

# La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina<sup>1</sup>

## The food issue as a social issue The food programs implemented between 1983 and 2001 in Mar del Plata, Argentina

SORDINI, MARÍA VICTORIA<sup>2</sup>

*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Mar del Plata;  
Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos*

*Recibido: 30/06/2016*

*Aceptado: 07/10/2016*

**Resumen:** En la Argentina de fin de siglo XX, con altos índices de desocupación, pobreza y hambre se hicieron emergentes amplios sectores sociales vulnerabilizados y subordinados al régimen capitalista que debieron ser integrados al sistema.

Este artículo se propone transitar un recorrido por los sucesivos programas alimentarios implementados desde 1983 a 2001 en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires. Observar sus periodos de vigencia, objetivos, población objetivo, prestaciones y alcances de la cobertura permitirá identificar los lineamientos que subyacen de la definición y abordaje de las necesidades alimentarias que realiza el Estado. También se podrá advertir tanto el modo de aproximarse a la problemática alimentaria, como su potencial y efectiva transformación de la realidad social.

Abordar la cuestión alimentaria como cuestión social permitirá poner en tensión el carácter regulador de las políticas sociales al conflicto del hambre. En esta clave, se esbozaran lineamientos de reflexión en torno a la incidencia de las políticas alimentarias al régimen de acumulación, en tanto influyen en el comportamiento de los actores, y este es parte nodal del modo de regulación social y político.

**Palabras clave:** Políticas sociales – programas alimentarios – problema alimentario – cuestión social.

**Abstract:** In Argentina at the end of the Twentieth Century, the high rates of unemployment, poverty and hunger led to the emergence of broad vulnerable social sectors, subordinated to the capitalist regime, which had to be integrated into the system.

This article proposes a path through successive food programs implemented from 1983 to 2001 in Mar del Plata City, Buenos Aires Province. To observe the periods of validity, the objectives, their target population, the services and the scope of coverage will identify the guidelines underlying the definition and addressing food needs by the State. It can be warn how to approach the alimentary problem and its potential and effective transformation of social reality.

Tackling the alimentary issue as a social issue will allow highlighting the regulator character of social politics into the conflict of hunger. In this key, we propose some lines of reflection around the functionality of alimentary policies to the regime of accumulation, while influencing the behavior of the actors, as a nodal part of the social and political ways of regulation.

**Keywords:** Social politics – food programs - alimentary problem - social issue.

1. El presente artículo aborda algunas de las líneas discutidas en mi trabajo de tesis de Licenciatura en Sociología titulado "Las políticas alimentarias en Argentina desde 1983 hasta el año 2001. Una introducción analítica a los Programas Alimentarios en la ciudad de Mar del Plata", dirigido por la Dra. Angélica De Sena.
2. Lic. en Sociología en la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Becaria de Conicet. Miembro del Grupo de Estudio de Políticas Sociales y Emociones (GEPSE) del Centro de Investigaciones y Estudios Sociológicos (CIES) y del grupo "Trabajo, estratificación y movilidad social" (EEMyS) de la UNMDP. E-mail: mvsordini@hotmail.com.ar

## INTRODUCCIÓN

En la Argentina de fin de siglo XX, con altos índices de desocupación, pobreza y hambre<sup>3</sup> se hicieron emergentes amplios sectores sociales vulnerabilizados y subordinados al régimen capitalista que debieron ser integrados al sistema.

La lectura sociológica es la que permite identificar los problemas estructurales que hacen problemática, en vez de auto-evidente, la cohesión y la continuidad histórica de la sociedad, en esta clave, se identifican los medios de “integración” social mediante los cuales el sistema social supera o no sus problemas estructurales (Offe, 1976). Desde esta perspectiva, la “cuestión social” (sensu Castel) emerge en las grietas que presenta el modelo de acumulación. Ante esas fallas, las políticas sociales responden, regulan, normatizan, normalizan y atenúan el conflicto mediante la intervención estatal (Grassi, 2003; De Sena, 2011).

En esta línea, revisar el estado de la cuestión alimentaria en Argentina desde las últimas décadas del siglo XX, tanto para observar el escenario en el que fueron aplicados los sucesivos programas alimentarios, como para contrastar los efectos de su diseño, gestión e implementación, contribuye a pensar y reflexionar el modelo de sociedad que en las políticas alimentarias subyace.

Iniciar una lectura de los programas alimentarios desde el retorno de la democracia en Argentina se fundamenta en la emergencia del Plan Alimentario Nacional (PAN) considerado hito trazador en la historia de los programas alimentarios contemporáneos por el alcance de su cobertura, su carácter de emergencia y la modalidad de su implementación. Algunos autores sostienen que con diferencias de nombres y modelos de gestión, continúa vigente hasta la actualidad (Britos, et.al, 2003; Cortes, Kessler, 2013). La observación se realizará hasta el año 2001, momento de colapso de una crisis financiera que dejó como saldo los más altos índices de pobreza e indigencia de los últimos tiempos.

Este recorrido permitirá identificar los lineamientos que subyacen de la definición y abordaje de las necesidades alimentarias que realiza el Estado, desde las cuales se podrá advertir tanto el modo de aproximarse a la problemática alimentaria, como su potencial y efectiva transformación de la realidad social.

La estrategia argumentativa propuesta es la siguiente: a) se describirá brevemente el escenario de vulnerabilidad social de Mar del Plata; b) se abordara la cuestión alimentaria como cuestión social; c) se realizara una aproximación conceptual a

las políticas alimentarias; d) se propondrá un recorrido por los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 y finalmente, d) se esbozaran reflexiones respecto a las continuidades y rupturas que presentan los programas alimentarios observados.

## BREVE DESCRIPCIÓN DE UN ESCENARIO DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Desde los años setenta la aplicación progresiva de políticas de corte neoliberal condujeron a la desregulación y apertura de los mercados y al recorte del gasto público. Esta década se destacó por la contracción de la producción local, una notable baja en las tasas de actividad, un importante estancamiento tecnológico, reflejado en la baja productividad, y un crecimiento del trabajo no registrado y de la economía informal (Grassi, 2003; Cimillo, 1999, Beccaria y Vinocur, 1992).

Se iniciaron los años ochenta con una devaluación en el tipo de cambio, provocando efectos inflacionarios y contractivos. La crisis de la deuda externa y la presión de los organismos de crédito internacional se enlazaron a políticas de ajuste que estallaron con el descontrol inflacionario (Grassi, 2003). El país pasó a enfrentar una seria restricción externa y el sector privado emergió de ella con un alto grado de endeudamiento.

Bajo el velo de reducir la pobreza de modo más efectivo y a menor costo los Organismos Multilaterales de Crédito han influenciado la delimitación, definición y modos de abordaje de la problemática social, condicionando el financiamiento de políticas sociales a la concentración del gasto público en determinados sectores sociales.

Con el regreso de la democracia, en 1983, para enfrentar el impacto social de la crisis, se instrumentó el PAN que distribuyó bolsones de comida en zonas críticas, alcanzando a unos cuatro millones de personas. Concebido como programa de emergencia por dos años hasta que el “crecimiento y la democracia” rindieran sus frutos, el presidente Raúl Alfonsín lo extendió hasta el fin de su mandato y todas las administraciones que siguieron continuaron los planes alimentarios (Britos, et.al, 2003; Cortes, Kessler, 2013).

De todos modos, las medidas de los años ochenta no pudieron hacer frente al manejo de las cuentas públicas y tampoco a los episodios hiperinflacionarios de 1989-90. El ajuste, en tanto “programa general de gobierno” entre 1991 y 1997, también se caracterizó por la disminución del gasto público y su impacto en las políticas sociales, la privatización de empresas públicas, el aumento de la presión tributaria y la transferencia del gasto social a las provincias (Scribano, 1999).

3. Se especificaran cuantitativamente en los siguientes apartados.

Hacia el final del milenio el ajuste estructural en el gasto público, el déficit público del país con los organismos multilaterales de crédito, los recortes en los salarios y las restricciones bancarias para los pequeños ahorristas y asalariados en 2001 colapsaron en la crisis financiera que dejó como saldo los más altos índices de pobreza e indigencia de los últimos tiempos<sup>4</sup>.

En este contexto la ciudad de Mar del Plata presenta datos exponenciales en relación al escenario nacional. La ciudad es el cuarto aglomerado urbano con mayor población de la Provincia de Buenos Aires, y presenta un proceso de urbanización mucho más acelerado que el país en su conjunto<sup>5</sup>. Siguiendo los estudios de Nuñez (2004) al analizar comparativamente el crecimiento de la población, en los últimos veinte años del siglo pasado, se advierte que quienes habitan en villas y/o asentamientos crecen más aceleradamente que el total de la población<sup>6</sup>.

Se destacan en 1995 los más altos índices de desocupación del país, con un crecimiento poblacional de un 20% desde 1991 y puestos de trabajo que solo han aumentado en unos pocos miles. La desocupación ha ido en aumento ya que en octubre de 1995 se registró un 37,5% y mayo de 1999 alcanzó un 40% (Bucci y Bucci, 2001). Este dato es aún más significativo al considerar que la tasa de desocupación a nivel nacional alcanzó su máximo en la década del noventa presentando un 17,3% en 1996<sup>7</sup>.

En 1991 registró un 13,2%<sup>8</sup> de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, profundizándose en 1999 con un 15%<sup>9</sup>. Cerca de un 27% de las personas eran pobres estructurales y/o nuevos pobres, mientras otro 17% se encontraba al borde la Línea de Pobreza en los inicios del milenio (López, Lanari, Alegre, 2001).

## LA CUESTIÓN ALIMENTARIA COMO CUESTIÓN SOCIAL

El hambre no es un problema de disponibilidad o de producción, sino es un problema de acceso a los alimentos (FAO, 2014). En Argentina, en las áreas urbanas, la accesibilidad a los alimentos depende fundamentalmente del mercado y del Estado. Del

mercado a través de la capacidad de compra que se relaciona tanto con los precios de los alimentos, como con los ingresos disponibles. Mientras que el Estado, a través de las políticas públicas, incide sobre precios e ingresos o actúan compensando su caída (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Aguirre, 2004, 2005, 2011).

Se trata de una problemática económica, social y política que se vincula a cuestiones que provienen de las características del sistema agroalimentario nacional como de la relación precios-capacidad adquisitivos del salario, resultante del sistema de distribución del ingreso<sup>10</sup>. En este sentido, el empleo, los ingresos y los precios constituyen los factores determinantes de la crisis alimentaria de los sectores populares (Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002).

Si bien la problemática alimentaria abarca aspectos relacionados con la producción, la distribución y la comercialización de los alimentos, también se relaciona con los aspectos vinculados al consumo de alimentos y sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de vastos sectores sociales<sup>11</sup> (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Hintze, Chiara y Di Virgilio, 2002; Aguirre, 2005).

El acceso diferencial a los alimentos se puede explicar como resultado de un acceso diferencial a la distribución del producto social entre los distintos agentes sociales. Entonces, el problema alimentario es tributario de determinadas estructuras de distribución del ingreso, que sustentan situaciones desiguales de consumo alimentario, tanto de cantidad como de calidad (Grassi, et al., 1994).

Siguiendo a Aguirre (2005) en los sectores de bajos ingresos la alimentación se configura en torno a "lo posible", esto tiende a ser alimentos ricos en carbohidratos y en grasas, pobres en fibras, proteínas de alto valor biológico y micronutrientes.

El predominio de este tipo de alimentación trae consigo sobrepeso, obesidad y desnutrición oculta (De Castro, 1955; Scribano, Eynard, Huergo, 2010). Mientras, los alimentos frescos, ricos en proteínas, vitaminas y minerales son los más caros del mercado, insólitos en las canastas alimentarias de las familias

4. Según INDEC, se registran datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2001 un 38,3% de hogares del total de aglomerados urbanos del país bajo la línea de pobreza y un 13,6% de hogares del total de aglomerados urbanos del país bajo la línea de indigencia.

5. "A partir de 1947 y hasta 1991, Argentina duplica su población total mientras que el Partido de General Pueyrredón la quintuplica, proceso estrechamente vinculado a la creciente importancia que van adquiriendo las ciudades intermedias extra pampeanas" (Nuñez, 2000:50).

6. La tasa anual de crecimiento poblacional total indicó para el periodo 1980-1991 un 18,5% y para el periodo 1991-2001 un 5,7%. Mientras que la tasa anual de crecimiento poblacional en villas y/o asentamientos indicó para el periodo 1980-1991 un 73,5% y para el periodo 1991-2001 un 64,5% (Nuñez, 2004).

7. Según EPH, octubre, total de aglomerados urbanos.

8. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

9. Según EPH 1999

10. Siguiendo a Aguirre (1992) el índice de capacidad de compra de alimentos del salario medio sufrió (tomando como valor 100 el año 1975) el siguiente deterioro: 73 en 1980, 83 en 1985 y 52 en 1990.

11. Según los datos del CESNI en 1987 en una muestra de niños de 6-12 meses del Gran Buenos Aires se registró un 25% de niños con retardo en el crecimiento. Según UNICEF en 1991 en Misiones se halló entre un 25-40% de desnutridos crónicos. Según datos de UNICEF en 1992, Argentina (con un 35 por mil) se ubica en el lugar 83 en un ranking de 129 naciones en la mortalidad de menores de 5 años. Esta escala la encabeza Mozambique con 297 por mil y cierra Japón con 6 por mil.

que viven en contextos de pobreza y difíciles de adquirir mediante prestaciones estatales.

La desigual distribución del ingreso y las condiciones del mercado de trabajo, junto a sus efectos de pobreza y exclusión manifiestan los procesos de desigualdad que subyacen al problema alimentario. En este contexto, la "cuestión social" (sensu Castel) se hace presente en el conflicto del hambre tomando el matiz de la "cuestión alimentaria" que abordan los programas alimentarios para compensar las necesidades e integrar al sistema a los sectores sociales que han quedado subordinados a la falla estructural propia del régimen de acumulación vigente. Según Castel se pueden llamar sociales a las políticas que "por su objetivo aseguran el orden público y por tanto preservan el equilibrio social" (Castel, 1997:89). Como sostiene De Sena, "los procesos de desigualdad y expulsión generados en la estructuración de una sociedad basada en la mercantilización de la vida provoca quiebres conflictuales que deben ser subsanados sistemáticamente" (2014:155). Desde esta posición sociológica se concibe a las políticas sociales transversales al abordaje de la "cuestión social".

## UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS

Para una definición de las políticas alimentarias son elementos nodales los efectos de la crisis sobre las condiciones de reproducción alimentaria de los sectores populares y sus posibles consecuencias en el futuro, las tendencias de evolución de los sistemas agroalimentarios en la región, la acción y/u omisión del Estado a través de mecanismos de regulación social como también, las dificultades técnicas para diagnosticar y evaluar la situación con que se enfrenta cualquier intento de intervención social (Grassi, et.al., 1994).

Las intervenciones públicas destinadas a incidir en el consumo de alimentos en América Latina se pueden clasificar del siguiente modo: a) subsidios para reducir los precios de los alimentos, incluyendo subsidios a la producción primaria, las exenciones impositivas, la importación de alimentos a tipos de cambio preferencial, la limitación de los volúmenes exportables para aumentar la oferta interna; b) controles de precios a productores, industrias transformadoras, mayoristas y/o minoristas, generalmente en alimentos de mayor incidencia en la canasta básica; c) intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria; d) distribución de alimentos en forma gratuita, es pertinente distinguir entre aquellos cuyo consumo se realiza fuera del hogar, comedores escolares y comunitarios, y aquellos

distribuidos para consumo dentro del hogar; e) apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo mediante la promoción de huertas familiares, escolares y comunitarias; f) obtención de donaciones externas provenientes de Organismos Multilaterales o Bilaterales (CASAR, 1986; Grassi et.al, 1994).

En Argentina, para el periodo en estudio, no se han llevado a cabo políticas que impliquen niveles articulados de intervención en distintos puntos de la cadena agroalimentaria, en cambio sí se ha implementado la distribución de alimentos, el apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo, las retenciones y los controles de precio (Grassi et.al, 1994) y las intervenciones de los Organismos Multilaterales de Crédito.

Algunos autores afirman que desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX en Argentina se impulsaron desde formas más rudimentarias hasta sistemas formales de ayuda o asistencia alimentaria. Según los paradigmas que dominaron el pensamiento de cada época, los programas alimentarios adquirieron la forma de ayuda al menesteroso, la caridad, la beneficencia pública, o en tiempos más cercanos, el estado benefactor, las políticas compensatorias (Rozas Pagaza, 2001; Britos, et.al., 2003).

Los autores indican que los alimentos que cualquier programa distribuye (o promueve su consumo) deben ser apropiados para resolver los problemas nutricionales de la población objetivo. También es importante que los alimentos formen parte de la cultura alimentaria y no presten complejidad en su utilización, que se entregue de manera sistemática, sin interrupciones, complementado con educación alimentaria, y que la implementación sea ágil y eficiente.

## UN RECORRIDO POR LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS

El relevamiento en perspectiva histórica sobre los programas alimentarios implementados desde 1983 hasta 2001 tanto a nivel nacional, provincial como municipal, permite observar cómo desde las políticas sociales se abordó la cuestión alimentaria como cuestión social (sensu Castel).

La construcción de la Tabla I con todos los programas implementados en la ciudad de Mar del Plata entre 1983 y 2001 permite ordenar la información para observarlos de modo comparativo. En este artículo, la matriz permite realizar una lectura transversal por algunos componentes de los programas: el periodo de implementación, objetivos, población objetivo, prestación y alcance de su cobertura, a partir de la información de fuentes primarias<sup>12</sup> y secundarias

12. El trabajo de campo se realizó en 2015 en la ciudad de Mar del Plata, La Plata y Ciudad de Buenos Aires. Mediante entrevistas a profesionales y técnicos que gestionaron e implementaron los programas alimentarios y el contacto con personal administrativo se accedió a documentos oficiales sobre registro de destinatarios, evaluaciones y monitoreo de la implementación, entre otros.

**TABLA I: LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS IMPLEMENTADOS EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA ENTRE 1983 Y 2001**

PROGRAMAS ALIMENTARIOS	Periodo	Objetivo	Población Objetivo	Prestación	Cobertura
<i>Programas Nacionales</i>					
COMEDORES ESCOLARES - Programa de promoción social nutricional (PROSONU)	DESDE 1984	Disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de los escolares, contribuyendo al aumento del rendimiento escolar y a la disminución del ausentismo.	Niños en edad escolar. Desde 1982 se incluye a niños entre 2 y 5 años en el sub-programa de comedores infantiles.	Copa de leche, almuerzo o merienda reforzada.	Desde 1984 se extiende a todo el país.
PROGRAMA MATERNO INFANTIL	DESDE 1936	Promoción y atención de la salud universal de madres, niños y adolescentes.	Mujeres embarazadas y niños hasta dos o seis años. Estos últimos en caso de diagnóstico antropométrico de desnutrición.	Normas de atención a la salud, asistencia técnica y capacitación en las áreas de maternidad e infancia, el suministro de medicamento, e insumos básicos a centros de salud y la complementación alimentaria a embarazadas y niños: dos kilos mensuales de leche en polvo.	Todo el país, excluida Capital Federal.
PLAN ALIMENTARIO NACIONAL (PAN)	1984-1989	Complementar la alimentación.	Familias cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazadas y/o niños menores de 6 años.	Caja de alimentos equivalente al 30% de los requerimientos básicos de una familia tipo.	En 1985 entregó un promedio de 1.300.000 cajas por mes. En 1987, se repartió 1,37 millones de cajas mensuales en todo el país, aprox. 19% de la población del país.
BONOS SOLIDARIOS DE EMERGENCIA	1989-1990	Complementar la alimentación.	Personas que presentasen declaración jurada de que se encontraban en una situación de emergencia alimentaria ante los gobiernos locales.	Entrega de bonos para canjear por alimentos.	Entre agosto y febrero se imprimieron 4.000.000 de chequeras. Se proyectó entregar 571.428 chequeras por mes para todo el país. Solo se registraron dos entregas (septiembre y enero).
PRO-HUERTA	DESDE 1990	Mejorar la seguridad alimentaria aumentando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, mediante la autoproducción de alimentos frescos que complementen sus necesidades alimentarias, en huertas y granjas con enfoque agroecológico, de acuerdo a las particularidades y costumbres de cada región.	a) hogares urbanos y rurales con NBI y/o bajo la LP (huertas familiares); b) niños de escuelas localizadas en áreas deprimidas, marginales o rurales dispersas (huertas escolares); y c) ancianos, jubilados, discapacitados, drogadictos, enfermos y encarcelados, que cultivan huertas comunitarias con función terapéutica (huertas comunitarias institucionales).	Capacitación para la autoproducción y entrega de semillas.	La población atendida se incrementó anualmente, pasando de 192.400 destinatarios en 1996 hasta 323.600 en 2002 a nivel nacional.

**TABLA I: LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS IMPLEMENTADOS EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA ENTRE 1983 Y 2001**

PROGRAMAS ALIMENTARIOS	Periodo	Objetivo	Población Objetivo	Prestación	Cobertura
Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN)	DESDE 1993	Disminuir la morbi-mortalidad y la desnutrición materna e infantil y promover el desarrollo psicosocial de los niños menores de 6 años. Reforzar las acciones regulares del PMI.	Niños menores de seis años, embarazadas y mujeres en edad fértil en áreas de alta incidencia de pobreza.	Recursos para mejorar la infraestructura y equipamiento de los efectores del primer nivel de atención de salud y comedores comunitarios articulando una red con Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y modificando el modelo de atención y la gestión de los recursos (asistencia técnica)-CAJAS DE ALIMENTOS (componente principal).	Entre 1993 y 2003 el PROMIN transformó 500 CDI en el país, de los cuales 4 están en la ciudad de Mar del Plata.
Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA)	1994-2000	Cubrir el 50% de los adultos mayores en riesgos con medicamentos y complemento alimentario (en 1995 eran 360.000 personas).	Adultos mayores de 60 años en situación de pobreza sin cobertura social previsional en todo el país.	Entrega de módulo de alimentos (componente principal). Taller de educación alimentaria. Provisión de medicamentos.	En 1997 las prestaciones alimentarias del programa alcanzaron a 175.000 en todo el país.
Fondo Participativo de Desarrollo Social (FOPAR)	DESDE 1995	Asignar recursos directos para apoyar iniciativas comunitarias que tiendan al mejoramiento de las condiciones de vida y organización de la población en situación de pobreza, promoviendo su participación en la formulación, ejecución y administración de proyectos.	Organizaciones de la sociedad civil que acrediten dos años de experiencia en la gestión de prestaciones comunitarias. Desde 2002 se centra en el apoyo a organizaciones que trabajen en el campo de lo alimentario.	Asistencia técnica y financiera a Organizaciones y comedores. Entrega de raciones de alimentos a comedores comunitarios.	Interviene en las ciudades con mayores índices de pobreza, entre ellas, Mar del Plata.
UNIDOS	1999-2001	Impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito familiar, el fortalecimiento de las redes solidarias en la comunidad, y apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos.	Jefas y jefes de hogar con educación primaria incompleta, con una tasa de dependencia superior a tres personas incluyendo la convivencia de algún niño o adolescente hasta 17 años de edad, o algún adulto mayor de 60 años de edad.	Apoyo económico (cajas de alimentos), compras comunitarias y autoproducción. Apoyo técnico y financiero para el desarrollo de programas alimentarios provinciales que consistan en la entrega de módulos de alimentos.	En el año 2000 alcanzo a 603.339 destinatarios, disminuyendo hacia el 2001 a 517.000 a escala nacional.
<i>Programas Provinciales</i>					
Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)	1990-1992	Programas Provinciales Promover la creación de un sistema integrado e integral para dar solución al problema alimentario, que atienda la necesidad de la asistencia a los sectores en situación de pobreza crítica y que, a la vez posibilite a las organizaciones comunitarias la implementación de proyectos de autoabastecimiento y de producción.	Familias desocupadas o con trabajo temporario o que no disponen de un salario superior al ingreso mínimo.	Entrega durante doce meses (con opción a renovación) de un cheque mensual para la compra de alimentos, cuyo monto varía de acuerdo al número de personas que lo integran.	A fines de 1992 el programa contaba con una cobertura de 6.900 comedores multifamiliares y 3.100 grupos de experiencia en la segunda etapa, de autoabastecimiento grupal y familiar.

**TABLA I: LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS IMPLEMENTADOS EN LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA ENTRE 1983 Y 2001**

PROGRAMAS ALIMENTARIOS	Periodo	Objetivo	Población Objetivo	Prestación	Cobertura
<i>Programas Provinciales</i>					
PLAN VIDA	DESDE 1994	Disminuir la desnutrición y la morbimortalidad infantil.	Embarazadas, nodrizas y niños hasta su ingreso en el sistema escolar, de municipios con más de 50,000 habitantes y con los más altos porcentajes de NBI de la provincia de Buenos Aires.	Entrega de un suplemento nutricional en alimentos frescos y secos, la promoción de la atención de las mujeres embarazadas y la capacitación en nutrición, salud y organización comunitaria.	En 1995, 182.403 destinatarios aumentando hasta el 2001 en 1.013.236 destinatarios a nivel provincial.
<i>Programas Municipales</i>					
Programa de desarrollo alimentario integral (PRODAI) Programa Municipal de Huertas	1990-2002	Implementar huertas escolares. Estimular a las familias a desarrollar una huerta en la casa.	Niños de escuelas y jardines municipales.	Asesoramiento para desarrollar la huerta en la escuela. Charlas sobre alimentación en 4to y 5to grado.	17 escuelas en nivel primario y 33 jardines.
Asistencia Familiar Directa (AFD)	1989-1997	Asistir y tender a mejorar la alimentación de los grupos familiares; promover espacios de capacitación y organización grupal con las familias incorporadas al programa; coordinar y gestionar interinstitucionalmente a nivel local, para la administración de los recursos alimentarios disponibles en cada comunidad.	Personas en situación crónica o transitoria de inseguridad alimentaria, priorizando a aquellos grupos familiares numerosos, convivientes en una unidad habitacional, con escasas o nulas capacidades y/o estrategias de subsistencia y sin cobertura real de otros programas.	Bolsa de alimentos.	-
Programa Alimentario Único (PAU)	1997-2002	Facilitar el acceso al recurso alimentario a aquellas familias en situación de inseguridad alimentaria, y propiciar la participación y organización de la población destinataria, a través del desarrollo de acciones educativas, preventivas y promocionales.	Personas o familias en situación de "inseguridad alimentaria": aquellos que no alcanzan a satisfacer de manera autónoma dicha necesidad.	Bolsa de alimentos.	8.000 familias.
Comisión de Lactancia Materna (CLAMA)	1993-2014	Promover la lactancia materna; asesorar a profesionales de la salud en la formulación de planes y programas, relacionados con el tema; y, difundir los beneficios de la lactancia materna entre los miembros de la comunidad.	Embarazadas y mujeres con hijos hasta dos años de edad.	Talleres y capacitación.	-

Fuente: Elaboración propia en base a bibliografía citada.

## CONSIDERACIONES FINALES

Observar la perspectiva histórica permite comparar y poner en tensión las continuidades y rupturas de los programas alimentarios

implementados. Al observar su vigencia, en primer lugar se distinguen, por su extensión durante todo el periodo y permanencia en la actualidad, el programa de Comedores Escolares y el PMI, ambos desde inicio del siglo XX. En segundo lugar se destacan

nueve programas alimentarios implementados de modo simultáneo en el periodo 1994-2001. En tercer lugar, vale mencionar que con la excepción del PAIS, Unidos y Bonos Solidario todos los demás programas estuvieron vigentes, por lo menos, durante cinco años.

De los quince programas reseñados, ocho indican en sus objetivos complementar la alimentación de las familias con NBI. Con el objetivo de promover estrategias de autoproducción y consumo de alimentos aumentando la disponibilidad, acceso y variedad de alimentos frescos, se identifican tres programas. Y, con el objetivo de disminuir la morbi-mortalidad infantil se implementó el programa PROMIN, el cual una de sus funciones es reforzar al PMI, y el Plan Vida. También en clave de articular con el PMI, y con el objetivo de promover la lactancia materna, se implementó CLAMA. Estos últimos, si bien se enfocan en la nutrición materno-infantil, claramente continúan bajo el paraguas del objetivo central de todos los programas: complementar o reforzar la alimentación. No se identificaron objetivos de mediano y largo plazo, lo cual indica el carácter de emergencia de los programas y la fragmentación de sus objetivos.

Bajo los criterios de eficiencia y equidad se implementó la "focalización reduccionista" (Sojo, 2007) y el Estado desempeña el rol de atender a las necesidades de los grupos más vulnerables. Observar esta dinámica extendida en el periodo en estudio invita a reflexionar sobre la funcionalidad sistémica de "integrar" a estos grupos "complementando" y "reforzando" aquello que les falta. La falta y la carencia definen a la población objetivo implementando una selectividad en términos negativos. Los programas se dirigen a la población excluida, marginal, con NBI, etc. Específicamente el Estado define a los sujetos merecedores de las intervenciones y las condiciones que deben cumplir para dicho merecimiento (Grassi, 2003).

En esta clave vale reflexionar que, así como las políticas sociales construyen sociabilidades (Danani, 2004) también construyen sensibilidades al consolidar y conformar formas de ser, de hacer, de comer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir que estructuran emociones en los cuerpos de los destinatarios que permiten soportar las condiciones de desigualdad (De Sena, 2014b).

Es pertinente advertir que los programas se han dirigido a los diversos ciclos etarios de vida de una persona: maternidad, infancia, adultez, ancianidad. Fueron transversales tanto a la continuidad histórica como a la trayectoria de vida de cada una de las personas a las que destinaron sus prestaciones.

Por otro lado, el abordaje histórico permite observar que durante dieciocho años la población vulnerable no superó sus "necesidades alimentarias" ya que en los programas, de los que se disponen cifras, la población objetivo aumentó. Desde aquí también se fundamenta que las políticas alimentarias hayan tomado

un rol regulador brindando herramientas para sobrellevar, acompañar, paliar y asistir las necesidades de comer.

En esta clave, las políticas alimentarias son funcionales al modelo de acumulación porque influyen en el comportamiento de los actores, y este es parte nodal del modo de regulación social y político (Scribano y De Sena, 2013; De Sena, 2014b; Cena, 2014, entre otros). Como sostiene Cena (2014) esta lectura de las políticas sociales permite reconstruir el régimen de sensibilidad sobre un sector de la población potencialmente conflictivo, al vivir en condiciones de pobreza y negación. Los modos en los que los actores sienten, desean, gustan e interactúan se encuentran mediados por las estructuras del régimen que posibilitan o imposibilitan la expresión. En esta línea lo que pareciera posicionarse como lo más íntimo, subjetivo e individual no es más que producto del contexto socio-histórico en el que se encuentra posicionado (Scribano, 2007; Cena, 2014).

Lejos de resolver el problema alimentario, los programas denotan una trama que contribuyó a sostener en el tiempo la dependencia a los mismos, y en este sentido, la reproducción de las propias desigualdades. Se han mantenido a lo largo del tiempo, con diversas transformaciones en sus procedimientos y alcances, pero fundamentalmente con persistencia en sus objetivos.

Desde el recorrido realizado se puede sostener que las políticas alimentarias producen las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal (Danani, 2004), manteniendo a las personas en los límites energéticos y nutritivos básicos para la supervivencia (Scribano y De Sena, 2013).

Finalmente, los programas alimentarios al focalizar en la población vulnerable se solaparon en sus objetivos y en la definición de sus destinatarios. También se denota la superposición en el tiempo de programas similares pero dependientes de distinto orden gubernamental (nacional, provincial, municipal). Y, al extenderse la presencia de los mismos durante todo el periodo se observa una situación de contingencia permanente a la necesidad de complementar, asistir, ayudar y reforzar la alimentación denotando que es una falla que no se resuelve. En esta clave los programas se han sostenido en el tiempo cohesionando y atenuando el conflicto ante la necesidad alimentaria, el aumento de la pobreza y la desocupación. Así, han contribuido a sostener la desigualdad estructural entre pobres y no pobres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, P. (1990) El Pan "Programa alimentario nacional" Informe sobre su implementación entre los años 1984-1990. Buenos Aires.
- (2004) Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis. Buenos Aires. Ed. Capital intelectual.



- (2005). Estrategias de consumo: qué comen los argentinos qué comen. Buenos Aires: Mino y Dávila.
- (2011). Reflexiones sobre las nuevas formas del hambre en el siglo XXI: la obesidad de la escasez. En: Boletín Científico Sapiens Research, Vol. 1 (2), (pp.60-64).
- Beccaria, L. y Vinocur, P. (1992) "La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza" Revista Ciencia Hoy Vol. 4 N°21. Pp.16 a 24 Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003) Programas alimentarios en Argentina. CESNI. Buenos Aires.
- Bucci, I y Bucci, L. (2001) "Gestión de Políticas Sociales: Políticas de Empleo Estatales en la Ciudad de Mar del Plata" Congreso Nacional de estudios del trabajo. Agosto. ASET. (Papper).
- Castel, R. (1997). Metamorfosis de La Cuestión Social, Las. Paidós.
- Cena, R. (2014) Imagen mundo y régimen de sensibilidad. Un análisis a partir de las políticas sociales de atención a la pobreza implementadas en Argentina. Revista Latinoamericana de Estudios sobre cuerpos, emociones y sociedad. N° 14. Año 6. Abril 2014. Argentina.
- Cimillo, E. (1999). Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino. Informalidad y exclusión social, 175-198.
- Cortes, R. y Kessler, G. (2013) Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). Cuestiones de Sociología, N°9. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de humanidades y ciencias de la educación. Departamento de Sociología.
- Cortés, R., & Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Estudios del Trabajo, (1), 21-46.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. Danani C, compiladora. Política Social y Economía Social: debates fundamentales. Buenos Aires: Altamira.
- De Castro, J. (1955) Geopolítica del hambre. Editorial Raigal. Buenos Aires.
- De Sena, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada. Pensamiento Plural, (8), 37-63.
- (2014) Notas sobre lo social como ámbito de debates no cerrados. En Martins, P., Silva. M., Freire, B., Lira de Souza, E. (comp.) Guía sobre post-desarrollo y nuevos horizontes utópicos. Estudios Sociológicos Editora. Buenos Aires. Pp. 153-163.
- (2014b) Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estudios sociológicos editora.
- FAO (2014) Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los objetivos del milenio.
- Grassi, E. (2003) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994) Políticas sociales, crisis y ajuste. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Hintze, S. Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2002) Políticas alimentarias. "Jornadas de Discusión: Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad", FCE-UBA, Abril. (Papper).
- lerullo, M. (2010) El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina (1984-2007) En Clemente, A. (Coord.) Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- lñoigo Carrera, N. y Cotarelo, M. C. (2002). Las huelgas generales, Argentina 1983-2001: un ejercicio de periodización. PIMSA Documentos y Comunicaciones, 33.
- López Castro, N. (2006) Desde la huerta. Alcances y limitaciones de una política pública local. Tesis de grado. Facultad de Humanidades y ciencias de la educación. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.595/te.595.pdf>
- Lopez, M. T; Lanari, M.E. y Alegre, P. (2001) Pobreza y desigualdad en Mar del Plata. Ciudad y Región (5). PP. 55-66. ISSN 1514-0334.
- Nuñez, A. (2000) Morfología Social. Mar del Plata 1874-1990. Tandil. Ed Grafikart.
- (2004). "Como el Ave Fénix? Sobre la relación entre políticas urbanas y necesidades sociales en Mar del Plata. Cuenya, Beatriz, Fidel, Carlos y Herzer, Hilda (coords.): Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Offe, C. (1976) La política social y la teoría del Estado En libro: Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar. Editorial Alianza, Madrid. (1990).
- Rozas Pagaza, M. (2001). La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. Espacio. Argentina.
- Scribano, A. (1999) Argentina cortada: "cortes de ruta" y visibilidad social en el contexto del ajuste. Lucha Popular, democracia, neoliberalismo: Protesta Popular en América Latina en los Años del Ajuste. Margarita López Maya Editora. Nueva Visión. Venezuela p.p. 45-71.
- (2007). La Sociedad hecha callo: conflictividad, dolor social y regulación de las sensaciones. En: Scribano, A. (comp.), Mapeando Interiores. Cuerpo, conflicto y sensaciones, Argentina, Universitas.
- Scribano, A. y De Sena, A. (2013) Los planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones. Aposta Revista de Ciencias Sociales. N° 59. Octubre Disponible en: <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/ascribano1.pdf>.

- Scribano, A.; Eynard, M. y Huergo, J. (2010) "Alimentación energía y depredación de los bienes comunes: la invisibilidad de la expropiación colonial". En Onteaiken. Boletín sobre Prácticas y Estudios de Acción Colectiva. N° 9, Año 5. Disponible en: [www.accioncolectiva.com.ar](http://www.accioncolectiva.com.ar).
- Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. Revista de la CEPAL, (91), 111-131.
- Vinocur, P y Halperin, L (2004) Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Santiago de Chile. CEPAL. Naciones Unidas.