

La instancia de formulación de políticas públicas. El caso del Programa "Comer en Familia"□. Río Negro.

Scalesa Maria Belen.

Cita:

Scalesa Maria Belen (2010). *La instancia de formulación de políticas públicas. El caso del Programa "Comer en Familia"□. Río Negro. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/80>

Trabajo preparado para su presentación en el
V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)

28 – 30 de julio de 2010 – Buenos Aires, Argentina.

Área temática: Elaboración y formulación de políticas públicas.

Autora: Belén Scalesa¹.

Título: La instancia de formulación de políticas públicas. El caso del Programa “Comer en Familia”. Río Negro, 2003.

Resumen:

Para la reestructuración del Estado post neoliberal fue necesario el control del poder ejecutivo y las corrientes de opinión pública por parte de un bloque ideológicamente uniforme, que pudiera otorgar horizonte de sentido sustentable a las transformaciones en curso. Su administración incurrió en la apelación a valores de conservación de lo próximo social, sin por eso incrementar la solidaridad.

En la provincia de Río Negro desde 2004, orientaciones familiaristas operaron para institucionalizar los procesos de estructuración social.

El Programa “Comer en Familia” tuvo origen y justificación pública desde un argumento profundamente político, a la vez que muy concreto en la necesidad social de alimentarse. Generado en una coyuntura electoral difícil, su etapa de formulación implicó un proceso de participación. En este trabajo, se postula que, la elaboración de las políticas públicas *converge hacia el centro* de modo que coinciden la moda, la moda, y el promedio.

¹ Carrera de Licenciatura en Ciencia Política. Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. E mail: lepcurza@uncoma.edu.ar. E mails de la autora: belenscalesa@hotmail.com.

1. Introducción:

El problema al cual refiere este trabajo es sobre la transformación de la política social alimentaria provincial, cómo y desde qué racionalidad se decidió el cambio de la modalidad de una política pública, en la provincia de Río Negro en el período 2002-2003. Para ello ponemos especial interés en el proceso de planificación del “Programa Comer en Familia”.

Este programa fue concebido como cambio paradigmático de la política social alimentaria pero, al ser gestado durante una época electoral (en donde la interacción Estado/ Sociedad llega a su punto máximo), los decisores privilegiaron el necesitado contraste político en desmedro de la calidad de implementación.

Según Tamayo, las políticas públicas se generan a través de un proceso que atraviesa diferentes etapas: primero la fase de identificación y definición del problema; luego la de la formulación de las alternativas; seguida de la fase de adopción de alguna alternativa; la fase de implantación de la opción seleccionada y finalmente la evaluación de los resultados (Tamayo Saez: 1997).

Sin embargo, esta indagación postula que las políticas públicas implican más que la mera producción del Estado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria pero no suficiente para que el problema de lugar a una política pública que intente solucionarlo.

Por otro lado, Graham T. Allison también plantea diferentes modelos de análisis para explicar y predecir conductas de los gobiernos. Uno de ellos es el llamado “Política Burocrática” en donde la política pública es entendida como el desenlace o resultado de juegos de negociación, en el que cada líder es un jugador² ubicado jerárquicamente dentro del gobierno y compite en un juego central: el juego de la política burocrática (negociaciones a través de los canales regulados). “En este medio es absolutamente indispensable que la política (policy) se resuelva por política (politics)” (Allison, 1992: 155).

Esta política pública resulta tal vez singular, dado que representa una reconversión del programa de comedores comunitarios con el objetivo de solidificar los vínculos familiares. La idea de que el Estado a través de ella, se “introduzca” dentro de los hogares de los rionegrinos, motiva dar un paso más allá de lo conocido en pos de analizar los argumentos que llevaron a tomar dicha decisión.

En este contexto, resultan fácilmente “confundidas la lógica burocrática y la lógica clientelar; alterándose el sentido y los objetivos de las mismas y haciéndolas pasibles de mediaciones, resultando virtualmente privatizadas. En este caso *privatizadas* como la alteración del sentido universal con el cual han sido concebidas hacia fines personalistas y privados (interés privado, electoral de un partido o línea interna) y sujetas a algún tipo de intercambio. Para el caso, resulta curioso observar cómo los clientes no suelen significar su relación con el patrón político como un hecho de intercambio recíproco de obligaciones (favores por voto, como casi siempre se dice), sino todo lo contrario es decir, un compromiso de amistad y lealtad. Por otro lado los políticos no perciben la

² Los jugadores toman decisiones de gobierno en el marco del “estira y afloja” que es la política. Con frecuencia, los diferentes grupos al jalar en direcciones opuestas, producen una resultante que difiere de lo que alguien pretendió.

entrega de un bien a un cliente como una estrategia de dominación sino como un “verdadero acto de servicio a los pobres”.

Posiblemente, el factor más importante en la “recurrencia al clientelismo” es la generación de expectativas y de esperanzas, el sentimiento que el individuo tiene de ser protegido, de poder depender de un patrón, sea éste un individuo o una organización (función paterna). Cuando la unidad – objeto de intervención del Estado es la familia y a ella se le reasignan responsabilidades de co-responsable por el bienestar de sus miembros, estamos ante una estrategia que se denomina “familiarización de la política social”.

La familiarización de la política en la provincia de Río Negro queda plasmada con la constitución del Ministerio de la Familia y la formulación del Programa “Comer en Familia”, en el 2003. Resulta fácil ver que los enunciados de este Programa se encuentran enmarcados en un discurso conservador, moralista y disciplinador de las costumbres y valores y que en los hechos, implicó una transferencia de responsabilidad de contención y de promoción de los sujetos hacia el interior del seno familiar (Vilca, 2006: 170).

Las categorías analíticas seleccionadas para esta ponencia son las siguientes: clientelismo; familiarización y las dicotomías universalidad/ focalización y equidad/ inequidad.

2. La política alimentaria en Río Negro en los '90:

Durante el inicio de la década, durante el gobierno encabezado por Horacio Massaccesi (1.987-1.995), el programa nacional predominante implantado en la provincia fue el PROSONU (Programa Social Nutricional), que tenía como objetivo mejorar el estado nutricional de la población a través de un complemento alimentario. La población beneficiaria eran niños de 6 a 14 años con necesidades básicas insatisfechas a atender en comedores escolares y niños de 2 a 5 años con N.B.I. en comedores infantiles. Por otra parte, se contaba con el POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias) destinado a mejorar la calidad de vida en niños entre 2 y 5 años con necesidades básicas insatisfechas y cuya modalidad era la provisión de un complemento alimentario en los comedores infantiles comunitarios.

A partir de 1991, la situación de empobrecimiento que comenzó a sufrir Río Negro (dado el tipo de cambio fijo 1\$=1USD, que afectó drásticamente la competitividad del sistema frutícola exportador y con ello el empleo, los ingresos de la población y los recursos fiscales), llevó a implementar distintas alternativas para reducir inequidades, por lo que predominaron las políticas de corte asistencial en los márgenes por sobre los aspectos promocionales, perfilándose prestaciones más integrales que incluían políticas de capacitación y empleo, en el centro. Fue entonces que se diseñó en el Ministerio de Asuntos Sociales de Río Negro (1992) un programa marco al que todos los demás programas sociales debían inscribirse: el "*PRONUR*" (Programa Social Integral Nutricional Único Rionegrino) el cual absorbió los fondos destinados del *PROSONU-POSOCO*. El objetivo de esta estrategia, se centró en asegurar la igualdad de oportunidades, satisfacer las necesidades básicas de la población y garantizar la cobertura ante riesgos vinculados con la salud y la nutrición a aquellos que no podían pagar por algunos de los servicios considerados indispensables (típicamente el caso de la asistencia nutricional entre otros). Este programa beneficiaba sólo a quienes estuvieran en situación de pobreza extrema y no pudieran afrontar lo indispensable con sus ingresos.

En 1992, el PROSONU comienza un proceso de transferencia de fondos coparticipados con afectación específica (Ley Nacional N° 24.049/92) a cada provincia que, inevitablemente, tuvo que asumir tanto los aspectos de gestión como los de organización y planificación. Por su lado, la Nación se reservaba el financiamiento, asumiendo el compromiso de prestar asistencia técnica y realizar el monitoreo y evaluación de los programas. El gobierno provincial unificó los Programas de Asistencia y de Promoción Social y Nutricional y descentralizó un 50% de los recursos sociales provenientes de los fondos de origen nacional transfiriendo, según las condiciones preestablecidas, los fondos a los Municipios para su ejecución. El otro 50% se co-administraba desde organismos provinciales como Acción Social, Educación y Salud hasta promediar la década del 90, centralizando la administración en el área de Acción Social.

El PRONUR contenía en su seno cinco subprogramas:

1) Subprograma PRONUR descentralizado: A través de éste se transfirieron fondos a los municipios para ser utilizados en la asistencia alimentaria en un 80% y un 20% para promoción comunitaria. Desde la formulación inicial del programa, se exigía la conformación de una Unidad Ejecutora Local (UEL) que debía estar integrada por

acción social municipal, un representante del área educativa pública (supervisión, dirección de la escuela), un representante del área de la salud pública y representantes de la comunidad (de Juntas Vecinales, ONGs locales y organizaciones sociales). No obstante, a partir de evaluaciones disponibles, se puede señalar que el aspecto alimentario se respetó en la totalidad de los municipios, aunque a partir de distintas modalidades: la creación de comedores comunitarios con la participación en algunos casos de organizaciones de la comunidad y también como alternativa, se rediseñó la estrategia del ya desaparecido "PAN"³ a partir del armado de "bolsas de alimentos" para la familia.

2) Subprograma PEÑI: Este Programa, cuya denominación significa "hermano" en la lengua mapuche, tuvo como objetivo atender y/o asistir a desnutridos y personas en riesgo de desnutrición, principalmente niños de 2 a 5 años y embarazadas desnutridas y/o en riesgo de desnutrición. El PEÑI, si bien se administró en el marco de administración de las UEL, se ejecutó a través de: a) Acción Social Provincial; b) los hospitales locales provinciales, los cuales detectaban los casos y c) los municipios que compraban, armaban y distribuían la prestación, a través de una "bolsa de alimentos específicos". Este Subprograma requería de una alta articulación entre estos tres ámbitos descriptos anteriormente. Si bien el proceso formal se daba con la frecuencia prevista mensualmente, no se ha contado con un sistema que permitiera monitorear y evaluar las altas y bajas otorgadas por el programa, hecho que impide medir la eficiencia del mismo.

3) Subprograma PRONONO: Su objetivo fue atender a personas de la tercera edad, mayores de 65 años sin jubilación ni pensión. La prestación consistía en una bolsa alimentaria personal y/o una pensión en dinero. Se administró en forma articulada entre Acción Social Provincial y los municipios y su funcionamiento giraba en torno a un sistema de altas que estaba supeditado a las bajas; cada municipio tenía su propio cupo y era el que seleccionaba a los postulantes. Se podría caracterizar como un programa asistencial-terminal ya que se salía del programa básicamente por defunción.

4) Subprograma PASAR: Este programa de asistencia social a personas con enfermedades en las vías respiratorias, atendía a aquellas personas en situación de pobreza que presentaban cuadros agudos de tuberculosis. Su administración se realizaba totalmente desde el área de Salud Pública de la provincia, ya que Acción Social sólo transfería los fondos y recibía la rendición. Tuvo vigencia hasta 1999.

5) Subprograma Comedores Escolares Rionegrinos: Se implementó en la órbita del Consejo Provincial de Educación y su modalidad fue esencialmente *centralizada*. El servicio se brindaba a todo niño que concurriera a establecimientos de enseñanza primaria en barrios periféricos. En 1991, en la reestructuración llevada adelante por el sector educativo, se inició el proceso de descentralización de los Comedores Escolares, con distintas modalidades en su ejecución y gestión.

³ El gobierno de Raúl Alfonsín diseñó en 1984 el Plan Alimentario Nacional, que implicaba en la práctica el reparto mensual de las denominadas "Cajas PAN", un programa cuyo responsable directo fue el entonces Subsecretario de Salud y Acción Social, Enrique Nosiglia, operador político clave del presidente. Con su contenido de harina, leche en polvo, azúcar, aceite, arroz, comead beef, lentejas y porotos, llegaron a repartirse 1.400.000 "Cajas PAN".

Con la llegada de la administración Verani en 1995, se inicia una nueva etapa: ajuste y saneamiento de las cuentas fiscales, adopción de los criterios neoliberales coincidente con el modelo político nacional de ese entonces. Esto sin duda repercutiría a corto plazo sobre las políticas asistencialistas, en especial en las alimentarias. Un rápido recorrido por la intervención estatal en materia de alimentación permite ver que los programas del período anterior se mantenían. Sin embargo, un análisis más pormenorizado sobre los mismos permite evidenciar cambios en la estructura y en la modalidad de la prestación.

El Programa Social Nutricional, antes de que se operara la transferencia de los servicios educativos a las provincias, se desarrollaba de la siguiente forma: los Ministerios de Educación o Consejos Escolares de cada jurisdicción enviaban, al Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, información correspondiente al número de escuelas, el total de niños bajo cobertura y la modalidad que caracterizaba la asistencia (desayuno, almuerzo, merienda, copa de leche, refrigerio, etc.). En base a esa información el Ministerio enviaba las partidas correspondientes al organismo de instrumentación. Estos, una vez que contaban con los recursos, los enviaban a las escuelas generalmente en dinero. En algunos casos y, según las características o dificultades de acceso a la escuela o al mercado, el dinero era remitido a algún otro organismo de ejecución (Zona Sanitaria o Municipio) los cuales suministraban los alimentos en forma centralizada. Como se mencionó anteriormente, a partir de la transferencia de los servicios educativos a las provincias (Ley 24.049/92) el Estado Nacional trasladó vía coparticipación federal, los fondos de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y del Programa Social Nutricional (PROSONU), con asignación al financiamiento de los comedores escolares e infantiles, delegando de este modo la administración de dichos fondos a los gobiernos provinciales.

Las crisis financieras que enfrentaron las provincias, Río Negro entre ellas, provocaron en gran parte de los casos que las administraciones desviarán los recursos para afrontar otras necesidades, generando en algunos distritos la discontinuidad del programa y en otros, la interrupción total de la prestación. Un ejemplo de ello puede ser el caso del POSOCO. Si bien su objetivo central original era desarrollar actividades promocionales, su implementación sufrió una serie de distorsiones. Las prestaciones que debían orientarse básicamente a subsidiar a las personas en situación de vulnerabilidad social y/o pobreza, no atendieron el aspecto promocional, sino que tendió a satisfacerse demandas puntuales de pasajes para asistencia médica fuera de las localidades o de la provincia, de medicamentos, de cobertura de los gastos por servicios de sepelios, de entrega de combustible envasado, prótesis, anteojos, muletas etc. Una vez más se evidenciaba la presencia de lo clientelar en los programas asistenciales.

Otro aspecto relevante en el proceso fue la cuasi imposición de la descentralización. Muchas jurisdicciones carecían de la experiencia, capacidad o infraestructura administrativa para hacerse cargo de esta problemática, lo cual redundó en una prestación deficiente o en definitiva en el colapso del sistema asistencial.

En este sentido, con la idea de que el gerenciamiento y distribución de los recursos fueran más transparentes, se recurrió además de a los municipios, a un importante número de ONGs para la gestión de diversos programas sociales a través de la coordinación de los gobiernos locales. En Río Negro, este tipo de instrumentación articulada con las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), se concentró en el área

de las necesidades básicas, en particular en el rubro de la alimentación. El objetivo fue que estas organizaciones intervinieran activamente en el control de los programas y en la identificación de beneficiarios. Sin embargo, más que generarse políticas de articulación, las instrumentaciones se acercaron más a un modelo de colaboración con el sector. Por tal motivo, puede afirmarse que no existieron experiencias importantes de articulación entre el Estado y las OSC. La evaluación que gran parte de las OSC efectuó de la experiencia es negativa. La crítica más generalizada ha apuntado a la “politización” de la gestión, es decir, a que los beneficiarios e intermediarios hacían jugar en ellas, y en las decisiones, su pertenencia política partidaria. Otro de los aspectos que no contribuyeron a mejorar las articulaciones entre Estado y OSC derivó de la superposición de programas, mal aprovechamiento del gasto social, y de la mala gestión de estas organizaciones. Estas desviaciones, encontraban su origen en la cultura política vigente, es decir en su carácter delegativo, caudillista y clientelar. Este aspecto se convirtió en algo mucho más constatable en las provincias que, como en el caso de Río Negro la presencia del Estado es muy fuerte, por lo cual en muchos casos las ONGs podrían haber sido denominadas, más que “no gubernamentales”, “neoestatales” en función de los nexos, la falta de autonomía y el emparentamiento político con los poderes públicos.

En términos de continuidad, los Subprogramas PASAR y el PRONONO, fueron perdiendo capacidad de implementación en el tiempo, aspecto por el cual no era difícil de prever el final de ambos. El primero fue dado de baja en 1999 y el segundo en el 2000. En el caso del PRONUR, los fondos transferidos a los municipios tenían como destino ser utilizados en la asistencia alimentaria en un 80% y un 20% para promoción comunitaria. Se comenzó de esta manera a configurar un escenario a nivel nacional y provincial con nuevos actores y procesos que fueron definiendo nuevas formas en la prestación de servicios. Esta novedosa instrumentación, a través de las jurisdicciones municipales, puso en evidencia la desigualdad existente en la capacidad institucional de las áreas de Acción Social de los municipios de la provincia.

En síntesis, muy escasas fueron las jurisdicciones que revirtieron esta situación, dejando la asistencia alimentaria al arbitrio de funcionarios cambiantes y de presiones parainstitucionales, presiones políticas de intendentes, dirigentes políticos, clientelismo, etc. Es que, dado el alto valor social que en muchas localidades tiene el servicio del comedor en la escuela, su control, mantenimiento o ampliación puede convertirse en un botín político. En varias localidades del interior provincial eran manifiestas las tensiones entre los intendentes y los directores de escuelas, por el control del servicio.

En este marco, el “Programa Nutricional de Comedores y Refrigerios Comunitarios” que comenzó a implementarse en 1996, buscaba dar una respuesta inmediata a un sector de la comunidad afectado por una gran carencia en sus necesidades alimentarias, que recibía periódicamente bolsones de alimentos con los que sólo alcanzaban a cubrir la alimentación del grupo familiar algunos días de la semana. Los destinatarios eran básicamente niños de 2 a 5 años, ancianos, discapacitados, madres en gestación y madres solteras en riesgo, sin cobertura alimentaria y según los requerimientos al grupo etáreo de niños de 6 a 14 años. Estos beneficiarios se incluyeron en un servicio nutricional que funcionaba entre cinco (5) y siete (7) días de la semana (lunes a viernes o lunes a domingo). Asimismo, para los beneficiarios hasta 6 años, se implementó el servicio nutricional de copa de leche (Programa Refrigerios

Comunitarios), en el cual reciben como complemento leche saborizada acompañada de pan y algún tipo de mermelada, programa que funcionaba normalmente de lunes a viernes. Paulatinamente fue creciendo la cantidad de beneficiarios de este servicio nutricional hasta llegar al año 2004 a más de 36.000 beneficiarios en comedores comunitarios y 19.500 en refrigerios comunitarios. En total, en la Provincia de Río Negro, funcionaban 302 Comedores Comunitarios y otros 302 Refrigerios Comunitarios.

El servicio era brindado por mujeres beneficiarias de programas de empleo como el Plan Jefes y Jefas de Hogar o del Programa de Becas de Capacitación en Servicio e Investigación que, previa capacitación brindada por la empresa proveedora de alimentos preelaborados (Masily) y por nutricionistas de la Dirección General de Política Alimentaria, sobre la preparación y manipulación de los alimentos, se convierten en cocineras del programa. En muchos casos estas cocineras son madres voluntarias, que una vez que adquieren el rol de cocineras, empiezan a reclamar su inclusión en algún programa de empleo. Se han involucrado en la implementación de este programa instituciones intermedias como la iglesia católica, iglesias evangélicas, clubes de barrios, juntas vecinales, comisiones de padres y otras ONGs que colaboran en la ejecución del plan y atención de los beneficiarios y que, en la mayoría de los casos, facilitan sus instalaciones como lugar físico para el funcionamiento de los mismos, con el consiguiente gasto de los servicios de luz y gas.

La cobertura alimentaria de este programa, si bien no poseía dietas especiales para celíacos, diabéticos, obesos, etc., logró que algunos beneficiarios con bajo peso se hayan recuperado y hayan mejorado su condición nutricional. Muchas veces, algunos sectores políticos y de la comunidad, lo han criticado, aduciendo que son un factor de disgregación de la familia por separar a sus miembros a la hora de almorzar, ya que en la mayoría de las familias son los niños los que concurren a comer a los comedores comunitarios, no los padres (por vergüenza, por razones laborales, por no convivir bajo un mismo techo, etc.).

3. El contexto de la transformación: la crisis económica social y política del 2001.

Luego de “la otra década infame” asume el gobierno nacional la “alianza” entre la UCR y el Fre.Pa.So. La crisis orgánica entre el mantenimiento del modelo asumido y los más importantes actores económicos del país da lugar, en 2001, a una importante fuga de depósitos del sistema financiero, acompañada de una simultánea caída de las reservas del Banco Central. La situación se hizo más grave en el segundo semestre de ese año, cuando se produjeron una muy fuerte contracción del crédito y abruptos descensos en el consumo, la inversión y la actividad económica en general. Sin financiamiento externo ni interno, la economía argentina se redujo 20%, siendo “el trimestre enero-marzo de 2002 el peor de la historia económica reciente del país con una caída del 16,3 por ciento del PBI”. Se trata de los meses en los cuales se declaró el *default* de la deuda pública, se devaluó el peso (fin de la convertibilidad) se pesificaron las deudas bancarias y se confiscaron los depósitos en dólares (el llamado *corralón*). En sólo cinco meses, de mayo a octubre, del año 2002, la pobreza aumentó 4,5 puntos en todo el país. Según el INDEC los pobres argentinos pasaron, en dicho lapso, de 19.100.000 a 20.815.000, es decir, 1.645.000 más (y dentro de estos, 973.000 eran

indigentes). En términos porcentuales, ello implica una suba desde 53 a 57.5 por ciento, cifras que constituyen récords sucesivos. Pero si se toman las cifras de un año -de octubre de 2001 al mismo mes de 2002-, los nuevos pobres suman 7,1 millones, lo que significa un crecimiento a razón de 600.000 nuevos pobres por mes. En ese mismo período, el porcentaje de pobres pasó de 38.3 a 57.5 (19.2 puntos más) y el de indigentes de 13.6 a 27.5 (13.9 puntos más, esto es, un incremento del 100 por ciento). El sustantivo incremento del número de pobres e indigentes es explicado por el INDEC, debido al proceso inflacionario, que elevó fuertemente el precio de los alimentos básicos a lo largo de 2002: ellos subieron 28,3 % entre mayo y octubre y casi el 75% a lo largo de todo el año. A su vez, la tasa de inflación anual fue de 41 %, aunque no afectó del mismo modo a todos: para las familias más pobres, la inflación promedio fue de 47,4 %, contra 38,6 % para las más ricas. En contraste, los salarios, jubilaciones e ingresos se mantuvieron congelados, excepto un ligero incremento de 100 pesos (30 euros/dólares) otorgados a partir de julio para el personal en blanco. Según el INDEC, en octubre del 2002 eran pobres las familias-tipo (matrimonio y dos hijos) que, en la Capital y el Gran Buenos Aires, ganaban menos de \$ 716 (210 euros/dólares) mensuales. Los datos oficiales indican que el 70 % de los que trabajaban ganaban menos de esa cifra. En tanto, son considerados indigentes aquellos que no alcanzaban a comprar una canasta básica de alimentos, es decir, familias que ganaban menos de 324 pesos (100 euros/dólares) mensuales. (Ansaldi, 2003).

En este marco el mismo 19 de diciembre, el gobierno nacional, tomó medidas para paliar la falta de alimentos y lanzó por decreto un plan de emergencia alimentaria destinando 7 millones de pesos a la distribución de unos 700 mil bolsones de 10 kilos -cada uno- de alimentos, que serían distribuidos a través de municipios y ONGs. Y por el lado del ANSES, se anunció el pago de seguros de desempleo que abarcaría a 98.000 beneficiarios. Luego de la renuncia del Presidente De la Rúa y de los sucesivos trasposos del bastón presidencial, el 6 de enero de 2002, con Eduardo Duhalde como Primer Mandatario, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.561 que declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional facultades especiales vinculadas al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.

La provincia de Río Negro, no fue exceptuada a tal ruptura nacional. En las principales ciudades –Allen, Villa Regina, General Roca, Cipolletti, Bariloche y Viedma- se produjeron saqueos en supermercados, tractorazos por parte del sector frutícola en el alto valle y demás hechos de violencia contra el gobierno nacional dada la sensación sobre todo, de vacío de poder. Sin duda, la principal preocupación de la gente era el desabastecimiento de alimentos, la suba de sus precios y la falta de liquidez ya que se emitieron y comenzaron a circular los bonos llamados “Lecop” que generaron desconfianza, sobre todo, por parte del sector comercial. En la Capital de la provincia, también hubo hechos como los mencionados anteriormente y que tuvieron como víctimas a personas (civiles y policías) que terminaron heridas o detenidas en medio de las revueltas y de la represión por parte del B.O.R.A⁴. Por el lado del gobierno local, se llevaron a cabo diferentes entregas de alimentos desde el área de desarrollo municipal del municipio pero en este contexto de crisis, la salida resultaba incierta también en esta ciudad.

⁴ Brigada de Operación de Rescate y Antitumulto.

Debido a esta crisis social, hicieron ingreso a la agenda, cuestiones referidas a la pronta salida a semejante conflicto de índole no sólo económico, sino también social y político. Los programas sociales, tanto nacionales como provinciales, estuvieron centrados en dos temas principales: asistencia alimentaria y empleo. Y los provinciales, descentralizados en los municipios pero “con un modo de intervención claramente destinado al disciplinamiento de la sociedad y el mantenimiento del orden social”. (Rodríguez Taylor en La Serna y Gomiz Gomiz, 2006: 212).

Para el año 2003, el INDEC comenzó a implementar la Encuesta Permanente de Hogares. Los datos arrojados muestran que, en la provincia de Río Negro, un total de 53.946 personas (el 33,3 % de la población) eran pobres. Esta misma encuesta revela que para ese mismo año, la indigencia alcanzó el 14,7 %, es decir, un total de 23.814 hogares rionegrinos.

4. La gestación del Programa “COMER EN FAMILIA”:

En Río Negro, si bien las revueltas del 19 y 20 de diciembre no fueron como en Capital Federal, existieron en menor escala pero las consecuencias, al igual que en el resto del país, fueron inevitables. Las manifestaciones públicas de carencias provenientes de los sectores más pobres fueron aumentando una vez iniciado el año 2003. Ante el pico en el crecimiento del desempleo y la falta de perspectiva de mejora en la situación, la demanda se redujo lisa y llanamente al alimento indispensable para vivir. Los reclamos para ese entonces y dada la falta de respuesta del organismo a cargo de los programas alimentarios, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la provincia, los mismos se hacían directamente en la Defensoría del Pueblo. Dicho organismo, ante la excesiva cantidad de pedidos, requirió a la cartera de acción social rionegrina, que además de solucionar las demandas de alimentos, articule inmediatamente con nación y municipios las tareas de asistencia ya que al momento, no se visualizaba un trabajo mancomunado en pos de afrontar la situación crítica⁵. Pero la descentralización de los programas nacionales y los envíos de partidas en dinero sólo a los municipios, dejaron al área de desarrollo social provincial en un lugar bastante desafortunado ya que, como principal responsable de planificar y ejecutar la política alimentaria de Río Negro, no contaba con fondos suficientes para afrontar la gran cantidad de reclamos pero de todas formas, las demandas se fueron conjugando allí.

Comedores desprovistos de los alimentos necesarios para el normal funcionamiento, reclamos por casos de desnutrición y falta de respuesta del Ministerio de Salud y Desarrollo Social conducido en ese entonces por el Dr. Alejandro Betelú, fueron una constante durante el final del 2002 y el comienzo del 2003. En este sentido, se generó desde esa área un plan refuerzo del conocido programa Comedores Comunitarios denominado “Programa Rionegrino de Refuerzo Alimentario” cuyos beneficiarios eran las familias en riesgo con jefes/jefas de hogar desocupados, con al menos un hijo/a niño o adolescente y/o convivan en esos hogares embarazadas, ancianos y/o discapacitados. En diciembre de 2002, unas doscientas familias viedmenses manifestaron en la puerta de ese ministerio reclamando de forma urgente la provisión de alimentos, motivo por el cual se diseñó rápidamente este plan refuerzo

⁵ Diario Río Negro. Edición del 22 de enero de 2003. Pág. 13.

evidenciando una vez más la falta de planificación ante el crecimiento de las necesidades alimentarias y la desarticulación entre las áreas gubernamentales.

Estos problemas de desarticulación entre los diferentes niveles de Estado, la falta de recursos y alimentos en tiempo y forma y la sabida crisis económica de ese entonces, fueron factores que sumaron a la falta de acceso de la gente más pobre a una alimentación y nutrición suficientes. Tan sólo en la ciudad de San Carlos de Bariloche, fueron detectados 714 casos, cuestión que motivó a organizaciones sociales a denunciar públicamente además de la falta de alimentos, una vez más la notable falta de coordinación entre las diferentes áreas del gobierno nacional y el provincial y entre las áreas de salud y acción social de Río Negro.

Sumado a esto, desde la Sigen (Sindicatura general de la Nación) se llevaron a cabo auditorías en la provincia las cuales advirtieron sobre la falta de controles internos y la utilización de fondos para el pago de deudas del año anterior; motivo que trajo aparejada la suspensión del envío de los recursos pautados entre la nación y la provincia bajo el PEA (programa de emergencia alimentaria) por lo cual la nación siguió financiando municipios –la parte correspondiente al acuerdo, es decir, el 60%- y Río Negro, a través de recursos propios, generó el refuerzo mencionado de módulos con alimentos básicos, a la vez que elaboraba la respuesta a la Sigen en pos de recibir el 40% restante del acuerdo firmado.

Paralelamente a este panorama de crisis e incertidumbre, muestras de ineficacia de parte del estado e incremento permanente de reclamos, el partido gobernante comenzaba a delinear la estrategia política de cara a las elecciones generales del año 2003. La interna del partido gobernante (la Unión Cívica Radical) de ese entonces, encarnada en dos grupos con aspiraciones muy diferentes y que separaban al Gobernador Verani de su Vice Bautista Mendioroz, comenzó a manifestarse tanto en el ámbito partidario como hacia adentro del gobierno y también en los medios de prensa provinciales y locales. El veranismo o sector “rojo y blanco” convirtió en su principal objetivo desestimar cualquier posibilidad de que Mendioroz se convierta en el candidato a gobernador de la Unión Cívica Radical. Mientras tanto, el sector “blanco” denominado como “grupo agenda/opción radical”, llevó hasta el final de las conversaciones a su máximo referente y entonces vicegobernador, incluso ejerciendo grandes presiones desde lo institucional dentro de la Legislatura rionegrina. Cada sector utilizó al máximo su porción de poder y fue así que finalizando el mes de enero del año 2003, el Gobernador de la provincia Pablo Verani, anunció el ingreso, en sus últimos meses de gestión, del ex Ministro de Desarrollo Social de la Nación durante el gobierno de De la Rúa y principal hombre de confianza, Daniel Sartor. Sin embargo, fuera de lo estrictamente institucional, dicha decisión poseía una lógica más que nada política. El gobernador Verani jugó su carta más fuerte legitimando, a través del nombramiento como Secretario de Estado para la Coordinación del Gabinete Social a Daniel Sartor que, además de conocer en profundidad las políticas sociales de la provincia por haber ejercido el cargo de Secretario de Desarrollo Social entre los años 1995 y 1999 y luego el de Ministro de salud y desarrollo social de Río Negro entre 1999 y 2000, sirvió de ingeniero en dos sentidos: en primer lugar, como negociador en la definición de la fórmula de la UCR y en segundo lugar, para el diseño y conducción de la campaña política de cara a las elecciones generales de agosto de 2003.

Si bien la creación de este Gabinete no generó más estructura presupuestaria dentro del organigrama gubernamental, sirvió para descomprimir los altos niveles de demandas en cada localidad porque eran los miembros del Gabinete los que recorrían el territorio provincial, visitando cada municipio para dar especial atención a la gente. Pero además de atender las demandas puntuales –exigencias– diarias de la provincia, en ese ámbito se crearon dos programas: el programa Huertas Rionegrinas y el “Comer en Familia” (que en ese año todavía conservaba su nombre originario “Volver a Comer en Casa”, pero que luego tuvo que reformarse porque la provincia de Neuquén ya lo estaba implementando y se podría generar confusión).

La creación de este ámbito se corresponde directamente con lo que Tamayo Saez afirma en cuanto a los mecanismos para la detección de los problemas que los responsables utilizan en general. La función directiva que vino a desempeñar Daniel Sartor al gobierno provincial, tiene que ver con la tarea de vincular la organización y su entorno y el análisis permanente de información estratégica. Por otro lado, el diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas, es decir, gabinetes de análisis y de recepción de reclamos, en este caso la conformación de dicho Gabinete Social que además sirvió para llevar a cabo el análisis de los clientes, es decir, los beneficiarios de las políticas. Finalmente, otro mecanismo para la detección de los problemas, es la evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento que es útil para la orientación de nuevos procesos de decisión y para detectar: eficacia y eficiencia de gestión. La realidad de ese momento giraba más bien en torno a la resolución de demandas inmediatas en pos de revertir el descontento generalizado de la sociedad y en el diseño de la estrategia electoral que favorezca al partido gobernante con resultados efectivos y de gran impacto. Fue así que, desde este ámbito se comenzó a poner en marcha todo el trabajo de campaña para las elecciones generales de 2003.

Una vez consagrada la fórmula oficialista integrada por el Dr. Miguel Angel Saiz y el Ing. Mario De Rege, ambos del sector veranista y luego de que el candidato con aspiraciones a la gobernación, Bautista Mendioroz, sea inhabilitado por la junta electoral provincial de la Unión Cívica Radical en el mes de noviembre de 2002, se logró formalizar el lanzamiento de la campaña en la ciudad de San Carlos de Bariloche aunque con la ausencia de toda la plana dirigencial y militancia perteneciente a Opción Radical.

Pero la definición de dicha fórmula y su lanzamiento formal en diciembre de 2002 no resolvieron las grandes dificultades en las que el oficialismo de Río Negro estaba inmerso. Además de los conflictos económicos e institucionales que conformaban una coyuntura difícil de superar, restaba salir del brete político hacia dentro del gobierno, es decir, que aún quedaba pendiente la negociación de todos los cargos tanto electivos como los del poder ejecutivo entre los dos sectores internos (veranismo y opción radical) en vistas de la próxima gestión y manejando un triunfo como principal variable. Se había dado un primer gran paso político pero que, ante la falta de dichas definiciones, llenaba de incertidumbre a los principales referentes provinciales de la UCR y a la militancia en general. Estas inseguridades estaban vinculadas a los índices de intención de voto por un lado y a la disposición del escenario político (incluyendo a los partidos y alianzas opositoras) dentro del territorio, por el otro.

Por su lado, la fórmula que proponía la “Concertación para el Desarrollo” recorría la provincia, llevando a cabo múltiples reuniones en los Comités seccionales con dos objetivos: darse a conocer a los principales referentes locales para promover el “boca en boca” en cada lugar e instalar el concepto de “concertación” con el que fundaban sus propuestas. Dicho concepto era entendido por ellos como “una metodología que reconoce la heterogeneidad de las partes, tratando de articular las diferencias, sin pretender suprimirlas, para acordar fórmulas de resolución de problemas reconocidos como comunes por el conjunto de la sociedad... Con la concertación se pueden abordar problemáticas difíciles como la educación, la salud, la seguridad, la generación de empleo, la producción, el desarrollo... Sin la necesidad de que cada uno pierda su individualidad ni sus criterios.”

Doscientos cinco mil doscientos diecisiete eran las personas a las cuales se asistía con alimentos (módulos, comedores o refrigerios) en Río Negro, de los cuales dos mil quinientos eran desnutridos y treinta y seis mil eran atendidos en los comedores comunitarios para marzo de 2003. En este sentido, el candidato Saiz, luego de manifestarse como concertador y de instalar ese nuevo concepto entre la masa radical, anunció a través de los medios algunos lineamientos elaborados por su equipo técnico de campaña y que fueran trabajados en un encuentro de partido y gobierno en la localidad de Villa Regina. Los mismos tenían que ver directamente con la ineludible realidad que vivía esa porción de rionegrinos con necesidades alimentarias y nutricionales. Fue así que, luego de trabajar en el diagrama del futuro gobierno, Miguel Saiz anunció en los medios de alcance provincial la creación del Ministerio de la Familia en reemplazo del Ministerio de salud y desarrollo social, desde donde se implementaría el plan “Volver a Comer en Casa, en procura de reformular la ayuda social para que no se rompa el vínculo familiar... Este ministerio va a contemplar la célula básica de cualquier sociedad a través de programas interdisciplinarios que nos permitan enseñar a los chicos qué es lo que está bien y lo que no, en las mesas de sus propios hogares... No sólo estamos dispuestos a mantener y a reforzar mientras el desempleo sea el principal flagelo en la Argentina” declaraba al diario Río Negro el candidato a gobernador por la “Alianza Concertación para el Desarrollo”. La propuesta, en el marco de una realidad social y económica agravada por las sucesivas crisis, se mostraba superadora ante la sociedad. Sobre todo pensando en que principal la idea de reunir a la familia en la mesa, en sus hogares, suponía algo más que la alimentación de mujeres y niños y eso lo convertía en una retórica esperanzadora.

Durante los últimos meses del 2002 y los primeros del 2003 en Río Negro convivieron por un lado, la realidad institucional con grandes dificultades económicas, sociales y de articulación entre los distintos estamentos gubernamentales, como ya se dijo antes y por otro lado, la campaña electoral colmada de ansiedades debido a los bajos índices de intención de voto que tenía el oficialismo, el gran desconocimiento de la fórmula dentro de la sociedad y las disputas internas presentes durante gran parte de la campaña. Este contexto hizo que el trabajo generado desde el Gabinete Social y los anuncios de Saiz fueran novedosos en medio de las malas noticias que identificaban al gobierno en ese entonces. Justamente era el contexto apropiado para renovar sino la dirigencia y los candidatos, al menos las propuestas de gobierno poniendo énfasis en la transversalidad de las políticas sociales. Familiarizándolas, es decir, haciendo a la familia (jefe/jefa de hogar desocupado/a) responsable de lo que el Estado hacía antes pero con la intención de cambiar la percepción negativa que existía sobre el gobierno a

través de un discurso que denotaba transformación y vanguardia visto que el desgaste y la falta de articulación del gobierno, también se cristalizaba en el ámbito de los comedores comunitarios.

Una vez pasadas las elecciones generales el 31 de agosto de 2003, el candidato electo Miguel Saiz, comienza a dar forma a lo que sería su futuro gabinete sin descuidar las líneas de acción que fueron su propuesta durante los meses de campaña. Sin diagnósticos ni evaluaciones técnicas, vistas como innecesarias -tal como mencionaban los decisores en medios de comunicación masivos- se dio comienzo a la transformación de la política social alimentaria de Río Negro que vio finalizada su etapa de planificación enmarcada en lo que Surel vería como el “tercer momento” del ciclo electoral, que hace extender -nuevamente- la agenda cuando el candidato elegido/reelegido pretende cumplir las promesas electorales. Saiz ya investido en la figura de primer mandatario, crea el Ministerio de la Familia (separando el área de salud en un ministerio aparte) y pone en marcha, en principio, las ideas centrales y normativa correspondiente y luego las capacitaciones pertinentes a los futuros operadores del programa. Desde el punto de vista de Lahera, se puede afirmar que estamos ante una política pública por excelencia. Él afirma que hay una relación de reciprocidad entre las dos esferas (la política y la de las políticas) y que las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública pero que sólo si son enmarcadas en un amplio proceso de participación pueden mantener unidas las partes involucradas en ella. El *Programa Comer en Familia* tuvo un origen, objetivo, justificación y explicación pública desde un argumento fundado en términos políticos, más aún, generados en una coyuntura electoral en donde la interacción política llegaba a su punto máximo –teniendo en cuenta todo lo descrito en el título precedente sobre la campaña-, su etapa de planificación implicó un proceso de participación que mantuvo su amplitud dado las diversas partes por las cuales estaba conformado (la conducción del Gabinete Social y el grupo de técnicos de salud, nutrición, desarrollo social y promoción familiar).

Pero es dable destacar en este sentido el aporte de Lahera sobre las políticas públicas y su relación con la política, ya que es enriquecedor desde el punto de vista del que parte el autor y que le permite luego coincidir con Anthony Downs al señalar que “los partidos políticos plantean políticas para ganar elecciones, más que ganar elecciones para plantear políticas. En la práctica tiende a darse que las políticas convergen hacia el centro de modo que coinciden la media, la moda, y el promedio.” (Lahera en Franco y Lanzaro, 2006: 84). Y en el caso del Comer en Familia, justamente fue así que se inició, primero como una idea fuerza rodeada de las cuestiones pertinentes a una campaña política y a la inclusión de esa idea en la agenda dentro del primer momento del ciclo y finalmente en el tercer momento, a la hora de cumplir la promesa electoral, la idea simplificadora de “volver a comer en casa” cumple con lo que el autor afirma al decir que “las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno. Sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en operación (en este caso el programa de Comedores Comunitarios). Entonces es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, porque a veces la demagogia infla el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir consecuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.” (Lahera en Franco y Lanzaro, 2006: 91).

Tanto para los técnicos como para los políticos, “los comedores responden a una realidad nacional que se inicia debido a los altos índices de pobreza y como una cuestión de caridad de organizaciones sociales pero en un momento dado, el Estado provincial comienza a tener un rol activo en esta política aunque rodeado de informalidad. De todas formas los comedores comunitarios dieron respuesta certera y efectiva al problema del hambre. Ya avanzada la implementación del programa de Comedores, se empezó a pensar, a raíz de ciertos informes, que la familia estaba totalmente desintegrada producto de la falta de trabajo de los jefes de familia y de la asistencia casi exclusiva de niños a los comedores debido a que los adultos y adolescentes concurrían irregularmente”. Se puede afirmar que este aspecto visto como negativo, los situó en la fase de formulación del Comer en Familia pero más específicamente en la detección del problema como menciona Tamayo Saez; a través de las subjetividades se va construyendo el problema, como dice otro técnico: “lo que más llamaba la atención era ver a los pibes comiendo en los comedores porque los padres andaban buscando trabajo”... “además llegó un momento en que los comedores se saturaron, no alcanzaba el espacio”. Es decir, desde esta perspectiva, se construyó el problema teniendo en cuenta tanto la disgregación de la familia como el agotamiento/final de ciclo de la política de comedores. Este colapso de los comedores estuvo principalmente dado por la crisis del 2001 y porque según ellos, “la informalidad que rodeaba la implementación de esta política propició algunos vicios”... “los coordinadores de comedores eran a la vez punteros políticos que ejercían su responsabilidad de manera paternalista, decidiendo quién entraba y quien no al comedor sin ningún tipo de registro o control por parte del Estado y en pos de posicionarse en el barrio y para la interna (que se entiende como partidaria)”. Y sumado a esto, dicha informalidad, hizo que la evaluación nutricional fuese nula –según mencionan: “no se conocía a quién se alimentaba, cuántas veces lo hacía en la semana. Se preparaba la comida y no se sabía si iban a venir cincuenta, sesenta o cien.”

Por otro lado, una vez construido el problema, la elección de la alternativa estuvo, según los entrevistados, propiciada totalmente por el momento político que atravesaba la provincia. Se marcaron como primordiales tanto el contexto político electoral que favorecía la oportunidad de cambio como la decisión política de transformar. Según coinciden todos los entrevistados, sin esos dos factores hubiese sido imposible la gestación del programa Comer en Familia. Y al respecto son muy claros en sus afirmaciones: “Hay momentos que son oportunidades, en donde la lógica técnica se conjuga con la lógica política. Es lo único que te permite una innovación en este terreno del que estamos hablando. Desde lo técnico se puede hablar mucho sobre aspectos nutricionales, etc. pero si no hay voluntad política, es imposible. Con los comedores pasó así, si bien hubo crisis, existió una especie de funcionalidad que hizo que se extendieran en el tiempo, hubo una decisión política de sostenerlos. Evidentemente a los decisores y a los que estaban de campaña política en 2003, les servía porque daba respuesta a la gente, luego del agotamiento de los comedores, para obtener algún nivel de adhesión. Pero hay una oportunidad y una decisión política para que surja”.

Todo indica que, debido al contexto y a la manera en que fue encarada la transformación de la política social alimentaria en Río Negro, el modelo incremental que ofrece Tamayo Saez se ajusta a este trabajo de análisis sobre la planificación del programa Comer en Familia. El modelo se basa en la observación del comportamiento cotidiano de los “*policy makers*” y argumenta que la interacción política entre los

individuos es el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas. Este modelo afirma que las decisiones se toman a partir del pragmatismo y sin diferir demasiado de las políticas actuales ya que “cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente... Supone que la elaboración de las políticas está basada en una secuencia de decisiones que “aumenta correctivamente, vez por vez, el margen de maniobra de un gobierno”; y que por este motivo, se lo tacha de conservador, por “legitimar la estructura y balance de poder existente en la sociedad y por suponer una legitimación teórica de la inercia y la resistencia a la innovación sin atacar los verdaderos problemas ni sus causas, sino haciendo pequeñas variaciones respecto de la situación presente”. (Tamayo Saez, 1997:297-298). Los técnicos lo manifiestan abierta y claramente cuando dicen: *“Sería distinto si hubiera que haber comenzado de la nada. En este caso, había una historia construida, había un camino recorrido. Uno se para sobre lo construido, nunca se inventa nada de la nada. Por eso los promotores del comer en familia, estaban antes en los comedores; no se puede dejar a la gente que el Estado alguna vez necesitó a la intemperie, sobre todo cuando comenzó como voluntario a trabajar y luego a través de becas (precarias) siguió acompañando. Entonces toda esa gente fue capacitada para el nuevo programa pero ya estaban en el tema. Pero desde mi punto de vista hay que repensar la política de recursos humanos de un ministerio de desarrollo social o de familia en este caso. Era importante que los mismos promotores ensayen y puedan vivenciar lo que luego iban a acompañar. Por ahora está medianamente formalizado el trabajo técnico (nutricionales, asistentes sociales, etc.) pero los promotores aún no”*.

Como lo indica la manera en que fue planificado el Comer en familia, la definición de una determinada política pública (una resolución a un problema particular) está influenciada como dice Allison, por la percepción que cada individuo tenga sobre los beneficios a obtener. En el caso de los decisores políticos que desempeñan un cargo público, la definición de las políticas públicas que estaban impulsando, incluyó un análisis de cómo sería recibida por los ciudadanos / electores. A propósito Saiz indica: *“El núcleo básico de cualquier sociedad es la familia, desde ahí íbamos a orientar nuestra política por eso cambiamos el eje del ministerio y lo convertimos en ministerio de la familia. Para nosotros, era un mensaje sobre desde dónde íbamos a hacer la orientación de nuestra política. Entonces cada familia con problemáticas, recibe alimentos para comerlos en sus casas”*. Se trata de buscar soluciones para aquellos problemas de interés general de la manera en que más apoyo y simpatía genere en los ciudadanos / electores.

Es la política la herramienta con la que se definen las políticas públicas en el terreno gubernamental, tanto al momento de detectar y definir un problema como a la hora de elegir las alternativas de resolución en donde los intercambios, consultas, idas y vueltas, estire y afloje, determinan un resultado que en definitiva estará orientado siempre a ganar el apoyo de la sociedad.

No caben dudas que el gobierno pretendía, a través de esta reconversión de los Comedores, conservar el poder y además acrecentarlo dado que, por la esencia misma del nuevo programa, el Estado provincial delegaría en cada familia la responsabilidad de la alimentación sin dejar de ser proveedor pero además orientando su presencia directamente en cada casa, en cada hogar, para controlar de cerca a cada familia, con

objetivos de detectar y de prevenir problemáticas como la desnutrición, discapacidad no asistida, violencia y enfermedades de gran complejidad. Es decir, no se trataba de eliminar de a poco la asistencia alimentaria, generando trabajo genuino para los desocupados sino que se varió la modalidad, incluso para ejercer más control sin atacar la verdadera causa, es decir, el problema del acceso a los alimentos.

Por su lado, el Ministro manifiesta: “Nosotros hemos bajado la cantidad pero hemos incrementado en calidad a los que más necesitan y depende de los ingresos de las familias es lo que reciben. Algunos reciben ticket sólo, otros reciben ticket y módulo y otros no reciben ni ticket ni módulo pero sí reciben apoyo en todos los demás temas, según la conformación de la familia y según los ingresos”. La desigualdad entre los iguales que reciben beneficios diferentes con un común denominador: el Estado proveedor.

Esa desestructuración de los Estados de Bienestar que originaron las políticas focalizadas, dieron inicio al proceso de transferencia de tal responsabilidad al seno familiar. Desde la concepción aquí tomada, el Estado rionegrino, al transformar la política social alimentaria, aplica una estrategia denominada familiarización de la política social. En tanto política familiar, puede ser definida como “el conjunto de medidas o instrumentos de política pública más o menos articulados para reconocer y apoyar las funciones sociales que cumplen las familias, teniendo siempre como base unos objetivos y unos valores explicitados en relación a la familia”. (Parella: 2000). La política familiar cuenta con tres instrumentos de intervención en la dinámica familiar. La legal⁶, que dice cómo se conforma una familia y cuáles son los derechos y obligaciones de sus integrantes; la económica, que tiene que ver con los recursos económicos y por último, la carga familiar a las que hace frente y los servicios sociales personales en el plano descentralizado.

Otro factor de relevancia que surge analizando las respuestas de los entrevistados es la negación, concepción desvirtuada o minimizada (en carácter de importancia) sobre el clientelismo y/o las políticas clientelares, categoría de análisis de este trabajo. Según las definiciones teóricas aquí tomadas, es decir, el clientelismo visto con una mirada subjetiva del vínculo entre el Estado y los destinatarios de las políticas, concluimos en que es una manera de pensar y practicar la política y de una forma diaria de satisfacer necesidades elementales, una práctica habitual y "natural", no cuestionada ni autocuestionada pero que no está visto como una relación de intercambio recíproco de obligaciones (favores por voto, como casi siempre se dice), sino todo lo contrario es decir, un compromiso de amistad y lealtad. Por otro lado los políticos no perciben la entrega de un bien a un cliente como una estrategia de dominación sino como un “verdadero acto de servicio a los pobres” (Rodríguez, 2006).

Al ser preguntado, Saiz respondió: “Las políticas clientelares fueron propias del principio de la democracia. Ahora no existen. La persona adentro del cuarto oscuro, está sola y puede hacer lo que quiera. Ahora, si yo estuve en un programa todo un año, fui tenido en cuenta, seguramente se estableció una relación de ida y vuelta que a la hora de entrar al cuarto oscuro, se llegaba con mucha más tranquilidad, con el voto decidido, pero a nadie lo tenés agarrado con una caja de alimentos o con un programa. La gente en el cuarto oscuro vota a quien estuvo cerca todo el año y no a quién apareció quince

⁶ Ver Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley Provincial N° 4109.

días antes de las elecciones. Yo no creo en la política clientelar porque al momento de votar, estás solo y no te ve nadie por más que me des la boleta antes. Pensar que existe, es menospreciar la inteligencia de la gente, pensar que lo tenés cautivo por un programa. Si vos lo querés tener cautivo es porque estuviste al lado todo el año aunque sea prestándole el oído, sino sería muy simple, el día antes de las elecciones, vas con cien pesos y le decís: andá y votame”.

La relación no es percibida por ellos como una práctica que estructuralmente no resuelve la problemática de fondo pero de todas formas, per se, ella se auto – sostiene, independientemente de los intercambios materiales o de poder que en ella se sucedan, ya que la misma es significada como una “entrega de regalos, con una lógica y una terminología familística” (Ayse Günes Ayata, 1994).

Por otro lado, los técnicos aceptan la existencia de clientelismo, salvaguardando que el programa es una política de prevención y de promoción y no de asistencia. De todas maneras, el factor más importante en la “recurrencia al clientelismo es la generación de expectativas y de esperanzas, el sentimiento que el individuo tiene de ser protegido, de poder depender de un patrón, sea éste un individuo o una organización”. Este factor es el que hace duradera la relación. Y en este sentido, Saiz dice: *“El objetivo no es dar el módulo. El objetivo es llevarle el módulo a la casa, entrar, ver si falta un colchón, si hay discapacitados, si el padre le pega a la madre, si el chico va a la escuela, si el hijo se escapa y está todo el día en la calle... El alimento es la excusa para poder entrar adentro de la casa, estar puertas adentro de la casa. Entrar es obligación, y el promotor sabe todo de esa familia, no es un apellido y un nombre”*.

Para Patricia Aguirre, una política alimentaria debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo (y los efectos de éste), de manera de transformarse en una verdadera política de estado”. Pero la relación de poder asimétrica entre es lo que define el acceso a los alimentos y que esto es lo que genera ciertos interrogantes, como por ejemplo, la equidad ante ese acceso. Por este motivo es que se torna necesario hablar de seguridad alimentaria, es decir, “asegurar que todas las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten. Digamos que el Estado viene a proporcionar el alimento al cual una gran parte de la población de Río Negro no tiene la posibilidad acceder. Pero el problema de dicha inequidad no es de esta provincia sino del país entero.

Pareciera que, de alguna manera y con la incorporación de la tarjeta social para la compra de los alimentos frescos (carne, pan, frutas y verduras) la política estaba cada vez más cerca de la dignificación de los destinatarios; más allá de que el motivo de su incorporación haya sido por un problema de raíz político y con el agregado de su mediatización. Al ser preguntado Saiz sobre el futuro del programa, respondió: *“La magnetización tiene la contra de que uno no tiene la garantía de que la gente compre lo que tiene que comprar. Y además es una cuestión de costos: no es lo mismo comprar fideos para todos que los beneficiarios compren cada uno un paquete. Al Estado la tarjeta le sale más caro que el módulo y sobre todo que no tenés la seguridad... Además no podemos pagar con tarjeta bancaria porque no hay banco, hay lugares en los cuales no hay banco, ni cajeros, entonces le tenés que dar los tickets pero esos tickets, los tenés que llevar hasta allá, no se los podés mandar por correo porque ni siquiera el correo va. Entonces los tenés que llevar, entregarlos al promotor, que éste haga la*

visita, la entrega, el seguimiento y por otro lado, los productos tienen que llegar al almacén para que los beneficiarios del programa puedan comprarlos y cuando a determinados alimentos no pueden tener acceso, se les da cursos para que puedan hacer una mejor utilización de los recursos alimentarios, cubriendo las dietas, optimizando los alimentos a los que pueden acceder según el lugar donde vivan”.

Por eso, resulta llamativo cuando el Estado pasa de estar presente (en términos de alimentación) a través de un plato de comida, a meterse literalmente adentro de cada casa que alimenta. El estado deja de cocinarles, pero se introduce en sus vidas. Sigue siendo proveedor pero además el beneficiario está obligado a realizar los controles de salud, mandar a los chicos a la escuela (educación), realizar huertas (autosustento), aprender a cocinar y a criar hijos mediante talleres obligatorios; mientras cada promotor en cada casa detecta problemáticas de violencia, adicciones, discapacidad. Todo esto, como contraprestación por ser destinatario del programa.

5. CONCLUSIONES:

A lo largo de este trabajo hemos visto como se llevó a cabo el proceso de transformación de la política social alimentaria en la provincia de Río Negro, que tuvo lugar durante los años 2002 y 2003 y que dismanteló diez años de “Comedores Comunitarios” para dar paso al programa “Comer en Familia”. Este proceso, implicó todo un cambio de concepción en cuanto a la metodología de implementación de la política alimentaria ya que desde el Estado, se pensó en reintegrar ciertas responsabilidades a los jefes/ jefas de familia.

En esta investigación, la unidad de análisis fue el proceso de toma de decisión, que permitió que dicha transformación fuese posible; constatando que el contexto electoral que rodeó la planificación del programa fue habilitante y que los decisores de la política fueron alentados por aquella oportunidad para transmitir la idea de *volver a comer en casa* como propuesta de campaña política de cara a las elecciones generales de agosto de 2003.

La función directiva que vino a desempeñar Sartor en el gobierno provincial durante 2002 y 2003, tuvo que ver con la tarea de vincular la organización –el Estado en este caso- y su entorno y el análisis permanente de información estratégica. En este sentido, se diseñó un segmento organizativo especializado en la detección de problemas, el Gabinete Social Provincial que él coordinaba y que además sirvió para llevar a cabo el análisis de los clientes, es decir, los beneficiarios de las políticas. Las permanentes recorridas alrededor de toda la provincia, poniendo funcionarios provinciales a recepcionar las demandas de la gente en cada localidad, permitieron descomprimir el descontento con el gobierno del Dr. Pablo Verani (1995-1999 y 1999-2003) y la baja intención de voto del candidato Saiz.

Un nuevo concepto sonaba de boca del radicalismo provincial: “concertación”, que reemplazaba el de “alianza” (estrechamente vinculado con la Alianza de De la Rúa – Alvarez en el 99) y que el candidato Saiz instaló entre la masa radical para explicar, por un lado, la diversidad de partidos que conformaban la Concertación para el Desarrollo provincial y por el otro, la inclusión del radicalismo rionegrino en la Concertación Plural a nivel nacional de la mano de Néstor Kirchner y con la cual

anunciaba, a través de los medios, algunos lineamientos del futuro gobierno. Los mismos tenían que ver directamente con la ineludible realidad que vivía una gran porción de rionegrinos con necesidades alimentarias y nutricionales. En ese sentido, Miguel Saiz anunció en los medios de alcance provincial la creación del Ministerio de la Familia en reemplazo del Ministerio de salud y desarrollo social, desde donde –según él– se implementaría el plan “Volver a Comer en Casa, en procura de reformular la ayuda social para que no se rompa el vínculo familiar...

Si bien no hablaba de un cambio estructural de la realidad, sí comunicaba algo que, en un contexto poco favorable para el partido gobernante, se convertía en esencial: mostrar la intención de un cambio porque el objetivo implícito del anuncio del programa era ese, revertir opiniones poco favorables. La posibilidad de transformación estuvo directamente condicionada y vinculada al contexto político tanto nacional como provincial. Este contexto hizo que el trabajo generado desde el Gabinete Social y los anuncios de Saiz fueran novedosos en medio de las malas noticias que identificaban al gobierno en ese entonces. Justamente era el contexto apropiado para renovar sino la dirigencia y los candidatos, al menos las propuestas de gobierno poniendo énfasis en la transversalidad de las políticas sociales a través de un proceso de familiarización de la política social, es decir, haciendo a la familia (jefe/jefa de hogar desocupado/a) responsable de lo que el Estado hacía antes pero con la intención de cambiar la percepción negativa que existía sobre el gobierno a través de un discurso que denotaba transformación y vanguardia visto que el desgaste y la falta de articulación del gobierno, también se cristalizaba en el ámbito de los comedores comunitarios.

Este momento corresponde con uno de los objetivos principales del gobierno en ese entonces: extender la agenda en pos de aumentar el número de clientes. Por eso la decisión de transformación de la política fue producto de todo un proceso de interacción del Estado con funcionarios, dirigentes partidarios y electorado. Como menciona Tamayo Saez, “esta interacción, signada por una determinada distribución de poder e influencias, genera que una determinada cuestión o tema ingrese a la agenda pública. Una vez que ha ingresado a la agenda, los actores involucrados con sus cargas de poder e influencia, determinarán el modo en que se arribará a una determinada resolución: una política pública” (Tamayo Saez, 1997: 289).

El Programa “Comer en Familia” tuvo un origen, objetivo, justificación y explicación pública desde un argumento fundado en términos políticos, más aún, generados en una coyuntura electoral en donde la interacción política, como se dijo, llegaba a su punto máximo. Su etapa de planificación implicó un proceso de participación que mantuvo su amplitud dado las diversas partes por las cuales estaba conformada (la conducción del Gabinete Social y el grupo de técnicos de salud, nutrición, desarrollo social y promoción familiar). En este sentido el aporte de Lahera sobre las políticas públicas y su relación con la política, es enriquecedor desde el punto de vista del que parte el autor y que le permite luego coincidir con Anthony Downs al señalar que “los partidos políticos plantean políticas para ganar elecciones, más que ganar elecciones para plantear políticas. En la práctica tiende a darse que las políticas convergen hacia el centro de modo que coinciden la media, la moda, y el promedio”. (Lahera en Franco y Lanzaro, 2006: 84). Y en el caso del “Comer en Familia”, justamente fue así que se inició, primero como una idea fuerza rodeada de las cuestiones pertinentes a una campaña política y a la inclusión de esa idea en la agenda dentro del

primer momento del ciclo y finalmente en el tercer momento, a la hora de cumplir la promesa electoral, la idea simplificadora de “volver a comer en casa” cumple con lo que el autor afirma al decir que “las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en operación (en este caso el programa de Comedores Comunitarios). Entonces es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, porque a veces la demagogia infla el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir consecuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.” (Lahera en Franco y Lanzaro, 2006: 91) Desde el punto de vista de Lahera, se puede afirmar que estamos ante una política pública por excelencia. Él afirma que hay una relación de reciprocidad entre las dos esferas (la política y la de las políticas) y que las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública pero que sólo si son enmarcadas en un amplio proceso de participación pueden mantener unidas las partes involucradas en ella.

Evidentemente, Saiz y su equipo de campaña lograron total influencia en la transformación de la política alimentaria de la provincia. Jugadores con poder suficiente y una decisión política fuerte y sostenida en el tiempo hicieron que la idea de volver a comer en casa tenga gran impacto durante la campaña política del 2003 y se convierta luego en uno de los más importantes ejes del gobierno, incluso actualmente, durante el segundo período del mismo gobernador.

Porque en definitiva y como hemos comprobado a lo largo de todo el trabajo, es la política la herramienta con la que se definen las políticas públicas en el terreno gubernamental. Las decisiones que se tomaron desde fines del gobierno de Verani como a principios del mandato de Saiz y que tuvieron que ver con el programa, fueron basadas en el interés particular del gobierno y del partido gobernante de conservar el poder. Tanto al momento de detectar y definir un problema, como a la hora de elegir las alternativas de resolución, los técnicos y funcionarios del gobierno, desde una lógica clientelar y utilizando la racionalidad política administrativa, fueron protagonistas de intercambios, consultas, idas y vueltas, estire y afloje que determinaron un resultado que, desde el ámbito del gobierno estuvo orientado siempre a ganar el apoyo de la sociedad.

Quedaría por investigar con mayor profundidad, tal vez por un equipo interdisciplinario, cómo se interpreta operativamente en la actualidad la relación clientelar en este nuevo marco institucional luego de siete años de implantación del programa provincial Comer en Familia. Resultaría positivo tanto para la comunidad científica como para los gobernantes, un estudio de fondo sobre la ejecución, las diversas modificaciones que sufrió desde su planificación y sobre todo, los hechos políticos que atravesaron esta política social. Me refiero especialmente a cómo “la política” siguió condicionando e influyendo el programa, provocando nuevas transformaciones y a su vez, cómo fue convirtiéndolo en una institución en sí misma capaz de generar sentido de pertenencia en los beneficiarios, congregando a familias enteras que, “con la camiseta puesta”, aparecen en desfiles junto a clubes barriales y organizaciones de la sociedad civil como una institución más de la comunidad.

Viedma, 31 de mayo de 2010.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Allison, Graham. “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En Aguilar Villanueva, L. (comp.) La Hechura de las políticas. México. Miguel Angel Porrúa. 1992.
- Aguirre, Patricia. “Aspectos macro de la Seguridad Alimentaria en Argentina”. Informe sobre el Gasto Publico Social en Alimentación. Disponible en web site.
- Auyero, Javier. ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires. Losada. 1997.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. “Clientelismo: fase superior del Asistencialismo. Acerca de la relación entre el estado y las Organizaciones No Gubernamentales”. En Estado y Sociedad, Ozslak, Oscar (comp.) N° 26. Eudeba. 2000.
- Grassi, E; Hintze, S. y Neufeld, M. “Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural”. Buenos Aires. Espacio. 1994.
- Günes-Ayata, Ayse: “Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno” en: Javier Auyero (comp.), ¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires. Losada. 1997.
- La Serna Carlos A. y Gomiz Gomiz José A. (Comp.). “Entre siglos. Políticas sociales en transición”. Buenos Aires. Serie Políticas Públicas. CEAPPE. Maestría en Administración Pública, Centro Regional Universitario Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue, Instituto de Investigación Y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. 2006.
- O’Donnell Guillermo. Ensayos escogidos. Autoritarismo y democratización. Buenos Aires. Paidós. 1997.
- Parella, Sonia “Las política familiares”. En “Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdad en España”. Universidad Autónoma de Barcelona. Adelantado José (Coordinador). Serie de Publicaciones. 2000.
- Rodriguez, Gabriela: “Clientelismo político y políticas sociales”. Gaceta Laboral, Vol. 8, N° 2. Universidad de Zulia. Maracaibo Venezuela. 2002. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/336/33608202.pdf>
- Tamayo Sáez, Manuel. “El análisis de las políticas públicas”. En La Nueva Administración Pública, Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.). Madrid. Alianza. 1997.