



**Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía**

**“VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA CIUDAD DE
NEUQUÉN: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS Y LAS
ESTRATEGIAS DE LOS HOGARES ENTRE 1990 Y 2010”**

**Anabella Salomone
TESIS DOCTORAL**

Córdoba, 2016



“VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA CIUDAD DE NEUQUÉN: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS Y LAS ESTRATEGIAS DE LOS HOGARES ENTRE 1990 Y 2010” por Anabella Salomone se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



**Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía**

TESIS DOCTORAL

**“VULNERABILIDAD A LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA CIUDAD DE
NEUQUÉN: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS Y LAS
ESTRATEGIAS DE LOS HOGARES ENTRE 1990 Y 2010”.**

**Doctorado en Demografía
Escuela de Graduados en Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba**

**Presentada por
Anabella Salomone**

**Dirigida por
Dra. Graciela Blanco
Co-Dirigida por
Dr. Leandro González**

Córdoba, 2016



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero expresar mi gratitud para los Doctores Graciela Blanco y Leandro González, por haber confiado en mí, haber aceptado dirigir mi tesis y estar siempre dispuestos a ofrecerme su ayuda y disponer de su limitado tiempo, así como por sus valiosas críticas constructivas y el consejo oportuno de cómo proceder a lo largo de todo el proceso de desarrollo de la presente tesis doctoral.

Por otra parte, quiero agradecer a la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas, especialmente a todos los docentes del Doctorado en Demografía, quienes han aportado numerosos conocimientos y han abierto nuevos interrogantes que me permitirán continuar creciendo en esta profesión.

Y el mismo tenor de reconocimiento quiero hacer llegar al CEHIR-ISHIR-CONICET, de la Universidad Nacional del Comahue, que me abrió las puertas para el desarrollo de mi investigación, así como también a los magníficos profesionales e increíbles personas que conocí allí, quienes me brindaron apoyo y calidez humana.

Asimismo, quiero agradecer a mi familia por el cariño y la compañía que me brindaron siempre; en especial a mis padres por todo lo que han hecho por mí a lo largo de sus vidas, por su ejemplo de conducta y dedicación.

Finalmente, mi más profundo agradecimiento a mi esposo y compañero y a mis pequeños, quienes de verdad le dan sentido a mi vida y para quienes dedico todo este esfuerzo de varios años de estudio, trabajo y reflexión. Gracias por su complicidad, comprensión y paciencia infinita.



**Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía**

“El Verdadero viaje de descubrimiento no consiste en buscar nuevos caminos sino en tener nuevos ojos”.

Marcel Proust



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

INDICE DE LA TESIS



Índice de la Tesis

Agradecimientos.....	3
Índice.....	5
Introducción.....	14
Capítulo I: Estado del Arte y Marco Conceptual y Metodológico	
1.1 Antecedentes.....	21
1.2 Planteo y Justificación del problema.....	23
1.3 Objetivos.....	27
1.4 Metodología.....	28
1.5 Marco Teórico.....	35
Primera Transición Demográfica.....	35
La Segunda Transición Demográfica y la Urbanización.....	37
Nuevos Enfoques para estudiar la pobreza.....	38
El enfoque de vulnerabilidad.....	41
Los activos y las estrategias de los hogares.....	43
Estructura de oportunidades.....	48
Clasificaciones de vulnerabilidad.....	50
Inseguridad alimentaria y vulnerabilidad.....	52
Seguridad alimentaria y desarrollo de políticas.....	54
El estudio de las políticas alimentarias.....	58
Capítulo II: Breve Historia de la Política Alimentaria Argentina	
2.1 Resumen histórico de la política alimentaria argentina.....	62
2.2 Gasto Público/ Inversión Social.....	74



2.3 Distinciones en las políticas públicas.....	77
2.3.1 Universalidad vs. Focalización.....	77
2.3.2 Necesidad vs. Necesidades humanas.....	78

Capítulo III: Innovación y desafíos

3.1 La provincia de Neuquén, un poco de historia.....	82
3.2 La neuquinidad en la década de los noventa.....	83
3.3 La era del 2000 y las particularidades de Neuquén.....	86
3.4 El contexto de la situación alimentaria.....	87

Capítulo IV: Análisis de los programas alimentarios en la ciudad de Neuquén, 1990 – 2010

4.1 Breve reseña de las estrategias alimentarias en la década de los noventa en la ciudad de Neuquén.....	92
4.2 Programa Provincial Crecer.....	96
4.2.1 Estudio de diseño.....	96
Inicios del programa.....	96
Objetivos.....	97
Beneficiarios.....	97
Estrategias de implementación.....	98
Sistemas de evaluación.....	99
Principales logros y dificultades.....	99
Tipos de relación.....	99
Lógica de actuación.....	99
Administración.....	100
Relación de poder o influencia.....	100
Valores y normas.....	100



4.2.2 Estudio de implementación.....	101
Periodicidad.....	101
Flexibilidad.....	101
Heterogeneidad.....	101
Personalización.....	101
Proximidad de las acciones.....	101
4.3 Programa alimentario municipal Comer en Casa.....	102
4.3.1 Estudio de diseño.....	102
Inicios del programa.....	102
Objetivos.....	102
Beneficiarios.....	102
Estrategias de implementación.....	103
Sistemas de evaluación.....	105
Principales logros y dificultades.....	105
Tipos de relación.....	106
Lógica de actuación.....	106
Administración.....	107
Relación de poder o influencia.....	107
Valores y normas.....	107
4.3.2 Estudio de implementación.....	108
Periodicidad.....	108
Flexibilidad.....	108
Heterogeneidad.....	108
Personalización.....	109



Proximidad de las acciones.....	109
4.4 Impacto de los programas alimentarios Crecer y Comer en Casa en relación a las brechas de pobreza e indigencia.....	109
4.4.1 Cuadro de datos de las familias.....	110
4.4.2 Brecha de indigencia y pobreza: programas alimentarios e ingresos familiares.....	113
4.4.2.1 Brecha de pobreza e indigencia considerando los dos programas alimentarios.....	114
4.4.2.2. Brecha de pobreza e indigencia considerando ingreso familiar y aporte de programas alimentarios.....	124
Capítulo V: Caracterizaciones de la ciudad y del grupo en estudio.	
5.1 Caracterización de la población neuquina más vulnerable.....	136
5.2 Caracterización de barrios seleccionados para el trabajo de campo....	143
5.3 Caracterización de las familias entrevistadas.....	147
Capítulo VI: Los Capitales	
6.1 Una aproximación de las situaciones críticas de Inseguridad Alimentaria vivenciadas por las familias entrevistadas.....	151
6.1.1 Disponibilidad.....	151
6.1.2 Acceso.....	152
6.1.3 Consumo.....	152
6.1.4 Utilización biológica.....	153
6.2 Los Capitales.....	154
6.2.1 Capital Natural.....	154
6.2.2 Capital Físico.....	160
6.2.3 Capital Financiero.....	164
6.2.4 Capital Social.....	174



