

Nuevas centralidades y
mediaciones territoriales:
lecturas respecto de la
política alimentaria nacional
en el gobierno de Mauricio
Macri (2015 - 2019)

Martín **Ierullo***

(). Magíster en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente-investigador UBA, Centro de Estudios de Ciudad -CEC- y Universidad Nacional de Moreno.*

Resumen

El presente artículo se propone analizar las mutaciones en la administración del gasto en las políticas de asistencia alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el gobierno de Mauricio Macri, 2015-2019, con el fin de identificar sus principales transformaciones en relación a la orientación de la asistencia alimentaria llevada a cabo por el Estado Nacional.

Para tal finalidad se analizarán los datos oficiales referidos a gastos en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, tanto los ejecutados de manera directa por el Estado Nacional como también los transferidos a las provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil.

El artículo pretende establecer algunas líneas de análisis preliminares orientadas a abrir la discusión en relación a las formas en las que se gestionó la cuestión social durante la gestión de Mauricio Macri.

Palabras clave: Políticas sociales; Asistencia alimentaria; movimientos sociales.

Summary

This article aims to analyse the changes in the administration of the expenditure of food assistance policies of Nation's Ministry of Social Development during Mauricio Macri's government, 2015-2019.

To this end, it analyzes the official data referring to expenditures under the National Food Security Plan, both those directly executed by the National State and those transferred to the provinces, municipalities and civil society organizations. The article seeks to establish some lines of analysis aimed at opening the discussion around the ways in which the social issue was managed during this period.

Keywords: Social politics; Food assistance; Social movements.

Antecedentes de las políticas nacionales de asistencia alimentaria

La asistencia alimentaria directa se instaló en el sistema de políticas sociales argentino a partir de la recuperación democrática en 1983, cuando se creó el primer programa masivo, el Plan Alimentario Nacional (PAN)¹.

Si bien originalmente se consideró que el PAN operaría de manera transitoria hasta que se modificaran las condiciones económicas por la acción de las medidas de reactivación, su extensión se mantuvo hasta el final del mandato de Raúl Alfonsín (1989) y bajo otras denominaciones y operatorias persistieron durante la década de los noventa (Ierullo, 2011).

La idea de transitoriedad de la política de asistencia alimentaria se basó en la hipótesis de la inminencia de procesos de recuperación económica y el efecto positivo que ellos habrían de tener en el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población. Esta suposición se asociaba con la fuerza que adquirió la “teoría del derrame” como explicación del desarrollo en este contexto. Sin embargo, no se evidenciaron tales condiciones, sino que, por el contrario, se afianzaron los procesos de exclusión y pauperización.

Lejos de constituirse en intervenciones transitorias del Estado, estas políticas asistenciales se fueron consolidando al calor de las crisis sociales y económicas que restringieron el acceso a los alimentos de gran parte de la población argentina.

A partir de los años noventa se observa en el campo de la política alimentaria una progresiva descentralización, principalmente hacia los estados provinciales. En este sentido, pueden señalarse la sanción de la Ley 24.049 en 1991 que creó el fondo POSOCO-PROSONU (aún vigente) a través del cual se transfieren montos a las provincias vía coparticipación destinados al sostenimiento de comedores escolares y asistencia alimentaria directa.

Si bien el Estado Nacional generó este fondo, continuó desarrollando programas de asistencia alimentaria durante la década de los noventa (Programa Materno Infantil y Nutrición -PROMIN-, Programa Apoyo Solidario a los Mayores -ASOMA-, Programa de Alimentación y Nutrición Infantil -PRANI-), los cuales se concentraron en la naciente Secretaría de Desarrollo Social aunque tendieron a gestionarse de manera descentralizada.

La crisis de 2001 expresó la consolidación de los procesos de desigualdad y fragmentación social (Svampa, 2005). Las situaciones de carencia se multiplicaron hasta el punto que más de la mitad de la población poseía ingresos inferiores a los definidos por la línea de pobreza. En este contexto las dificultades de las familias empobrecidas para garantizar el acceso a los alimentos reingresaron en la agenda pública y política. Este proceso concluyó con la sanción de la Ley 25.724 que reforzó las acciones desarrolladas en el campo

1. Si bien habían existido planes asistenciales anteriormente, ellos presentaban un carácter residual (Andrenacci, 2001) o bien sus objetivos apuntaban a mejorar los niveles de retención escolar (es el caso del Programa Social Nutricional PROSONU de comedores escolares implementado a partir de 1973) o a favorecer la atención materno infantil en instituciones sanitarias (en el Programa Materno Infantil PMI desarrollado a partir de 1937).

de la asistencia alimentaria. De esta manera se buscó contener, en parte, las profundas manifestaciones de la conflictividad social expresada en forma de protestas callejeras, cortes de rutas y de calles y los denominados saqueos a supermercados y comercios, protestas, y la grave situación de carencia a la que se vieron expuestos los sectores populares.

En ese contexto, los planes de asistencia alimentaria continuaron desarrollándose y se ampliaron respecto de las fases anteriores. Asimismo, los gobiernos locales adquirieron una notable centralidad en relación a la gestión de la cuestión social (Clemente, 2010; Clemente y Girolami, 2006).

Por otro lado, cabe aclarar que a partir de este contexto los programas de asistencia alimentaria no constituyeron las acciones asistenciales de mayor importancia desarrolladas por el Estado Nacional. Los programas de asistencia alimentaria operaron de manera complementaria a otros programas de transferencias de ingresos que presentaron un mayor nivel de masividad (por ejemplo, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y posteriormente el Plan Familias y la Asignación Universal por Hijo).

En relación a la asistencia alimentaria, en línea con lo dispuesto en la Ley 25.724, se creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2003-2015). A partir del referido Plan, se incrementó el nivel de gasto destinado a estas políticas y se propendió a un abordaje eminentemente descentralizado (del gasto total del Programa alrededor del 80% se transfería los estados sub-nacionales).

Por otro lado, a partir de 2004 se observa un progresivo proceso de bancarización de la asistencia alimentaria destinada a las familias. Para el año 2009, casi la totalidad de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires habían adoptado la forma bancarizada (Ierullo, 2011). En este marco, la entrega directa de bolsones alimentarios fue perdiendo peso a partir de su reemplazo por tarjetas alimentarias. De esta manera se propendió a dar mayor formalidad a estas medidas, evitando las mediaciones territoriales y otorgando mayor libertad a las familias al momento de elegir los alimentos a consumir.

Principales políticas nacionales de asistencia alimentaria

Con los fines de comprender las mutaciones que se produjeron durante el gobierno del Mauricio Macri en relación a la gestión de las políticas de asistencia alimentaria desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se considerarán cuatro líneas de intervención que presentaron continuidad durante la última década y constituyen el principal destino del gasto invertido desde la cartera nacional en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria:

1. **Tarjetas Alimentarias:** Transferencia a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas de transferencias monetarias bancarizadas a familias a través de tarjetas alimentarias.
2. **Comedores escolares:** Transferencia a las provincias para el sostenimiento de los comedores de las instituciones educativas de gestión estatal. Estos fondos complementan los transferidos vía coparticipación a través del fondo POSOCO-PROSONU.
3. **Módulos alimentarios:** Entrega directa de módulos de alimentos secos. En su mayoría son remitidos a organizaciones y movimientos sociales para su distribución entre las familias y en situaciones de emergencia/ catástrofe.
4. **Comedores comunitarios:** Financiamiento y acompañamiento técnico de comedores de organizaciones sociales y comunitarias de todo el país.

A los fines de evitar posibles distorsiones en el análisis, el año 2019 se considerará de manera diferenciada los montos que se habían presupuestado originalmente y los que surgen como gasto devengado. Cabe considerar que el gasto devengado se vio sustancialmente incrementado a partir de declaración de emergencia alimentaria en el marco del Congreso Nacional en septiembre de 2019 a instancias de la oposición. A través de la misma, se reasignaron partidas correspondientes a otros programas en pos de atender el deterioro de la situación socio-económica que acompañó el 2019 y que se agudizó a partir de la derrota electoral del oficialismo en las PASO.

Centralización del gasto en asistencia alimentaria y construcción de nuevas mediaciones territoriales

En primer lugar, si se analizan los presupuestos nacionales entre 2013 y 2019, es posible notar que durante la gestión de Macri, se incrementó notablemente el gasto centralizado en política alimentaria.

Si se consideran las líneas de acción señaladas en el punto anterior, es posible identificar los siguientes niveles de centralización del gasto:

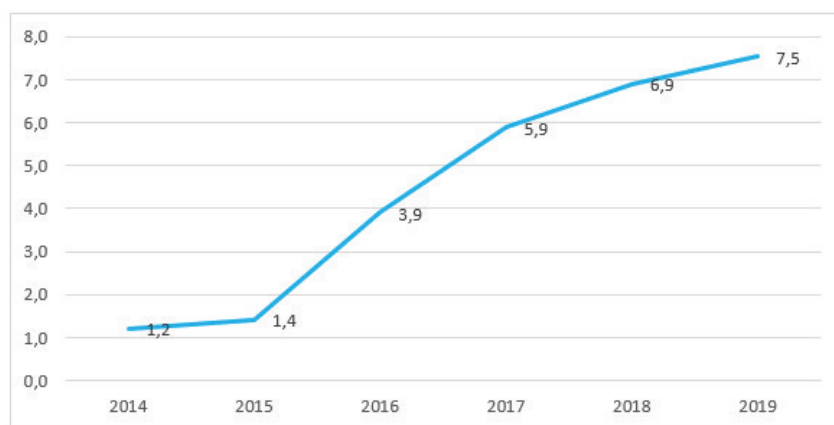
Tabla N° 1: Centralización del gasto de política de asistencia alimentaria en líneas programáticas principales (2014-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Proporción de fondos ejecutados de manera centralizada	12,1%	13,4%	17,9%	18,3%	30,9%	34,7%	32,8%

El incremento del gasto ejecutado por el Estado Nacional, se tensiona con la progresiva tendencia a la descentralización que había caracterizado este campo de política social bajo la premisa de lograr mayores niveles de federalización en la ejecución de los fondos de asistencia.

Esta modificación se explica, entre otros aspectos, por el notable incremento que tuvo la entrega de módulos alimentarios por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a organizaciones sociales y movimientos políticos. Tal como se deduce del gráfico siguiente, la cifra correspondiente a los módulos entregados se quintuplicó entre 2015 y 2019:

Gráfico N° 1: Módulos alimentarios entregados por el Estado Nacional (2014-2019) (en millones de módulos)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de Cuentas de Inversión 2015-2019, Ministerio de Hacienda de la Nación.

El abrupto crecimiento de los módulos alimentarios entregados por el Estado Nacional implicó un cambio en la lógica de la asistencia alimentaria, sobre todo en el marco de una sociedad que progresivamente fue empobreciéndose en el marco del período de estudio.

La entrega directa de alimentos por parte del Gobierno Nacional, se constituyó en una herramienta para el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación para contener la conflictividad social y crear nuevas mediaciones territoriales. En otras palabras, los módulos alimentos fueron entregados a movimientos sociales con presencia territorial y fueron pieza de negociación en el marco de las movilizaciones y protestas.

Por otro lado, estos alimentos también fueron entregados a un conjunto de fundaciones, iglesias y organizaciones sociales que el Estado constituyó como nuevos interlocutores y mediadores con los sectores populares.

En relación a este último punto, puede señalarse que se observa un notable incremento de las transferencias otorgadas a este sector durante el período de estudio. Si se consideran la totalidad de las líneas programáticas

analizadas (tarjetas, comedores escolares, comedores comunitarios y entrega de bolsones), la proporción de dinero transferido a organizaciones de la sociedad civil varió de 12% en 2015 a un 20% en 2019.

El desfinanciamiento de los programas provinciales de asistencia alimentaria

Los montos correspondientes a tarjetas alimentarias y al financiamiento de comedores escolares corresponden a los fondos que históricamente transferidos a las provincias para su ejecución. A través de los mismos se buscaba fortalecer los programas de asistencia alimentaria de cada provincia. Cabe destacar que estos fondos resultan de central importancia, en tanto históricamente operaron de manera compensatoria garantizando que las provincias con mayores niveles de pobreza cuenten con los fondos suficientes para el sostenimiento de estas acciones de asistencia social de su población.

En líneas generales, ambas líneas programáticas se vieron afectadas porque sus montos no alcanzaron los altos niveles de inflación de nuestro país. Peor aún, frente a la mayor demanda alimentaria por el incremento de la pobreza y el desempleo, estos programas se vieron restringidos².

Puntualmente, en relación a las transferencias efectuadas a las provincias en el marco de las líneas programáticas de tarjetas alimentarias y comedores escolares se comportaron durante el período de estudio de la siguiente manera:

Tabla N° 2: Transferencias a las provincias presupuestadas por línea programática (2014-2019) (en millones de pesos corrientes)

	2.015	2.016	2.017	2.018	2019
Tarjetas alimentarias	1.073,0	951,1	891,6	2.201,4	2.749,5
Comedores escolares	713,0	863,9	879,9	1.523,7	1.828,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los Presupuestos nacionales 2015-2019.

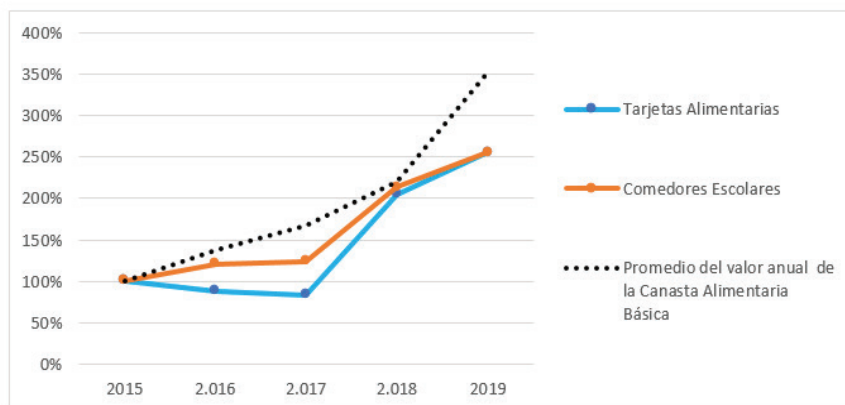
Si se consideran estos valores en relación a la evolución de la canasta alimentaria básica, podemos advertir del notable deterioro de las transferencias que se realizaron a los programas provinciales.

A los fines de establecer la comparación de los montos, en el marco del contexto inflacionario que afecta nuestro país y frente a la discontinuidad que presentan las mediciones del INDEC, se tomará como criterio de comparación el valor del promedio anual de las mediciones mensuales de canasta alimentaria básica que realiza la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

2. Para mayor detalle véase informe realizado por el autor en el marco del CEC: Informe de Coyuntura N° 16 "Restricción de la asistencia alimentaria en tiempos de hambre" Disponible en: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1294>.

En relación a este criterio, los valores antes señalados muestran un deterioro de las transferencias a las provincias que para 2019 era superior a los 90 puntos porcentuales para cada línea programática. Este aspecto se plasma en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2: Variación de las transferencias presupuestadas a las provincias por línea programática (2016-2019) (línea de base = año 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los presupuestos nacionales 2015-2019. Medición de Canasta Básica Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Lo señalado anteriormente representa otro cambio en la lógica de la gestión de la asistencia alimentaria que históricamente había privilegiado el rol de los gobiernos provinciales en la distribución de esta asistencia a la población.

Esta reducción supuso un ahogamiento de los gobiernos provinciales, quienes contaron con menores fondos, en términos reales, para afrontar una demanda creciente. En consecuencia, para mantener la calidad de los alimentos ofrecidos a los niños de la escuela pública y mantener los fondos transferidos mediante tarjetas alimentarias, las provincias debieron disponer de fondos propios.

Esta situación de restricción del gasto se agrava en el caso de las provincias del interior del país, dado que las transferencias realizadas a los gobiernos subnacionales tendieron a centralizarse mayormente en los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires.

A los fines de evitar distorsiones en el análisis se tomarán no solamente en cuenta los importes transferidos a las provincias para el sostenimiento de los comedores escolares y a las provincias y sino también a los transferidos a los municipios para el desarrollo programa bancarizados de asistencia alimentaria. Cabe destacar que se observa que en el caso de Gran Buenos Aires y del Municipio de la capital cordobesa los fondos se transfirieron directamente a los municipios.

Al analizar la distribución del gasto, se observa que a partir del 2018 se centraliza la intervención en Buenos Aires (provincia y ciudad) en detrimento de las jurisdicciones del interior del país. Este aspecto se plasma en la siguiente tabla:

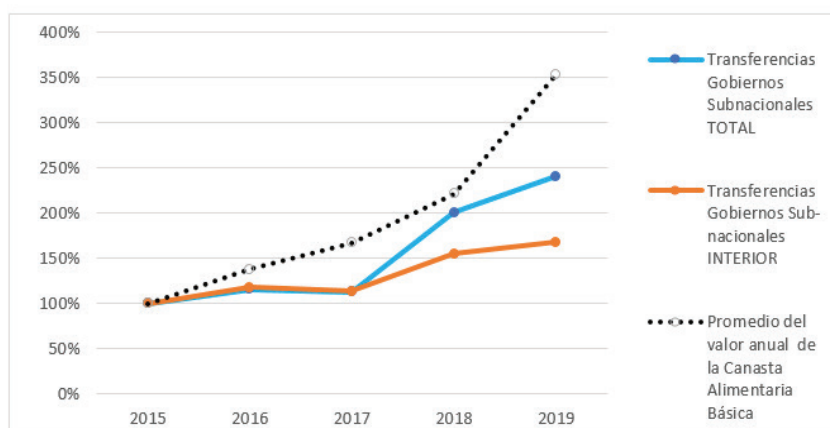
Tabla N° 3: Proporción de las transferencias a gobiernos sub-nacionales destinadas a las provincias del interior del país

2014	2.015	2.016	2.017	2.018	2019
56,4%	55,3%	56,2%	55,4%	42,6%	38,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los presupuestos nacionales 2015-2019.

En consecuencia, puede afirmarse que la reducción de los recursos destinados a las jurisdicciones del interior del país fue en términos reales mucho más importante que en Buenos Aires. De acuerdo a lo que surge del siguiente gráfico, la reducción de las transferencias a los gobiernos subnacionales del interior sufrió un deterioro de 185 puntos porcentuales en relación a la evolución de la canasta alimentaria básica:

Gráfico N° 3: Variación de las transferencias presupuestadas a los gobiernos sub-nacionales (2016-2019) (línea de base = año 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de los presupuestos nacionales 2015-2019 y la Medición de Canasta Básica, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Esta tendencia a centralizar el gasto en los distritos bonaerense y porteño se visualizó también en la distribución de los módulos alimentarios y en los montos transferidos a comedores comunitarios formalizados (Programa de Abordaje Comunitario). En estos dos casos, la mayoría de las intervenciones se centraron en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

La declaración de la emergencia alimentaria: un quiebre en la lógica restrictiva

Hacia mediados de 2019, los niveles de pobreza se incrementaron y, como consecuencia de la misma, numerosos sectores de la población vieron restringido su acceso a la alimentación. A pesar de las medidas de alivio

anunciadas por el gobierno, a partir de la derrota electoral sufrida en el marco de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) las condiciones de vida se vieron deterioradas notablemente en este contexto.

En este marco, la emergencia alimentaria ingresó en la agenda pública y desde los partidos de oposición se gestionó un proyecto en el Congreso que propició un notable incremento del gasto en política alimentaria y facultó al Poder Ejecutivo a la reasignación del gasto para el abordaje de las necesidades alimentarias de la población.

En la sancionada Ley 27.519, se dispuso “un incremento de emergencia como mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los créditos presupuestarios vigentes del corriente año correspondientes a políticas públicas nacionales de alimentación y nutrición” (artículo 4). De la misma manera se previeron medidas que facultan al Poder Ejecutivo Nacional a la actualización trimestral de los montos de asistencia alimentaria hasta el año 2022.

Cabe destacar que, si bien como consecuencia de la ley los montos presupuestados para el desarrollo de políticas de asistencia alimentaria crecieron notablemente (se dispusieron más de 10.000 millones de pesos extras a lo presupuestado inicialmente), se observa a finales del año 2019 una subejecución de estos fondos: sólo se gastó el 88,5% del presupuesto disponible (Cuentas de Inversión 2019, Ministerio de Hacienda de la Nación)

Por otro lado, la resistencia por parte del gobierno nacional a la implementación de esta ley se plasmó en la demora de más de un mes (desde la sanción de la ley de emergencia) para disponer el incremento de las partidas provinciales.

Si bien la Ley de Emergencia Alimentaria tuvo un impacto sobre el final del gobierno macrista, esta normativa dejó allanado el terreno para que a partir de diciembre el nuevo gobierno pudiera tener elementos para redireccionar los planes de asistencia alimentaria y lanzar la tarjeta ALIMENTAR, la cual supuso un notable incremento respecto de los montos transferidos a las familias.

Reflexiones preliminares

A partir de lo desarrollado se observa que la política de asistencia alimentaria mutó durante el gobierno del Ing. Mauricio Macri. A contramano de la tendencia a la descentralización que caracterizó históricamente este campo de política social, se observa un incremento del gasto ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En consecuencia, se vieron restringidas las transferencias realizadas a las provincias para el desarrollo de programas de asistencia alimentaria,

situación que terminó ahogando a los gobiernos provinciales que debieron enfrentar mayor demanda de alimentos (en el marco del deterioro de las condiciones de vida), pero con menores recursos transferidos en términos reales por parte del Estado Nacional.

Asimismo, en la distribución de los fondos provinciales se reforzó el centralismo de Buenos Aires (Ciudad y Provincia) en detrimento de las provincias del interior del país, constituyendo este aspecto una limitación en relación a la construcción de un federalismo pleno y real.

Por otro lado, la quintuplicación de la entrega de bolsones alimentarios y el incremento de las transferencias directas a las organizaciones de la sociedad civil da cuenta de una nueva manera de gestionar la cuestión social. Por un lado, se privilegió la entrega discrecional de bolsones alimentarios por parte de la cartera nacional, utilizando esta estrategia como prenda de negociación con los movimientos sociales territoriales. Por otro lado, se propendió a la constitución de nuevos interlocutores y mediadores con los sectores populares (iglesias, ONGs).

Bibliografía

Andrenacci, L. (coord.) (2005). *Problemas de políticas sociales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Clemente, A. (2010). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Clemente, A. y Girolami, M. (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Ierullo, M. (2011) “De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina en el período 1984-2010”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas N°1, Año 1, Universidad Nacional de Lanús Departamento de Planificación y Políticas Públicas: Lanús.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus.