



12 & 13

SEPTIEMBRE

DISPUTAS POR EL ESTADO, LA DEMOCRACIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y PODER POPULAR

Título: Políticas alimentarias del Estado Nacional en la gestión Cambiemos. Cambios de implementación y en la relación con las organizaciones sociales.

Autores:

Juan Ignacio Lozano (IETSyS-FTS-UNLP y Depto Cs Soc. UNLu)

juanignaciolozano@yahoo.com.ar

Juan Bautista Sala (IETSyS-FTS-UNLP y IUNMA) bautistasala@gmail.com

Resumen:

Las políticas alimentarias tienen un recorrido en nuestro país vinculado a la implementación de medidas neoliberales, las que se crearon y fortalecieron como respuesta a la desestructuración del mundo del trabajo, de la pérdida de eficacia de las instituciones y sobre todo de la emergencia de la inseguridad alimentaria.

El gobierno de Cambiemos, combina una fuerte desregulación de la economía, con una persistente devaluación y consecuentes pérdidas de poder adquisitivo del salario y el aumento en el precio de los alimentos. En territorios de relegación donde la presencia estatal es baja, cobra relevancia la presencia de organizaciones sociales para garantizar las necesidades de subsistencia de las personas.

En el marco del proyecto de investigación "Organizaciones sociales de tradición nacional popular a partir del gobierno del Frente Político Cambiemos: Un estudio de casos sobre la reconfiguración de las prácticas en el territorio y vínculos con el Estado en la región capital", dirigido por la Dra. Ana Arias, nos preguntamos en esta exposición acerca de los procesos observados en torno a las políticas alimentarias, en cuanto a su concepción, implementación y la relación con las organizaciones.

Palabras claves: Estado – Políticas Alimentarias – Organizaciones Sociales

1- Introducción a las políticas alimentarias. Algunos rasgos de la gestión cambiamos

La política alimentaria, como la conocemos hoy, tiene su origen en la década de los 80, ya con las consecuencias económicas, sociales y laborales del modelo aperturista instaurado en la última dictadura militar.

El Programa Alimentario Nacional de 1984 conocido como la “Caja P.A.N.”, que si bien en un principio era transitorio, se transformó en el punto de partida de una política que con idas y vueltas, continua hasta la actualidad. (PALACIOS, PREUX, & SALA, 2018). El P.A.N. “es la primera política de asistencia alimentaria dirigida a suplir en el marco de la pobreza creciente, la imposibilidad de muchas familias de cubrir sus necesidades nutricionales.” (IERULLO, 2009, p. 9)

A partir de este momento el Estado, empezó a instrumentar a través de diversos organismos de distintos niveles jurisdiccionales, un trabajo de articulación con las organizaciones no gubernamentales y los vecinos que impulsan nuevos y viejos merenderos y/o comedores en sus viviendas. Al respecto el informe del Concejo Social de la UNLP especifica que en su relevamiento “el dato más contundente es el crecimiento exponencial de los servicios de distribución de alimentos en los últimos 3 años. (UNLP CONSEJO SOCIAL, 2018, p. 4)

Por lo que las políticas alimentarias crecen en términos institucionales y cuantitativos, como compensación por los costos sociales de la política neoliberal. Y da cuenta del traspaso de responsabilidades de ejecución de la política social a actores de la sociedad civil, que se impulsara con la reforma estatal desarrollada en los 90, al desconcentrar y descentralizar funciones y recursos a las jurisdicciones locales y lo que llama el “tercer sector.” Desde otra perspectiva cabe entender que las organizaciones sociales brindan servicios sociales y familiares que el Estado no presta, o bien, presta a través de las organizaciones podría pensarse esta estructura de mediación como parte de los límites borrosos que configuran el Estado. (BOB, 2014)

Una consecuencia de dichas modalidades ha sido una marcada heterogeneidad en su implementación, una marcada dispersión en la respuesta y efectividad en la distribución de alimentos en territorios relegados. En la gestión de Cambiamos, desde 2015, se observan una serie de procesos que profundizan ciertas tendencias. Concretamente nos referimos primero a una **desprofesionalización de la asistencia**, proceso que se observa en muchas políticas al interior del Estado nacional. Otro proceso es la constante **reducción presupuestaria relativa** en las políticas alimentarias, cuando es el rubro que ha aumentado por encima de la inflación (IRUELO,

2018) y la **concentración de las organizaciones sociales** en su relación con el Estado.

2- Desprofesionalización de la asistencia social en la Política Alimentaria.

Los cambios en las políticas sociales de “Cambiemos”

Actualmente el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) vigente cuenta con las siguientes Modalidades de intervención¹:

-Tarjeta alimentaria federal: se implementa mediante Convenio con la Provincia. La tarjeta cuenta con un aporte tanto de la Nación como de la provincia.

-Tarjeta alimentaria centralizada: La tarjeta alimentaria centralizada se paga directo al titular de la Tarjeta (se acredita el dinero desde el MSyDS de la Nación).

-Comedores Escolares: El Programa se implementa mediante Convenio con la Provincia.

-Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias (Merenderos): se implementa mediante Convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil que están formalmente constituidas.

-Asistencia Alimentaria Directa: entrega de módulos alimentarios con Organizaciones de la Sociedad Civil que no necesariamente están formalmente constituidas.

-ProHuerta y Proyectos Especiales: se implementa directo con la Comunidad/Destinatarios.

-El Programa *Abordaje Comunitario (PAC)*: (comedores comunitarios): se implementa mediante Convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil formalmente constituidas. El mismo es ejecutado por la Dirección Nacional de Políticas Alimentarias, con la supervisión del PNUD.

El PAC se incorpora al Plan con el objeto de dar respuestas a la emergencia alimentaria como consecuencia de la crisis de 2001-2002 para lo que se propone financiar el servicio de prestaciones alimentarias comunitarias en los aglomerados urbanos con mayores índices de pobreza e indigencia del país. A partir de ese propósito inicial y urgente, vinculado con el derecho a una alimentación suficiente y de calidad.

En total el proyecto asiste a aproximadamente 1250 Organizaciones Comunitarias en los aglomerados urbanos de todo el país; supervisados por agentes territoriales del ministerio a razón de 13 comedores por supervisor de promedio.

1 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Alimentarias: “Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social.” Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>. Consultado el 10-6-19.

Si bien se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los comedores, Abordaje Comunitario es un programa de co-financiamiento que supone que las organizaciones aportan recursos provenientes de otras fuentes. A tal efecto, y para llevar adelante los servicios alimentarios, los referentes despliegan una diversidad de actividades para conseguir recursos, que incluyen la gestión de distintos programas de las diferentes jurisdicciones y actividades específicas para juntar fondos, entre otras. En este sentido, algunas instituciones cuentan con los aportes de los programas alimentarios provinciales y municipales (tarjetas), y específicamente en la provincia de Buenos Aires con las Unidades de desarrollo Infantil (UDI). A su vez algunas de ellas, contaban hasta julio del 2016 con la colaboración de los titulares del Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja- Ellas Hacen) que desarrollaban actividades socio comunitarias en los comedores, llevando adelante las prestaciones alimentarias.

A partir, de la Resolución 592/16 del Ministerio de Desarrollo Social, se reconfiguró el PRIST de tal manera que su principal objetivo está orientado a realizar capacitaciones en vistas a lograr una mejora en la calidad de vida y en la empleabilidad. Estas transformaciones y, posteriormente, la sustitución del PRIST por el Programa Hacemos Futuro² afectaron el funcionamiento de los comedores que contaban con la colaboración de titulares del programa para el desempeño de tareas cotidianas.

El financiamiento a organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios constituye el principal eje de acción. El cual entre 2006 y 2016 se complementaba con 2 ejes más: “Niñez, Adolescencia y Género”; Articulación y Fortalecimiento institucional. Pero la AGN en su informe de evaluación informa que “en la Revisión I, realizada en 2016 para ampliar el plazo del PAC hasta marzo de 2020, se prevé una reducción progresiva de los beneficiarios del PAC y se elimina el eje programático Niñez, Adolescencia y Género.” (A.G.N. , 2018)

3- Reducción presupuestaria en las políticas alimentarias

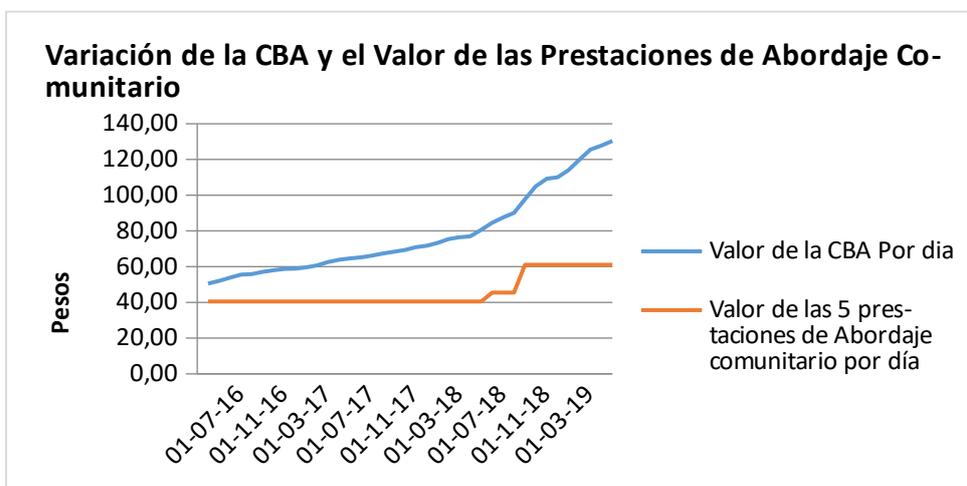
Si analizamos los montos previstos en los presupuestos alimentarios de 2018 y 2019 la variación nominal es solamente de +26,1%, muy lejos de la inflación promedio. El recorte en asistencia alimentaria se profundiza si se analiza el futuro que tendrían las transferencias que se realizan a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas tarjetas alimentarias y comedores escolares. Recordemos que en el esquema de política social de nuestro país, la asistencia alimentaria es gestionada

² Nos referimos a los cambios operados en el entonces conocido Programa como el “Argentina Trabaja” (Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) a un movimiento al Programa “haciendo Futuro” operando mediante el fortalecimiento de la responsabilización individual de los destinatarios con un fuerte sentido meritocrático, al convertirlo en un subsidio a la capacitación o a la formación.

principalmente por los gobiernos subnacionales a través de la descentralización de fondos.

En lo que respecta a la asistencia alimentaria, no se previó un aumento considerable respecto del PAC, el cual brinda asistencia directa solamente a 1.224 organizaciones de todo el país. (IRUELO, 2018) y se observa una sostenida reducción relativa del financiamiento.

Al respecto, cabe señalar que el financiamiento del programa PAC se realiza a partir de asignar valor las cinco prestaciones alimentarias con que se trabaja de las cuales, por lo general, los comedores brindan una o dos. Los montos asignados se actualizan de forma no regular y se observa un significativo retraso. Como se puede observar en el cuadro y el grafico presentados a continuación la comparación de los montos de las prestaciones con la canasta básica alimentaria da cuenta de ello. Dado que en abril de 2016 la suma de todas las prestaciones diarias ascendía a un total de \$ 40,5 (Desayuno \$5 almuerzos \$11, meriendas \$5; meriendas reforzadas \$8,5 y cenas \$11) lo que representaba un 80% de la canasta Básica Alimentaria para adulto equivalente por día, que tenía un costo de \$50,48 (\$1514,53 mensual). Para el mismo mes del año vigente la sumatoria de los montos asignados representan el 48% (\$61 contra 127, 78).³



Mes	Canasta básica	Valor de la CBA Por día (/	Valor de las 5 prestaciones de	Proporcion de la prestaciones de
-----	----------------	----------------------------	--------------------------------	----------------------------------

³ Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Variaciones porcentuales mensuales e interanuales. Abril 2016 a enero de 2019 https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/serie_cba_cbt.xls y Datos de extensiones de convenios de financiamiento entre el MDS y org. sociales.

	alimentaria - En \$	30)	Abordaje comunitario por día	Ab Com en relación a la CBA
abr-16	1.514,53	50,48	40,5	80,22
abr-17	1.915,47	63,85	40,5	63,43
abr-18	2.308,11	76,94	40,5	52,64
abr-19	3.833,28	127,78	61	47,74

4- De la relación entre Estado y organizaciones sociales

En trabajos anteriores encontramos un proceso que hemos denominado de **centralización en las organizaciones**. Con esto se hace referencia a una operatoria que identificamos vuelve a colocar (al menos en el escenario estudiado) a las organizaciones como centro de la gestión de los principales programas. Es decir, determinadas organizaciones que se encuentran nucleadas en torno a la *CTEP*, que es la -Confederación de Trabajadores de la Economía Popular- participan de una denominada “mesa” de negociación con representantes de alto rango gubernamental (ministros y/o sus representantes). Dada esta instancia son las mismas organizaciones las que luego en el espacio territorial distribuyen y organizan las denominadas “altas” y “bajas” de las personas destinatarias de los programas sociales. En especial esta operatoria se identifica centralmente para el caso del Programa Argentina Trabaja, denominado comúnmente por los y las entrevistadas como las “*Cooperativas*” y desde el año pasado a partir de la disolución del PRIST con los Proyectos Productivos Comunitarios (PPC) y el Salario Social Complementario (SSC) Aquí se visualiza un cambio significativo, no tanto en la implementación del programa dado que la propuesta de trabajo, su organización, etc. son por lo general viabilizados por las organizaciones como lo era desde el comienzo del mismo. Limitando el acceso a estos recursos a organizaciones locales más pequeñas o sin vínculos con aquellas que de alguna manera monopolizan la vía de ingreso a estos programas.

Los cambios operados desde el Estado también generan un debilitamiento de la mediación de las organizaciones sociales y comunitarias. Esto lo podemos hallar en una serie de programas y los alimentarios no son la excepción.

En este sentido cobra relevancia el aumento significativo que surgen de las entrevistas realizadas a referentes estatales del Programa Asistencia Alimentaria Directa del PNSA de las cuales se desprende que en 2015 se asistía a 192 organizaciones sociales con aprox. 1.250.000 kg de alimentos lo que representa unos 200.000 módulos alimentarios y en 2019 se asiste a 451 organizaciones sociales con 3.750.000 kg alimentos, por lo que se estiman unos 800.000 módulos. De los cuales un 30% se concentran en la CETEP y otro 30% en Barrios de Pie.

Cabe aclarar que según se informan el aumento de estas prestaciones se sustenta a través de reasignación de partidas de otros programas que han quedado sin ejecución. En el mismo sentido referentes de organizaciones sociales entrevistados explican que pudieron compensar las deficiencias de sus financiamientos (Básicamente a través del PAC y de recursos propios) con el aumento de los convenios con el MDS por el programa Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias el cual tienen formas de supervisión en territorio casi inexistentes y rendiciones de cuentas más flexibles .

5- Conclusiones

De lo expuesto hasta el momento se observa que el aumento de la cantidad de organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios producto de un deterioro de los ingresos de las familias, fue acompañado con una reforma de la política social en general y particularmente en la política alimentaria.

Entre los cambios se destacan, la desarticulación del PRIST (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) y la implementación de los programas Hacemos Futuro, Proyectos productivos comunitarios y Salario Social Complementario.

En relación a la Política Alimentaria se puntualizó en la reducción presupuestaria en general y en particular en la reducción paulatina del financiamiento que provee el PAC a las organizaciones sociales que brindan servicios alimentarios y el abandono del eje de intervención "Niñez adolescencia y familia. Paralelamente se observa el crecimiento de los programas con menor acompañamiento técnico-profesional como el de "Apoyo Alimentario a Organizaciones Comunitarias" y La Asistencia Alimentaria Directa también a organizaciones.

Estas transformaciones dan cuenta de un proceso de desprofesionalización y de asistencialización de la política pública. A la vez que brindan pistas para comprender las formas en que se establece la relación Estado- organizaciones sociales en tanto se observa una centralización de las organizaciones sociales y un renovado protagonismo en la implementación de la política social.

Cuando nos referimos a un proceso de asistencialización desprofesionalizada, lo hacemos para dar cuenta de una serie de reformas ministeriales que no hacen más que debilitar la respuesta estatal y aumentar los grados de responsabilidad de las organizaciones comunitarias. Nuevas formas de abordaje asistencial, en detrimento del universalismo creciente registrado entre 2007-2015, se complementa con otro proceso que es la focalización de los programas de asistencia; que como Arias-Gomez-Bisaro sostienen, muta "...desde la perspectiva de derechos a la idea de ayuda. Y la reaparición con enorme centralidad de la pobreza como problema. No estamos diciendo que no había pobreza o que no fuera un problema. Lo que estamos

diciendo es que la identificación de la pobreza como el problema central, desvinculado de lo laboral y de la discusión sobre la desigualdad, es un logro político del macrismo...” (ARIA, GOMEZ, & BISARO, 2017)

6- Bibliografía

7-

- A.G.N. . (2018). *AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN: GESTIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PNSA) CON ÉNFASIS EN EL PROGRAMA ABORDAJE COMUNITARIO (PAC) EN SUS TRES EJES DE ACCIÓN*. CABA: AGN Resolución 240/18.
- ARIA, A., GOMEZ, A., & BISARO, E. (Marzo de 2017). *Apuntes para leer las Políticas Sociales de Cambiemos*. Recuperado el 1 de Agosto de 2019, de Fundación German Abdala: <http://fundaciongermanabdala.org/wp-content/uploads/2018/08/Apuntes-politicas-sociales.pdf>
- BOB, J. (2014). El Estado y el Poder. (I. 1315-5216, Ed.) *UTOPIA Y PRAXIS LATINOAMERICANA*, 19 -35.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2019). *Tablero de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social*. CABA: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>.
- IERULLO, M. (2009). La consolidación de las políticas de asistencia social en el marco del afianzamiento del proceso de familiarización del bienestar.El caso de las programas de asistencia alimentaria. *Jornadas Jóvenes Investigadores*. BsAs: Gino Germani, Consultado 10-10-11 en http://iigg.sociales.uba.ar/jornadas-de-jovenes-investigadores/#5o_Jornadas_de_Jovenes_Investigadores.
- IRUELO, M. (2018). *Informe de Coyuntura N° 10 ¿Es cierto que el Presupuesto 2019 prevé un aumento de las partidas destinadas a las políticas Alimentarias?* CABA, Disponible en: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1102>: CEC. Sociales, UBA.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2016). RES. 592/2016. CABA: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=1038&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2018). RESOL-2018-96-APN#MDS. Argentina: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=1275&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>.
- PALACIOS, S., PREUX, E., & SALA, B. (2018). Acceso a los alimentos en La Plata y Gran La Plata. Nuevos y viejos escenarios. En M. DILORETTO, J. LOZANO, & J. SALA, *¿Cuestión de Clases?* (págs. 51-61). La Plata: edulp http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/65017/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- SECRETARIA DE ECONOMIA SOCIAL. (2018). RESOL-2018-151-APN-SES#MDS. *LINEAMIENTOS PROGRAMA HACEMOS FUTURO*. CABA: <http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social>.

UNLP CONSEJO SOCIAL . (2018). *Relevamiento de sitios de distribución de alimentos del gran la plata*. La Plata: UNLP
<https://unlp.edu.ar/frontend/media/39/15339/68c936c433500e13ae1f691b172b14d5.pdf>.