

Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista. El caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).

Dra. Liliana Madrid¹

Resumen

El artículo analiza particularidades de la implementación del PNSA durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019) en la Argentina. A partir de la recuperación de información estadística en torno de la pobreza e indigencia y del análisis de reportes sobre la implementación del programa de asistencia alimentaria nacional se problematizan los rasgos observados en función de la concepción de Estado y pobreza, considerados trazadores de las particularidades estudiadas.

Palabras clave:

Asistencia alimentaria - Políticas - Pobreza – Estado

Abstract:

The article analyzes particularities of the implementation of the PNSA during the administration of Mauricio Macri (2015-2019) in Argentina. Based on the recovery of statistical information on poverty and indigence and the analysis of reports on the implementation of the national food assistance program, the observed features are problematized based on the conception of the State and poverty, considered tracers of the particularities studied.

Key words:

Food assistance - Policies - Poverty – State

Presentación

El artículo propone identificar, describir y analizar algunas particularidades de la implementación del PNSA durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019) en la Argentina.

En un primer momento se caracteriza el problema alimentario en general y en Argentina en particular exponiendo información estadística en torno de la pobreza e indigencia para advertir la magnitud del problema de acceso a los alimentos durante el periodo estudiado. En este marco, se brindan elementos para reflexionar en torno de las consecuencias en términos de nutrición y salud.

En un segundo momento, a partir de información disponible, se presentan particularidades identificadas a partir del análisis de 8 Reportes de Monitoreo del SIEMPRO sobre la implementación del PNSA durante el periodo estudiado.

¹ Docente Investigadora. Carrera Trabajo Social (FCH UNICEN). GIAS (FCH UNICEN)

Finalmente, problematizamos la situación descrita en torno del problema de acceso a los alimentos y las características que asumió el PNSA durante la gestión macrista. En particular, analizamos la concepción de Estado que la perspectiva neoliberal contiene y puntualizamos el protagonismo otorgado a las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, problematizamos la idea de pobreza como trazadora de las particularidades que asumió el PNSA y la asistencia alimentaria durante el periodo bajo estudio.

I. Pobreza, hambre y malnutrición durante la gestión macrista

Abordar el problema alimentario en Argentina demanda considerar sus causas para evitar miradas limitadas que ponen el acento sobre las manifestaciones –tal es el caso actualmente de la obesidad y sobrepeso- circunscribiendo el análisis a las responsabilidades del individuo.

Entendemos que el problema alimentario

abarca los aspectos relacionados con la producción (procesamiento-transformación y también insumos para la producción de alimentos), distribución-comercialización, y consumo de alimentos y sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de vastos sectores sociales (Hintze, 1991: 50).

Comprender de esta manera el problema alimentario implica interrogarnos respecto de cuántos y cuáles alimentos se producen (y no se producen), cómo se producen, y qué parte de lo socialmente generado va a parar a cada boca, de qué manera se consumen, lo que a su vez depende con distinta intensidad en cada caso, tanto de determinaciones materiales como simbólicas. “La problemática alimentaria se constituye en una totalidad compleja que no puede ser captada sin una concepción multisectorial y multidisciplinaria (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994: 182). En consecuencia, lo alimentario se inserta en un campo teórico de mayor nivel de generalidad que tiene que ver con las modalidades críticas de reproducción del sistema capitalista en su conjunto.

La crisis alimentaria es diametralmente opuesta a una catástrofe natural como un maremoto o un terremoto, y es en cambio producto del presente sistema mundial. Es decir, es el resultado de las relaciones de fuerza entre ricos y desposeídos, del funcionamiento de los mercados mundiales, de las tecnologías que empleamos (y los supuesto morales y políticos tras dichas tecnologías), entre otras; en suma, del mundo en que queremos vivir, del orden mundial existente en la actualidad y del orden mundial que podría existir algún día. No hay nada de natural en ello (Rieff, 2016: 33).

Para el caso argentino, la característica distintiva de la crisis se observa en el acceso diferencial a los alimentos. La situación de pobreza e indigencia pone de manifiesto la desigual distribución de los ingresos y hace evidente la ausencia o escasez de recursos para acceder a los alimentos, afectando directamente al consumo alimentario tanto en calidad como en cantidad.

Así, el ingreso económico se constituye en el factor central que define qué comemos, cómo comemos o cuánto comemos. Por ello, una primera cuestión a dilucidar en el análisis que proponemos es poder dar cuenta del dinero que disponemos para comprar alimentos. Este es un ejercicio sumamente necesario si queremos evitar miradas simplistas o reduccionistas hacia la población por la situación nutricional. Los niveles de malnutrición por exceso expresados por la 2da. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio Desarrollo Social y Salud, 2019) muestran niveles alarmantes de sobrepeso y obesidad que deben ser leídos en un marco analítico que permita superar miradas individualizadoras y culpabilizadoras y pueda ser comprendido en términos de problema de salud pública.

A continuación se expone el estado nutricional de la población argentina. Obsérvese en particular los datos en torno de obesidad y sobrepeso para población infanto juvenil y, sobretudo, para la población adulta.

Cuadro 1.

| Edad | Emaciación | Bajo peso | Baja talla | Sobrepeso | Obesidad |
|------------------|--------------|-----------|------------|---------------|----------|
| 0-5 años | 1.7 % | 1.6 % | 7.9 % | 10 % | 3.6 % |
| | 3.3 % | | | 13.6 % | |
| 5-17 años | 1.4 % | | 3.7 % | 20.7 % | 20.4 % |
| | | | | 41.1 % | |
| Adultos | - | - | - | 34 % | 33.9 % |
| | | | | 67.9 % | |

Fuente: Elaboración propia en base a Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Secretaría de Gobierno de la Salud. Ministerio de Desarrollo Social y Salud (septiembre, 2019)

Para complementar nuestro análisis sobre los efectos del problema alimentario argentino, consideramos pertinente sumar la información que la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura) expuso en su informe sobre la situación del hambre en el mundo (FAO, 2019). De la información expuesta en el informe citado vamos a considerar dos indicadores para el caso argentino: la prevalencia de la subalimentación y la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave. Con respecto a la prevalencia de la subalimentación, es importante decir que expresa la disponibilidad de alimentos en un país en relación con las necesidades de la población y estima la proporción de la población que carece de energía alimentaria suficiente para llevar una vida sana y activa. El segundo indicador que seleccionamos es la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave, el cual releva el acceso a los alimentos. Con este indicador la FAO cuantifica el total de personas en un país que experimentan problemas de acceso. Para el caso de la inseguridad alimentaria moderada da cuenta de la población que se ha visto obligada a reducir la calidad o la cantidad de alimentos que consumen debido a la falta de dinero u otros recursos. En cambio, en el caso de las personas que afrontan una inseguridad

alimentaria grave, expresa que en algún momento no tuvieron alimentos para consumir o hayan experimentado hambre (FAO, 2019).

Si observamos los datos para Argentina -durante el periodo que estudia este artículo- el indicador que mide la disponibilidad de alimentos en función de las necesidades energéticas de la población, es decir, el cálculo entre lo que se produce y lo que necesita la población, expresa un valor sostenido en el tiempo. Una primera observación diría que -al menos- no muestra empeoramiento, no obstante, la centralidad del monocultivo de la soja puede complejizar este indicador a mediano plazo. En cambio, cuando miramos los indicadores que dan cuenta del acceso observamos un considerable aumento de las dificultades. En particular, el dato más elocuente es la prevalencia de la inseguridad alimentaria grave pues ‘dice’ que se duplicó en Argentina, durante la gestión macrista, la población que tuvo hambre pues en algún momento no tuvieron alimentos para consumir.

Cuadro 2.

| Prevalencia de la subalimentación en la población total. Argentina, 2019. | | Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en la población total. Argentina, 2019. | | Prevalencia de la inseguridad alimentaria grave en la población total. Argentina, 2019. | |
|--|------------|---|-------------|--|-------------|
| 2004-06 | 2016-18 | 2014-16 | 2016-18 | 2014-16 | 2016-18 |
| % | % | % | % | % | % |
| 4,7 | 4,6 | 19,1 | 32,1 | 5,8 | 11,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a FAO (2019)

Entendemos que si el acceso define lo que comemos o lo que dejamos de comer, parte de la respuesta en torno de los motivos de esta duplicación la construimos observando la situación de ingresos monetarios de la población, es decir, los valores de indigencia y pobreza para el caso argentino durante el periodo estudiado. Estos indicadores son un modo indirecto de observar las posibilidades de adquirir bienes (alimentos por ejemplo) y servicios que funcionan como satisfactores de necesidades. El nivel de ingreso que define a una persona como indigente expresa que no cuenta con el dinero suficiente para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas denominadas Canasta Básica Alimentaria (CBA). En otro orden, el nivel de ingreso por debajo de la línea de pobreza da cuenta del dinero necesario para satisfacer no solo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios. La suma de ambos consumos –alimentos y básicos no alimentarios- conforma la Canasta Básica Total (CBT) (INDEC, 2016).

A continuación una síntesis estadística, en función de información oficial (INDEC), de la indigencia y la pobreza para el caso argentino en el periodo estudiado. La serie expresa el aumento sostenido de ambos indicadores lo cual argumenta en favor de los datos expuestos de la FAO (2019) pues el deterioro en la capacidad de compra de los alimentos es evidente dando lugar a mayor cantidad de población que experimentó hambre durante el periodo estudiado.

Cuadro 3.
Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos

| Indicador | 2do. semestre 2016 | 1er. semestre 2017 | 2do. semestre 2017 | 1er. semestre 2018 | 2do. semestre 2018 | 1er. semestre 2019 | 2do. semestre 2019 |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Pobreza | | | | | | | |
| Hogares | 21,5 | 20,4 | 17,9 | 19,6 | 23,4 | 25,4 | 25,9 |
| Personas | 30,3 | 28,6 | 25,7 | 27,3 | 32,0 | 35,4 | 35,5 |
| Indigencia | | | | | | | |
| Hogares | 4,5 | 4,5 | 3,5 | 3,8 | 4,8 | 5,5 | 5,7 |
| Personas | 6,1 | 6,2 | 4,8 | 4,9 | 6,7 | 7,7 | 8,0 |

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares

Con el fin de argumentar con diversas fuentes de datos el deterioro de las condiciones de vida durante el periodo estudiado recuperamos a continuación información expuesta por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA).

La UCA mide lo que denomina pobreza multidimensional lo cual establece una diferencia con la medición oficial (INDEC) pues no solo da cuenta de los ingresos monetarios de los hogares/personas sino que considera -la UCA- un segundo espacio de privación definido por el cumplimiento de derechos sociales. “Siguiendo esta metodología, un hogar/persona será pobre multidimensional en el espacio del desarrollo humano si se carece tanto de ingresos suficientes en el espacio del bienestar como de funcionamientos mínimos en el espacio de los derechos sociales considerados” (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2020: 16).

De esta manera, la UCA define, por un lado, el Índice de Pobreza Monetaria (IPM) entendido como la imposibilidad de los hogares de acceder al valor de mercado de un conjunto de bienes y servicios básicos valorados como necesarios para la subsistencia de sus miembros (método de Línea de Pobreza LP habitualmente utilizado por el INDEC pero la base de información no es la EPH que usa el INDEC sino bases propias de la UCA).

De todas maneras, la observación entre la estadística oficial para el periodo estudiado y la estimación realizada por la UCA marcan la tendencia al alza del total de población que vivió reducir sus ingresos monetarios profundizándose a partir de 2018 en virtud del aumento de los precios en general y de los alimentos en particular.

Cuadro 4.
Estimación de pobreza por ingresos. Argentina 2015-2019

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Pobreza (hogares) | 20,8 % | 23,5 % | 20,9 % | 25,6 % | 32,1 % |
| Pobreza (población) | 30 % | 32,8 % | 28,2 % | 33,6 % | 40,8 % |

Fuente: Elaboración propia en base a Bonfiglio, Vera y Salvia (2020).

No obstante, como decíamos, la medición de pobreza multidimensional de la UCA incluye los ingresos monetarios, pero también implica la construcción de un Índice de Privación de Derechos Sociales (IPD).

Para el examen del grado de cumplimiento de derechos sociales se utilizaron para este ejercicio un conjunto de indicadores asociados agrupados en 6 dimensiones constitutivas del índice de privaciones de derechos (IPD): 1) salud y alimentación, 2) servicios e infraestructura, 3) vivienda digna, 4) medio ambiente, 5) educación y 6) empleo y seguridad social (Bonfiglio, Vera y Salvia, 2020: 19).

De esta manera, la Pobreza Multidimensional en el espacio del Desarrollo Humano define como pobres aquellos hogares/personas privadas en el espacio tanto del bienestar económico-monetario de mercado, como en el espacio de las privaciones en derechos sociales.

Cuadro 5.
Pobreza multidimensional (Pobreza por ingresos y de derechos) 2015-2019. Argentina. Porcentaje población.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Pobreza multidimensional (pobres por ingresos y al menos 1 privación no monetaria) | 27,6 % | 30,3 % | 26,7 % | 31,4 % | 37,3 % |
| No pobres por ingresos, con al menos 1 privación no monetaria | 37,5 % | 36,5 % | 40,8 % | 35,6 % | 31,5 % |
| Pobres por ingresos, sin privaciones no monetarias | 2,4 % | 2,5 % | 1,6 % | 2,2 % | 3,4 % |
| No pobres por ingresos y sin privaciones no monetarias | 32,5 % | 30,6 % | 31 % | 30,8 % | 27,7 % |

Fuente: Elaboración propia en base a Bonfiglio, Vera y Salvia (2020).

Hasta aquí hemos expuesto información que nos permite dar cuenta del deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población durante la gestión macrista. Recuperando información estadística oficial -o consultando fuentes estadísticas externas- el periodo muestra un aumento del porcentaje de población que no disponía del dinero suficiente para comprar los alimentos en el mercado. A su vez, el periodo

también expone un aumento de la población que tuvo hambre –de acuerdo a información de FAO (2019) y UCA-. Y, como consecuencia de estas dificultades de acceso a una alimentación en cantidad y calidad adecuada, lamentablemente el periodo también expone un empeoramiento de la situación nutricional de la población en virtud de los índices de sobrepeso y obesidad relevados por organismos oficiales.

En este contexto, ¿Cuál fue la intervención del Estado nacional en términos de asistencia alimentaria? ¿Cuál fue la respuesta del Estado ante el hambre que vivía una parte de la población? ¿Qué características tuvo esa intervención? Intentaremos construir respuestas a estos interrogantes en la siguiente sección.

II. El PNSA durante la gestión macrista: aspectos para considerar

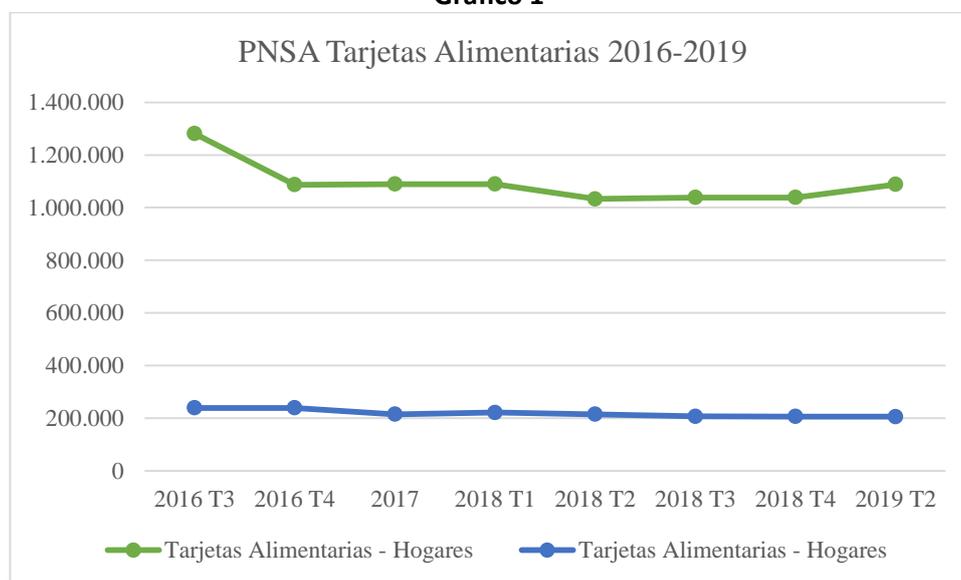
EL PNSA surge en el año 2003 y se sostuvo durante la gestión macrista. De la lectura del diseño del programa en 2003 (definido a partir de la Ley 25724 aprobada en diciembre de 2002, promulgada en enero de 2003, reglamentada el 28 de abril de 2003 y presentado su diseño en 2003) (Ministerio de Desarrollo Social, 2005) pueden observarse escasas modificaciones con respecto al texto del Programa para el ejercicio 2015-2019 (SIEMPRO, 2018) si observamos el objetivo general, específicos y líneas programáticas no advertimos modificaciones, sin embargo, se sumaron algunas particularidades en torno de la población destinataria que lo abordaremos.

De manera muy resumida podemos decir que el PNSA es un programa nacional de asistencia alimentaria que brinda asistencia financiera a las provincias para fortalecer estrategias provinciales (por ejemplo, el Plan Mas Vida en la Provincia de Buenos Aires) o locales (proyectos municipales o regionales). También contempla asistencia directa a familias (mediante tarjetas alimentarias) o fortalecimiento de comedores escolares y comunitarios. El PNSA también tiene un componente de EAN (Educación Alimentaria Nutricional) y, a su vez, contiene al Prohuerta, programa creado en 1994 por INTA que desde fines de los 90 se integró al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación articulando recursos profesionales y financieros (Madrid, 2013).

A continuación, se expone el resultado del trabajo realizado con los informes del SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Se analizaron 8 Reportes de Monitoreo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria disponibles en la página web del SIEMPRO: 2 para el 2016, 1 para el 2017, 4 para el 2018 y 1 para 2019 (los que estaban disponibles en la Web al momento de la búsqueda julio 2020). La información que utilizó el SIEMPRO para analizar el PNSA MDS 2016-2019 fue proporcionada, según se expresa en cada Reporte, por la Dirección del Políticas Alimentarias del MDS de la cual depende el PNSA. A su vez, es importante decir que los Reportes de Monitoreo recuperan información de algunos componentes del PNSA que señalábamos más arriba, es decir, hay otras líneas programáticas del PNSA que no han sido consideradas en los Reportes de Monitoreo del SIEMPRO. Por tanto, en este artículo recuperamos elementos que nos permiten realizar una caracterización de la asistencia alimentaria durante la gestión macrista a nivel nacional a partir de los componentes considerados en los Reportes de Monitoreo del SIEMPRO.

En este sentido, entre los componentes del PNSA relevados hallamos información sobre la entrega de Tarjetas Alimentarias. De acuerdo a la información disponible, este componente tiene dos modalidades de ejecución: uno que denominan federal e implica la firma de convenio con los Estados provinciales donde ambas partes aportan al monto que reciben los hogares. Y, en la segunda modalidad, denominada centralizada, el Estado nacional paga directamente al titular de la tarjeta (Reportes de Monitoreo SIEMPRO, 2016, 2017 2018 y 2019). A continuación se expone la evolución de este componente observándose un descenso de las prestaciones a lo largo del periodo y, si en particular, observamos ambos extremos para ambos componentes podremos advertir el grado de disminución para el componente federal (-15%) y centralizado (-14%) entre 2016-2019.

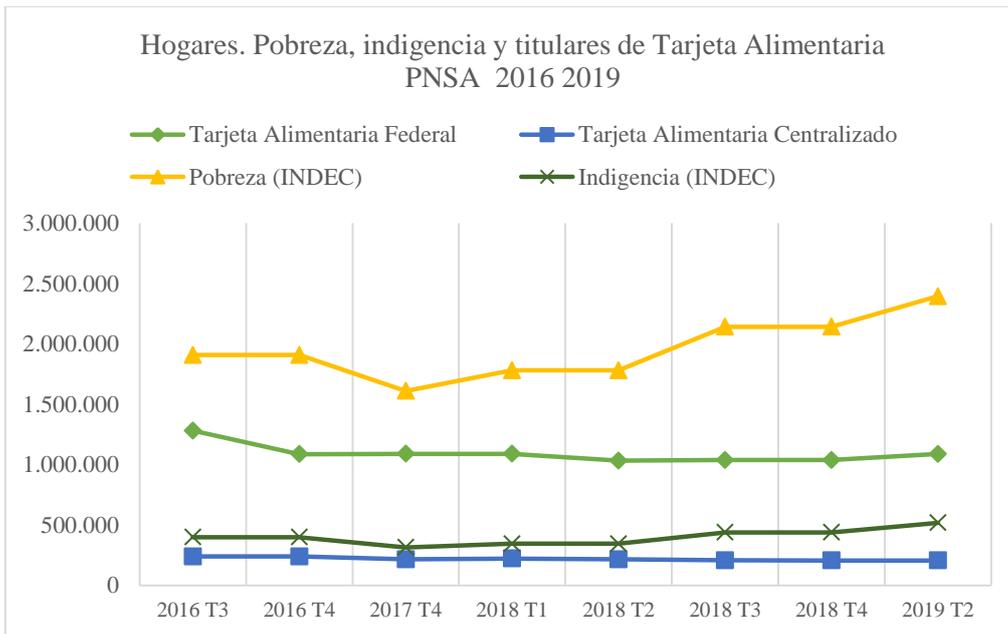
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a Reportes de Monitoreo SIEMPRO 2016, 2017, 2018 y 2019

Este comportamiento de la asistencia alimentaria estatal es oportuno leerla considerando los datos de pobreza e indigencia en virtud del descenso de la cantidad de hogares destinatarios de la tarjeta alimentaria durante el periodo 2016 - 2019 y el aumento de la pobreza e indigencia. Así, es posible advertir que a medida que la pobreza y la indigencia aumentaron durante el periodo estudiado descendieron los destinatarios de las tarjetas alimentarias del PNSA.

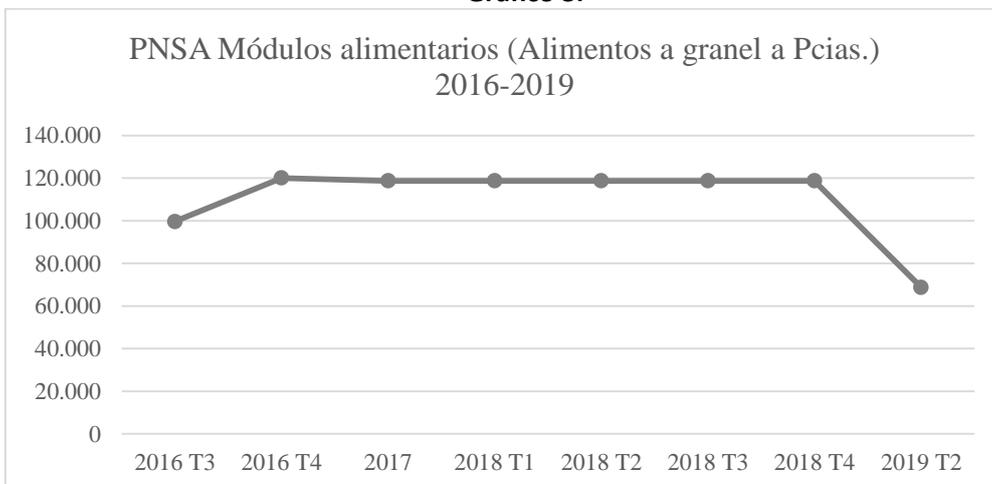
Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia en base a Reportes de Monitoreo SIEMPRO 2016, 2017, 2018 y 2019 y EPH INDEC (Encuesta Permanente de Hogares).

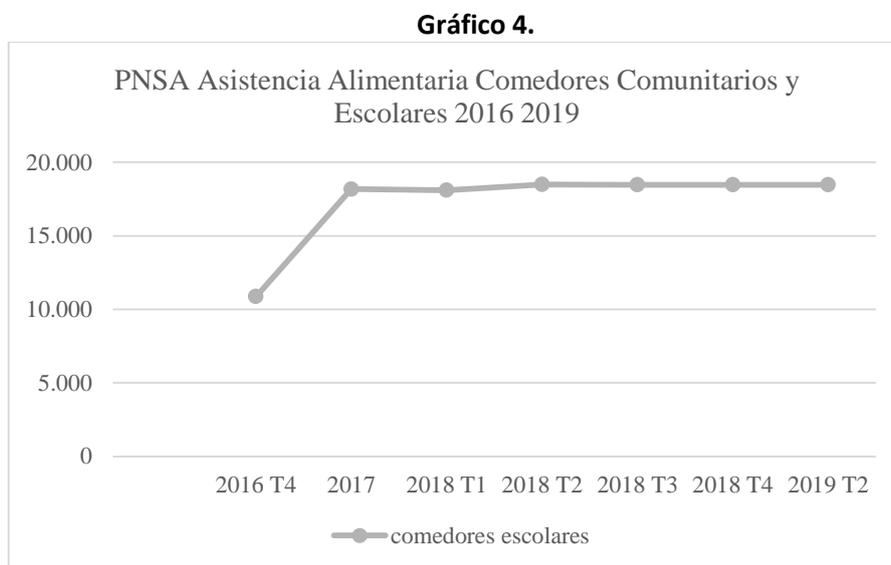
Otro de los componentes del PNSA considerados en los Reportes de Monitoreo del SIEMPRO es la entrega de módulos alimentarios a las provincias. Mediante firma de convenio PNSA MDS enviaba alimentos a granel para distribución, por parte de las provincias, a los hogares. De acuerdo a los datos disponibles, en este componente la disminución trepa al 30% si miramos entre ambos extremos, no obstante, si hacemos el ejercicio entre un punto medio (algún momento del 2018 por ejemplo donde los niveles de pobreza e indigencia alcanzan mayores niveles) y el último dato el descenso de la asistencia alimentaria alcanza el 42%.

Gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia en base a Reportes de Monitoreo SIEMPRO 2016, 2017, 2018 y 2019

El PNSA contempla asistencia alimentaria a Comedores Escolares. El incremento que se observa en 2017 es por incorporación de la Provincia de Buenos Aires al componente (7.789 escuelas). Sin embargo, de acuerdo a la información disponible, y considerando la situación de indigencia y pobreza sobretodo en el transcurso de 2018, no se observa ampliación de cobertura.



Fuente: Elaboración propia en base a Reportes de Monitoreo SIEMPRO 2016, 2017, 2018 y 2019

III. La idea de Estado Mínimo como trazadora de la asistencia alimentaria

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí, durante el periodo estudiado hemos observado que, a medida que la situación socioeconómica empeoraba, pues aumentaban índices de pobreza e indigencia y el porcentaje de población con inseguridad alimentaria (hambre) se acrecentaba, disminuía la cobertura del PNSA en los componentes considerados. Por ello, entiendo necesario en este punto analizar la concepción de Estado que la gestión macrista consideró.

La lectura de los 4 discursos de apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa de Mauricio Macri (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 2016, 2017, 2018 y 2019) permite advertir la concepción liberal de Estado a partir de hacer referencias tales como: “Tenemos un Estado enorme que no ha parado de crecer y no brinda mejores prestaciones”; “un Estado desordenado y mal gestionado”; “un Estado con dificultades para resolver sus principales responsabilidades” (Macri, 2016). Para el neoliberalismo, racionalidad en la que se inscribe la gestión de Macri, la injerencia del Estado debe ser mínima reduciendo su accionar a defender la propiedad privada, administrar justicia y defender los derechos individuales.

A su vez, la disminución de la cobertura del PNSA durante la gestión macrista debe leerse teniendo en cuenta la concepción neoliberal de los derechos sociales y del derecho a la alimentación. El neoliberalismo critica fuertemente los derechos sociales

pues entiende que socava la autonomía del hombre por ello rechaza la idea de asistencia (solo la reserva para una parte muy pequeña) criticando la idea de tutela por parte del Estado y ayuda a los más débiles. Además, el rechazo a los derechos sociales se fundamenta en la advertencia liberal de violación del criterio de selectividad pues puede implicar intervención en la esfera del libre mercado (Coutinho, 2000).

La crítica a los derechos sociales y la idea de mínima intervención estatal alimenta el proceso de refilantropización, es decir, el traslado al ámbito de la contención comunitaria, bajo patrones morales y a través de diversos formatos (Rossi, 2019), de la asistencia que, en el marco de los derechos sociales, corresponde garantizar al Estado.

Ante esto resulta interesante exponer información disponible en torno a la asistencia del PNSA a comedores comunitarios durante el periodo estudiado. Así, se observa una disminución del aporte estatal en todo el periodo con énfasis en el momento que la pobreza e indigencia aumentan.

Gráfico 5.

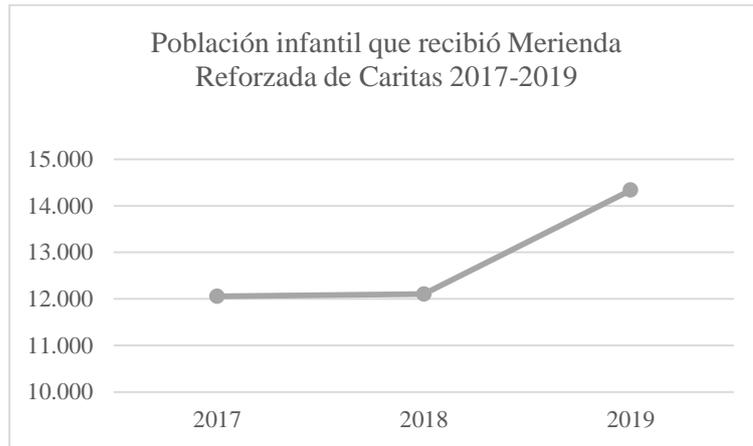


Fuente: Elaboración propia en base a Reportes de Monitoreo SIEMPRO 2016, 2017, 2018 y 2019

La asistencia estatal hacia comedores disminuye en un marco de agravamiento socioeconómico, lo cual nos ‘invita’ a indagar en torno a la asistencia que organizaciones de la sociedad civil podrían haber brindado en este momento estudiado con la intención de observar la refilantropización de la asistencia alimentaria.

De acuerdo a información disponible en la web de Caritas Argentina (Rendición Colecta Anual Caritas 2018, 2019 y 2020) la asistencia alimentaria bajo la modalidad de merienda reforzada a población infantil se incrementó en el periodo estudiado lo cual permite advertir la ampliación de cobertura de una organización de la sociedad civil durante el periodo de reducción de la asistencia estatal.

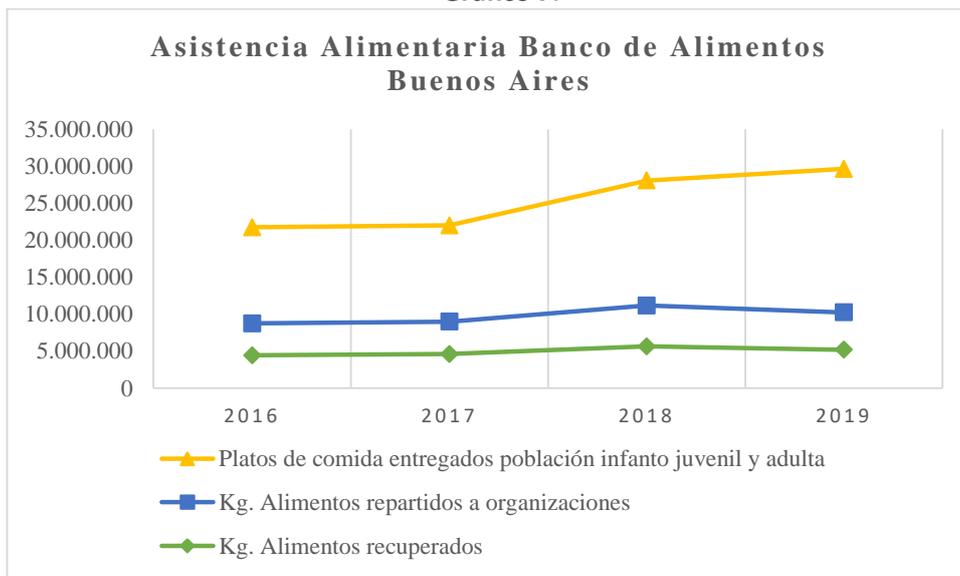
Gráfico 6.



Fuente: Elaboración propia en base a Rendición Colecta Anual Caritas (2018, 2019 y 2020).

En otro orden, si miramos el Reporte Anual 2019 del Banco de Alimentos Buenos Aires también podemos advertir el aumento a partir de 2018 de la cobertura.

Gráfico 7.



Fuente: Elaboración propia a partir de Reporte Anual 2019 Banco de Alimentos Buenos Aires.

Párrafo aparte para el Convenio firmado en 2016 entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Fundación Conin que le permitió a este último ampliar su cobertura. Según información expuesta en su página web (www.conin.org.ar) el convenio permitió fortalecer el trabajo de los 100 Centros Conin: en primer semestre 2017 se fortalecieron 30 centros con 1.900 destinatarios directos, en segundo semestre 2017, 41 centros alcanzando los 4.700 destinatarios y en 2018 la perspectiva era alcanzar al resto de los centros para cubrir la totalidad de 100 centros y estimaban

sumar otros 2.500 destinatarios. Con estos datos es posible advertir que en 2017, entre primer y segundo semestre, Conin duplicó su cobertura a partir de recursos que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cedió constituyéndose en un claro ejemplo de la concepción neoliberal en torno a la necesidad de reducir el Estado y que las organizaciones de la sociedad civil respondan a las demandas de la población con una parte provista por el Estado y otra donaciones de particulares.

El Informe Nro. 108 del Jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña al Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 14 de marzo de 2018 señala, ante la consulta por convenios celebrados entre Fundación Conin y Ministerio de Desarrollo Social, Salud y Educación, la siguiente información financiera, a saber:

Cuadro 6.

| Total pagado Ministerio Desarrollo Social y Ministerio de Salud a la Fundación CONIN | | | |
|---|-----------------|------------------|--|
| 2016 | 2017 | 2018 | Monto estimado a abonar durante el 2018 |
| \$9.520.720 | \$52.656.187,80 | \$14.861.885,74. | \$121.288.683,01. |
| \$77.038.590,81 (hasta marzo 2018) | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Nro. 108 del Jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña al Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Para tener dimensión de los montos girados por el Estado nacional a Conin propongo observar la ejecución presupuestaria del PNSA durante 2018 en cada uno de los componentes monitoreados, a saber:

Cuadro 7.

| Año | Componente considerado | En millones de pesos |
|--|--|-----------------------------|
| Ejecución presupuestaria PNSA 2018 | PNSA- Comedores Escolares | 1371 |
| | PNSA- Tarjeta alimentaria Federal | 1186 |
| | NSA - Comedores Comunitarios | 911 |
| | PNSA- Tarjeta alimentaria Centralizada | 492 |
| | PNSA - Módulos Alimentarios | 124 |
| Monto estimado a abonar durante el 2018 | CONIN (subsidiarios MDS Y ME) | 121 |

Fuente: Elaboración propia en base a Reporte Monitoreo SIEMPRO 4/2018 e Informe Nro. 108 del Jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña al Honorable Cámara de Diputados de la Nación

El subsidio a Conin representa el 97 % del presupuesto ejecutado en 2018 para entrega módulos de alimentos a familias por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Así podemos decir que la asignación presupuestaria a Conin fue muy alta subsidiando nuestro análisis en torno a la refilantropización de la asistencia alimentaria durante la gestión macrista.

Lamentablemente no contamos (por lo menos al momento de la escritura de este artículo) con información cuantitativa y sistematizada en torno al conjunto de organizaciones de la sociedad civil en Argentina que brindan asistencia alimentaria

durante el periodo estudiado que nos permita advertir el potencial aumento de la demanda hacia esos servicios. El registro del CENOC si bien muestra que durante el año 2017 se produce uno de los mayores registros de organizaciones de la sociedad civil (5to. puesto si miramos desde 1995), ese registro disponible no permite advertir las características de las organizaciones y, mucho menos, si poseían servicios alimentarios y los cambios que se podrían haber producidos en ellos por el potencial aumento de demanda. Por tanto, a los fines de este artículo, solo registramos ese dato de aumento de organizaciones de sociedad civil registradas en CENOC lo cual invita a nuevas indagaciones y gestiones de información ante el organismo para precisar información que puedan ser insumo de próximas reflexiones.

IV. La individualización de la pobreza como trazadora de la asistencia alimentaria

La reducción de la cobertura del PNSA durante el periodo 2015-2019 en el marco del aumento de los índices de pobreza e indigencia demanda que reflexionemos sobre la idea de pobreza que la perspectiva neoliberal conlleva. Para ello propongo considerar el discurso de la Ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley durante la gestión Macri. En sus palabras podemos advertir una explicación individual al problema de la pobreza. Así la falta de cosas materiales se relativiza por las capacidades para conseguirlas, transformarlas o intercambiarlas construyendo una imagen del pobre como sujeto activo, agente de su propio destino (Baraibar Rivero, 2011).

Las políticas sociales deben considerar la complejidad de la pobreza, entendida no solo desde su dimensión material sino también humana, tomando en cuenta el surgimiento de nuevas y diversas vulnerabilidades. Es por ello que el gran desafío de nuestro gobierno presidido por Mauricio Macri es el de alcanzar la meta de pobreza cero (...) pondrá el foco en atender la multiplicidad de necesidades y demandas de la población con el objetivo de reducir las condiciones que conllevan a la transmisión intergeneracional de la exclusión (Discurso de la ministra de Desarrollo Social de la Nación Carolina Stanley en la sesión anual de la Comisión de Desarrollo Social de la Naciones Unidas, Nueva York, 2016).

Esta explicación se ubica dentro de lo que Baraibar Rivero (2011) denomina proceso de desmaterialización de la pobreza. La minimización del factor económico en la comprensión del fenómeno de la pobreza oculta sus causas fundamentales al señalar la multiplicidad de factores y al resaltar las capacidades individuales de las personas como salida de la situación de pobreza. Ante esto el problema no es la consideración de los aspectos subjetivos sino su consideración prioritaria y muchas veces exclusiva pues acordamos que la pobreza implica elementos subjetivos pero, fundamentalmente, importantes limitaciones materiales.

El discurso de la Ministra de Desarrollo Social durante el periodo estudiado también permite advertir otro factor que abona en el proceso de desmaterialización de la pobreza: la heterogeneidad, vale decir, se enfatiza en la necesidad de revalorizar las formas particulares de ser y vivir la pobreza. El énfasis en la diversidad de situaciones familiares y en los atributos personales que las potencian invisibiliza las condiciones materiales que generan, agudizan la pobreza y facilita el proceso de naturalización discursivo que coloca las causas de la pobreza en los factores subjetivos y culturales.

Es preciso comprender las cosas en un nivel mucho más fino e individualizado. Las características objetivas (localización geográfica, edad, sexo, diploma) no pueden separarse allí de las variables más directamente biográficas: experiencias profesionales anteriores (movilidad, tipo de contrato de trabajo), evolución de la estructura familiar, historia psicológica personal, etc. Lo que debe describirse para comprender qué es la desocupación de larga duración son las situaciones y trayectorias individuales y no de grupos o poblaciones. Para analizar lo social, hay que recurrir cada vez más a la historia individual antes que a la sociología (Rosanvallon, 2004: 191-192).

De esta manera, el aumento de la pobreza e indigencia no genera mayor intervención estatal, pues al contrario, como hemos observado en todo el trabajo, el Estado se retrae porque entiende la gestión neoliberal que la pobreza es resultado de individualidades y porque, además, entiende que el Estado debe reducir su intervención y solo focalizar su atención en grupos reducidos (en línea también con su idea sobre los derechos sociales).

Esto implica un regreso hacia políticas mitigadoras, basadas en la ayuda y alivio, desplazando la noción de derechos que se había instalado durante 2003-2015 (Rossi, 2019).

La ley 25.724 que sostiene el PNSA, expresa en su artículo 2, que los destinatarios son *“niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza (...) Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad”*. Durante el macrismo, según Tablero de Planes, Programas y Prestaciones de la Seguridad Social (SIEMPRO abril de 2019) el PNSA sostiene el criterio de edad pero reemplaza el criterio de pobreza por el *‘condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Y con respecto a la prioridad sostiene mujeres embarazadas y niños hasta 5 años edad pero agrega que pertenezcan a ‘poblaciones con mayor vulnerabilidad nutricional’*.

En este contexto, la focalización emerge nuevamente ahora facilitada por el avance de la tecnología. El fortalecimiento de la construcción de registros únicos de beneficiarios y la informatización de esos registros se constituyen en un rasgo distintivo de la época. El proceso había comenzado a madurar durante el periodo 2003-2015 (el primer antecedente en torno del SINTYS se registra en 1999), sin embargo, a partir de diciembre de 2015 se profundizó desarrollando complejos

sistemas de información y monitoreo. La informatización se constituye en un mecanismo no solo de control para reducir la asistencia estatal sino que en si misma limita el acceso pues la gestión de los recursos implica disponer de tecnología para acceder a información como también inscribirse por ejemplo.

El argumento estatal y de los organismos de crédito y asistencia técnica internacional remite a que es un instrumento que permite determinar los distintos beneficios que están recibiendo las personas que integran el padrón o que solicitan el ingreso a programas de asistencia social u otros recursos y, así, controlar la asignación de recursos evitando abusos por parte de los beneficiarios de las prestaciones como de las instituciones que no ejercen el adecuado control. También se argumenta que permite orientar las prestaciones en función de las características del problema o la población que se va atender y economiza los dispositivos de administración y gestión de la pobreza aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En este sentido, la individualización y familiarización se hace presente (Madrid, 2020).

De esta manera, la focalización y la gestión individualizada de los problemas sociales encuentra su condición de posibilidad en los avances tecnológicos desarrollados en el campo de la informática que ofrecen la posibilidad técnica de construir sistemas de información cada vez más sofisticados que serán demandados por un Estado que ha modernizado su dinámica burocrática de forma permanente, respondiendo a la necesidad de identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia (De Martino y Vecinday, 2011).

Consideraciones finales

A lo largo del trabajo se expuso información que expresa estadísticamente el deterioro de las condiciones de vida de la población durante el periodo 2015-2019. El aumento del índice de pobreza e indigencia y con ello las dificultades de acceso a una alimentación en cantidad y calidad adecuada es un rasgo distintivo de la gestión macrista.

Sin embargo, el deterioro de las condiciones de vida y de los ingresos (determinante para el acceso a los alimentos) se tradujo en reducción de la cobertura del programa de asistencia alimentaria nacional y en aumento de la asistencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Entendemos que la reducción de los niveles de cobertura del PNSA durante el periodo estudiado expresa la concepción del Estado neoliberal, es decir, una intervención reducida a garantizar que los intereses de todos -y de nadie en particular- se expliciten en la esfera privada y se resuelvan allí (léase privado como sinónimo de mercado). Dicho de otro modo, una intervención limitada en torno del derecho a la alimentación pues, según el neoliberalismo, la causa del sostenimiento y aumento de la pobreza, además del propio individuo, está dada por las políticas de asistencia del Estado (revitalizando el pensamiento maltusiano). Así, se hace un reconocimiento formal abstracto del derecho a la alimentación donde el mínimo razonable de bienestar que se permite solo alcanzar a sectores indigentes (la población 'más

vulnerable' según términos de la Ministra de Desarrollo Social Stanley) ante el potencial conflicto y puesta en riesgo del capital.

Al análisis de la reducción de la cobertura del PNSA durante el periodo estudiado es necesario sumar la subejecución presupuestaria en torno a la asistencia alimentaria. En este sentido, desde finales 2016 el Parlamento Argentino aprobó la prórroga de la emergencia social hasta el 31 de diciembre de 2019 mediante la ley 27345. Esta herramienta le permitía acceder a mayor presupuesto y reforzar los servicios alimentarios pues la norma habilitó al poder ejecutivo nacional a reasignar partidas presupuestarias. Sin embargo, esa ley se subutilizó. El informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA, 2019) señala que para el año 2017 la ejecución del presupuesto para políticas alimentarias fue cercana al 75%, indicando que el aumento de la partida que la ley de emergencia alimentaria posibilitó no se ejecutó. Y para el 2019, a septiembre la ejecución debería ser cercana al 70% y se encontraba alrededor del 58%. A su vez, deberíamos agregar a este análisis la pérdida adquisitiva de las partidas teniendo en cuenta la inflación que se estimó en cada presupuesto y la que terminó sucediendo en la realidad. En este sentido, el CEPA (2019) advierte que a lo largo de la gestión de Macri el ajuste vía pérdida de poder adquisitivo de las partidas referidas a la emergencia (incluye lo alimentario pero lo excede) fueron una constante.

Acordamos con la idea que Quiroga y Juncos Castillo (2020) plantean en torno del sostenimiento de programas sociales de anteriores gestiones políticas para el caso de Argentina con Macri y en Brasil con Temer solo términos genérico-formales. Esto implica que los programas se preservan pero reducen cobertura por la práctica de la focalización en grupos 'más vulnerables' y simultáneamente 'borran' el enfoque de derechos, se vivencia un contexto de ajuste, inflación y recesión por la aplicación de una política económica ortodoxa y el Estado retrae su intervención en virtud de la concepción de mínima participación, en el contexto de un abrumador deterioro de las condiciones de vida de la población. En este contexto debemos comprender el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en torno de la cuestión alimentaria durante el periodo estudiado. Es decir, en el marco de la desatención del Estado como proveedor de asistencia alimentaria trasladando la responsabilidad al ámbito privado.

Bibliografía

- BANCO DE ALIMENTOS BUENOS AIRES (2019). Reporte anual 2019. Disponible en https://www.bancodealimentos.org.ar/reportes/OR_2019_BDA-ReporteAnual_Baja.pdf
- BARÁIBAR RIBERO, X. (2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. En: Fronteras. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay. Nº especial.P.3946.
- Bonfiglio J., Vera J. y Salvia A. (2020). La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un Enfoque de Derechos. CABA. Disponible en <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/10042/1/pobreza-privacion-mas-alla.pdf> acceso 25/07/2020

- CARITAS ARGENTINA (2016) Rendición de Colecta Anual 2016. Disponible en <https://caritas.org.ar/colecta2016/Rendicion.htm>
- CARITAS ARGENTINA (2017) Rendición de Colecta Anual 2017. Disponible en <https://caritas.org.ar/colecta2017/Rendicion.htm>
- CARITAS ARGENTINA (2018) Rendición de Colecta Anual 2018. Disponible en <https://caritas.org.ar/colecta2018/Rendicion.htm>
- CARITAS ARGENTINA (2019) Rendición de Colecta Anual 2019. Disponible en <https://caritas.org.ar/colecta2019/Rendicion.htm>
- CENOC (2019). Listado de Organizaciones de la Sociedad Civil registradas en el cenoc (actualización marzo 2019). Disponible en <https://datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-listado-organizaciones-sociedad-civil-registradas-cenoc>
- CEPA (2019). La Emergencia Social que nunca se ejecutó Análisis de las partidas presupuestarias previstas en la Ley de Emergencia Social y su implementación, 2016-2019. Disponible en <https://centrocepa.com.ar/informes/231-la-emergencia-social-que-nunca-se-ejecuto-analisis-de-las-partidas-presupuestarias-previstas-en-la-ley-de-emergencia-social-y-su-implementacion-2016-2019.html>
- COUNTINHO, C. (2000). Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". En: Borgianni, E. y Montañó, C. La política social hoy. Edit. Cortez. Sao Pablo. Brasil.
- DE MARTINO BERMUDEZ, M. y VECINDAY Garrido, L. (2011). Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales. En: Revista Tendencias y Retos No. 16. Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia.
- FAO (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Disponible en <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf> acceso 22/07/2020
- INDEC (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf acceso 21/07/2020
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2018). Informe Nº 108 del Jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/INF_ORME-108-HCDN.pdf
- MADRID, L (2020). Asistencia alimentaria estatal y proceso de selección de destinatarios durante la posconvertibilidad argentina. Notas distintivas para el análisis, en Trabajo, territorio y transformaciones familiares en la sociedad contemporánea. Comp. Rossi A., González M. y Fernández, E. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- MADRID, L. (2013). De las necesidades básicas a la bancarización. La implementación de planes y programas de asistencia alimentaria a nivel local (Tandil, 1983-2011). Tesis para obtener Doctorado en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales UBA.
- MALLARDI, M. W. (2013) La cuestión social mistificada: límites y tensiones en la "crisis" de la sociedad salarial Cuadernos de Trabajo Social Vol 262. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid, España.

- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION (2005). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Documentos del Plan. Secretaria de políticas sociales y desarrollo humano, subsecretaria de Políticas Alimentarias. Buenos Aires. 169 paginas.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2016). Discurso de Carolina Stanley en la sesión anual de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas en Nueva York (EEUU). Disponible en el canal YouTube del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <https://www.youtube.com/watch?v=GOCYmuwF6il>
- Quiroga M. V. y Juncos Castillo L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. Polis. Revista Latinoamericana. Número 55. Disponible en <http://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1452> acceso 08/08/2020
- RIEFF D. (2016). El oprobio del hambre. Alimentos, justicia y dinero en el siglo XXI. Ed. Taurus. Barcelona.
- ROSANVALLON, P. (2004). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Manantial, Buenos Aires. Cap. VI y VII.
- ROSSI, A. (2019). Conferencia. “Políticas Sociales y Practica profesional: Determinaciones y tendencias en la Argentina contemporánea”. En: Jornadas Provinciales de Trabajo Social. CATSPBA-Azul.
- SIEMPRO (2016). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 3° trimestre 2016. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2016>
- SIEMPRO (2016). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 4° trimestre 2016. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2016>
- SIEMPRO (2017). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 4° trimestre 2017. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2017>
- SIEMPRO (2018). Guía de Programas Sociales. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_ds.pdf acceso 23/08/2020.
- SIEMPRO (2018). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 1° trimestre 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/1deg-semester>
- SIEMPRO (2018). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 2° trimestre 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/1deg-semester>
- SIEMPRO (2018). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 3° trimestre 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2deg-semester>
- SIEMPRO (2018). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 4° trimestre 2018. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2deg-semester>
- SIEMPRO (2019). Reportes de Monitoreo. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria - 2° trimestre 2019. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/informacion-sobre-planesy-programas-sociales/2019>

SIEMPRO (2019). Tablero de Planes, Programas y Prestaciones de la Seguridad Social.
Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales>