

La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina

María Victoria Sordini¹ 

¹Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina.

DOI 10.1590/1678-98732230e004

Palabras clave: políticas sociales; programas alimentarios; emergencia alimentaria; destinatarios; cuestión social.

RESUMEN Introducción: La lectura sociológica sobre la cuestión alimentaria en tanto cuestión social permite identificar los medios de cohesión y regulación a través de los cuales se supera, se mitiga, se re-configura o se profundiza el conflicto del hambre. Las políticas alimentarias intervienen en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de amplios sectores sociales que, desde los años setenta, vivencian condiciones de desempleo y empobrecimiento. El objetivo de este trabajo es mapear exhaustivamente los programas alimentarios implementados en el Partido de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires, en el periodo 1983-2020 y observar la presencia de los mismos en las trayectorias biográficas de sus destinatarios. **Materiales y Métodos:** El estudio es cualitativo. Para reconstruir el mapeo exhaustivo se realizó una revisión bibliográfica de fuentes primarias (documentos oficiales) y secundarias (investigaciones académicas) y entrevistas en profundidad semi-estructuradas a técnicos y profesionales que diseñaron, gestionaron e implementaron programas alimentarios en el periodo 1983-2020. Para observar la incidencia de los programas en las personas destinatarias, se implementó el método biográfico en su modalidad relatos de vida, mediante la entrevista en profundidad semi-estructurada. El muestreo es teórico con la técnica bola de nieve. Se entrevistaron 22 personas que se desempeñaron en la jurisdicción nacional, provincial y municipal y a 45 destinatarios/as de 18 a 30 años, de 31 a 55 y mayores de 56 para establecer relaciones intergeneracionales. Para el análisis e interpretación se utilizó el *Software Atlas Ti*. **Resultados:** En el periodo 1983-2020 se declaró la Emergencia Alimentaria por decreto del poder ejecutivo en los años 1984, 2002 y 2019. Se registraron veintiocho intervenciones alimentarias, nucleadas en el objetivo principal de complementar la alimentación de sectores sociales empobrecidos. Se han implementado hasta diecisiete programas simultáneamente. En la nominación de los mismos subyace el carácter paliativo y provisorio de estas intervenciones, ya que son nombrados programas de “asistencia”, “emergencia”, “ayuda”, “complemento”. **Discusión:** La política alimentaria de Argentina se fundamenta en múltiples y simultáneos “programas de asistencia directa” que, lejos de intervenir sobre las causas estructurales de producción, distribución, comercialización, acceso y consumo de los alimentos, despliegan acciones que atienden una emergencia que es permanente. En las trayectorias biográficas que no han revertido sus condiciones de pobreza e integran los sectores focalizados por las políticas sociales desde los años ochenta, el complemento alimentario estatal es permanente, tanto por la simultaneidad en la implementación de diversos programas como por la vigencia consecutiva de los mismos.

Recibido en el 27 de Abril de 2020. Aprobado en el 11 de Junio de 2021. Aceptado en el 2 de Agosto de 2021.

I. Introducción¹

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de los dictaminadores anónimos de la *Revista de Sociología y Política*.

El hambre es un problema social porque cristaliza las relaciones de producción y de expropiación de las energías que el régimen económico y político dispone. La lectura sociológica sobre la cuestión alimentaria en tanto cuestión social, permite identificar los medios de cohesión y regulación social a través de los cuales se supera, se mitiga, se re-configura o se profundiza el conflicto del hambre. Las políticas alimentarias intervienen sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de amplios sectores sociales que, desde los años setenta, vivencian condiciones de desempleo y empobrecimiento (Arakaki, 2011; Gasparini et al., 2019). De esta manera, el Estado implementa estrategias para garantizar el bienestar de la población, configurando los parámetros de necesidad y falta que la sociedad es capaz de soportar.

Desde 1983 se inaugura un período de sucesivas intervenciones alimentarias asistenciales, focalizadas en la pobreza y masivas en su cobertura (De Sena, 2011). Desde allí, todas las administraciones que siguieron continuaron con la implementación de planes alimentarios de manera ininterrumpida (Britos et al.,

Resumen Ejecutivo

Contexto de investigación

En Argentina se declara la Emergencia Alimentaria Nacional por decreto del Poder Ejecutivo desde 2019 hasta diciembre de 2022. Este acto prorroga el mismo decreto que se ha dictado en 2002. En un contexto en el que se profundiza la desigualdad, amplios sectores sociales complementan su alimentación con la intervención de programas alimentarios.

Evidencia previa al estudio

Lo alimentario se ha planteado como una emergencia en 1983 con el Programa Alimentario Nacional. Desde allí, se inaugura un período de sucesivas intervenciones alimentarias asistenciales, focalizadas en la pobreza y masivas en su cobertura que, se implementaron desde la jurisdicción nacional, provincial y municipal. La cuestión alimentaria, en tanto cuestión social, se gestiona manteniendo la organización e integración social a través de las posiciones técnicas para el diseño e implementación de las intervenciones.

Valor añadido de este estudio

La revisión exhaustiva de los PA permite identificar hitos en el problema alimentario de Argentina en el periodo 1983-2020. El mapeo de todas las intervenciones demuestra los modos de nominar a la problemática, los objetivos que responden esa definición del problema, las prestaciones mediante las cuales se materializa la “solución” y el carácter de la población objetivo a la que se dirigen. Se implementan intervenciones puntuales, fragmentadas y repetidas que toman la forma de programas alimentarios y que atienden una emergencia que resulto permanente. Se identifica una lectura intergeneracional sobre la recepción de los programas alimentarios en el hogar. Se reconoce un programa alimentario para cada momento de la vida que ha complementado la alimentación de tres generaciones adultas consecutivas. La primera generación, mayor a 56 años, titularizó la recepción de cajas de alimentos y participó en la organización de comedores comunitarios desde finales de los años ochenta. La segunda generación, entre 31 y 55 años, en su niñez acompañaban a sus padres/madres o abuelos/as a retirar los bolsones de alimentos y almorzaban o cenaban en el comedor comunitario; en su adolescencia, comenzaron a participar en la coordinación y gestión de los comedores comunitarios; en la vida adulta, acompañan a sus padres y madres a recibir la bolsa de alimentos de programas para adultos mayores. La tercera generación, entre 18 y 30 años, durante los años noventa, en su primera infancia, fue destinataria del mismo programa que hoy reciben sus hijos.

Implicaciones de toda la evidencia disponible

Para las trayectorias biográficas que no han revertido sus condiciones de pobreza el complemento alimentario estatal es permanente, tanto por la simultaneidad en la implementación como por la vigencia consecutiva de los mismos. La lectura histórica y transversal señala el impacto que la distribución de las energías y nutrientes marca en los cuerpos, en las trayectorias de clase y en los desplazamientos sociales. Este trabajo propone un insumo para el diseño de programas alimentarios integrales porque, la

multiplicidad y fragmentación de los mismos cristaliza una atribución normativa que organiza el consentimiento social y normaliza la mitigación del conflicto del hambre.

2003; Cortes & Kessler, 2013; Sordini, 2016). El objetivo de este trabajo es mapear de manera exhaustiva los programas alimentarios (en adelante PA) implementados en el Partido de General Pueyrredón (en adelante PGP), Provincia de Buenos Aires, Argentina en el periodo 1983-2020, y observar la presencia de los mismos en las trayectorias biográficas de sus destinatarios/as. El propósito es conocer cómo se define el problema alimentario desde el diseño de las intervenciones, a qué población se dirigen y cuáles fueron los periodos de vigencia e implementación simultánea de cada programa.

El estudio se realizó en el PGP porque constituye el tercer aglomerado urbano con mayor población de la Provincia de Buenos Aires (DESD, 2016) y un proceso de urbanización mucho más acelerado que el país en su conjunto (Nuñez, 2012). Además, el período presentó altos índices de NBI y un importante aumento en las tasas de desempleo (López, Lanari & Alegre, 2001; Actis di Pasquale, 2018). El municipio ha sido territorio de estudios que abordan la centralidad de las intervenciones estatales en todos los niveles de pobreza, en los cuales se advierte la presencia de tres generaciones receptoras de programas sociales (Weisburd et al., 2011) y cuatro generaciones destinatarias de PA (Sordini, 2020).

La estrategia argumentativa se ordena de la siguiente manera, después de esta introducción (I): se describe el proceso de regulación y cohesión social que delimitan las políticas sociales (II); se menciona el abordaje metodológico (III); se realiza la revisión exhaustiva de los PA implementados en el periodo (IV); y se plantea la discusión sobre la vigencia permanente de los programas, sus estrategias de focalización y las tres generaciones adultas que complementan su alimentación con estas intervenciones (V); finalmente, se esbozan las consideraciones finales (VI).

II. Las políticas alimentarias configuran modelos de sociedad

La implementación de los PA determina un modo particular de relación de la sociedad con el fenómeno de la pobreza y el de la alimentación. El orden social reposa sobre los lineamientos que define el Estado en torno a cuáles son las condiciones aceptadas y aceptables para asegurar la acumulación del capital en el tiempo. De esta manera, la implicación de las políticas alimentarias define las estrategias de distribución de las energías que la sociedad es capaz de soportar. Como sostiene Harvey (2004) existe una materialización del régimen de acumulación bajo la forma de hábitos, normas, leyes y políticas que dan unidad, consistencia y coherencia a los comportamientos individuales en función de los esquemas reproductivos del régimen vigente.

El problema de integración social mediante el trabajo configuró una zona “híbrida de la vida social entre el trabajo y el no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación” (Castel, 2010, p. 29). Las políticas sociales tienen el objetivo de asegurar el orden público y por lo tanto preservar el equilibrio social (Castel, 2002). Las intervenciones corrigen efectos desfavorables que produce una determinada estrategia de crecimiento capitalista mediante la asistencia social (Garciaarena, 1982) en el marco de un sistema político-administrativo, que responde al modelo de acumulación vigente (Oszlak & O’Donnell, 1976). En esta clave, la política social no es una “reacción” estatal al “problema” de la clase obrera, sino que contribuye a la constitución de la misma (Offe, 1976).

Las políticas sociales hacen sociedad porque históricamente ocuparon una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo, y es el ámbito laboral el que establece cuáles y cómo serán los medios que se obtengan para satisfacer las condiciones de vida (Danani, 2009). Intervienen mediante la distribución secundaria del ingreso y no desde la distribución derivada directamente del sistema productivo. Desde los años setenta en Argentina comenzó un proceso de transición con decadencia productiva y desindustrialización, caída de las tasas de inversión, estancamiento económico que nutrió los niveles de desocupación y trabajos precarios. En este contexto, comenzó a desmantelarse el universalismo de las prestaciones de las políticas sociales propias de un marco pretérito de medidas keynesianas y apogeo del “trabajo fordista” (Weisburd et al., 2008).

Desde allí la administración pública disminuyó su capacidad de garantizar derechos sociales y su intervención en la regulación económica (Blutman, 2016). En la modalidad de nuevo gerenciamiento público, el Estado y la administración pública incorporaron transformaciones en la organización y gestión de funciones mediante la descentralización, readecuación de los recursos humanos, desregulación, privatización, la tercerización de los servicios de apoyo, desburocratización y orientación de la gestión hacia objetivos (Medina, 2009). El modelo de organización económica y social centrado en la transferencia de recursos y poder al sector privado fundamenta la descentralización al interior del aparato estatal; disminuyó la relevancia del gobierno central y creció la de los gobiernos provinciales y municipales (Vinocur & Halperin, 2004).

La estructura social se configura en la compleja interrelación de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y lugar determinado (Adelantado et al., 1998). Las políticas sociales surgen de y configuran a los procesos de estructuración social por ello, además de compensar las desigualdades, también puede constituir las, aumentarlas y reproducirlas. (Adelantado et al., 1998). En Argentina, desde hace décadas, el modelo de bienestar avanzó mediante criterios privatistas anclados en un progresivo individualismo anómico, a las atenciones focalizadas de las necesidades básicas insatisfechas y al otorgamiento de prebendas compensatorias para contener la pauperización creciente (Weisburd et al., 2008).

Las políticas contra la pobreza operan a partir de una definición sesgada de la cuestión social que genera una regulación estática, en la que no se supera el problema sino se lo gestiona, procurando mantener la organización e integración social a través de posiciones técnicas liberales y caritativas (Lo Vuolo et al., 1999). Estas modalidades contribuyeron a instalar determinados problemas sociales con un carácter de emergencia permanente, como la emergencia alimentaria que está presente en la agenda de las políticas sociales desde 1983 en Argentina.

En la definición de las políticas se delimitan tanto las problemáticas, las necesidades, los sectores sociales a intervenir como las modalidades de ofrecer “soluciones”. En tal definición está implícito lo normal y lo normado (Grassi, 2003); por ello, dichas actuaciones organizan la vida social, reconociendo los grados de igualdad ciudadana y libertad que permitan garantizar la cohesión social en los términos del modelo de acumulación vigente.

Durante las últimas décadas del siglo XX se realizaron acciones alimentarias contrapuestas posicionadas como una respuesta a la “verdadera política de Estado”; en un contexto en el que el problema alimentario se instala en la agenda pública en los periodos de mayor crisis y deterioro de las condiciones de vida de la población (Aguirre, 2005). Cada vez que aparece una crisis alimentaria se la toma como un problema aislado, coyuntural, focalizando en las

carencias individuales con un enfoque clínico-nutricional en detrimento de un enfoque epidemiológico (Aguirre, 2005). Diversos programas con distinta dependencia jurisdiccional, superpuestos en sus objetivos y modalidades de prestación, coexisten en el mismo contexto institucional (Maceira & Stechina, 2008; Sordini, 2016). La revisión exhaustiva de las múltiples intervenciones permitirá reconstruir la política alimentaria Argentina durante las últimas décadas.

III. Abordaje metodológico

El estudio es cualitativo (Denzin & Lincoln, 1994). Para reconstruir las intervenciones alimentarias se realizó un mapeo a partir de la revisión bibliográfica de fuentes primarias (documentos oficiales) y secundarias (investigaciones académicas). Uno de los principales obstáculos en el relevamiento de documentos oficiales fueron los datos limitados, acotados, incompletos y, en algunos casos, inaccesibles. Reconstruir esta información fue parte del nodo central de todas las decisiones en el trabajo de campo.

En la selección de las fuentes secundarias, se consideró el proceso de captación de las informaciones, los modos de relevamientos, las fuentes que se utilizaron y las implicancias académicas de los investigadores que trabajaron el tema. Por ello se utilizaron investigaciones que realizaron sociólogos/as, antropólogos/as y nutricionistas que también se desempeñaron en la gestión pública (Aguirre, 2005; Britos et al., 2003; Vinocur & Halperin, 2004, entre otros). Para alcanzar la exhaustividad del objetivo, también se realizaron entrevistas en profundidad semi-estructuradas (Piovani, 2007) a técnicos/as y profesionales que diseñaron, gestionaron e implementaron PA en el periodo. Para observar la incidencia de los programas en las personas destinatarias, se implementó el método biográfico en su modalidad relatos de vida (Bertaux, 1980; Sautu, 1999) mediante la entrevista en profundidad semi-estructurada. El muestreo es teórico (Glaser & Straus, 1967) con la técnica bola de nieve (Baeza, 2002). Se entrevistaron 22 personas que se desempeñaron en la gestión pública nacional, provincial y municipal y, 45 destinatarios/as de PA entre 18 a 30 años, 31 a 55 y mayores de 56 para establecer relaciones intergeneracionales. El análisis e interpretación se complementó con el uso del Software Atlas Ti.

IV. El hambre como emergencia permanente en las políticas públicas

En 1983, el poder ejecutivo nacional asumió el compromiso de garantizar el derecho a la alimentación, señalando que la democracia sería una “*ficción*” si permite “*cuerpos y mentes apagadas por la falta de alimentos*”². En 1984 se sancionó la ley N° 23.056 que facultó a enfrentar la crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema, y denominó en situación de *emergencia* al Programa Alimentario Nacional (PAN). La fundamentación del proyecto de ley concibe al hambre como un problema de acceso a los alimentos. El objetivo general del PAN fue complementar la alimentación de familias pobres y especialmente de los grupos más vulnerables mediante la entrega de alimentos (Britos, O’donnell, Ugalde & Clacheo, 2003; Sordini, 2018). En principio, se implementa como un programa de emergencia por dos años pero, en 1986, se extiende por decisión del poder ejecutivo hasta el fin del mandato presidencial.

Esta intervención se suma al histórico Programa Materno Infantil, vigente desde 1936, al Programa de Comedores Escolares iniciado en 1906 y a las prestaciones alimentarias de la Sociedad de Beneficencia de la Iglesia Católica que datan desde el siglo XIX y fueron continuadas por Cáritas Argentina desde 1956 (Britos et al., 2003; Pagaza, 2001).

² Extracto del proyecto de Ley que da origen al Programa Alimentario Nacional en 1984.

En 1989, la nueva gestión de gobierno prescribe el PAN e instala el Bono Solidario de Emergencia con el mismo objetivo, pero reemplaza la modalidad de prestación por bonos para comprar alimentos en el mercado minorista. Mientras, en el plano municipal, se implementan las intervenciones de Asistencia a Emergencia y el programa Asistencia Familiar Directa. Ambas proponen asistir y complementar la alimentación de sectores sociales vulnerables mediante la entrega de una bolsa de alimentos secos.

En el año 1990 se inaugura la línea de programas que tienen por objetivo promover estrategias de autoproducción para el consumo de alimentos, con una mirada agroecológica y la enunciación de la “soberanía alimentaria” como horizonte. Entran en vigencia Pro-huerta de dependencia nacional, el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) desde la jurisdicción provincial y el Programa de desarrollo alimentario integral (PRODAI) mediante el Programa Municipal de Huertas. El PAIS también implementó la organización colectiva para realizar compras comunitarias (Grassi et al., 1994). De los tres programas, el provincial se discontinuó en 1992 y los demás permanecen vigentes, con treinta años de trayectoria en la tarea de promover la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos (MDS-INTA, 2011; Fica, 2017).

En esta década, llegan a la agenda de los PA los financiamientos de organismos internacionales de crédito con el Programa Materno Infantil y Nutricional³ (PROMIN) en 1993, y el Fondo Participativo de Desarrollo Social⁴ (FOPAR) en 1995. Ambos brindan, en términos generales, asistencia técnica y financiera a espacios comunitarios que se ocupan de la necesidad colectiva de comer. También, se incorporan a la agenda alimentaria las intervenciones para adultos/as mayores en condiciones de pobreza con el objetivo de complementar la alimentación: el ProBienestar desde 1992 y el Programa Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) implementado entre 1994 y 2000. El ProBienestar se focaliza en los afiliados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados/as y Pensionados/as que cobran el haber mínimo, y el Asoma, en los desafiados (Vinocur & Halperin, 2004).

También se amplía el despliegue de intervenciones materno-infantil. Entre 1993 y 2014 se implementó el programa de la Comisión de Lactancia Materna (CLAMA) de dependencia municipal. A nivel provincial, desde 1994 el Plan Vida se focaliza en el binomio madre-hijo con el objetivo de disminuir la desnutrición y la morbimortalidad infantil (Plan Vida 2000, 2003). La prestación es una entrega diaria de leche fluida y un suplemento mensual en alimentos frescos y secos. Desde 2004 el programa comienza a llamarse Plan Más Vida, y si bien mantiene sus objetivos y población destinataria, reemplaza la entrega de alimentos por la transferencia monetaria aproximada de \$600 (US\$ 7,84⁵) mensuales (Sordini, 2019).

Si bien a lo largo de los años se incorporan diversos PA focalizados en distintos sectores etarios o con modalidades de prestación diferentes, otros programas se “renuevan” cambiando de nombre. Por ejemplo, en el plano municipal, se discontinuó la Asistencia Familiar Directa para habilitar el Programa Alimentario Único (PAU), con similar objetivo y modalidad de prestación. En el año 2000, el poder ejecutivo dispone la creación del Sistema Alimentario Federal como una instancia de concentración entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios en pos de coordinar las acciones de asistencia alimentaria, propiciando la creación de un registro único de beneficiarios/as porque múltiples programas se dirigen a la misma población. En este contexto, desde el ámbito nacional, se crea el programa UNIDOS para nuclear al programa Asoma, ProHuerta y Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI). El objetivo de UNIDOS fue impulsar un aporte a las necesidades alimentarias del hogar, fomentando mecanismos de asistencia, privilegiando el ámbito fa-

³ Financiado por el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dichos fondos fueron complementados con partidas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y recursos propios del Estado Nacional y de los Estados Provinciales.

⁴ Financiado en el periodo 1995-2005 por el Banco Mundial y luego, hasta 2015 con contraparte del presupuesto nacional.

⁵ Tipo de cambio al 10/10/2020 según el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

miliar y el fortalecimiento de las redes solidarias en la comunidad, y apoyando las estrategias de producción y autoconsumo de alimentos. Las prestaciones del programa incluían transferencias (bolsones o cajas de alimentos secos), compras comunitarias de alimentos y autoproducción de alimentos. Sin embargo, a los pocos meses de vigencia, se discontinuó, aunque continuó ProHuerta (Vino-cur & Halperin, 2004).

En el año 2002 mediante el decreto 108/2002 se declaró la Emergencia Alimentaria Nacional y se reorientaron los fondos presupuestarios, profundizando la descentralización para reforzar programas sociales de salud y nutrición; en ese contexto se crea el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Se decreta como imprescindible la atención de las necesidades básicas alimentarias de la población en condiciones de vulnerabilidad y con riesgo de subsistencia.

En ese contexto de crisis, algunas organizaciones de la sociedad civil (Grupo Sophia, Fundación Poder Ciudadano, Grupo Vox Populi y Red Solidaria) realizaron una propuesta técnica titulada “El hambre más urgente” para demandar la atención de la nutrición, el cuidado de la salud y la estimulación temprana de todos los niños/as en situación de pobreza. Esta iniciativa fue acompañada por algunos medios de comunicación y alcanzó la adhesión de más de un millón de firmas. De esta manera se logró el estatus de iniciativa popular para el tratamiento parlamentario, como lo indica el Artículo 39 de la Constitución de la Nación Argentina (Arcidiácono, 2012). Ese mismo año, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales realizó el Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, con la participación de 300 técnicos/as de organismos gubernamentales, legisladores/as, investigadores/as y miembros de organizaciones no gubernamentales. Así, se dinamizó la discusión parlamentaria y se enriqueció y modificó la propuesta original, dando origen a la Ley 25.724 que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).

El PNSA articuló la multiplicidad de PA preexistentes y pretendió unificar en una base única a sus destinatarios (Lava, 2014). Integró diversas participaciones vinculadas a la seguridad alimentaria, con una coordinación operativa desde el Ministerio de Desarrollo Social, buscando recuperar la comensalidad en el hogar y descentralizar las acciones hacia las provincias, a través de la transferencia de recursos y con el propósito de realizar intervenciones masivas (Abeyá, 2016). Se desplegaron cuatro líneas de acción: la entrega de alimentos en comedores escolares y comunitarios; los subsidios al consumo y complemento alimentario; financiamiento y apoyo técnico para promover la autoproducción de alimentos; promoción y educación alimentaria y nutricional (Lava, 2014).

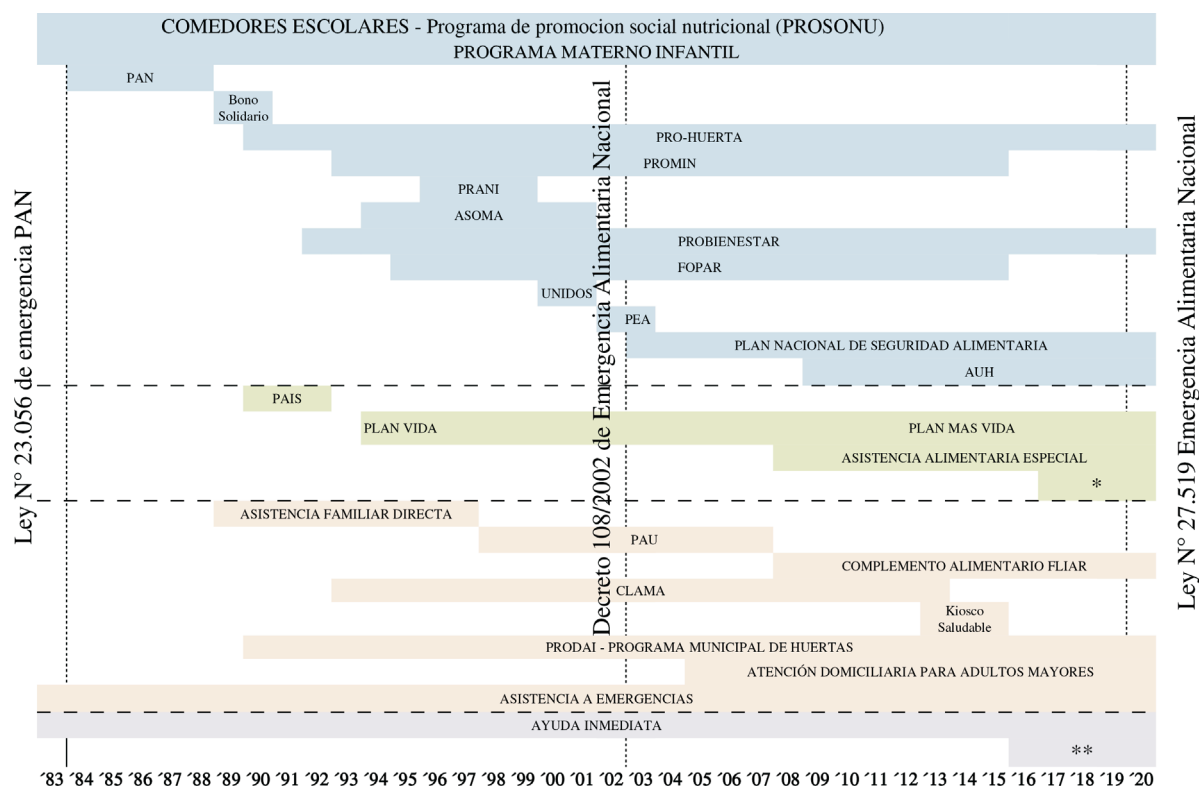
Desde su diseño, se propone como una política alimentaria y nutricional explícita que se diferencia de las antecesoras numerosas acciones alimentarias, generalmente de asistencia directa (Aguirre, 2005). Sin embargo, después de una década de vigencia, otros estudios sostienen que el valor nutricional de las prestaciones resultó insuficiente y los aportes monetarios tampoco aseguraron una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria; también hubo falta de regularidad en las entregas de las prestaciones y se presentaron retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones (Perelmiter, 2016; Gamallo, 2017). Si bien el PNSA plantea el deber del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía, se focalizó, en condición de emergencia, en niños/as de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados/as y adultos/as mayores de 70 años en situación de pobreza. Aunque el programa surge en un contexto de “emergencia”, esa situación no es condición de su permanencia y el programa continúa vigente en la actualidad (Perelmiter 2016; Gamallo, 2017).

Diversas intervenciones se indexaron en la órbita del PNSA por ejemplo, ProHuerta del orden nacional. Otros programas modificaron aspectos de sus diseños para adecuarse a los lineamientos del PNSA o se crearon orientados a dicha perspectiva. En el plano municipal el PAU se discontinúa e inicia el programa Complemento Alimentario Familiar (CAF) para incorporar la transferencia de ingreso como modalidad de prestación; en 2005 se incorpora el programa municipal de Atención Domiciliaria para Adultos Mayores; en 2008 se implementa Asistencia Alimentaria Especial focalizada en personas con celiacía; en 2012 el Programa de Educación saludable del municipio propone implementar Kioskos Saludables en todas las escuelas del PGP.

Para sistematizar el recorrido realizado, en el Gráfico 1 se ilustran los periodos de vigencia de las veintiocho intervenciones que se implementaron en el PGP entre 1983 y 2020. En primer lugar se observa la implementación simultanea de diversos programas debido a la superposición jurisdiccional que genera la descentralización de las políticas sociales (Grassi, 2003). La mayor cantidad de intervenciones simultáneas fue entre 2009 y 2015, con dieciséis PA del orden nacional, provincial y municipal. A partir de 2016 se discontinuó el PROMIN, el FOPAR y Kioskos saludables; anteriormente, en 2014 finalizó CLAMA. En este contexto aparece Cáritas con Creciendo Sanos y, más tarde, el Fortalecimiento Red de Espacios Comunitarios, dependiente de la provincia de Buenos Aires, para acompañar con asistencia financiera a comedores comunitarios o merenderos.

En un contexto de profundización de la tasa de desempleo y de aumento de la pobreza, en el mes de septiembre de 2019 se sanciona la Ley 27.519, que prorroga hasta el 31 de diciembre del año 2022 la Emergencia Alimentaria

Gráfico 1 - Periodos de vigencia de las intervenciones alimentarias implementadas en PGP entre 1983 y 2020



Fuente: Elaboración propia.

*Programa de Fortalecimiento de Red de Espacios Comunitarios.

**Creciendo Sanos.

Nacional dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 108/2002, el cual declaró la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002 (BORA, 2020). En línea con las acciones que lleva adelante el PNSA, se implementa desde 2019 el Plan Argentina Contra el Hambre, mediante la “Tarjeta AlimentAR”, para la promoción y el fortalecimiento del acceso a la canasta básica de alimentos. Se destina a madres y padres con hijos e hijas de hasta seis años de edad que al momento esté percibiendo la Asignación Universal por Hijo⁶ (AUH), mujeres embarazadas que perciben la Asignación Universal por Embarazo y personas discapacitadas destinatarias de la AUH. La prestación es una transferencia monetaria de \$4000 (US\$ 52,30⁷) para las familias con un/a hijo/a y de \$6000 (US\$78,40⁸) para las familias con más de un/a hijo/a menor de seis años. Desde 2021 se amplió el alcance de cobertura a niñas y niños de hasta 14 años y se incrementó su monto a \$12.000 (US\$ 125,32⁹) para madres de tres hijos o más. La tarjeta permite comprar alimentos en los comercios habilitados con servicio de posnet (MDS, 2020). Algunos estudios reconocen en la Asignación Universal por Hijo un alto impacto al gasto en alimentos de las familias en situación de pobreza (Salvia et al., 2012; Britos et al., 2015; Andíñach, 2014; Abeya, 2016), por este motivo, se la incluye en la revisión sobre los PA, a pesar que desde su diseño no tenga dicho carácter.

⁶ El objetivo es mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social para detener la dinámica de la pobreza intergeneracional. Consiste en un subsistema no contributivo para menores residentes en el país, o discapacitados sin límite de edad, que no perciban otra asignación familiar y de hogares cuyos padres desempeñen en la economía informal (OSS, 2011).

⁷ Tipo de cambio al 10/10/2020 según el BCRA.

⁸ Tipo de cambio al 10/10/2020 según el BCRA.

⁹ Tipo de cambio al 28/07/2021 según el BCRA.

El entramado de los múltiples PA configura una matriz en la que la urgencia y la emergencia alimentaria contornean las modalidades de prestación, las partidas presupuestarias, el diseño de sus objetivos, la focalización y las decisiones políticas que han hecho de la intervención contra el hambre una disputa permanente. El recorrido cronológico muestra que la vigencia permanente de estos programas, el sistemático cierre y apertura de intervenciones y la ampliación de la cobertura mediante la focalización de distintos grupos etarios no revirtió el problema alimentario, más bien lo acompañó en diversas modalidades de asistencia.

V. Tres generaciones adultas receptoras de políticas alimentarias

Desde los años ochenta, las reformas en el diseño de las políticas sociales se han fundamentado bajo el argumento de optimizar la eficiencia para estimular la equidad (Sojo, 1990). 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 (Sojo, 1990). Esta reforma implica dejar de lado las causas de los problemas sociales y enfocar la atención en los síntomas, considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza (De Sena, 2011).

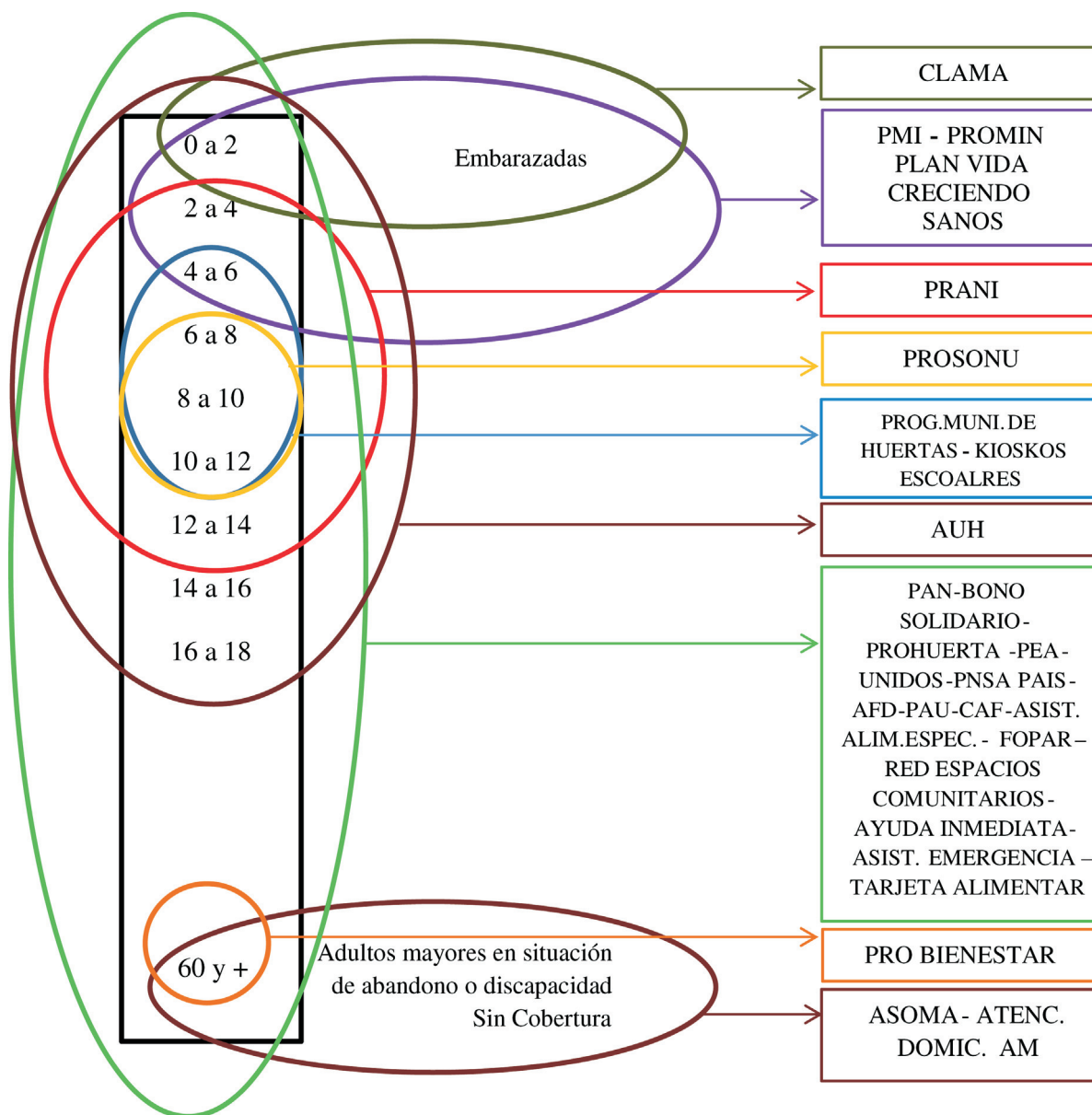
El proceso de asistencialización se apoya en una red mínima de estas mediaciones sobre grupos denominados de riesgo en relación a la estructura económica. De esta manera, el enfoque sobre la población destinataria “pobre” define de modo oficial y legítima tal condición. Los programas procuran “integrar” a los grupos vulnerables para “complementar” y “reforzar” aquello que les falta. Sin embargo, la vigencia permanente sugiere que “la forma que adquirió el complejo de políticas produjo intervenciones poco estratégicas que “amarraron” a las personas en la situación de carencia” (Soldano & Andrenacci, 2006, p. 9).

En las diversas maneras de nominar, definir o etiquetar la pobreza subyace una noción de la persona “pobre” como “carente” que contornea esquemas de clasificación y división del mundo (sensu Bourdieu). Siguiendo a Simmel (2014), la pobreza no se define por sí misma, sino que se etiqueta en función de la reacción social que provoca en determinados contextos socio-históricos, según

las formas en las que transcurre la vida social. Como categoría sociológica, *el pobre* “no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos según las normas sociales” (Simmel, 2014, p. 79). Si bien al pobre se lo ubica fuera del grupo, desde lo ajeno, como un “otro”, ese extrañamiento es una forma específica de interacción que se resuelve mediante la asistencia, la limosna (Simmel, 2014).

Los requisitos de acceso a los programas demandan la declaración de las condiciones materiales de vida insuficiente y se focalizan en cada grupo etario del ciclo vital. El Gráfico 2 ilustra la vigencia de programas para mujeres gestantes, para niños/as, para el núcleo familiar y para adultos/as mayores. De esta manera los PA acompañan las biografías de las personas que estructuralmente viven en condiciones de pobreza.

Gráfico 2 - Población objetivo según su edad para cada PA implementado en el PGP entre 1983 y 2020



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo los datos del trabajo de campo, los PA forman parte de los ingresos de los hogares de manera complementaria con otros programas sociales. A su vez, estas intervenciones también se complementan con otras estrategias para la obtención de alimentos. Las diversas generaciones se apoyan unas a otras para optimizar el acceso a los programas de acuerdo a las normas de compatibilidad que los mismos presentan. En todos los casos, la generación de los padres y madres y la de los hijos/as se complementan en diversos roles para optimizar todos los mecanismos que permiten aumentar los ingresos y no perder los programas conseguidos anteriormente. Los PA acompañan la trayectoria de vida de las personas en condiciones de vulnerabilidad social porque:

- a) Existe un PA para cada grupo etario.
- b) Los PA mantienen una vigencia permanente desde hace más de treinta y cinco años.
- c) Los objetivos no se plantean para revertir las causas, sino para atenuar el conflicto alimentario de manera provisoria.

En este contexto, es posible realizar una lectura intergeneracional sobre la recepción de los PA en el hogar. La primera generación, mayor a 56 años, titularizó la recepción de la caja de alimentos del PAN y participó en la organización de comedores comunitarios desde finales de los años ochenta. Además, las mujeres fueron pioneras como Trabajadoras Vecinales en el Plan Vida que inicio en 1994 y continua vigente en la actualidad.

La segunda generación que recibió prestaciones alimentarias se compone por personas entre 31 y 55 años. En su niñez acompañaban a sus padres/madres o abuelos/as a retirar los bolsones de alimentos y almorzaban o cenaban en el comedor comunitario. En su adolescencia, comenzaron a participar en la coordinación y gestión de los comedores comunitarios y a reemplazar a sus madres como titulares del Plan Vida, como si fuera una herencia del capital cultural familiar (sensu Bourdieu). En la vida adulta, además de titularizar programas como el CAF acompañan a sus padres y madres a recibir la bolsa de alimentos del programa Pro-bienestar.

La tercera generación, entre 18 y 30 años, durante los años noventa fue destinataria del Plan Vida. En la actualidad, en su adultez, son titulares de esa misma intervención pero focalizada en sus hijos. De esta manera, la tercera generación es receptora del programa Plan Más Vida en diferentes etapas de su biografía. Desde su gestación hasta los seis años fueron destinatarios directos. Actualmente, son titulares porque administran la prestación para sus hijos/as. Esta generación, además, durante su niñez acompañó a su familia a comedores comunitarios para retirar el “tupper” con la comida para comer en la casa con sus hermanos/as; en la actualidad mantienen esta estrategia y la comparten con sus hijos/as. Los comedores escolares tienen un protagonismo importante porque la segunda y tercera generación los ubican como centrales en la organización cotidiana del hogar.

La Tabla 1 señala los PA que recibió cada generación en cada década que compone al periodo 1983-2020. La condición de receptor/a incluye el rol tanto de titularidad de programas como de destinatario/a, porque en el desarrollo del trabajo de campo se observó que las prestaciones se comparten con todos los miembros del hogar.

Como indica la Tabla 1, las trayectorias de vida permiten observar un pasaje de programa en programa según los periodos históricos o las etapas del ciclo vital en la que las intervenciones se focalizan. Si bien en los diseños de los programas se explicitan los requisitos de ingreso, son pocos los que especifican las condiciones de egreso de los mismos. En algunos casos se menciona un

Tabla 1 - PA recibidos en cada etapa de sus trayectorias de vida en el periodo 1983-2020 en el PGP

Periodo	1era Generación 56 años y más	2da Generación 31 a 55 años	3era Generación 18 a 30 años
1983-1989	Prog. Materno Infantil Plan Alimentario Nacional Bono Solidario Ayuda inmediata (Cáritas)		
1990-2000	Pro huerta Prog. Municipal de huertas Comedores Comunitarios (Posoco, Fopar) Plan vida Ayuda inmediata (Cáritas) Asoma	Comedores escolares Programa Alimentario Único Programa de desarrollo alimentario integral Programa Alimentario Integral y Solidario Asistencia Familiar directa Clama	Prog. Materno Infantil Promin - Prani
2000-2010	Pro huerta Prog. Municipal de huertas Comedores comunitarios(Posoco, Fopar) Plan más vida Complemento Alimentario Familiar Unidos PEA PNSA Ayuda inmediata (Cáritas) Pro Bienestar Soporte Alimentario para adultos mayores	Clama	Prog. Materno Infantil
2010-2020	Pro huerta Prog. Municipal de huertas Comedores comunitarios (Fopar, Red Espacios Comunitarios) Complemento Alimentario Familiar PNSA AUH Prog. Asistencias Alimentarias Especiales para celíacos Ayuda inmediata (Cáritas) Tarjeta AlimenAR Pro Bienestar Soporte Alimentario para adultos mayores	Clama	Plan más vida Creciendo Sanos (Cáritas)

Fuente: Elaboración propia.

periodo de transitoriedad para recibir la prestación que luego los/as técnicos/as determinarían renovar o gestionar el egreso. En la práctica, el seguimiento de los casos es posible en una minoría, debido a la masividad de su alcance. En otros programas, no se menciona ningún requisito para el egreso. Sin embargo, en la voz de técnicos/as y profesionales subyace el supuesto de que los destinatarios/as se pasan de un programa a otro de manera “natural” y perpetua, consolidando la dependencia y/o necesidad de las prestaciones alimentarias.

El programa era materno infantil, por lo tanto iba desde que el bebé era gestado hasta que ingresaba a la escuela primaria. Porque se suponía que en la escuela primaria estos chicos estaban siendo atendidos por el servicio alimentario escolar, los comedores. [Técnica de Gestión Provincial]

Aquí se observa una permanente vigencia de los programas en la trayectoria biográfica de los/las destinatarios/as. La cita hace referencia al pasaje desde el Plan Mas Vida, focalizado en niños/as de 0 a 6 y mujeres embarazadas, al Servicio Alimentario Escolar que se implementa en escolares de 6 a 12 años de edad. Sin embargo, no solo el pasaje por distintos ciclos vitales vehiculiza la migración de un programa a otro, sino también las modificaciones en el diseño de algunos programas dan lugar a la creación de programas “nuevos”. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, el PAU se transformó en el CAF porque se realizaron modificaciones en el tipo de prestación. Como ambos programas se dirigen a la misma población objetivo, en los registros de la base de datos de destinatarios/as se puede observar la migración de los mismos grupos familiares de un programa a otro.

Este aspecto indica que la prestación alimentaria se instala en los hogares y se consolida como una estrategia más para complementar los ingresos. Entonces, desde una mirada transversal, los cambios en las modalidades de prestación generan que la población objetivo realice el pasaje de un programa a otro. Desde una mirada longitudinal, se puede observar cómo cada recorrido biográfico transita diferentes roles en un mismo programa. De esta manera, los PA han acompañado las trayectorias biográficas complementando la alimentación, distribuyendo las energías disponibles en la sociedad e institucionalizando la comida de los sectores sociales pobres.

VI. Consideraciones finales

El hambre es un elemento nodal de los procesos de estructuración social, que se fundamenta en la expropiación de las energías y en la regulación del conflicto social, contorneado por el modelo de acumulación y el régimen político. Los PA constituyen componentes de las políticas alimentarias que han intervenido de manera recursiva en una compleja interrelación entre instituciones, normativas y recursos que atribuyen condiciones de vida desiguales en la sociedad. En este contexto, las intervenciones han incidido en las condiciones de vida y reproducción de la vida de las biografías de amplios sectores sociales que se encuentran en situación de pobreza desde las últimas décadas del siglo pasado.

La revisión exhaustiva de los PA permite identificar hitos en el problema alimentario de Argentina en el periodo 1983-2020 tales como la declaración de la Emergencia Alimentaria por decreto del poder ejecutivo en 1984, 2002 y 2019. El mapeo de todas las intervenciones demuestra los modos de nominar a la problemática, los objetivos que responden esa definición del problema, las prestaciones mediante las cuales se materializa la “solución” y el carácter de la población objetivo a la que se dirigen. En este sentido, la “política alimentaria” de Argentina se fundamenta en múltiples y simultáneos “programas de asistencia directa” que, lejos de intervenir sobre las causas estructurales de producción, distribución, comercialización, acceso y consumo de los alimentos, despliegan

acciones sobre los “síntomas” de la desigualdad social. Se implementan intervenciones puntuales, fragmentadas y repetidas que toman la forma de PA y que atienden una emergencia que resulto permanente. Los programas se renuevan en sus diseños y se “ajornan” a las modalidades de prestación hegemónicas en cada época. Sin embargo, oscilan entre objetivos similares y se destinan, siempre, a los sectores sociales más vulnerables. En esta clave, se obturan las posibilidades de concebir a la problemática alimentaria como un asunto transversal a todos los sectores sociales.

Entonces, en el marco de la emergencia alimentaria, los diseños de los programas, las decisiones en torno al presupuesto, la focalización y las modalidades de prestación, cristalizan más procesos de conflictividad política y social que estrategias de diagnóstico para una política integral. En este sentido, la característica principal de los modelos de intervención contemporáneos es el “bajo impacto en la superación de indicadores deficitarios, pero alta eficacia en la contención social de los sectores que padecen pobreza estructural e indigencia” (Clemente, 2010, p. 27). Desde esta lectura, aparece la contención social como una consecuencia no buscada de la intervención, en la cual subyace a sus objetivos mitigar el conflicto del hambre.

La lectura exhaustiva de los diseños cristaliza un consenso en la definición del problema alimentario como un problema de acceso a los alimentos. En este sentido, las veintiocho intervenciones observadas plantean como objetivo central complementar la alimentación de los hogares pobres. Mientras que para la mayoría “complementar la alimentación” constituye el eje central, otros programas se diversifican en los siguientes objetivos: brindar apoyo técnico y financiero a espacios comunitarios, disminuir la morbi-mortalidad infantil, promover hábitos saludables y realizar capacitación socio-alimentaria, promover estrategias de autoproducción y consumo de alimentos y disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación de escolares.

Por otro lado, en la nominación de los programas, subyace su carácter paliativo y provisorio, ya que se nombran como programas de “asistencia”, “emergencia”, “ayuda”, “complemento” (Asistencia alimentaria, Programa de emergencia alimentaria, Ayuda inmediata, Complemento Alimentario Familiar, entre otros). Las políticas de asistencia alimentaria en tanto estrategia de abordaje a la pobreza, debido a la continuidad que tuvo esta modalidad de intervención y a la instalación de los PA en los niveles sub-nacionales de gobierno, aparecen como acciones provisorias que satisfacen las necesidades de manera limitada (Britos et al., 2003; Aguirre, 2005; Ierullo, 2010).

Además, para las biografías de los destinatarios/as, existe un PA para todas las edades. Cuando una persona egresa de un programa tanto porque la focalización etaria lo excluye o porque el programa se discontinúa, esa persona es focalizada por otra intervención. Entonces, para las trayectorias biográficas que no han revertido sus condiciones de pobreza el complemento alimentario estatal es permanente tanto por la simultaneidad en la implementación de diversos PA como por la vigencia consecutiva de los mismos. A partir de los requisitos de focalización y las modalidades de prestación se configuran prácticas en los destinatarios que contornean las maneras de ser receptor de un programa, de sentir, de pensar, de actuar. (Cena, Chahbenderian & Dettano, 2014). Las intervenciones alimentarias también delimitan los modos de experimentar el hambre y de ser y estar con otros desde las prácticas alimentarias y las formas de comensabilidad (Boito & Huergo, 2011). Entonces, las políticas alimentarias re-configuran estas prácticas, definen los alimentos posibles y tejen tramas de relaciones sociales que construyen sensibilidades alrededor de la necesidad de comer (Sordini, 2020).

El fenómeno de la cuestión alimentaria y la integración social trasciende la materialidad de la prestación y su contenido nutricional, porque cristaliza un proceso socio-histórico sobre la distribución desigual de las energías y la regulación del orden social (Cervio, 2019). La intervención estatal responde a la problemática habilitando o no determinados alimentos, nutrientes y energías mediante sus prestaciones; visibilizando o no las deficiencias en la alimentación de la población. Por ello las políticas alimentarias, en tanto políticas de los cuerpos, remiten a las formas y condiciones socialmente aceptadas para disponer de las personas, manteniéndolas en los límites energéticos para sobrevivir (Scribano & De Sena, 2013). De esta manera, se configuran las energías disponibles para la producción y reproducción de algunos tipos de fuerza de trabajo, de determinados desarrollos cognitivos, interacciones sociales y trayectoria de clase para los sectores sociales focalizados por estas políticas. Estas relaciones sociales quedarán subordinadas a la producción, distribución y consumo de alimentos que las políticas alimentarias dispongan para regular el conflicto del hambre, modulando la redistribución de los recursos y reconfigurando los criterios de desigualdad.

La fragmentación ininterrumpida de los múltiples PA posee una atribución normativa que organiza el consentimiento social como adhesión al orden social (Bourdieu, 2014). Por ello, debido a la capacidad coercitiva del Estado y al alcance masivo de sus intervenciones se normaliza la mitigación del conflicto del hambre. Los PA constituyen el esquema de las estrategias, aceptadas y aceptables, que regulan la distribución de las energías que fundamentan a las relaciones de dominación, porque limitan las posibilidades de comer de tres generaciones adultas. En este contexto, la expropiación de las energías determina las posibilidades de acción, de reflexión y de desplazamiento social, en una sociedad en la que el hambre es la política.

María Victoria Sordini (msordini@mdp.edu.ar) es Dra. en Ciencias Sociales (UBA), Lic. en Sociología (UNMDP), docente en la Escuela Superior de Medicina de la UNMDP. Becaria posdoctoral en INHUS-CONICET/UNMDP.

Referencias

- Abeyá Giraldo, E. (2016) Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva* 12(4), pp. 589-604. DOI: 10.18294/sc.2016.935
- Actis Di Pasquale, E. (2018) *La distribución de ingresos y el mercado de trabajo de Mar del Plata. Un análisis preliminar para los años 2016 y 2017*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla X & Saez, L. (1998) Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), pp. 123-156. DOI: 10.2307/3541320
- Aguirre, P. (2005) *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos qué comen*. Buenos Aires: Mino y Dávila.
- Andiñach, R. (2014) *Impacto de la asignación universal por hijo y el programa ciudadanía porteña en el consumo de alimentos*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Arakaki, A. (2011) La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información. *Documento de trabajo 15*. CEPED. Instituto de Investigaciones Económicas. UBA.
- Arcidiácono, P. (2012) *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Baeza, M. (2002) *De las metodologías Cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Chile: Universidad de Concepción.
- Bertaux, D. (1980) El enfoque biográfico, su validez y sus potencialidades. *Revista Cahiers Internationaux de Sociologie*. 59(s/n), 61-93. DOI: 10.22201/fcpys.24484938e.2011.56.29458
- Blutman, G. (2016) Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública: Argentina en el Siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, s/v(7), 69-81.
- Boito, M. & Huergo, J. (2011) El hambre como punto de origen y de llegada de las políticas alimentarias vigentes. *Boletín Científico Sapiens Research*, 1(2), pp. 49-53.
- Bourdieu, P. (2014) *Sobre el estado. cursos en el collège de France 1989-1992*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V. & Clacheo, R. (2003) *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.
- Britos, S., Chichizola, N., Feeney, R., Mac Clay, P. & Vilella, F. (2015) Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. *Documento de proyecto*. Buenos Aires: Cepea. Universidad Austral.

- Salvia, A., Tuñón, I. & Musante, B. (2012) *La inseguridad alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos*. Buenos Aires: ODSA-UCA.
- Castel, R. (2002) *Metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires: FCE.
- Cena, R., Chahbdenrian, F. & Dettano, A. (2014) Estado, políticas sociales, políticas de la felicidad, intervención e inclusión. In: R. Sánchez Aguirre (comp). *Los estudios sociales sobre cuerpos y emociones en Argentina: un estado del arte*. Buenos Aires: Eseditora. pp. 45-68.
- Cervio, A. (2019) Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80. *Entramado*, 15(1), 62-77. DOI: 10.18041/1900-3803/entramado.1.5141
- Clemente, A. (2010) *Necesidades sociales y programas alimentarios. las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cortes, R. & Kessler, G. (2013) Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática 1983-2013. *Cuestiones de Sociología*, s/v(9), pp. 33-55.
- Danani, C. (2009) La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. In: M. Chiara & M. Di Virgilio (eds). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 25-51.
- De Sena, A. (2014) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Esditora y Universitas Editorial Científica Universitaria.
- De Sena, A. (2011) Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada. *Pensamiento Plural*, s/v(8), pp. 37-63.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (1994) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- FICA (2017) *Caso sub-nacional: el programa pro-huerta en provincia de Buenos Aires*. Centro Internacional de Investigación y Desarrollo IDRC de Canadá: Fundación Interamericana del Corazón Argentina.
- Gamallo, G. (2017) *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: CECE.
- Garciaarena, J. (1982) *Políticas sociales y desarrollo. Alternativas para su integración*. Santiago de Chile: Cepal.
- Gasparini, L., Tornarolli, L. & Gluzmann, P. (2019) *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.
- Gilardon, E. (2016) Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina. *Salud Colectiva*, s/v(24), pp. 589-604. DOI: 10.18294/sc.2016.93
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967) *El desarrollo de la teoría fundada*. Chicago: Aldine.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E., Hintze, S. & Neufeld, M. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Harvey, D. (2004) *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ierullo, M. (2010) El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en Argentina 1984-2007. In: A. Clemente (eds). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Lava, P. (2014) Un recorrido posible por las políticas alimentarias. El caso de los programas y planes nacionales argentinos desde la década del ochenta hasta la actualidad. In: A. De Sena, *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires: Esditora y Universitas Editorial Científica Universitaria.
- López, M., Lanari, M. & Alegre, P., (2001) Pobreza y desigualdad en Mar del Plata. *Ciudad y Región*. s/v(5). pp. 55-66.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L & Rodríguez C. (1999) *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Maceira, D. & Stechina, M. (2008) *Salud y nutrición: problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Medina, M. (2009) Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*. s/v(30), pp. 167-185.
- Núñez, A. (2012) *Morfología social. Mar del Plata 1874-1990*. Tandil. Ed Grafikart.
- Offe, C. (1976) *La política social y la teoría del Estado en libro: economía social contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid: Editorial Alianza.
- OSS (2011) *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*, Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1976) Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. *CEDES*. 2(4), pp. 99-128.
- Pagaza, M. (2001) *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social*. Buenos Aires: Espacio.
- Perelmiter, L. (2016) *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Editora.
- Piovani, J. (2007) La entrevista en profundidad. In: A. Marradi, N. Archenti & J. Piovani (ed). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores, pp. 215-221.
- Rodríguez, M. (2002) *De las metodologías cualitativas en investigación científico-social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Chile: Universidad de Concepción.

- Sautu, R. (1999) *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir de los testimonios de los actores*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.
- Scribano, A & 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*. s/v(59), 1-25.
- Simmel, G. (2014) *El pobre*. Madrid: Sequitur.
- Sojo, A. (1990) Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, s/v(41), pp. 183-202. DOI: 10.18356/db9a9bfa-es
- Soldano, D. & Andrenacci, L. (2006) Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In: L. Andrenacci (ed). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 17-79.
- Sordini, M.V. (2016) La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina. *Revista Azarbe*, s/v(5). pp. 49-58.
- Sordini, M.V. (2018) Las transferencias monetarias de ingresos y el consumo de alimentos en Ciudad de Buenos Aires, Argentina. In: A. De Sena (ed). *La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global*. Buenos Aires: Eseditora. pp. 209-230.
- Sordini, M.V. (2019) El Plan Más Vida en Mar del Plata y el lugar invisible del trabajo femenino: las manos, los ojos y los pies del Estado en el territorio. In: R. Cena (ed). *Políticas sociales y cuestión social en la argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: ESEditora. pp. 109-130.
- Sordini, M.V. (2020) *Alimentación, emociones y sociedad: tres generaciones receptoras de programas alimentarios en el partido de General Pueyrredón entre 1983 y 2018*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-Editorial Teseo.
- Vinocur, P. & Halperin, L. (2004) Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. *CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Weisburd, L., Labiaguerre, J., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., Siffredi, L. & Müller, G. (2008) *Cuaderno N° 10: políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Weisburd, L., Chahbenderian, F., Charvay, C., De Sena, A., González, M., Halperin, C., Horen, B., Labiaguerre, E., Labiaguerre, J., Müller, G., Pujol, V., Quiroga, L. & Villadeamigo, J. (2011) *Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral*. Buenos Aires: Cuadernos del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED).

Otras fuentes

- BORA (2020) *Boletín Oficial de la República Argentina*. Legislación y avisos oficiales. Disponible en: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/217588/20190930>>. Acceso en: 14 de mar. 2020.
- DESD (2016) *Proyecciones de población por municipio provincia de Buenos Aires 2010-2025*. Departamento de Estudios Sociales y Demográficos. Ministerio de Economía. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio__2010-2025.pdf>. Acceso en: 14 de mar. 2020.
- INDEC (2017) *Informes técnicos. acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación*. [online] Instituto Nacional de Estadística y Censos. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_09_17.pdf>. Acceso en: 14 de mar. 2020.
- INDEC (2019) Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH. *Ciencia y tecnología*. 3(1). Buenos Aires: Indec
- MDS-INTA (2011) *Plan operativo anual*. Buenos Aires: MDS.
- MDS (2020) *Argentina contra el hambre*. Ministerio de desarrollo social. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/argentinacontraelhambre>>. Acceso en: 14 de mar. 2020.
- Plan Vida (2000) *Evaluación Plan Vida. Informe periodo 1994-1999*. Área de Evaluación y Sistematización del Plan Vida. La Plata: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires.
- Plan Mas Vida (2003) *Estrategia integral de cuidado familiar. "Aprendizaje en la Acción". Primer encuentro de capacitadores*. La Plata: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Gobierno de La Provincia de Buenos Aires.

The politics of hunger: a permanent emergency in Argentina

Keywords: social policies; food programs; emergency food; recipients; social issue.

ABSTRACT Introduction: The sociological assessment of the food problem as a social issue allows for identifying those means of integration and regulation by which the hunger problem may be overcome, relieved, reconfigured or deepened. Food policies have affected the living conditions and reproduction of many different social groups who have been experiencing unemployment and impoverishment since 1970. This paper aims to provide an exhaustive mapping of those food programs implemented in the district of General Pueyrredón, province of Buenos Aires, between 1983 and 2020, and analyze their presence in the target population's biographical stories. **Materials and Methods:** This is a qualitative. The mapping reconstruction was based on a literature review of primary (official documentation) and secondary (academic research) resources as well as in-depth semi-structured interviews with technicians and professionals designing, managing, and implementing these programs between 1983 and 2020. To analyze the influence of such programs in the target population, in-depth semi-structured interviews were conducted within the oral history approach from the biographical method framework. Through theoretical snowball sampling, 22 people working at the municipal, provincial and national levels, and 45 recipients aged 18 to 30 years, 31 to 55 years, and over 56 years, were interviewed to determine intergenerational relationships. The Atlas Ti software was used for analysis and interpretation. **Results:** Between 1983 and 2020, the Senate passed an emergency food bill in 1984, 2002, and 2019. Twenty-eight food interventions were carried out to complement the nutrition of impoverished social groups. There were up to seventeen of them at one time. The palliative and temporary nature of such interventions is reflected in their names since they are referred to as "assistance", "emergency", "aid", or "complementary" programs. **Discussion:** Argentina's food policy is based on multiple and simultaneous "direct assistance programs" that, far from operating on the structural causes of food production, distribution, supply, access and consumption, act on an ongoing emergency. For those biographical stories still living in poverty and belonging to the population that has benefited from social policies since 1980, the state complementary feeding assistance is non stop due to both the simultaneous implementation of several programs and their consecutive coverage period.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Research context

In Argentina, the Executive power declared a National Alimentary Emergency by decree from 2019 until December 2022. This act extended the same decree that had been issued in 2002. In a context of deepening inequality, both social sectors complement their alimentation with the intervention of alimentary programs.

Evidence for the study

Alimentation was established as an emergency in 1983 with the National Alimentary Program. From there onwards, a period of successive assistive food interventions, focalized on poverty and massive in its reach, were implemented by the national jurisdiction, as well as provincial and municipal. The alimentary issue, as a social issue, is managed by keeping the social organization and integration through technical positions for the design and implementation of the interventions.

Added value of the study

The exhaustive review of the alimentary programs allows the identification of milestones in the argentinian alimentary issue in the period comprised between 1983 and 2020. The mapping of all the interventions shows

the ways of nominating the problem, the objectives that answer that definition of the problem, the presentations by which the “solution” comes to be and the character of the target population which they are aimed at. Specific interventions are implemented, fragmented and repeated which take the shape of alimentary programs and which tend to a state of emergency that became permanent. An intergenerational reading is identified in regards to the reception of the alimentary programs in the homes. One alimentary program is identified from each moment of life which has complemented the alimentation of three consecutive adult generations. The first generation, above 56 years of age, became the original holders of the rights to the reception of food boxes, and contributed in the organization of soup kitchens in the late 80s. The second generation, between 31 and 55 years of age, in their childhood, accompanied their parents or grandparents to receive the food bags and had lunch or dinner at the soup kitchen. In their teenage years, they began to take part in the coordination and management on the soup kitchens. In their adult life, they accompany their parents to receive the food bags belonging to the food program for the elderly. The third generation, between 18 and 30 years of age, during the 90s, in their infancy, was recipient of the same program their children receive nowadays.

Implications of all the available evidence

For the biographic trajectories that have not been able to revert their poverty, the estate food complement is permanent, not only because of the simultaneity in the implementation but also due to their consecutive validity. The historic and transversal reading highlights the impact the distribution of the energies and nutrients has on the bodies, in the class trajectories and the social displacements. This paper proposes input for the design of integral alimentary plans because the multiplicity and fragmentation of the plans crystallizes a normative attribution that organizes the social consent and normalizes the mitigation of the hunger conflict.