

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS REFORMULACIONES DEL PLAN MÁS VIDA DESDE EL ANÁLISIS DE DOCUMENTOS

Luis Hernán Santarsiero
Universidad Nacional de La Plata / CONICET (Argentina)
luissantarsiero@gmail.com

Resumen

El objetivo del trabajo es presentar un análisis de las concepciones sobre intervención alimentaria a partir de un estudio comparativo de las distintas etapas del Plan Más Vida (2002-2008) en torno a las declaraciones oficiales del área que se encarga de su implementación.

El Plan Más Vida es un programa de ayuda alimentaria que, bajo otra denominación, Plan Vida, viene operando en la provincia de Buenos Aires desde el año 1994, y que actualmente depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Suponiendo que los conceptos teóricos incorporados a la intervención alimentaria y nutricional moldean el discurso de las políticas bajo distintas intenciones discursivas y comunicacionales se intentará contextualizar los cambios de gestión del área encargada de llevar a cabo el Plan bajo distintas modalidades de atención que se fueron realizando a lo largo del tiempo.

Los materiales escritos referidos al Plan sintetizan la apropiación de los términos teóricos y la recepción de estos en el discurso oficial que persigue, en muchos casos, intenciones que consideramos legitimatorias de la política social en general.

Palabras clave: programas de asistencia alimentaria, necesidades alimentarias, intervención social del Estado.

Introducción

El trabajo que se desarrolla en este artículo se inserta en el conjunto de líneas de investigación que se vienen llevando a cabo en el equipo de investigación del proyecto: *Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales* dirigido por Amalia Eguía y Susana Ortale (IdIHCS/UNLP/CONICET). Para este caso se partió de una metodología de análisis centrada en el procesamiento de documentos públicos y artículos periodísticos sobre la reformulación del Plan Más Vida perteneciente al gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Este Plan viene implementándose en la Provincia desde el año 2003 como continuación del Plan Vida iniciado en 1994. Se señalarán distintas etapas de implementación bajo diferentes modalidades de entrega de productos alimentarios hasta el paso a la entrega de dinero a los hogares receptores a través de una tarjeta de electrónica. Para dar cuenta de estos cambios se analizan las estrategias comunicacionales, tanto de prensa interna y externa para poder destacar en el discurso institucional las concepciones subyacentes sobre necesidades alimentarias en contextos de intervención social estatal.

Los programas de asistencia alimentaria

Dentro de lo que se suele considerar como políticas asistenciales, los programas de asistencia alimentaria en nuestro país han seguido una trayectoria similar al resto de los programas en otros países de América Latina. Es decir, como indican Eguía y Ortale, (2000, 2005) y también,

Montaña y Barberena 2003, las políticas de asistencia alimentaria fueron transformándose en una de las modalidades de intervención asistencial de mayor envergadura en el conjunto de las políticas de combate a la pobreza si se toma en cuenta el período que va desde los años ochenta hasta la actualidad. En este sentido, Golbert (1992:44) señala “[...] en el escenario de los ochenta predomina la exclusión laboral y social y crece la pobreza urbana. Es en esta década cuando por primera vez, el Estado argentino tuvo que instrumentar programas nacionales de ayuda alimentaria para un sector creciente de la población, cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer esa necesidad básica”. Uno de los programas más importantes por aquellos años fue el Programa Alimentario Nacional (PAN). Al referirse a este, Repetto (2001: 12) señala que: “La iniciativa se constituyó (positiva o negativamente de acuerdo con la posición de cada observador) en el cimiento sobre el que se construirán, por imitación o por diferenciación, los programas alimentarios a implementarse durante la década del 90. El PAN fue el primer programa de reparto masivo de alimentos como estrategia prioritaria de asistencia social [...]”.

En este contexto, se llevaron adelante en nuestro país, políticas de entrega de productos alimenticios en hogares pobres e indigentes, además del otorgamiento, en algunos períodos, de subsidios directos, bajo criterios de solidaridad sin un esquema de obligaciones y derechos entre el Estado y la ciudadanía asistida.

Golbert (1992), Hintze (1994), Vaccarisi (2005) y Aguirre (2005) coinciden en señalar que en Argentina la política de asistencia alimentaria se caracterizó por la creciente fragmentación de las intervenciones estatales, hasta llegar a la situación de ausencia de una política social alimentaria centralizada por el Estado. En esta línea Aguirre (2004:7) afirma que: “En Argentina no hay política alimentaria; existen cientos de acciones alimentarias, en su mayor parte programas asistenciales de entrega directa de alimentos. Durante la convertibilidad se realizaron dos grandes esfuerzos tendientes a diagramar una política alimentaria: el Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud, y el Plan Social Nutricional de la Secretaría de Desarrollo Social. Ninguno tuvo trascendencia, en parte porque trataban la problemática desde el área de su competencia cuando, por su complejidad, una política alimentaria debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios [...]”.

La autora analizando las variables estructurales de la composición de la capacidad de compra (Ingresos, ocupación, precios relativos de los productos alimenticios, sumado al conjunto de estrategias de consumo alimentario desplegadas por los hogares) indica que durante los diez años que duró el plan de la convertibilidad en el país (1991-2001) la situación alimentaria de los sectores pobres y empobrecidos empeoró ampliándose la brecha entre sectores de ingresos con respecto al acceso a los alimentos y en la composición de las canastas alimentarias.

Aguirre marca dos variables de intervención en la economía desde la esfera estatal que incidieron en la capacidad de compra de productos alimenticios: la presión tributaria indirecta de los productos alimenticios (IVA), y, desde las políticas sociales, el impacto del gasto público social (GPS). En esta línea, se afirma que el gasto social tuvo un comportamiento procíclico con respecto al aumento de la pobreza en los años noventa.

Cabe aclarar que no obstante la naturaleza procíclica evidenciada por el gasto público en nuestro país, en toda la región hubo un crecimiento del gasto público social para este período. Tokman indica al respecto que: “[...] un estudio reciente [CEPAL 2001] muestra que en los años noventa los países latinoamericanos aumentaron el gasto social por persona en cerca de un 50% (desde 360 dólares per cápita a principios de la década a 540 dólares anuales por habitante) y, medido como fracción del PIB, se incrementó desde 10,4% en 1990-1991, al 13,1% en 1998/99” (Tokman, 2004: 118).

Los resultados a mediados de la década del noventa en torno a la morigeración de la deuda social y la distribución del ingreso fueron limitados a pesar del aumento del gasto social. Este no estuvo en sintonía con el aumento de la deuda social acrecentada desde los años ochenta (Tokman, 2004). Para finales de la década encontramos que para el caso argentino desagregando la composición del gasto social en gasto para la seguridad social, gasto en salud y educación pública y gasto social focalizado (GSF: planes de emergencia laboral y de transferencias de ingresos a los hogares, transferencias en especies –particularmente alimentos y medicamentos e insumos sanitarios–, planes de asistencia educativa, planes de urbanización y agua corriente, capacitación y promoción comunitaria), este había crecido entre 1993 a 2003, un 24%, mientras que la pobreza lo hizo en un 78% para el mismo período (Vinocour y Halperin, 2004: 23).

La situación de los programas luego de la crisis de los años 2001 y 2002 pareciera sugerir una reacción de la política de asistencia alimentaria intentando hacer coincidir en el plano discursivo los avances en materia de seguridad alimentaria y derechos sociales con las normativas y acciones de los programas. En algunos casos observados en nuestro país, los programas se enuncian desde indicaciones tendientes a superar la focalización en la búsqueda de la inclusión social a partir de la amplitud del marco de los derechos sociales garantizados por el Estado (1). Desde el año 2003 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria tiene por objetivo: “[...] brindar asistencia alimentaria adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos, impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional.” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, agosto de 2009) El Plan incluye en su presentación propósitos y acciones relacionados con la seguridad alimentaria en la asistencia a hogares que presentan situación de vulnerabilidad alimentaria (hijos menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad, desnutridos) la entrega de tarjetas electrónicas o módulos alimentarios para familias que se encuentran en áreas geográficas sin bancarizar. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para el año 2006 son incluidas en este plan 1.830.899 familias dentro de las cuales un 20% recibe módulos por estar en zonas alejadas. También sobre la base de los datos extraídos del Ministerio, el Plan abastece emprendimientos para la autoproducción de alimentos y comedores escolares. Para el año 2006, según datos del Ministerio de Economía de la Nación, se ejecutaron 742 millones de pesos para el financiamiento de ayuda alimentaria directa que en su mayoría se

corresponde a transferencias a las provincias, especialmente la provincia de Buenos Aires con el 21% del total de los montos devengados (Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, 2006). Encontramos en el mismo informe, indicaciones sobre la prioridad en el financiamiento que tuvieron jurisdicciones municipales y provinciales en la implementación de modalidades de entrega de tarjetas de débito o tickets para la compra de alimentos.

Programas de asistencia alimentaria en la Provincia de Buenos Aires

La situación histórica de los programas alimentarios en Buenos Aires ha sido la de una relativa autonomía presupuestaria sumada a la autonomía para la creación de iniciativas y de gestión con base en la evaluación de la situación alimentaria propia del distrito (Repetto et al., 2001).

Luego de las experiencias centralizadas en el nivel nacional de los años ochenta y noventa de programas alimentarios (PAN, Bono Solidario) los programas en la provincia de Buenos Aires, se fueron caracterizando por su nivel de autonomía en el diseño y en el manejo de programas nacionales descentralizados (Prosonu/Comedores escolares, Programa Materno Infantil) que se reflejó en el control del presupuesto y en la toma de decisiones para su implementación. Es así que para mediados de los noventa los recursos provinciales propios de los programas alimentarios superaban ampliamente la totalidad de los fondos que la administración nacional distribuía en algunos casos a las provincias a través de los programas descentralizados (Repetto et al. 2001).

En esta línea, Repetto (et al. 2001) señala que la matriz de intervención de los programas alimentarios en la provincia, a pesar de la reorientación que implicó la creación de un área específica, como por ejemplo el Consejo Provincial de la Mujer, siguió siendo de carácter dual: es decir, implementación de programas de baja institucionalidad, con escasa tradición de evaluación y control bajo la gestión de las áreas de desarrollo social, por un lado; y programas definidos desde la atención primaria de la salud con amplia trayectoria administrados por las áreas de salud, por el otro.

En la provincia de Buenos Aires, junto con la reformulación de programas nacionales como Comedores Escolares y Plan Materno Infantil, la creación del Consejo Provincial de la Mujer, luego Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, implicó, siguiendo a estos autores, el afianzamiento de un problema social prioritario a atender dentro de las jurisdicciones provinciales, en este caso la provincia de Buenos Aires, y no tanto la implementación directa, promovida por el Estado nacional, de criterios descentralizados para el manejo de planes alimentarios: *Más bien aquellos impulsos nacionales, que de cierto modo se llamaron desde el nivel nacional “descentralizadores”, resultaron procesos facilitadores de modalidades de optimización del trabajo ante la disponibilidad de los recursos. En este sentido, no hay evidencia de que la creación de las Secretarías de Desarrollo Social en Mendoza y Chaco, y del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano en Buenos Aires, tengan relación directa con los procesos de transferencia señalados* (Repetto et al. 2001: 84).

El Plan Más Vida, sus orígenes

Los orígenes de este programa se retrotraen al Plan Vida. Este fue uno de los programas pioneros del antiguo Consejo Provincial de la Mujer, luego Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano creado en 1994, en la Provincia de Buenos Aires. Este tenía como objetivo principal la entrega de alimentos a familias con madres embarazadas y niños menores de seis años que se encontraran en riesgo social. El plan también realizaba la captación y seguimiento de las embarazadas articulando con los servicios de salud para su atención. La entrega de los productos se implementó a través de una red de trabajadoras vecinales (manzaneras y comadres) que desde sus hogares desarrollaban sus tareas.

El contexto de crisis económica y política del 2001 impuso la necesidad de prestar mayor atención institucional a los problemas alimentarios y nutricionales en sectores de mayor vulnerabilidad en la provincia de Buenos Aires. De allí que para el año 2002 se reformó el Plan Vida dando paso al nuevo Plan el que basó sus acciones en la intersectorialidad articulando con los ministerios de Salud y Educación. En sus aspectos fundamentales el Plan Más Vida se dirigió también a grupos de riesgo social y biológico, intentando “disminuir el impacto de la pobreza en la población materno-infantil en situación de vulnerabilidad (biológica, psicológica y social) para mejorar las condiciones de educabilidad” (2). Según Sergio Ilari (2004) la necesidad de instrumentar estos objetivos respondió en su momento a la necesidad de reformular el Plan Vida al que se le cuestionaba, entre otras cosas, su falta de racionalidad técnica, carencia de bases fidedignas de destinatarios, prestaciones alimentarias sin sustento científico, modalidad tipo asistencial y la verticalidad que fue generando a nivel barrial el sistema de distribución apoyado en el trabajo de manzaneras y comadres.

Para ello el plan Más Vida brindaba diferentes alimentos: canasta familiar básica mensual, compuesta por harina de trigo fortificada, polenta enriquecida con soja fortificada, arroz y azúcar. Dación de leche fluida para niños de 0 a 5 años de edad y diferentes alimentos específicos: cereal infantil para niños de 6 a 12 meses y polvo para postre o flan para niños de 12 a 24 meses más una *sopa* fortificada que estaba destinada a embarazadas y nodrizas.

Las etapas del Plan

Podemos distinguir en las líneas del Plan Más Vida tres momentos que siguieron a la reformulación del anterior Plan Vida a partir de los años 2002-2003 hasta la actualidad.

Primera etapa

Estuvo vinculada con la incorporación de alimentos nuevos donde prevalecía “un énfasis en el impacto de los alimentos en términos de la eficacia nutricional”, Santarsiero (2007:111). Con respecto a la implementación de nuevas dimensiones del Plan: los componentes de aprendizaje en la acción y desarrollo comunitario quedaron sujetos a diverso grado de implementación en los municipios que contaban con éste (3). Para la selección de destinatarios se continuó con los criterios de focalización corrientes en el *paradigma de políticas sociales*

iniciados en los años noventa (Duhau, 2001): criterios de focalización geográficos y de riesgo biológico individual.

Segunda etapa

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

“...hemos constatado que no podemos atender a una persona en su situación de carencia de nutrientes a través de un alimento único. Luego observamos que la familia humilde es mucho más solidaria que nuestra familia de clase media. Se comparte todo. Si hay un vaso de leche fortificada, ese vaso de leche lo distribuyen entre todos” (Ministerio de Desarrollo Humano, declaraciones del Ministro 2004: 6).

Paulatinamente, se fueron intensificando las declaraciones en distintos ámbitos de aplicación e implementación del programa visiones tendientes a relacionar el acceso a los alimentos como uno de los derechos sociales más importantes garantizados por el Estado. Este pasaje puede entenderse mejor como el intento de pasar de una concepción normativa de las necesidades a un marco de acuerdo entre actores sociales para la definición de ellas. Tal como refiere Bustelo (1996:9): “Los planificadores que pretenden servir a las necesidades humanas de los grupos sociales más postergados y son conscientes de los problemas de equidad y concentración del poder, necesitan identificar estas necesidades desentrañando la trama de fuerzas que se oponen a su satisfacción”.

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

Tercera etapa

A partir de enero de 2008, el Plan Más Vida sufre el cambio más importante con relación a las anteriores modificaciones. Se incorpora una tarjeta electrónica de débito para los destinatarios que implica un valor en dinero mensual para la compra exclusiva de alimentos.

Los objetivos planteados fueron los siguientes:

- Mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes comunitarias.
- Implementar y consolidar el sistema de pago de un subsidio no remunerativo a las familias destinatarias a través de la entrega de una tarjeta destinada a la compra de alimentos como complemento nutricional de ellas.
- Mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias.
- Otorgar a la familia la alternativa de elegir libremente los alimentos, el comercio y los horarios de compra. Fortalecer a la Red de Voluntarias (manzaneras y comadres) como pilares fundamentales en la promoción de derechos. Obtener una devolución del IVA del 5% de las compras para los beneficiarios (MDS, junio 2008).

La Tarjeta Alimentos

Según las fuentes analizadas provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2008), la tarjeta “alimentos” está teniendo una incorporación gradual en los barrios Vida donde paulatinamente se entregan las tarjetas de débito electrónicas en reemplazo de la entrega de productos alimentarios que se efectuaba en el domicilio de las manzaneras. Hasta el momento, la entrega de leche fluida diaria para niños menores de cinco años continúa efectuándose bajo la misma modalidad (fuente: Ministerio de Desarrollo Social PBA, julio 2008). Con respecto a los criterios para acceder al beneficio, estos continúan siendo relativamente los mismos: familias en condición de pobreza con población materno-infantil hasta el ingreso escolar, por un lado; y trabajadoras vecinales del programa (manzaneras), por otro.

Con respecto a los bienes y servicios que brinda el plan en la actualidad, éste otorga un monto mensual que va de los ochenta pesos en casos de familias con embarazadas o con un hijo entre los cero y cinco años a cien pesos mensuales en casos de familias que cuentan con dos o más hijos en la misma categoría etaria. También se otorgan cien pesos para las trabajadoras vecinales.

Para la recuperación, ordenamiento y sistematización de los distintos materiales, notas periodísticas, documentos internos del Plan y boletines informativos se utilizó el programa Atlas Ti, software específico para el manejo de datos cualitativos. Para efectuar el análisis se codificó, comparó y contrastó el material de acuerdo con las siguientes subdimensiones: Referencias al contexto de las políticas alimentarias en el marco de determinada concepción sobre las políticas sociales.

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

Para poder abordar el análisis de las fuentes y los documentos partimos de la idea central de documento que Valles (2007: 120) toma de Mac Donald y Tipton: cosas que se pueden leer y que se refieren a algún aspecto del mundo social. Siguiendo las indicaciones de estos autores, dentro de la clasificación de los mismos los documentos seleccionados, aquí son en su mayoría documentos escritos, y dentro de esta categoría encontramos documentos oficiales de las administraciones públicas y prensa escrita (Valles, 2007:121).

En este trabajo abordamos una estrategia de análisis de documentos bajo las metodologías de análisis del discurso. Se tomarán los trabajos de autores como Fairclough y Wodak (1997: 367) como referencia central del análisis de discurso. Estos sostienen que “...El suceso discursivo está moldeado por las situaciones, instituciones y estructuras sociales, pero a su vez les da forma (...) lo social moldea el discurso pero (este), a su vez, constituye lo social: constituye las situaciones, los objetos de conocimiento, la identidad social de las personas y las relaciones de estas y de los grupos entre sí”.

En sintonía con Fairclough y Wodak, Vasilachis (2007: 2) indica que: “...la relación entre el texto y lo social se expresa... de esta manera, las representaciones acerca de la sociedad, de sus relaciones, de la legitimidad de éstas, de las identidades individuales y colectivas, de la mayor o menor posibilidad de los individuos de desarrollarse autónomamente, entre otras, son construidas textualmente a partir de la adhesión a los postulados de dichos modelos, esto es, de las teorías en los que éstos se sustentan”.

Si el discurso opera entonces en estos sentidos, configurando la realidad social y a la vez, configurado por ella, entendemos que las afirmaciones de las declaraciones oficiales sobre el Plan deben ser pensadas bajo este contexto discursivo relacional. Se trata de un producto de la realidad social enmarcada en las políticas sociales sus ámbitos de implementación y a la vez otorgan un marco de sentido para configurar ese ámbito de decisión política particular. Bajo este aspecto relacional del discurso, creemos encontrar un trasfondo en la construcción de políticas y de concepción necesidades alimentarias que se constituye específicamente.

A continuación describiremos el proceso mediante el cual el Plan cambió su modalidad de intervención atendiendo a las fuentes escritas referidas al mismo reconociendo formas discursivas de oposición entre lo nuevo y lo viejo en su ciclo.

Vieja política, nueva política

De acuerdo con las características que marcan la literatura sobre análisis de política pública existen momentos más o menos propicios para insertar cambios en las políticas que obedecen a oportunidades específicas entre un marco de posibles acciones. En este sentido, Subirats

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

Asistencia alimentaria/Política alimentaria

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

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

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

Consideramos que la opción por conceptualizar a la política de asistencia alimentaria como política alimentaria podría explicarse a partir de la intención de trazar un horizonte de legitimación distinto al manejo tradicional de los subsidios al consumo de alimentos. En nuestro país y también en la región, la política alimentaria viene sufriendo una serie de limitaciones en términos de control, regulación en todo el circuito de producción, distribución y consumo de

alimentos por parte de la esfera estatal constatándose un crecimiento de las políticas de subsidio al consumo de alimentos para sectores con necesidades alimentarias no cubiertas que suelen agruparse casi siempre a la gestión de la política asistencial y en menor a la de la política alimentaria. Con relación a este crecimiento, Hintze (1994: 183) afirma que "...la transición a la década del noventa muestra, sin embargo, un peso decreciente de concepciones multisectoriales de problema alimentario, conjuntamente con el incremento de políticas orientadas a algunos de los componentes específicos (del problema alimentario). Ello deriva en un doble y simultáneo proceso de limitación de las políticas y de las concepciones que las sustentan..."

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

El bolsón de alimentos/la tarjeta

La Tarjeta Alimentos es la política social del siglo XXI (MDS, agosto 2008). Entre las ventajas que se indican, la tarjeta permite: comprar las marcas que se quiere, acceder al tipo de producto que quieran las familias y, además, se pueden incorporar alimentos que antes no se conseguían a través del Plan, como productos frescos y carnes.

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

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

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

"...con la nueva tarjeta, las madres **podrán elegir qué alimentos comprar** y no será el Estado el que decidirá la dieta de los niños, como ocurría con los bolsones" (MDS, julio 2008) (5).

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

pueden “elegir” qué comprar. La tarjeta representaría un vehículo para “la autonomía” y “la libertad” –restringidas a un monto que cubre la mitad del valor de la canasta básica alimentaria para el adulto equivalente– para “mejorar la alimentación familiar”.

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

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

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

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

Ahora bien, la pregunta que suscita nuestra búsqueda sería ¿por qué no resulta útil y eficaz la entrega de productos como modalidad de intervención y, en cambio, la entrega de dinero en una tarjeta de débito resolvería por sí misma los problemas que acarrea la política social tradicionalmente? Podríamos responder provisoriamente que la estrategia de legitimación política se sienta centralmente en este cambio. En este sentido, creemos que la intención de la “nueva política” es la de acercar la definición e implementación del Plan a las necesidades de los destinatarios

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

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

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

Los pares de oposiciones que describimos anteriormente parecieran sugerir que las políticas de alimentación se consolidan como ejes fuertes de la búsqueda de consenso político ideológico dentro de los aparatos estatales. Siguiendo las indicaciones de autores que entienden la construcción de políticas sociales como producto de las intenciones por generar consenso, persuasión o adhesión en la definición necesidades sociales (Krmptic 1999, Fraser 1989), creemos que los documentos expresan estas conexiones, apelando al sentido común entre las representaciones sobre necesidades alimentarias de la población y el modelo en que son o

deberían ser atendidas. En este sentido, en la confluencia entre el sentido común y la orientación del discurso hacia la imposición de determinados contenidos legitimatorios de la política y el poder, Andrich (2004: 64) considera en un trabajo tendiente a analizar la normativa internacional sobre alimentación que “Encontramos en este punto el rasgo fundamental del análisis crítico del discurso que se centra en cómo se transmite y se crea el poder social a través de los usos verbales: tanto por la persuasión lingüística, como por ese simple contagio que puede producir un discurso que se plasma a través de la repetición de ideas y conceptos que se suponen aceptados por todos”.

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

Reflexiones finales

Luego de haber analizado los primeros documentos sobre la última reforma del Plan Más Vida junto con el material proveniente de los medios de comunicación sobre la tarjeta alimentos, notamos en la definición de necesidades alimentarias que fuimos rastreando, que existe una incorporación de términos y conceptos teóricos que se constituyen en ejes comunicacionales y orientativos de la política. Ellos se comprenden en el marco del lenguaje legitimatorio de las políticas sociales y de las acciones que se despliegan dentro de ellas dirigidas a atender necesidades “básicas”. Bajo los pares de oposiciones: asistencia alimentaria/política alimentaria, asistencialismo/promoción de derechos, entrega de comida/tarjeta, observamos cómo conceptos provenientes de referencias y aportes teóricos sobre las necesidades y las políticas alimentarias son recuperados en muchos casos para afianzar una dirección opuesta a la “vieja” política en la trayectoria del Plan. Hemos visto también como además de los elementos de oposición entre una modalidad de atención y otra existen puntos de continuidad

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

Notas

Así lo indica la formulación del programa "El hambre es más urgente" del año 2002 (www.desarrollosocial.gov.ar).

Documento: *Plan Más vida* (Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ministerios de Salud, Dirección General de Cultura y Educación) 2004

Localización geográfica: el Plan se implementaba en los siguientes 51 distritos de la Provincia: Almirante Brown, Avellaneda, Azul, Bahía Blanca, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Chivilcoy, Coronel Rosales, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Mar del Plata Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Isidro, San Fernando, San Miguel, San Nicolás, San Vicente, Tandil, Tigre, Tres Arroyos, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. La gestión del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires.

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

Bibliografía

AGUIRRE Patricia, 2004, Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En: *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Fundación CLACYD- Córdoba.

AGUIRRE, Patricia, *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila, 2005.

ÁLVAREZ, Sonia, Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En: ÁLVAREZ, Sonia (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, CLACSO, Buenos Aires, 2005.pp. 239- 273.

ANDRICH, Marta, *Alimentos, palabras y poder. Análisis de cinco hipótesis*, Buenos Aires, Antropofagia, 2004.

- BUSTELO, Eduardo, Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas. *Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 92., San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Costa Rica, 1996.
- EGUÍA Amalia, ORTALE Susana, Estudio integral de las condiciones de vida de familias pobres urbanas del Gran La Plata, La Plata, *I Jornadas de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP*, 2000.
- EGUÍA Amalia, ORTALE Susana, Reproducción social y pobreza urbana, La Plata. En: *Cuestiones de Sociología. Revista de estudios sociales*, N° 2, UNLP, 2005, 21-49.
- FRASER, Nancy, *Talking about needs: interpretative contests as political conflicts in Welfare State societies*, *Ethics* 99, Universidad de Chicago, 1989, pp. 291-313.
- GOLBERT, Laura, La asistencia Alimentaria. Un nuevo problema para los argentinos. En LUMI, Susana, GOLBERT, Laura y TENTI FANFANI, Emilio, *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los destinatarios*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/ CIEPP, 1993.
- HINTZE, Susana, Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina En: Grassi, Et al. *Políticas sociales y ajuste estructural (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 1994, pp. 175 - 219.
- ILARI Sergio, *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del Plan Vida al Más Vida*. Provincia de Buenos Aires, Argentina, Washington, Instituto Interamericano para el desarrollo social, 2004.
- KRMPOTIC, Claudia, *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2000.
- MAX-NEEF, Manfred, et al., *Desarrollo a Escala humana. Una opción para el futuro*, Suecia Development Dialogue, CEP/AUR, Fundación Dag Hammarskjold, 1986.
- MONTAÑA, Carlos y BARBERENA, Mariano, *Consideraciones sobre Políticas alimentarias*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos, www.cta.org.ar/instituto/politsocial/Interpolsoc1103.doc., 2003.
- REPETTO, Fabián, *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90*, Buenos Aires. Informe elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, 2001.
- SANTARSIERO, Luis, El Plan Más Vida como componente de las estrategias de consumo alimentario en hogares de Barrio Esperanza. En: EGUÍA Amalia, ORTALE Susana (coord.), *Los significados de vivir en La pobreza*, Buenos Aires. Biblos, 2007.
- SUBIRATS, J., *El análisis de las políticas públicas*, Barcelona Gac Sanit 15 (3), 2001. pp. 259-264.
- VALLES, Miguel, *Técnicas Cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis Editorial, 2007.
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, *Representaciones sociales y discurso político: Las personas pobres y las situaciones de pobreza*, Buenos Aires, CEIL/PIETTE/CONICET 2007.

TOKMAN, Víctor, *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004.

VACCARISI María, Asistencia Social y Políticas alimentarias. Tensión entre legitimación y control social. En: Favaro, Orieta (coord.), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*, Buenos Aires, La colmena Editorial, 2005. pp. 127-147.

VINOCOUR, Pablo y HALPERIN, Leopoldo, Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa, Santiago de Chile En *Series Políticas Sociales* N° 85, División de Desarrollo Social CEPAL/NACIONES UNIDAS, 2004.

Documentos, fuentes periodísticas, información presentada en sitios web de organismos públicos

Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires 2003, *Plan Más Vida: Documento base del Plan* La Plata, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ministerios de Salud, Dirección General de Cultura y Educación, 2004. Documento: *Plan Más vida*

Primer foro sobre estrategia alimentaria en la provincia de Buenos Aires, 2004. *Por un acuerdo social hacia una provincia sin desnutrición* La Plata. Buenos Aires

Ministerio de Economía y finanzas públicas de La República Argentina, 2006. *Cuenta de Inversión 2006, Ministerio de Desarrollo Social Programa de Seguridad Alimentaria* www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2006/tomoi/16jur85.htm

LUIS HERNÁN SANTARSIERO

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del proyecto de investigación: Pobreza y relaciones de género y edad en ámbitos domésticos y extradomésticos. Estudios en el Gran La Plata (FHACE/UNLP).

Magíster de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Miembro de la Cátedra libre de Soberanía Alimentaria (UNLP). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con radicación en el CIMeCS IdIHCS/UNLP/CONICET. Docente de la carrera de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.