6.2.5 Capital Humano.....	182
Capítulo VII: Estrategias de Medios de Vida de los hogares neuquinos	
7.1 Estrategias relacionadas a la dimensión de la disponibilidad.....	193
7.2 Estrategias relacionadas a la dimensión del acceso.....	194
7.3 Estrategias relacionadas a la dimensión del consumo.....	194
7.4 Estrategias relacionadas a la dimensión de la utilización biológica.....	199
7.5 Representaciones en torno a la alimentación que influyen en las estrategias.....	200
Capítulo VIII: Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de los hogares neuquinos	
8.1 Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación a la disponibilidad.....	209
8.1.1 Dimensión: espacios de producción.....	209
8.1.2 Dimensión: segregación residencial.....	210
8.2 Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación al acceso.....	211
8.2.1 Dimensión: procesos de participación familiar y comunitaria...	211
8.2.2 Dimensión: sistemas informales de comercio.....	212
8.3 Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación al consumo.....	212
8.3.1 Dimensión: composición familiar.....	212
8.3.2 Dimensión: clima educativo.....	213
8.3.3 Dimensión: empleo y programas sociales.....	213
8.3.4 Dimensión: capacitación en nutrición.....	214
8.3.5 Dimensión: representaciones.....	215
8.4 Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación a la utilización biológica.....	215
8.4.1 Dimensión: saneamiento ambiental.....	215



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

8.4.2 Dimensión: salud.....	216
8.5 Perfil de vulnerabilidad de las familias entrevistadas.....	217
Conclusiones.....	219
Bibliografía.....	227
Anexo 1:Guía de entrevista a referentes institucionales.....	245
Anexo 2: Guía de pautas y listado de temas para entrevista.....	247



Índice de Cuadros

Cuadro I: Modalidad de asistencia en beneficiarios de progr. Alim.....	137
Cuadro II. Periodicidad de la asistencia alimentaria, Neuquén 2005.....	138
Cuadro III. . Regularidad de la asistencia alimentaria, Neuquén 2005.....	138
Cuadro IV. Satisfacción de la asistencia alimentaria, Neuquén 2005.....	139
Cuadro V. Asistencia a comedores comunitarios, Neuquén 2005.....	139
Cuadro VI. . Beneficiarios de programas alimentarios según trabajo del jefe de hogar, Neuquén 2005.....	140
Cuadro VII. Beneficiarios de programas alimentarios según nivel educativo del jefe de hogar, Neuquén 2005.....	140
Cuadro VIII. Beneficiarios de programas alimentarios según hacinamiento, Neuquén 2005.....	140
Cuadro IX. Propiedad de la vivienda, Neuquén 2005.....	141
Cuadro X. Tipo de vivienda, Neuquén 2005.....	142
Cuadro XI. Caracterización del baño, Neuquén 2005.....	143
Cuadro XII. Clasificación de las familias según indicadores de vulnerabilidad.....	218



Índice de Gráficos

Gráfico I. Cuadro conceptual de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.....	53
Gráficos II. Brecha de indigencia y pobreza con aplicación de programas alimentarios neuquinos.....	114
Gráficos III. Brecha de pobreza e indigencia considerando aporte de programas alimentarios e ingresos familiares.....	124
Gráfico IV. Clasificación de hogares según CALMAT, Neuquén.....	142
Gráfico V. Zonas de estudio, Centros de Salud y Hospitales de la Ciudad de Neuquén.....	144



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

INTRODUCCIÓN



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El proceso de investigación que se desarrolla en esta tesis persigue la finalidad de conocer la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares neuquinos beneficiarios de programas alimentarios. Interesa, a tal fin, conocer las estrategias que desarrollaron las familias y cómo influyeron los programas implementados en el período propuesto.

El estudio pone la mirada sobre los beneficiarios de los programas alimentarios, tanto municipales como provinciales. Si bien se seleccionaron en primera instancia para el análisis las familias beneficiarias del programa municipal “Comer en casa” –cuya caracterización y análisis se desarrolla en el capítulo V y VI -, luego se decidió ampliar la muestra incluyendo a beneficiarios del programa provincial Crecer, considerándose las distintas características de las familias a fin de obtener la mayor variedad de respuestas posibles a la política alimentaria implementada.

Se tomaron beneficiarios de programas alimentarios como objeto de estudio, por considerar que integran una porción de la población que no logra cubrir una de las necesidades básicas, que es la alimentación. Los requisitos necesarios para ingresar a los programas alimentarios, tanto municipales como provinciales, indican que estas familias no logran cubrir la canasta básica; sin embargo desarrollan diversas estrategias que les permiten no seguir cayendo en la escala social o al menos mantenerse. Esta situación es la que interesa en este caso particular y la directriz que guía la selección de la muestra, ya que esto permitirá conocer la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

El espacio de estudio que se delimitó fue la ciudad de Neuquén, teniendo en cuenta sus particularidades sociales y políticas y considerando un ideario –irreal-construido en torno a la imagen de una ciudad en el que no existen problemáticas alimentario nutricionales entre sus pobladores.

La baja talla y los trastornos de sobrepeso y obesidad aparecen en Neuquén, al igual que en el resto del país, como puntos que marcan la agenda de salud pero también la de la cartera de desarrollo social, dado que no sólo es un tema alimentario sino que también responde a otros factores relacionados con la pobreza y la exclusión.

El período de tiempo analizado incluye veinte años, desde la década de los noventa hasta el año 2010, por considerarse que durante este lapso se han desarrollado cambios profundos en la manera de hacer política social que han afectado de forma diversa la vida cotidiana de las personas. Este período ha sido, incluso, escenario de crisis importantes en el país que repercutieron en la



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

economía familiar, en los activos disponibles y en las estrategias desarrolladas por los hogares.

La investigación que se presenta a continuación consta de un primer capítulo dónde se establecen las cuestiones metodológicas y el diseño del trabajo realizado, junto a los antecedentes en la materia y el marco teórico que da sustento a la formulación del problema en estudio y al desarrollo posterior en base a los hallazgos producidos.

El desarrollo de la primera parte incluye la delimitación y justificación del problema y los objetivos que guiaron el proceso investigativo. En el mismo se enumeran diferentes motivos por los cuales se han elegido la temática, el espacio y el período de tiempo a estudiar.

Los antecedentes dan cuenta del escaso bagaje teórico y empírico en la materia que existe en la región y específicamente en la ciudad. Esto refuerza el motivo principal que guió la presente investigación, permitiendo a partir de los hallazgos contar con nuevos aportes en materia de estrategias domésticas locales desarrolladas por las familias más vulnerables, a fin de hacer frente a las desavenencias vivenciadas entre los beneficiarios de los programas sociales en torno a la situación social en general y alimentaria en particular.

El marco teórico conceptual definido es el basamento y razón de ser que brinda la estructura a la tesis. Se realiza un repaso de conceptos en torno a la vulnerabilidad, diferenciándola en un primer momento de la noción de pobreza, y se revisan los diversos enfoques que han sido utilizados en las últimas décadas para estudiar la temática. Luego, el análisis se centra en la vulnerabilidad y sus implicancias, considerando en el desarrollo de los conceptos los diferentes procesos de primera y segunda transición por los que ha atravesado la región.

Así, se llega al enfoque de vulnerabilidad que se decidió adoptar en esta investigación, analizando la estructura de oportunidades, los activos y las estrategias que despliegan los hogares a fin de afrontar las diversas situaciones críticas a las que se ven sometidos.

Por último, se desarrolla en el marco teórico un apartado en relación a lo alimentario. Interesa definir con claridad los conceptos de alimentación, seguridad alimentaria e inseguridad. Esto permitirá, en última instancia, sentar las bases para analizar posteriormente las situaciones críticas a las que se ven sujetas las familias analizadas, teniendo en cuenta el esquema básico que considera los pilares de la seguridad alimentaria. De esta manera, se podrá considerar cuales



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

familias son vulnerables a la inseguridad alimentaria tras evaluar los capitales y estrategias puestas en juego.

Se ha especificado el concepto de vulnerabilidad en lo referente a la alimentación, incorporando en el trabajo el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria como eje de análisis del estudio en cuestión.

La habilidad de reacción ante estos riesgos se asocia con la posibilidad de los hogares de asegurar sus ingresos y su alimento en el contexto de las crisis que amenazan a los mismos. Por lo tanto, el grado de vulnerabilidad dependerá de la magnitud y la naturaleza de los riesgos, así como de los activos disponibles por los hogares para poder hacer frente a las situaciones que se presenten.

Los activos y fuerzas que caracterizan y afectan a los hogares se pueden interpretar en el marco de las estrategias de los medios de vida de las familias, con el fin de comprender las prácticas seguidas por los hogares para garantizar su seguridad alimentaria.

En un marco analítico de medios de vida sostenibles, los factores internos y externos pueden descomponerse de tal forma que se diferencien todos los procesos y fuerzas que afectan a las personas, y mostrar cómo estos factores dan forma a sus estrategias económicas con el fin de comprender mejor la complejidad y dinamismo de los medios de vida.

A su vez estos hogares estarán influenciados por el contexto de vulnerabilidad (conjunto de tendencias y temporalidades de ciertas variables, así como los choques que se puedan producir en el entorno externo), así como por las estructuras y procesos (instituciones, organizaciones, legislación y políticas).

Luego de estas consideraciones, la tesis se organiza finalmente en una introducción, ocho capítulos y las conclusiones. El segundo de ellos, titulado “Breve historia de la política alimentaria en argentina. Estructuras y proceso”, contiene un análisis de las políticas, programas y proyectos alimentarios diseñados e implementados durante la década del noventa y en los primeros diez años del 2000. Para ello, se realiza un repaso retrospectivo del quehacer social, a fin de entender el porqué de la política alimentaria actual. Este capítulo está ubicado en el inicio, ya que es la puerta de entrada para comprender las características de los programas alimentarios locales y los contextos en los que se desarrollaron cada una de las intervenciones en la ciudad de Neuquén en el período en estudio.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El tercer capítulo se concentra en la provincia de Neuquén y, más específicamente en la ciudad capital. En él se realiza un estudio de la situación sociopolítica y la histórica sanitaria, así como un análisis institucional acompañado del estudio de los indicadores más relevantes a fin de aportar un contexto para el análisis de vulnerabilidad en la ciudad. Estas condiciones, junto al aporte teórico brindado en el capítulo previo, permiten analizar los programas alimentarios municipales y provinciales implementados en la ciudad en los veinte años estudiados.

Un análisis intrínseco de los programas, acompañado de una observación de su implementación y una primera aproximación para conocer el impacto económico de los mismos en las familias entrevistadas, se sintetizan en el cuarto capítulo a fin de dar cuenta de la estructura de oportunidades por parte del Estado, específicamente en lo alimentario. Para la confección de este capítulo se recurrió a fuentes indirectas locales existentes en repositorios como la Dirección Provincial de Archivos, el Centro de Servicios Estadísticos y la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación; así como a documentos y publicaciones nacionales oficiales que permiten la desagregación por provincias, como la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares, los Censos de Población, las Estadísticas Vitales y la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. También se recabó información de instituciones de salud (hospitales), agentes sanitarios y referentes barriales que formaron parte del proceso y fueron testigos de los cambios a lo largo de las dos décadas de análisis en la ciudad de Neuquén. Para conocer en profundidad los programas y proyectos de la ciudad se realizaron entrevistas a funcionarios, diagramadores de políticas a nivel local y trabajadores del área social.

El capítulo cinco repasa algunos aspectos relacionados con los indicadores más relevantes en cuanto a salud y alimentación de la población de la ciudad, pero más específicamente del grupo de personas que reciben programas alimentarios. Esta caracterización da puerta de entrada para un acercamiento más profundo a los barrios seleccionados para trabajar y a las familias que finalmente conformaron la muestra.

El capítulo seis se enfoca específicamente al análisis de vulnerabilidad propiamente dicha, en este caso particular, en la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en los hogares neuquinos. En el mismo se analizan los capitales de los hogares, ya sea capital humano, físico, financiero, natural o social. En él se desarrollan todos los activos que las familias poseen y ponen en juego ante las situaciones críticas que afrontan. Una contrastación permanente entre las entrevistas y el marco teórico permite dar cuenta de los diferentes activos y de la



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

importancia que cada uno de ellos tiene al momento de desarrollar las estrategias familiares.

Este capítulo seis está totalmente encadenado a los capítulos siete y ocho; los cuales abordan respectivamente las estrategias de medios de vida de los hogares neuquinos y la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los mismos. Las estrategias se analizan en torno a los pilares de la seguridad alimentaria, los cuales permiten a su vez, encontrar las respuestas que los hogares han ido construyendo ante las situaciones críticas que se les han ido presentando. Por último, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria analizada en el octavo y último capítulo clasifica los hogares según los capitales y estrategias que poseen. Esto permitirá, en última instancia, trazar un perfil de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria entre los beneficiarios de los programas alimentarios de la ciudad capital de Neuquén.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO I. Estado del arte y marco conceptual y metodológico



1.1 Antecedentes sobre la temática en estudio

Mucho se ha escrito sobre vulnerabilidad, e incluso son numerosos los enfoques. Moser (1998) desarrolló un trabajo emblemático en el tema, estudiando el comportamiento de granjeros, observando que los recursos con los que esta población contaba importaban y mucho. Incluso realiza la distinción entre recursos disponibles y los que efectivamente se movilizan, los cuales se consideran capitales.

Busso (2001), Rodríguez Vignoli (2001) y Pizarro (2001) han trabajado sobre diferentes enfoques de vulnerabilidad, entre los que se destaca la vulnerabilidad sociodemográfica. En Argentina existen varios autores que desarrollan trabajos sobre la temática, destacándose González (2010), quien no sólo ha realizado una compilación que sintetiza los autores más importantes que investigan sobre vulnerabilidad, sino que además dirige trabajos en el área.

Kaztman (2000) y Filgueira (1999, 2001, 2004), por su parte, consideran que no sólo interesan los activos disponibles de los hogares sino como éstos se relacionan con la estructura de oportunidades integrada por el Estado, el mercado y la sociedad. En los últimos trabajos remarcan la importancia que debe atribuirse a la influencia de la comunidad, las redes y organizaciones comunitarias en la obtención y utilización de capitales.

