

V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales

La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008

Mesa J 4

Cuesta Abajo. Desigualdad social, pobreza y exclusión social

Luis Hernán Santarsiero CIMeCS/CONICET/UNLP

luissantarsiero@gmail.com

Concepciones sobre necesidades alimentarias en la trayectoria del Plan Más Vida /PBA:

1. Introducción

Este trabajo forma parte de mi línea de investigación “Programas sociales y consumo alimentario” que se inserta en el proyecto “Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale, radicado en el CIMeCS de la Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación de la UNLP.

El objetivo del trabajo es presentar un análisis de las concepciones sobre las necesidades y la intervención alimentaria a partir de un estudio comparativo de las distintas etapas del Plan Más Vida (2002-2008), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, en torno a las concepciones y representaciones sociales de las necesidades alimentarias y la intervención social en materia alimentaria desde los ámbitos estatales provinciales. Tomando como eje los cambios presentadas en la última reforma del Plan, el análisis se efectuó con documentos, notas de los diarios de mayor consumo en la ciudad de La Plata y con información aportada por la prensa del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires publicada en su página web. Se intenta referenciar y contextualizar por un lado, de qué manera fue cambiando la atención de las necesidades alimentarias en última reforma y, por otra parte, cómo se caracteriza discursivamente a los destinatarios del Plan.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es comprender cómo se contextualizan los conceptos de necesidades alimentarias y de intervención alimentaria en los documentos y en el resto del material de acuerdo con los cambios en la gestión ministerial. En este sentido,

tomaremos los materiales escritos referidos al Plan como indicadores del proceso que va desde los términos teóricos (provenientes de organismos, ámbitos intelectuales y académicos) afines a las necesidades alimentarias hasta la recepción de los mismos en el discurso oficial del Plan persiguiendo en muchos casos intenciones persuasivas y legitimatorias de la política alimentaria en particular.

Las razones por las cuales se seleccionó el Plan en cuestión responden a la notoriedad pública del mismo, especialmente debido a la red de trabajadoras voluntarias (manzaneras y manzaneras suplentes) y, por lo mismo, al carácter emblemático que adquirió a lo largo de los años dentro de la órbita gubernamental. En otro trabajo¹, se señaló la importancia relativa que adquiere este Plan en la alimentación familiar en un estudio realizado en un barrio de la ciudad de La Plata. Creemos que si bien el Plan ha sido hondamente estudiado en razón de su relevancia y cobertura, resulta novedoso intentar construir una lectura atendiendo a las continuidades y cambios en relación a la conceptualización de las necesidades alimentarias de los destinatarios. En este caso, tomando el último cambio que constituye la implementación de una tarjeta de débito, recargable mes a mes para la compra de productos, nuestros interrogantes principales serán ¿cómo se fue construyendo una conceptualización de las necesidades alimentarias, de los destinatarios y de la asistencia alimentaria estatal en el último cambio del Plan y en relación a las anteriores modalidades de intervención?, este cambio, ¿se entiende como fruto de procesos de aprendizajes organizacionales o responde a otro tipo de cambios, dentro de la política provincial?

La estrategia metodológica que orienta el trabajo está centrada en el análisis y recolección de documentos del Plan y líneas de acción. A este material se le suma la información obtenida a través de medios periodísticos, conformada por la recolección de notas recogidas durante el período que va desde el mes de Enero de 2008 hasta la actualidad. (Diarios *El Día y Hoy*, matutinos de tirada local, y *La Nación*). Por último, también se revelaron notas de prensa interna del Ministerio de Desarrollo Social (PBA) en el mismo período.

Para la sistematización, recuperación y ordenamiento de los distintos materiales, notas periodísticas, documentos internos del Plan y boletines informativos se utilizó el programa Atlas Ti, software específico para el manejo de datos cualitativos. Para efectuar el análisis se

¹ Ver: El Plan Más Vida como componente de las estrategias de consumo alimentario en hogares de Barrio Esperanza” en Amalia Eguía y Susana Ortale (coord.) (2007) *Los significados de vivir en La pobreza*. Biblos. sometido a referato interno y externo organizado por la Secretaría de Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación. ISBN: 9789507866401

codificó, comparó y contrastó el material de acuerdo con las siguientes dimensiones de análisis:

- Referencias al contexto de las políticas alimentarias en el marco de determinada concepción sobre las políticas sociales.
- Concepciones sobre la “vieja” y “nueva política” vinculadas al cambio de modalidad del Plan Más Vida.
- Concepciones sobre las necesidades alimentarias y la situación alimentaria de los destinatarios.
- Referencias específicas a la tarjeta “Alimentos”.
- Concepciones en torno a la construcción de la figura de Beneficiario/ destinatario del Plan.

Para poder elaborar el contexto en el que consideramos que son producidos los materiales y textos analizados partiremos de una aproximación teórica sobre: las necesidades, las políticas sociales y los programas alimentarios. Entendemos que este contexto debe ser pensado de manera relacional y dialéctica como un constituyente de la realidad a la que alude y, su vez, siendo constituido por ella. En este sentido, Fairclough y Wodak (1997: 367), indican que:

...El suceso discursivo está moldeado por las situaciones, instituciones y estructuras sociales, pero a su vez les da forma (...) lo social moldea el discurso pero (este), a su vez, constituye lo social: constituye las situaciones, los objetos de conocimiento, la identidad social de las personas y las relaciones de estas y de los grupos entre sí.

En sintonía con Fairclough y Wodak, Vasilachis (2007: 2), indica que:

“...la relación entre el texto y lo social se expresa...de esta manera, las representaciones acerca de la sociedad, de sus relaciones, de la legitimidad de éstas, de las identidades individuales y colectivas, de la mayor o menor posibilidad de los individuos de desarrollarse autónomamente, entre otras, son construidas textualmente a partir de la adhesión a los postulados de dichos modelos, esto es, de las teorías en los que éstos se sustentan.”

Bajo este aspecto relacional del discurso, creemos encontrar un trasfondo en la construcción de políticas y de necesidades alimentarias que se constituye a partir de 1. Dimensiones relevantes para la comprensión de los cambios y la construcción de políticas. 2. La incorporación de determinadas representaciones por parte de los encargados en llevar adelante la política y funcionarios) dentro de los ámbitos gubernamental con sus correspondientes situaciones de negociación y conflicto sobre las necesidades y las políticas sociales, que se plasman en instancias de definición, y de legitimación de aspectos que tienen que ver con la delimitación, la fijación de umbrales de satisfacción y la estipulación de satisfactores de las necesidades, y 3. La caracterización general de la trayectoria de los programas en nuestro país.

2.1 En torno a la construcción de las políticas sociales

Par dar cuenta del contexto en que consideramos se relacionan concepciones de necesidades y las políticas sociales partiremos de estudios que se enfocan en la relación entre los distintos sectores encargados de llevar a cabo la política social y el entramado de cursos de acción política en el que se definen las líneas de la misma. (Subirats 2001, Majone 1997, Ilari 2004). Dentro de las visiones centrales del análisis de las política pública ésta se define en un continuo que va desde la forma retórica de la argumentación discursiva para dar cuenta de un problema, pasando por las reglas de institucionalización del debate público y la persuasión hasta la definición de determinado problema de agenda producto de negociación y acuerdo entre sectores comprometidos dentro de la acción estatal. Para los autores estudiados, en la modalidad de atención de determinado problema por parte de las políticas existe un componente “transcientífico”, y este se guía siempre por las reglas del debate público y la persuasión (Majonne, 1997). En este sentido, lo que surge como producto de la confluencia de los factores técnicos y “extra científicos” es la construcción de una argumentación razonable que va incorporando los intereses de los distintos actores involucrados en el problema según reglas de acuerdo y en relación con su poder de presión.

2.2 Satisfactores y umbrales de satisfacción de necesidades en el discurso de las políticas sociales

Conformando una serie de conceptos que ligan las concepciones de necesidades y su tratamiento político dentro de la intervención social, incorporamos estudios que se dirigen a evaluar las interconexiones entre la **definición** de las necesidades y la intervención de las políticas sociales. Los autores tratados suelen coincidir en que estas conexiones pueden resultar de: luchas sociales y demandas identitarias por el reconocimiento y la definición de determinada necesidad de uno o varios colectivos sociales; de la confrontación, persuasión o imposición política o bien, del aparato estatal burocrático como respuestas institucionales a la cuestión social en el sistema capitalista moderno.

Bajo el primer grupo de autores, Fraser (1989), Krmpotic (1999), encuentran en las luchas sociales la estrategia fundamental para definir las necesidades en el conflicto entre identidades (de género, étnicas o sociales) y el logro de respuesta estatal a las mismas. Para Krmpotic

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

Encontramos también referencias al problema de las necesidades y la atención de las mismas desde la política pública en la escuela francesa de sociología marxista de los años sesenta y setenta. (Terrail, et al. 1977, Topalov 1979) Para ellos, la preocupación por el bienestar y la satisfacción de necesidades proviene de la ampliación de los marcos de contención estatal para la reproducción social dentro de sociedades capitalistas avanzadas, donde la formación de valores de uso públicos y de patrimonio social fueron requisitos para aumentar la productividad y la continuidad de la estructura del capitalismo industrial. El planteo de estos autores se centra en destacar la intervención estatal en función de la desmonetarización del patrimonio social para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Ahora bien, en lo que respecta al nivel de satisfacción

También, autores como Bustelo (1996), Boltvinik (2005), o Dietterlen (2003) afirman que el **nivel de satisfacción** de una determinada necesidad y la intervención social correspondiente deberían hacerse en el marco de la negociación y acuerdo de los distintos actores políticos e institucionales que conforman el Estado y la sociedad civil. En este sentido, Bustelo (1996:20) indica que: *“No existiendo una línea “moral universal” o “científica”, que procese las prioridades sociales por encima de la libertad, sólo cabe la definición de las mismas- esto es, qué necesidades, en qué nivel y en qué tiempo deben ser satisfechas- al juego democrático”*.

2.3. Los programas de asistencia alimentaria en Argentina.

En general, los autores que investigaron las diferentes modalidades de atención de los programas y políticas alimentarias en la región y en el país llegaron a conclusiones similares en relación a la falta de sistematicidad en las prestaciones, en las líneas de intervención de los programas y en la evaluación de los mismos. Otros elementos que son caracterizadores de las mismas son; la impronta asistencialista y la prevalencia de la atención de los sectores urbanos pobres frente a los rurales. También, la literatura sobre el tema señala que, por lo general, la emergencia de los programas obedece siempre a urgencias relacionadas con factores socioeconómicos en coyunturas críticas (Ortiz Moncada et al. 2006, Barquera et al. 2001, Torres y Pensado 2002.) En este sentido, Barquera (2001) indica que en México la política de asistencia alimentaria siempre estuvo atada a los contextos de crisis y reconfiguración económica de la historia nacional reciente y, en este sentido, en los últimos años, también sufrieron los recortes presupuestarios producto del déficit fiscal y las políticas de ajuste estructural: *Entre estas políticas figura una disminución en la participación del Estado en los subsidios, lo que en general conduce a un cambio a programas selectivos de salud y nutrición dirigidos a grupos vulnerables....* (Barquera et al. 2001:475)

Hintze (1994) Ortale, (2003 b, 2007) y Aguirre (2005) coinciden en señalar que en Argentina la política de asistencia alimentaria se caracterizó por la creciente fragmentación de las intervenciones estatales. Para los años noventa, las líneas emprendidas por los distintos gobiernos nacionales tuvieron una modalidad de intervención social en materia alimentaria cada vez más descentralizada, a través del envío de recursos y financiamiento a los gobiernos provinciales² y de fortalecimiento de prestaciones que incluyeran capacitación, promoción comunitaria y también, en algunos casos tickets o vales para la compra de productos alimentarios.

Para Repetto (2001), en la provincia de Buenos Aires, luego de las experiencias centralizadas de los años ochenta en materia de programas alimentarios (PAN, Bono Solidario) los programas se fueron caracterizando por su nivel de autonomía en el manejo presupuestario y en la toma de decisiones para su implementación. Aunque este autor también señala que la matriz de intervención de los programas en la provincia es de carácter dual, es decir, vigencia de programas de corte asistencialista con escasa tradición de evaluación y control provenientes de las áreas de desarrollo social, por un lado, y programas definidos desde la

² Ver: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
www.desarrollosocial.gov.ar.

atención primaria de la salud con amplia trayectoria y con sostenida eficacia, por el otro, para mediados de los noventa los recursos provinciales de los programas alimentarios superaban ampliamente los fondos que destinaba la nación producto de los pactos fiscales con las diferentes provincias administrados con criterios descentralizados.

3. las etapas del Plan Más Vida

Podemos distinguir en las líneas del Plan Más Vida, tres momentos que siguieron a la reformulación del anterior Plan Vida a partir de los años 2002 – 2003:

La primera etapa: vinculada con la implementación de nuevas dimensiones y la incorporación de alimentos nuevos donde prevalecía *“un énfasis en el impacto de los alimentos en términos de la eficacia nutricional”*. Santarsiero (2007:111). La reforma inicial que dio con el nuevo Plan estuvo implicada en el contexto de crisis económica y política del 2001 relacionada a su vez con una crisis alimentaria y la mayor atención institucional en problemas asociados déficits alimentarios y nutricionales en sectores de mayor vulnerabilidad en el país y en la provincia de Buenos Aires.

Una segunda etapa a partir de los años 2004 y 2005 donde surgieron algunas reformulaciones en la modalidad de entrega. Con los mismos criterios de distinción en la entrega de productos alimentarios básicos y específicos para sectores de mayor riesgo dentro del grupo familiar, se encuentran en esta etapa algunas afirmaciones de funcionarios sobre la intención de revalorizar la alimentación y la comensalidad familiar y de respetar la cultura alimentaria existente en los hogares. (Ministerio de Desarrollo Humano de La Provincia de Buenos Aires 2004)³

Por último, la implementación de la tarjeta “Alimentos”. Bajo los siguientes objetivos:

Mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias.

Otorgar a la familia la alternativa de elegir libremente los alimentos, el comercio y los horarios de compra.

Fortalecer a la Red de Voluntarias (Manzaneras y Comadres) como pilares fundamentales en la promoción de derechos.

³ Actualmente Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. En adelante se abrevia como MDS

Obtener para los beneficiarios, una devolución del IVA del 5% de las compras. (MDS Junio 2008).

3.1 Hacia la reforma del Plan

Luego de una estrategia inicial que combinaba la entrega de alimentos específicos preparados para distintos miembros del grupo familiar considerados -en función de la edad y de los requerimientos nutricionales- en situación de “riesgo”, y productos que servían para la elaboración de la comida de todo el grupo familiar surgieron, a partir de 2004, concepciones diferentes sobre las necesidades alimentarias. Se trataban de visiones tendientes a brindar asistencia basada en el respeto por la cultura alimentaria de los destinatarios. En esta etapa, se concluye que si bien algunas de las evaluaciones sobre el impacto nutricional mostraron resultados satisfactorios en los niños pequeños, era necesario dotar al Plan de una canasta de productos cuya entrega rotara semanalmente y que, durante el mes, completaran lo que se consideraba una canasta de alimentos para el grupo familiar. Los funcionarios de aquella etapa afirmaban que:

“... hemos constatado que no podemos atender a una persona en su situación de carencia de nutrientes a través de un alimento único. Luego observamos que la familia humilde es mucho más solidaria que nuestra familia de clase media. Se comparte todo. Si hay un vaso de leche fortificada, ese vaso de leche lo distribuyen entre todos.”

(Ministerio de Desarrollo Humano 2004: 6)

Paulatinamente, se fueron incorporando visiones tendientes a relacionar el acceso a los alimentos como uno de los derechos sociales más importantes garantizados por el Estado. Este pasaje puede entenderse mejor como el intento de pasar de una concepción normativa de las necesidades a un marco de acuerdo entre actores sociales para la definición de las mismas. Tal como refiere Bustelo (1996:9):

“Los planificadores que pretenden servir a las necesidades humanas de los grupos sociales más postergados y son conscientes de los problemas de equidad y concentración del poder, necesitan identificar estas necesidades desentrañando la trama de fuerzas que se oponen a su satisfacción”.

Sin embargo, a lo largo de las sucesivas reformulaciones se constata en los documentos que muchos de los criterios de focalización, de implementación y de distribución, como por ejemplo la distribución de alimentos básicos y específicos, continuaron siendo los mismos. En este sentido, la *fijación normativa* de necesidades siguió siendo el eje de la planificación. Nuestro interrogante ahora se dirige a comprender cómo se inserta la tarjeta en una estrategia discursiva que pretende marcar una frontera en el tratamiento de las necesidades alimentarias de los sectores sociales beneficiados.

3.2 La Tarjeta Alimentos:

"La Tarjeta Alimentos es la política social del siglo XXI"

(MDS, Agosto 2008)

Según las fuentes analizadas provenientes del ministerio, La tarjeta "alimentos" está teniendo una incorporación gradual en los barrios Vida⁴ donde paulatinamente se entregan las tarjetas de débito electrónicas en reemplazo a la entrega de productos alimentarios que se efectuaba en el domicilio de las manzaneras. Hasta el momento, la entrega de leche fluida para niños menores de cinco años continúa efectuándose bajo la misma modalidad.

Entre las ventajas que se indican, la tarjeta permite: comprar las marcas que se quieren, acceder al tipo de producto que quieran las familias y, además se puede incorporar alimentos que antes no conseguían a través del Plan, como productos frescos y carnes.

"(La tarjeta permite) elegir libremente los alimentos, el comercio y el horario donde comprarlos. Acceder a ofertas y promociones de diferentes comercios. Obtener una devolución del IVA del 5% en las compras." (MDS junio 2008).

Dijimos anteriormente que encontramos en los textos internos del Ministerio y también en las notas periodísticas y en las afirmaciones de funcionarios un intento por mostrar una diferencia con las anteriores modalidades de entrega de alimentos que de a poco fueron perdiendo su impronta nutricional y técnica para ser ahora interpeladas como modalidades asistencialistas y dirigistas. La tarjeta, que llega en los casos de familias con más de un hijo menor a cinco años, a 100 pesos, aparece ahora como el motor de cambio de la política de asistencia alimentaria.

*"... (El ministro) destacó la importancia de que las mamás tengan **autonomía para comprar la comida que quieren para sus hijos** y no conformarse con las bolsas de porotos, polenta y fideos que entregaba el Estado.* (MDS agosto 2008)

*"... con la nueva tarjeta, las madres **podrán elegir qué alimentos comprar** y no será el Estado el que decidirá la dieta de los niños, como ocurría con los bolsos."* (MDS Julio 2008)

Como dijimos anteriormente la intención del discurso se centra en presentar una nueva modalidad de atención tendiente a superar las actuales suponiendo una nueva forma de conceptualizar las necesidades alimentarias de los asistidos. En este sentido, podemos decir que la tarjeta se presenta como el salto cualitativo que deja atrás a una política antes asistencialista. Ya no hay líneas de acción tendientes a modificar las prácticas alimentarias de

⁴ Barrios que fueron incorporándose a la red del Plan bajo un criterio de focalización territorial en 51 distritos de la Provincia de Buenos Aires.

los beneficiarios o ajustarlas a lo que establecen los planificadores. Ahora, los beneficiarios pueden “elegir” qué comprar. La tarjeta representaría un vehículo para “la autonomía” y “la libertad” -restringidas a un monto que cubre la mitad del valor de la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente- para “mejorar la alimentación familiar”.

3.3 Vieja política, nueva política

De acuerdo a las características que marcan la literatura sobre análisis de política pública existen momentos más o menos propicios para insertar cambios en las políticas que obedecen a oportunidades específicas entre un marco de posibles acciones. En este sentido, Subirats, (2001:261) afirma que *“Se trata de una asociación de hechos que posibilita la oportunidad; a partir de ellos se plantea una nueva posibilidad para que se adopten decisiones. Y esa oportunidad puede, o no, ser aprovechada por los actores que tratan de impulsar su resolución, mientras que tratará de ser bloqueada por parte de quienes consideran lesivos a sus intereses una modificación de la situación.”* Entendemos que de acuerdo con lo señalado por los autores citados, el momento definido para un cambio dentro del Plan se relaciona con la presentación pública de la nueva gestión de una intención reformadora de la política social en la Provincia marcando una ruptura con aquello que se considera ya tradicional en la misma; asistencialismo, focalización y fragmentación. Tomando como punto de partida esta presentación pública de un nuevo marco para las políticas, situaremos los textos y materiales analizados marcando oposiciones, contradicciones y referencias claves del nuevo discurso de la política social. En este punto, nos interesa saber como se caracteriza la trayectoria previa del Plan y la nueva modalidad conjuntamente. Creemos que los cambios que se produjeron en las sucesivas administraciones provinciales han ido generando situaciones y ventajas para la innovación, dentro del Plan tal como lo indica Illari (2004). Estas ventanas de oportunidad, pueden ser analizadas también en los documentos bajo la práctica discursiva basada en la oposición y la diferenciación entre lo viejo o aquello que es necesario modificar y lo nuevo o lo que se va a implementar. Es así como surgen en el análisis oposiciones, que dotan de sentido los términos que se utilizan para distinguir la nueva situación de la anterior. Presentaremos tres pares de oposiciones discursivas que marcan este cambio.

3.3.1. Asistencia alimentaria/ Política alimentaria

Encontramos en primer lugar, un intento por diferenciar la asistencia alimentaria de la política alimentaria. La política alimentaria como concepto pretende desplazar a la asistencia a secas. Si bien la política alimentaria refiere a la integralidad de políticas que se relacionan con todo el circuito de producción distribución y consumo de alimentos, el concepto parece cubrir de legitimidad la nueva modalidad.

"Vamos a poner en marcha, a partir del mes de febrero, un conjunto de cambios en la política alimentaria (...) Por ejemplo, al cambiar la política alimentaria, las manzanas no van a tener el rol de entregar alimentos pero van a tener el rol central en controlar los servicios de salud y educación (...) empezar a apoyar en lo que tiene que ver con la mejora nutricional", remarcó. (Diario El Día febrero 2008)

"De esta manera, el gobierno bonaerense pondrá en marcha en febrero una modificación en el sistema de política alimentaria, con la implementación de una tarjeta con la que cada titular podrá adquirir el tipo de alimento que requiera el grupo familiar, según se informó oficialmente." (La Nación agosto 2008)

Consideramos que la opción por conceptualizar a la política de asistencia alimentaria como política alimentaria podría explicarse a partir de la intención por trazar un horizonte de legitimación distinto al manejo tradicional de los subsidios al consumo de alimentos. En nuestro país y también en la región, la política alimentaria viene sufriendo una serie de limitaciones en términos de control, regulación en todo el circuito de producción, distribución y consumo de alimentos por parte de la esfera estatal constatándose un crecimiento de las políticas de subsidio al consumo de alimentos para sectores con necesidades alimentarias no cubiertas. En relación a este crecimiento, Hintze (1994: 183) afirma que:

"... la transición a la década del noventa muestra, sin embargo, un peso decreciente de concepciones multisectoriales de problema alimentario, conjuntamente con el incremento de políticas orientadas a algunos de los componentes específicos (del problema alimentario). Ello deriva en un doble y simultáneo proceso de limitación de las políticas y de las concepciones que las sustentan..."

Consideramos que, el sentido de distinguir políticas alimentarias frente subsidios en dinero o en especie se orienta a recomponer una concepción de política alimentaria que incluye la producción, la distribución y el consumo de los alimentos bajo la regulación y la intervención estatal.

3.3.2. Asistencialismo / ampliación de derechos sociales

El problema del acceso al alimento es un eje básico de la política. Continúa siendo "el" problema que las políticas deben atender, sorteando ahora problemas derivados de las

anteriores modalidades de implementación de programas, vinculados con la discrecionalidad, el clientelismo, entre otras.

"...el ministro agregó que "este es un cambio que es mucho más que una tarjeta, porque se terminan las intermediaciones y se le da libertad a las familias para que puedan decidir qué alimentos comprar y dónde hacerlo. Salimos del asistencialismo para ir a un modelo de promoción y derechos". (MDS, abril 2008)

"El ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (...) destacó que "en torno al desarrollo infantil, el tema central es el acceso a la alimentación" (MDS, agosto 2008).

"...lo que queremos es un mecanismo en donde los planes sociales se vayan reemplazando paulatinamente por trabajo, producción y posibilidades de mejoras alimentarias". (El Día, febrero 2008)

Como vemos, la política alimentaria aparece ligada a intenciones de desinstitucionalizar la gestión de las necesidades por parte del Estado y a enmarcarlas en la promoción de los derechos sociales y la ampliación de la ciudadanía social.

3.3.3 El bolsón de alimentos/ la tarjeta

La tarjeta es considerada como un medio de libertad de compra y además la expresión de la nueva política frente a la antigua política de distribución de alimentos.

A partir de ella, la entrega de alimentos adquiere una valoración negativa que se relaciona con el paradigma anterior de la política. Bajo el concepto de *bolsón de comida*, encontramos apelaciones que evidencian el carácter asistencialista, ineficaz y normativo de la anterior modalidad.

"... (La tarjeta representa) un esquema de asistencia social que se enmarca dentro del Plan "Más Vida". El mandatario provincial se mostró muy satisfecho al ver "la evolución de estas políticas sociales, que reemplazan los tradicionales bolsones de alimentos" (El Día febrero 2008)

"El gobernador y sus colaboradores sostienen que este sistema sirve, además, para evitar manejos dudosos de bolsones de alimentos y planes sociales. Por ejemplo: el tipo de manejos irregulares que se le adjudican a (Municipio de General) Rodríguez. (La Nación Enero 2008)

Ahora bien, la pregunta que suscita nuestra búsqueda sería ¿por qué no resulta útil y eficaz la entrega de productos como modalidad de intervención y, en cambio, la entrega de dinero en

una tarjeta de débito resolvería por sí misma los problemas que acarrea la política social tradicionalmente? Podríamos responder provisoriamente que la estrategia de legitimación política se sienta centralmente en este cambio. En este sentido, creemos que la intención de la “nueva política” es la de acercar la definición e implementación del Plan a las necesidades de los beneficiarios

“La implementación de esta nueva modalidad permitirá a las beneficiarias elegir qué alimentos comprar, dónde comprarlos y cuándo comprarlos, con lo cual se genera autonomía y poder de elección”. (El Día Abril de 2008)

“Con esto avanzamos en la cobertura alimentaria de las familias y, sobre todo, le damos autonomía y libertad a las madres para que puedan elegir qué es lo mejor para sus hijos”, explicó (el ministro).” (MDS Agosto 2008)

Encontramos una conexión central en torno a este proceso de legitimación de la política que vincula poder de compra y el acceso a la alimentación adecuada con el uso de la tarjeta. Esto supone que, las intervenciones del Plan en materia alimentaria se efectuaban bajo la imposición de lo que se consideraba “desde arriba” cuáles eran los alimentos necesarios para el grupo familiar limitando la autonomía de las familias para decidir que comer

4. La búsqueda de consenso en torno a la alimentación

Los pares de oposiciones que describimos anteriormente parecieran sugerir que las políticas de alimentación se consolidan como ejes fuertes de la búsqueda de consenso político ideológico dentro de los aparatos estatales.

Siguiendo las indicaciones de autores que entiende la construcción de políticas sociales como producto de las intenciones por generar consenso, persuasión o adhesión en la definición necesidades sociales, (Krmpotic 1999, Fraser 1989), creemos que los documentos expresan estas conexiones, apelando al sentido común entre las representaciones sobre necesidades alimentarias de la población y el modelo en que son o deberían ser atendidas. En este sentido, en la confluencia entre el sentido común y la orientación del discurso hacia la imposición de determinados contenidos legitimatorios de la política y el poder Andrich (2004: 64) considera que *“ Encontramos en este punto el rasgo fundamental del análisis crítico del discurso que se centra en cómo se transmite y se crea el poder social a través de los usos verbales: tanto por la persuasión lingüística, como por ese simple contagio que puede producir un discurso*

que se plasma a través de la repetición de ideas y conceptos que se suponen aceptados por todos”

Un buen ejemplo de esta operación podría encontrarse en el spot televisivo del gobierno de la Provincia de Buenos Aires presentando la tarjeta alimentos. Bajo la voz de una beneficiaria se afirma: “Ahora sí puedo comprar lo que necesito”. Consideramos que también aquí se plasma un intento discursivo por acercar las políticas a las necesidades de los destinatarios. Siguiendo con el mismo análisis, este tipo de estrategia podría ser entendida como “homologación de posiciones” entre los que llevan a cabo la política y los destinatarios. En palabras de Bourdieu la homologación significa: *“la homología entre la posición dominada de los productores de bienes culturales en el campo de poder (o en la división del trabajo de dominación) y la posición en el espacio social de los agentes más enteramente desposeídos de todo medio de producción económica y cultural.* Bourdieu (1990:300). Para el autor, la confluencia de las situaciones de los dominados y dominantes dentro del campo del poder político se realiza bajo estas prácticas discursivas que intentan borrar diferencias y desigualdades sociales entre los detentores del poder simbólico y los sectores subalternos. Este es el sentido que queremos manifestar cuando explicitamos la intención discursiva de acercar las modalidades de atención de las necesidades de la política social con las representaciones de las necesidades de los sectores destinatarios de la misma. No obstante estas diferencias de peso relativo, en el próximo apartado nos encaminamos a distinguir aquellos aspectos que conforman el discurso del Plan que indican continuidades con las concepciones anteriores.

5. Elementos de continuidad en la implementación y planificación del Plan.

Dijimos antes que encontramos en el material analizado elementos de ruptura con lo que se pretende un paradigma anterior de la atención de las necesidades alimentarias de cara al nuevo modelo de atención. Sin embargo, creemos que en la polisemia en que se articulan los contenidos y conceptos utilizados para referir al nuevo modelo aparecen situaciones de continuidad con el modelo anterior que pueden ser leídas como contradicciones inherentes a todo discurso político. En este sentido, indicaremos dos elementos de continuidad que resultan los más importantes para nuestro análisis.

5.1. La fijación de los umbrales de satisfacción

Dentro de estos elementos de continuidad que evidencian los documentos y el resto del material analizado, la visión de las necesidades alimentarias sigue estando pautada por

critérios de atención focalizada encuadrados en la atención de necesidades básicas y de mínimos biológicos Álvarez (2005) Max Neef (1986) Como indicábamos más arriba partir de una concepción determinada de necesidades también se define una modalidad de atención subyacente. En este sentido creemos junto con Álvarez (2005: 240) que, en las instancias de planificación e implementación de las políticas sociales,

“opera un discurso de verdad que naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen pobreza como porque promueve políticas sociales y económicas que (...) mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos o en el denominado umbral de ciudadanía.”

Consideramos que existe a lo largo del material analizado una intención ordenadora de las necesidades sin hacerla explícita. Afirmaciones que indican el cese de las intervenciones en la alimentación familiar se orientan en este sentido. Las necesidades son definidas junto con sus satisfactores desde el mismo lugar de enunciación bajo otra modalidad discursiva: acercar la definición de las a las representaciones de los beneficiarios. Dentro de los elementos de continuidad en los cambios del Plan seguimos observando que esta concepción de los mínimos biológicos y de la concepción de las necesidades alimentarias restringidas a los mismos, continúa teniendo vigencia. Cabe destacar que si bien en la presentación del programa se pone el énfasis en un cambio cualitativo en el manejo de estos umbrales en torno a la mejor calidad pretendida de los alimentos que consumen las familias, el criterio de satisfacción continua siendo establecido bajo la idea de una “satisfacción básica” de la alimentación familiar en términos cuantitativos.

5.2. Los criterios de selección de los beneficiarios

¿Cómo se caracteriza a los beneficiarios?

En torno a la selección de beneficiarios se construyen también discursivamente órdenes normativos en relación a la fijación mínima de satisfactores para personas “que carecen”. En este sentido, Raggio (2003: 221) indica que: *“Así, la satisfacción de las necesidades de alimentación, vivienda, salud, y educación, si no puede realizarse a través del mercado, se convierte en prestaciones de los programas focalizados para quienes demuestren merecerlos. Quines resultaron los perdedores del modelo tendrán que realizar “sacrificios y esfuerzos para merecerlas en porciones mínimas y degradada”*

Bajo la asociación recurrente que estipula como deficiente la alimentación de los destinatarios de la prestación, ahora, con los mismos criterios de focalización se los presenta como portadores una creciente libertad de consumir mejores productos porque se dispone de mayor cantidad de dinero, que no supera los 100 pesos por hogar, para la compra.

“... (El ministro) Puntualizó también que la Tarjeta Alimentos "aumenta además el poder de compra de los beneficiarios, debido a que hoy la provincia entrega alimentos por un valor aproximado de 35 pesos mensuales y la tarjeta será de 80 a 100 pesos, según cantidad de hijos menores de 6 años". (El Día Febrero 2008)

Aunque las referencias al consumo alimentario de los beneficiarios están centradas en la ampliación de los productos para la compra y la mayor disponibilidad de dinero, objetivo central de la nueva tarjeta es oportuno indicar que en lo que respecta a su situación de destinatarios del beneficio, los criterios con los que se los selecciona no cambiaron. Los criterios de focalización, como indicamos anteriormente, se efectuaron sobre la base de la modalidad anterior. Consideramos que los criterios de selectividad y las nociones de necesidades alimentarias que estos representan también son indicios que marcan continuidades entre una modalidad de atención y otra. En este sentido, podríamos concluir que también en este punto, el discurso construido apunta a generar orientaciones de la política social legitimantes del orden político tal como lo expresa Vaccarisi (2005: 133) cuando afirma que: *“En el campo de las políticas sociales se impulsa una significativa flexibilización del gasto social, se definen mecanismos de compensación social que atenúen la oposición de los sectores más pobres, se construyen instrumentos de selectividad que permitan atender los problemas sociales más desestabilizadores del ordenamiento político”*.

6. Reflexiones finales:

Luego de haber analizado los primeros documentos sobre la última reforma del Plan Más Vida junto con el material proveniente de los medios de comunicación sobre la tarjeta alimentos, notamos en la definición de necesidades alimentarias, que fuimos rastreando, existe una incorporación de términos y conceptos teóricos que se constituyen en ejes comunicacionales y orientativos de la política. Ellos se comprenden en el marco del lenguaje legitimatorio de las políticas sociales y de las acciones que se despliegan dentro de ellas dirigidas a atender necesidades “básicas”. Bajo los pares de oposiciones: asistencia alimentaria/política alimentaria, asistencialismo/ promoción de derechos, entrega de comida /tarjeta, observamos cómo conceptos provenientes de referencias y aportes teóricos sobre las

necesidades y las políticas alimentarias son recuperados en muchos casos para afianzar una dirección opuesta a la “vieja” política en la trayectoria del Plan. Hemos visto también como además de los elementos de oposición entre una modalidad de atención y otra existen puntos de continuidad que permiten completar el análisis del lenguaje político que se construye en las transiciones y en los cambios coyunturales de la política pública. Vemos como la intención de otorgar marcos de discusión y definición conjunta y consensuada para la definición de necesidades alimentarias se constituye en parte de la trama de legitimación y orientación discursiva de la política social en cuestión. Consideramos que luego de situar la reformulación del plan en el entramado discursivo y legitimatorio de la política ministerial, sería coherente concluir que estos cambios responden a cambios en la gestión y su consiguiente necesidad de legitimación política que a verdaderos cambios organizacionales. Particularmente en la implementación de la Tarjeta alimentos nos encontramos con la continuidad de elementos ya característicos en la definición de la atención de necesidades alimentarias. El monto percibido a través de la tarjeta y los criterios de selectividad y focalización de los destinatarios son elementos que se asocian más con la vieja política que se viene queriendo erradicar que con la necesaria ampliación de los derechos a una alimentación adecuada de la que tanto se hace referencia en el material analizado.

Bibliografía

- Aguirre, Patricia. 2005. *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*, Ciepp/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Alonso Luis Enrique 1998. *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*, Editorial Fundamentos colección Ciencia,
- Álvarez, Sonia 2005. Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En: Álvarez, Sonia (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, pp. 239-272. CLACSO. Buenos Aires.
- Andrich, Marta 2004 *Alimentos, palabras y poder. Análisis de cinco hipótesis*. Antropofagia, Buenos Aires
- Barquera Simón, Dommarco Juan Rivera, Gasca García Alejandra, Políticas y programas de alimentación y nutrición en México. En *Salud Pública de México* vol. 43, número 5 Cuernavaca, 2001.
- Bourdieu, Pierre 1990 *Espacio social y génesis de las “clases”* en Bourdieu, Pierre, *Sociología y Cultura*, Grijalbo/Consejo Nacional para la Cultura y las artes, México DF, México
- Bustelo, Eduardo 1996. *Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 92*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Costa Rica. San José.

- Boltvinik Julio 2005 Ampliar la mirad. Un nuevo enfoque de la pobreza y le florecimiento humano En *Papeles de población*, número 44 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- Dietterlen, Paulette 2003 La pobreza: un estudio filosófico, FCE, México.
- Fairclough, N. y Wodak, R. (1997); Análisis crítico del Discurso. En: T.A. Van Dijk (ed.) *Discourse as Social Interaction*.
- Fraser, Nancy, 1989, *Talking about needs: interpretative contests as political conflicts in Welfare State societies*, Ethics 99, Universidad de Chicago.
- Gouhg Ian, 2003. capital global necesidades básicas y políticas sociales, Miño y Dávila / CIEPP, Buenos Aires.
- Hintze, Susana.1994. Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina En: Grassi, et Al. *Políticas sociales y ajuste estructural Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, 175-219 Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Ilari Sergio 2004, *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del Plan Vida al Más Vida*. Provincia de Buenos Aires, Argentina. Instituto Interamericano para el desarrollo social
- Ilari, Sergio (2006) *Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la Gestión social*, Revista Circunstancia, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, ISSN 1696-1277, Año IV, Número 11, Madrid, Septiembre de 2006.
- Krmpotic, Claudia. 1999. *El concepto de Necesidad y políticas de bienestar*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Majone Giandomenico. 1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Fondo de Cultura Económica, México.
- Max Neef, Manfred, et Al., 1986, Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. En *Development Dialogue* número especial. Chile.
- Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires 2003 *Plan Más Vida* La Plata.
- Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires 2004. *Primer Foro sobre estrategia alimentaría en la Provincia de Buenos Aires*.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires 2008 Plan Más Vida tarjeta alimentos.
- Ortale, Susana 2003a. *Prácticas y representaciones sociales sobre desnutrición infantil primaria en el Gran La Plata*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata.
- Ortale, Susana 2003b. Pobreza y alimentación familiar. Reflexiones con base en estudios locales. *51 Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile, Chile*.
- Ortale Susana 2007 La comida en los hogares. Estrategias e inseguridad alimentaria. En Eguía Amalia y Susana Ortale (coord) *Los significados de vivir en la pobreza*, Biblos, Buenos Aires.
- Ortiz Moncada, María; Ruiz Cantero María, Álvarez Dardet Carlos, 2006 *Análisis de la política de nutrición en Colombia* en Revista de Salud Pública año/vol. 8 número 1 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Raggio Liliana. 2005 La disputa política por el reconocimiento de las necesidades. Reflexiones acerca de la contribución de la metodología cualitativa para su estudio. Montevideo: *VI reunión de antropología del MERCOSUR*.
- Raggio Liliana 2003. Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios. En Lindenboim, Javier, y Claudia Danani (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: biblos,.
- Repetto, Fabián, 2001 *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90* Informe elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires.
- Santarsiero, Luis “El Plan Más Vida como componente de las estrategias de consumo alimentario en hogares de Barrio Esperanza”. En Amalia Eguía y Susana Ortale (coord.) (2007) *Los significados de vivir en La pobreza*. Biblos. Sometido a referato interno y externo organizado por la Secretaría de Investigaciones de la Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación. (ISBN: 9789507866401).
- Sen Amartya, 2000 *Desarrollo y Libertad*, Planeta (Colección Documento), Barcelona.
- **Subirats**
- Vasilachis de Gialdino, Irene. (2007), *Representaciones sociales y discurso político: Las personas pobres y las situaciones de pobreza*, CEIL/PIETTE/CONICET, Buenos Aires.
- Vaccarisi, María 2005. Asistencia Social y Políticas alimentarias. Tensión entre legitimación y control social. *En: Favaro, Orieta (coord) Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*, pp.127-146. La colmena Editorial. Buenos Aires.
- Portal web del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (<http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/>)