En relación a las políticas públicas existen numerosos autores que trabajan el tema, sin embargo el número es más reducido al considerar sólo las políticas relacionadas a la alimentación. Adriana Clemente (2010) ha escrito innumerables trabajos desentrañando la política social argentina de los últimos tiempos. Su mirada, siempre ubicada en el contexto social y político, permite entender los procesos por los que ha ido transitando la política social alimentaria y de esa manera comprender la situación actual en la que se encuentran los programas y por qué se han ido convirtiendo en lo que actualmente son. Programas que siguen una directriz común en torno a la ley de seguridad alimentaria nacional.

Patricia Aguirre (2004, 2010) también analiza las políticas alimentarias y a su vez ha desarrollado extensamente la temática de las estrategias de supervivencia ante las situaciones críticas vividas por la población. Incluso, ha hecho foco en las múltiples decisiones alimentarias y en la autoexplotación del cuerpo en jornadas más extensas de trabajo, como medios para hacer frente a los períodos de escasez.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Martínez y Palma (2014) elaboraron un interesante trabajo sobre seguridad alimentaria, que no sólo la define extensamente sino que también propone mecanismos para su seguimiento y análisis. Plantean el problema de la inseguridad alimentaria en el contexto social y económico de cuatro países latinoamericanos y a su vez evalúan las políticas sociales implementadas.

A nivel local, el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), organismo dependiente de la provincia de Neuquén, ha elaborado copiosos documentos (1996, 2007) relacionados con el tema de seguridad alimentaria, así como con la situación social y demográfica de la ciudad y de la provincia en general. También desde el Municipio de Neuquén (2005, 2010) se han emitido documentos relacionados con la situación de los programas sociales, los programas alimentarios en particular y otras cuestiones relacionadas con alguno de los pilares de la seguridad alimentaria, tales como la disponibilidad, el acceso, el consumo o la utilización biológica.

Taranda, Perrén, Mases, Galucci, Cassullo (2008), Nicolletti, Navarro Floria (2000) y Lizárraga (2010), entre otros, han producido extensos escritos sobre la situación de salud de Neuquén, el sentimiento de neuquinidad y la vida misma de la provincia a lo largo de los últimos cien años.

En síntesis, si bien a nivel local la producción en el área social es vasta, el análisis de políticas públicas en general no ha tocado el tema de la alimentación. Incluso, no existen registros en la provincia sobre estudios de vulnerabilidad; el enfoque siempre ha sido sobre pobreza por lo que se han desestimado los capitales de los hogares y familias, o al menos no se ha puesto el foco en el análisis de los mismos.

Los beneficiarios de programas sociales neuquinos han sido sujetos de estudio de varias investigaciones, aunque siempre relacionadas a su estado de salud o a su nivel educativo o laboral. Interesa en este caso analizar sus capitales, porque a pesar de las situaciones adversas y los escasos recursos recibidos se mantienen o al menos no caen en circunstancias más desfavorables.

La investigación pretende aportar una primera aproximación acerca de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en los beneficiarios de programas alimentarios de la ciudad de Neuquén. Persiguiendo el fin último de que este estudio se constituya en un insumo de utilidad para futuros trabajos relacionados con el tema, así como para establecer la posibilidad de parámetros comparativos de similitudes y diferencias en los capitales disponibles, en las estrategias puestas



en juego y en las situaciones de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en que se encuentran los hogares.

1.2 Planteo y Justificación del Problema

La pobreza y la indigencia han sido objeto de múltiples y diversos análisis a lo largo de la historia. El establecimiento de umbrales que permitan la distinción de hogares que se encuentren por debajo o por encima de lo que se consideran condiciones dignas de vida, en la actualidad resulta insuficiente a la hora de estudiar la creciente heterogeneidad de la “cuestión social”.

La preocupación por el estudio de la vulnerabilidad social aparece al combinarse en los hogares los efectos de las vicisitudes del mercado, el repliegue de las funciones del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales (básicamente comunidad y familia).

La vulnerabilidad remite a *“un estado de los hogares que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar”* (Kaztman, 2000).

La mirada que se pretende abordar en este trabajo hace hincapié en la situación de vulnerabilidad de los hogares beneficiarios de programas alimentarios en la ciudad de Neuquén y la capacidad/incapacidad de los mismos en el logro de la seguridad alimentaria; con especial atención en la influencia que ha tenido la implementación de programas alimentario – nutricionales por parte de la provincia y el municipio.

En el imaginario neuquino, la población no presenta problemas de salud ni nutricionales de gran envergadura; sin embargo con el paso de los años se ha podido visualizar que existe un importante margen de población que no logra cubrir las necesidades mínimas, que se ubica en las zonas periurbanas o en espacios con importantes peligros de derrumbe e inundaciones.

La elección de la ciudad de Neuquén como espacio de análisis corresponde, justamente, a la intención de dar cuenta de que ese ideario utópico de ciudad sin problemas no es real, ya que en la misma pueden visualizarse resultados de los procesos transicionales y de urbanización tales como la segregación residencial. Las problemáticas alimentario-nutricionales pueden observarse en la provincia, y específicamente en la ciudad, desde hace veinticinco años atrás,



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

coincidentalmente con la implementación de políticas neoliberales a nivel nacional, replicadas por la provincia, que tuvieron como correlato un fuerte incremento del índice de desempleo, subempleo y pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Un primer diagnóstico alimentario nutricional realizado en 1990 por el Ministerio de Salud Pública provincial alertaba acerca de la prevalencia de baja talla en niños menores de 6 años en la zona metropolitana. La misma era de 11,8%, lo que significaba un 8,8% más de lo esperado para el grupo en estudio.

Delimitando geográficamente el análisis, podía observarse en ese momento que la población periurbana mostraba una marcada prevalencia de desnutrición que con el paso de los años se transformaría en acortamiento o enanismo nutricional.

La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) realizada en 2003, mostraba también un panorama desalentador para la región patagónica en cuanto a los índices de sobrepeso y obesidad en su población más joven. La tasa de obesidad para el grupo de niños de 6 a 72 meses fue el más elevado de las cinco regiones estudiadas, con un valor de 5%. Estos datos dan cuenta de una población vulnerable desde el punto de vista alimentario nutricional, con problemáticas ocasionadas por el déficit o por el exceso en el consumo. Si bien existen documentos y bibliografía que reflejan la situación alimentario nutricional de la población neuquina, no se ha trabajado hasta el momento con una mirada desde la vulnerabilidad.

En ese sentido, el interrogante que guía el desarrollo de la presente investigación es el de conocer cuál es la situación de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares destinatarios de políticas, programas y proyectos alimentarios en la ciudad de Neuquén a lo largo de las dos décadas de análisis (1990-2010).

La selección del período temporal remite a que ambas décadas (la del noventa, que pone fin al siglo XX, y los primeros diez años del nuevo siglo XXI) presentan particularidades bien marcadas en cuanto a implementación de políticas sociales públicas. Los años noventa estuvieron caracterizados por la descentralización del Estado y sus funciones y por la focalización de los programas sociales. Durante esos años desempeñaron un importante papel las organizaciones no gubernamentales en la implementación de los programas alimentarios, buscando dar respuestas a los efectos de las políticas neoliberales y de un Estado ausente sobre la población más vulnerable. La primera década del año 2000 marcó un cambio, sobre todo a partir de 2003 del rol del Estado, que asumió el desarrollo de políticas públicas tendientes a una síntesis de los programas sociales, una reducción de la multitud de planes y programas a unos pocos que concentraron el



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

presupuesto nacional y tuvieron numerosos beneficiarios. Se inicia entonces un período de contraprestación en los programas, que incluyeron parámetros educativos y de salud como contraparte de los beneficiarios. En relación a los programas alimentarios, se comenzaron a sentar las bases para delinear una política alimentaria nacional que nucleara y diera coherencia a cada una de las acciones que se desarrollarían a lo largo de todo el territorio nacional.

Al delimitar el estudio a beneficiarios de programas alimentarios, indirectamente se define para trabajar a la población de los barrios periféricos de la ciudad. Este análisis intenta centrar la mirada a la población metropolitana más vulnerable, quienes no sólo encuentran dificultades para el logro de su seguridad alimentaria, sino que además no tienen cubiertas necesidades básicas esenciales para la vida.

La inseguridad alimentaria en algunos sectores de la capital neuquina ha sido trabajada por diferentes organizaciones gubernamentales como una cualidad negativa de los hogares que no han logrado cumplir con los requisitos que le aporten seguridad. Pero no se han analizado sus capitales ni sus estrategias domésticas de consumo en el marco del estudio de la vulnerabilidad.

La importancia en el enfoque de vulnerabilidad para trabajar el tema de la inseguridad alimentaria radica básicamente en que el esquema conceptual propone una vía para la acumulación ordenada de conocimientos sobre la heterogeneidad de la pobreza, y en este caso en particular de las cuestiones alimentario-nutricionales. En otras palabras, permite organizar y dar sentido a esas características al analizar un portafolio limitado de activos que pueden movilizar los hogares y que constituye la estructura profunda que subyace a la heterogeneidad.

Por otra parte, el enfoque resalta la presencia de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente. La diferencia radica en que *“el enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos”* (Kaztman, 2000). La flexibilidad que otorga el enfoque permite conjugar los aportes que provienen de distintos paradigmas, algunos con acento en el Estado, otros en el mercado y otros en la sociedad.

Por último, en el análisis se hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores. Esta situación permite un acercamiento a las barreras que impiden a los hogares incorporar los activos que importan para salir de la inseguridad



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

alimentaria, lograr la movilidad y la integración en la sociedad. *“Tales conocimientos proveen antecedentes útiles para mejorar el diseño e implementación de políticas en apoyo a categorías vulnerables de la población, aprovechando sinergias y evitando resistencias”* (Kaztman, 2000).

El estudio de la población vulnerable en la zona metropolitana y la incidencia que ha tenido la implementación de programas alimentarios a lo largo de dos décadas, tiene relevancia como puntapié inicial en el estudio y evaluación de los programas sociales vigentes.

Se apunta a alcanzar una evaluación integral, que articule un análisis intrínseco de la política implementada y a su vez una medición del impacto de la aplicación en los beneficiarios; que contemple la mirada de los decisores y la de los destinatarios de los programas; que conjugue los diversos paradigmas que hacen a la redacción e implementación de proyectos; en definitiva, que evalúe la política social (en este caso alimentaria) desde el interior y a la vez observando el contexto en el que se implementa.

El grupo con el que se trabajó fue deliberadamente seleccionado. La intención ha sido que los elegidos representen la mayor heterogeneidad posible. Por ese motivo, del total de destinatarios del programa alimentario estudiado se eligieron candidatos de 15 barrios con diversas características personales, con diferente composición familiar, que acumulen disímiles trayectorias comunitarias y participativas. Y por último, con diversas antigüedades en los programas que permitan miradas más frescas sobre la implementación, junto a observaciones de mayor historicidad que ayuden a delinear una trayectoria de los programas en cuestión.

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria requiere de la implementación de políticas acordes a la situación. Estas deben basarse en un esquema analítico que tenga en cuenta los riesgos, la habilidad para adaptarse, la capacidad de respuesta y la defensa o reacción. Para poder visualizar que tipo de programas se implementaron en el período estudiado con destino a la población vulnerable, se caracterizaron las acciones teniendo en cuenta el esquema antes mencionado.

Esta situación permite conocer el estado del arte en materia de programas destinados a hogares vulnerables a inseguridad alimentaria. Ya que si bien se define a la población beneficiaria como vulnerable, al momento de diagramar políticas esto no es tenido en cuenta, obviando los marcos conceptuales que sostienen el enfoque y delineando propuestas que nada tienen que ver con la caracterización original de la población destinataria de las mismas.



1.3 Objetivos del Estudio

Los objetivos generales planteados para la siguiente investigación son:

- Conocer la situación de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares destinatarios de programas alimentarios en la ciudad de Neuquén a lo largo del período 1990-2010, a partir del análisis de las políticas públicas y de los proyectos alimentarios implementados por el Estado provincial, así como su articulación con las estrategias desarrolladas por los destinatarios en función de sus activos disponibles. Ello permitirá visualizar el impacto real de tales políticas públicas en relación a su recepción y a la heterogeneidad de las estrategias desplegadas por los destinatarios, constituyéndose en un punto de partida para su redefinición.

Con la finalidad de la consecución del objetivo general expuesto, se diseñaron una serie de objetivos específicos:

- Analizar el contexto socio económico en el que se desarrollaron las políticas, programas y proyectos alimentarios en la ciudad de Neuquén, a través del seguimiento de indicadores socio – demográficos de la población neuquina en el período 1990 – 2010.
- Describir las características más relevantes de las políticas alimentarias estatales y los programas y proyectos que de ella deriven (estructuras y procesos), desarrolladas en la ciudad de Neuquén durante el período en estudio
- Caracterizar las representaciones que tienen acerca de las políticas, programas y proyectos alimentarios de la ciudad de Neuquén los sujetos de derecho que han sido destinatarios de los mismos.
- Conocer la infraestructura básica (capital físico) y los recursos naturales (capital natural) disponibles en los hogares receptores de los programas alimentarios implementados por el estado provincial y municipal.
- Indagar sobre el dinero disponible y las entradas que no deriven del trabajo (capital financiero) y sobre las redes de confianza y la participación en grupos formales (capital social) de los hogares destinatarios de programas alimentarios en la ciudad de Neuquén.



- Estudiar los conocimientos, aptitudes y capacidades de los hogares (capital humano) que reciben programas alimentarios en la ciudad de Neuquén.
- Indagar las características de la dieta de esas familias y su relación con los activos disponibles y las estrategias desarrolladas por los actores.

1.4 Metodología

El aporte que se pretende desde el estudio implementado, puede sintetizarse en dos cuestiones: la descripción del estado de vulnerabilidad de un grupo de hogares neuquinos beneficiarios de programas alimentarios frente a situaciones críticas de inseguridad alimentaria. Y, como segundo aporte, frente a esas situaciones críticas que vulneran la seguridad alimentaria de los hogares, cual es el rol desarrollado por los capitales que ponen en juego estas familias y qué papel desempeña el estado con la implementación de sus programas alimentarios.

Se hace necesario, para ello, comenzar analizando las políticas alimentarias implementadas en la ciudad de Neuquén en el período estudiado, para luego, desde un enfoque de vulnerabilidad sociodemográfica, avanzar en un esquema analítico básico que considere los riesgos, las capacidades de respuesta, la preparación, defensa y reacción, así como la habilidad de los destinatarios de tales políticas para adaptarse (activamente) a ellas.

En una primera instancia se trabajó entonces con indicadores socio demográficos de la ciudad y de la provincia, con el objeto de definir el recorte temporal del estudio así como correlacionar los componentes de la vulnerabilidad demográfica y las condiciones de desventaja social de los hogares neuquinos. Ello permitió contextualizar el desarrollo de los programas alimentarios implementados desde un enfoque de vulnerabilidad.

La información necesaria para la contextualización y el análisis socio demográfico de los programas se obtuvo del Boletín Oficial de la Provincia de Neuquén, del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), de la Dirección Provincial de Estadísticas, Censos y Documentación y de la Dirección Provincial de Archivos. También se consultaron publicaciones nacionales desagregadas por provincias como la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares, los Censos de Población y las Estadísticas Vitales.

A partir de esa contextualización de las políticas y programas alimentarios se procedió, en una segunda instancia, a definir y centralizar el análisis en dos de



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

esos programas alimentarios en particular: el programa municipal “*Comer en casa*” y el programa provincial “*Crece*”. Ambos comenzaron a implementarse durante la primera década del 2000 y continúan hasta la actualidad. Durante la década de 1990 existieron variadas estrategias por parte de los organismos estatales en relación al diseño de programas alimentarios y su implementación, lo que provocó la superposición de acciones y beneficiarios, así como escasa claridad en cuanto a los lineamientos y objetivos perseguidos en algunos de los planes. Estas situaciones determinaron que, para el presente estudio, se decidiera profundizar el análisis de los programas alimentarios implementados a partir del año 2000, lográndose un abordaje más complejo de los mismos.

Contextualizados los programas y seleccionados los casos a trabajar, se procedió a estudiar los programas considerando su diseño e implementación, en base al análisis de evaluación de políticas públicas propuesto por Joan SubiratsHumet (2005).

En relación al planteamiento o diseño de los programas, se consideraron las circunstancias que motivaron su elaboración y los objetivos que guiaron las estrategias y acciones desarrolladas en relación a los mismos. Desde el punto de vista de los beneficiarios, se consideró cómo se realizó la selección y caracterización de los mismos y el nivel de cobertura que se buscó con cada uno. Con relación a las estrategias implementadas, se estudiaron las actividades desarrolladas y sus características, las modalidades de acción y los requisitos planteados para la incorporación de los beneficiarios. Los sistemas de evaluación se consideraron en función de la organización, la periodicidad en que fueron realizados y los resultados disponibles. Los logros y dificultades que cada uno de los programas desencadenó fueron tenidos en cuenta, así como también el tipo de relación que se generó entre los diagramadores, los ejecutores de los programas y los sujetos de derecho. La lógica de actuación fue analizada mediante los elementos que hacen a la organización de los mecanismos de implementación, sus características, modalidades, coordinación y tipo de vínculos generados. La administración y la relación de poder o influencia se consideraron desde el diseño y el accionar de quienes llevaron adelante los programas. Se buscó asimismo entender los lineamientos generales y el fin último de las acciones, teniendo en cuenta el valor fundamental que priorizó cada programa.

El proceso de implementación, por su parte, se analizó teniendo en cuenta la periodicidad en las transferencias y entregas de beneficios. El nivel de flexibilidad consideró el grado de rigidez en las acciones, el nivel en el cual se tomaron las decisiones y se realizaron los ajustes. El grado de heterogeneidad permitió



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

conocer si se tuvieron en cuenta las condiciones particulares de quienes recibieron los beneficios de los programas. Muy relacionado a este aspecto también se consideró el grado de personalización y proximidad de las acciones llevadas a cabo en el marco de los programas alimentarios estudiados, los cuales fueron analizados teniendo en cuenta las variaciones y modificaciones de los lineamientos generales y el papel que jugaron la comunidad y los referentes barriales en relación a la toma de decisiones.

Luego, y con el fin de conocer los programas desde adentro, se realizaron seis entrevistas semi estructuradas a funcionarios provinciales y municipales de los programas “Crecer” y “Comer en casa” (con cargo en el año 2000 y con cargo en el año 2008); 2 entrevistas abiertas a diagramadores de políticas a nivel municipal y provincial; 1 entrevista grupal semi estructurada a seis trabajadores del área social municipal y provincial y a una licenciada en nutrición del programa “Comer en casa”.

Asimismo y en la pretensión de lograr un acercamiento a los posibles efectos de los programas alimentarios analizados sobre la población seleccionada como beneficiaria de los mismos, se utilizó una variante de un modelo de simulación diseñado por Pablo Vinocur y Leopoldo Halperín (2004). Se procuró de ese modo analizar la relevancia de los programas sociales en el impacto de la pobreza e indigencia vivenciada por los hogares. En el modelo, se asume que los ingresos familiares son los declarados por las familias y además se consideran los montos recibidos como beneficiarios de los programas alimentarios antes mencionados.

En la simulación se consideraron: la composición de los hogares, la necesidad energética mensual, las unidades consumidoras por adulto equivalente, costo mensual de la canasta básica alimentaria (para el total de la familia), costo mensual de la canasta básica total (para el total de la familia), éstos últimos para el aglomerado Neuquén – Plottier en junio de 2010, publicados por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia neuquina.

En esa línea se compararon, en primer lugar, los ingresos provenientes de los programas alimentarios (municipal y provincial) con la canasta básica alimentaria y la canasta básica total. Luego, se sumó a los aportes de los programas alimentarios los ingresos mensuales declarados por las familias; y esto se comparó nuevamente con la canasta básica alimentaria y la canasta básica total.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Para caracterizar la población neuquina y la beneficiaria de programas alimentarios en particular, se analizaron encuestas disponibles con la finalidad de conocer indicadores antropométricos y de salud de la población beneficiaria de programas sociales. Se consultaron: la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud del año 2005 y a Encuestas Nacionales de Factores de Riesgo realizadas en los años 2004 y 2009. El procesamiento de los datos provenientes de estas encuestas, desagregadas para el aglomerado¹ Neuquén- Plottier y filtrando los casos que fueran beneficiarios de programas alimentarios, se efectuó con el programa IBM SPSS 20.

En relación a las situaciones de vulnerabilidad transitadas por las familias, se desarrollaron veinte entrevistas en profundidad,² realizadas a beneficiarios de políticas, programas y proyectos alimentarios durante el período 1990–2010.³ Previo a la concreción de las entrevistas, se realizó un mapeo que permitiera un acercamiento a las comunidades y brindara un conocimiento de los barrios y, dentro de ellos, de las familias beneficiarias de los planes a analizar. Asimismo, y con el fin de lograr un mayor conocimiento y reconocimiento de esas familias y definir finalmente la muestra en relación a quiénes serían entrevistados, se participó de actividades barriales, así como de reuniones de vecinos y de encuentros de posibles redes de ayuda mutua durante los años 2010, 2011 y 2012.

Se parte de considerar que “El concepto de mapa es tomado aquí en un sentido figurado, ya que si bien dentro de ese proceso de mapeo se incluyen lugares físicos, la verdadera intención es poder lograr un acercamiento a la realidad social o cultural objeto de estudio, donde se tengan claramente identificados los actores o participantes, los eventos y situaciones en los que interactúan dichos actores, las variaciones de tiempo y lugar de las acciones que estos desarrollan; en fin, un cuadro completo de los rasgos más relevantes de la situación o fenómeno objeto

¹ Según el criterio utilizado por INDEC en el último censo, se entiende por aglomerado a las localidades censales que atraviesan los límites de departamentos, provincias, partidos o áreas de gobierno local, formando áreas urbanas que pueden abarcar total o parcialmente a dos o más de estas últimas.

² Las entrevistas en profundidad favorecen la interacción con los entrevistados, posibilitando captar sus puntos de vista y experiencias, así como la aproximación al sentido de sus prácticas y verbalizaciones, a su universo de significados. A través de la misma se busca comprender y analizar desde la perspectiva de los entrevistados, el mundo de significados que éstos atribuyen a las políticas alimentarias, a su implementación y al resultado en el desarrollo de sus existencias.

³ Los beneficiarios a quienes se les realizó en primera instancia las entrevistas fueron seleccionados teniendo en cuenta la información brindada por la Subsecretaría de Acción Social de la Municipalidad de Neuquén.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

de análisis". Es, en definitiva, un trabajo de *cartografía social*, como lo denominan Schwartz y Jacobs (1984).

Para realizar el mapeo se estudiaron: la distribución de las familias beneficiarias de programas alimentarios; las características geográficas y naturales de cada barrio en particular; los grupos existentes a nivel comunitario; los eventos y situaciones que reúnen a esas familias; los sitios que las mismas utilizan para esos fines; las instituciones/organizaciones que se encuentran presentes en los barrios; los comercios minoristas disponibles y accesibles a la población; así como las redes de ayuda que pueden identificarse a nivel comunitario.

Una vez concretado ese trabajo de "cartografía social" al que se hizo referencia, el siguiente paso en el proceso de investigación cualitativa implicó la selección de los barrios y las familias con las cuales trabajar. En una primera instancia, en el desarrollo de las entrevistas en profundidad se visitaron 10 familias de 8 barrios, a las cuales se pudo acceder por intermedio de las trabajadoras sociales del programa municipal "Comer en Casa". La selección de los entrevistados se realizó en este primer momento considerando los hogares que tuvieran familias beneficiarias de un programa alimentario municipal, debido a que se pudo contar con un padrón del mismo. Para incluir las familias en la muestra a entrevistar, se consideró que sus características fueran disímiles en cuanto a su composición, origen, número de integrantes, edades de los mismos y tipo de jefatura, a fin de dar cuenta de la heterogeneidad y obtener la mayor variedad de respuestas posibles. Para tener un panorama más completo e integral en relación a los barrios que recibieron en el período los programas alimentarios, se sumaron a posteriori 7 barrios más a la muestra inicial, en los que se realizaron entrevistas a 10 familias, con características diferentes a las que poseían los beneficiarios ya entrevistados (mayor tiempo de permanencia en el programa, inmigrantes, varones, mujeres jóvenes).

De esta manera la muestra quedó conformada por 20 familias, a las cuales se las entrevistó en 3 oportunidades a cada una; una vez analizados los resultados se volvió a los hogares con el objeto de comentarles cuales habían sido los hallazgos y los nuevos interrogantes surgidos. Durante el desarrollo de las entrevistas, se procuró conversar con los dos miembros de la pareja (por separado cuando ello fue posible, o en forma conjunta cuando la situación lo impuso). De esta manera, se pudo recuperar el discurso tanto de las mujeres como de los hombres de cada familia.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

En relación con el tipo de entrevista utilizada, en un primer encuentro se partió de una pregunta muy amplia, a fin de generar o desencadenar una conversación fluida y en cierta forma natural o espontánea. La pregunta inicial fue: ¿Cómo ha

sido la vida en el barrio en el transcurso de estos años (1990-2010)? De la respuesta a esa pregunta inicial se extrajeron los siguientes interrogantes en la forma de un encadenamiento lógico, buscando ahondar en los elementos que dieran sustento a los objetivos del presente estudio, pero partiendo de las particularidades puestas "sobre la mesa" por las personas que intervinieron en la investigación como informantes o como protagonistas.

En los encuentros sucesivos, las entrevistas en profundidad se estructuraron en torno a la descripción de situaciones críticas que pusieran en riesgo la seguridad alimentaria familiar, basadas en cuatro pilares: disponibilidad de alimentos, acceso a los mismos, consumo familiar y utilización biológica. Luego se trabajó en torno a cuatro ejes de análisis, teniendo en cuenta las particularidades detectadas para cada familia en los primeros encuentros: (i) estructuras, procesos y contexto de vulnerabilidad; (ii) capitales de los hogares; (iii) estrategias de medios de vida; (iv) situación de seguridad alimentaria.

El criterio para dar fin a la realización de entrevistas a nuevas familias fue la saturación. Al repetirse las estrategias utilizadas por las familias y los capitales puestos en juego por las mismas, se consideró que el ingreso de nuevas familias a la muestra no aportaría nueva información relevante. Es decir, que pese a realizar más entrevistas no aparecerían datos sustancialmente distintos a los ya disponibles.

Por otra parte, como la intención del presente estudio es conocer detalles que tienen que ver con la vida privada pero también con el accionar familiar dentro del espacio colectivo barrial, en la siguiente instancia del análisis se cotejaron los resultados de las entrevistas en profundidad con datos obtenidos del personal de los centros de salud locales, de agentes sanitarios y de referentes barriales que formaron parte del proceso y que han sido testigos de los cambios a lo largo de las dos décadas de análisis. Para ello, se realizaron entrevistas abiertas a referentes barriales y a agentes sanitarios de los barrios en cuestión (enfermeras del Centro de Salud de Parque Industrial, Progreso, Valentina Sur y San Lorenzo Sur y a docentes de Parque Industrial, San Lorenzo Sur y Gran Neuquén Norte).

El estudio de los capitales y estrategias de vida que ponen en juego las familias estudiadas, intenta desentrañar problemáticas sustantivas que emergen del



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

análisis concreto de un sector de la realidad social o cultural tal cual se manifiesta en la práctica. En este caso, se trata de analizar en profundidad las historias de vida de las familias entrevistadas, considerando las decisiones que han tomado en las diferentes situaciones críticas por las que atravesaron. Lo que interesa aquí es

conocer la singularidad y la esencia de cada decisión familiar, teniendo en cuenta que se está trabajando con un sector de la realidad escasamente documentado (estrategias y capitales que se ponen en juego ante situaciones que vulneran la seguridad alimentaria).

Luego de obtenidos los datos en el campo, se procedió a un revisión preliminar de los mismos a fin de darles orden y prepararlos para el análisis posterior. Para generar significación se utilizaron diferentes técnicas documentadas para el análisis en investigación cualitativa.

En una primera instancia se agruparon los datos, categorizando y ordenando de esta manera las situaciones vividas, así como los capitales puestos en juego por las familias. Específicamente se trabajó de este modo para el análisis de las situaciones críticas de inseguridad alimentaria por las que atravesaron las familias entrevistadas. Se elaboró una matriz con las situaciones encontradas y tantas columnas como diversidad de respuestas ante las mismas fueron halladas. Este paso permitió posteriores análisis basados en la agregación y la comparación. En una segunda instancia, se identificaron patrones y temas, lo que supuso un rastreo sistemático de estrategias que se repetían, analizando sus causas y explicaciones en una interrelación continua con la teoría.

También se utilizaron otras tácticas orientadas a echar luz sobre cuestiones ocultas y descubrir relaciones en un plano más abstracto. Tal fue el caso de la factorización, la cual en la investigación cualitativa ocurre cuando se descubre un patrón que agrupa segmentos de datos en un conjunto más pequeño de temas o constructos, entonces se está suponiendo o creando hipótesis respecto a que algunos hechos o palabras aparentemente dispersos tienen algo en común o pertenecen a un mismo conjunto

Finalmente y con el objeto de categorizar de alguna manera los hogares estudiados, se realizó un trazado del perfil de vulnerabilidad. Para ello se consideraron las dimensiones construidas a partir de los datos aportados en las entrevistas, en relación a capitales y estrategias puestas en juego frente a situaciones críticas de inseguridad alimentaria. Las dimensiones analizadas fueron construidas teniendo en cuenta los capitales y se organizaron en base a los cuatro



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

pilares de seguridad alimentaria: disponibilidad (espacios de producción, segregación residencial); acceso (procesos participativos familiares y comunitarios, sistemas informales de comercio); consumo (composición familiar, clima educativo, empleo y programas sociales, capacitación en nutrición, representaciones); y utilización biológica (saneamiento ambiental, salud).

Siguiendo la clasificación realizada por Kaztman y Filgueira (1999) para categorizar los diferentes segmentos sociales, se definieron los hogares estudiados como: vulnerables a la marginalidad, vulnerables a la pobreza y vulnerables a la exclusión de la modernidad, como se explicará en las páginas siguientes.

En síntesis se puede decir que el diseño metodológico se enfocó hacia una comprensión multidimensional e intensiva del proceso de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares neuquinos, para lo cual se optó por recurrir al uso combinado de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación, procurando maximizar el potencial de complementariedad y triangulación de la información a recolectar.

1.5. Marco Teórico

Primera transición demográfica: sus repercusiones a nivel alimentario

La transición demográfica ha sido descrita como un proceso de larga duración que transcurre entre dos situaciones extremas: uno inicial de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de fecundidad y mortalidad, y otro final, de bajo crecimiento pero con niveles también bajos de las tasas principales. (CEPAL, 2002).

El descenso sostenido de la mortalidad y de la fecundidad desde niveles iniciales altos y estables a otros bajos y estables, repercuten en el crecimiento y en la estructura de la población.

Se reduce cuatro riesgos: la mortalidad alta, la fecundidad alta, el crecimiento demográfico acelerado y la estructura etaria juvenil (dependencia infantil). Sin embargo, aparecen otras cuestiones como que los adultos mayores se transforman en un grupo etario de riesgo por la mayor esperanza de vida lograda, lo que genera una mayor morbilidad y costos más elevados en salud pública.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

La transición modifica situaciones, remodela el escenario pero no hace desaparecer por sí sola los obstáculos. Por el contrario las comunidades, hogares y personas deben aggiornarse en sus capacidades, capitales y estrategias para adaptarse o revertir las situaciones de vulnerabilidad.

El rezago en la transición demográfica se caracteriza por una alta fecundidad con el consecuente crecimiento elevado y estructura etaria juvenil. Esto debilita los hogares por el número alto de niños y una dependencia elevada por su niñez.

En muchos casos la adaptación al rezago transicional se ha logrado a costa del enclaustramiento de la mujer en el espacio doméstico, del trabajo infantil y de la transferencia unilateral de las responsabilidades de crianza.

Durante la primera transición, el mayor riesgo se deriva de las altas tasas de dependencia demográfica causadas por la persistencia de una alta fecundidad. Y en el caso de que se haya logrado superar el proceso transicional, la menor fecundidad y la baja en las tasas de mortalidad, concentran la cantidad de población adulta mayor. Esto desencadena una elevada presencia de enfermedades crónicas y de morbilidad en general. Pero también una disminución de la población económicamente activa en relación a los retirados, lo que en muchos casos puede visualizarse como una disminución de los ingresos monetarios a nivel familiar aunque aparecen otras formas de apoyo, como el de cuidado y la transmisión intergeneracional de conocimientos.

En relación a las cuestiones alimentario nutricionales, la primera transición demográfica se acompaña de sistemas de salud excedidos por la demanda, disminución de los ingresos monetarios a nivel familiar para la compra de alimentos y presencia de enfermedades crónicas que influye en el logro de la seguridad alimentaria familiar.

A diferencia de otros países de la región, Argentina atraviesa una etapa avanzada de transición nutricional, caracterizada por una disminución de las manifestaciones agudas de desnutrición, niveles moderados o bajos de carencia de nutrientes y por el contrario una tendencia creciente de sobrepeso y obesidad, ya instalados en la infancia. (Britos – Costa, 2007)

Este panorama caracterizado por un incremento en la malnutrición por exceso, las enfermedades crónicas en aumento y los sistemas de salud superados por la



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

demanda, exigen nuevas políticas alimentarias y de salud que se enfoquen en las problemáticas vigentes.

La segunda transición y la urbanización

La segunda transición demográfica se refiere a procesos de cambio que ocurren en los patrones de reproducción, nupcialidad, divorcio, vínculos de pareja y tipos de organización familiar (Filgueira, 2001).

El incremento de los divorcios en las parejas acarrea un mayor número de familias monoparentales, que en muchos de los casos son llevadas adelante por una jefa femenina. Esta situación genera mayor fragilidad e inestabilidad a la estructura familiar, sobre todo en los sectores más desfavorecidos.

La pérdida de legitimidad del casamiento como contexto para el nacimiento y la crianza de los hijos también es una causal en la debilidad de los lazos vinculares, los cuales se rompen fácilmente con la resultante de divorcios y separaciones.

Por otra parte, una importante porción de la población que aún apuesta a la institución matrimonial, retrasa esta unión civil hasta tanto se hayan cumplido expectativas personales relacionadas con cuestiones educativas, laborales y vinculares.

El riesgo de establecer una unión y de iniciar la reproducción a una edad temprana es mucho mayor entre los pobres, que tienen una menor capacidad de respuesta: su temprana unión los obliga a ingresar al mercado de trabajo, para lo cual cuentan con pocas calificaciones; la interrupción del ciclo formativo les impide adquirir los activos necesarios para una vida laboral satisfactoria y una movilidad social ascendente (Villa- Rodríguez Vignoli, 2002).

Quedar al margen de la segunda transición demográfica implica un período más corto para la acumulación de activos y es la población vulnerable quien sufre estas consecuencias en mayor proporción.

En el proceso de urbanización, los migrantes que llegan a la ciudad y provienen de otras ciudades sufren un proceso de adaptación que es una fuente potencial de vulnerabilidad. En general, se tiende a desmerecer a los migrantes,



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

considerándolos pobres que provienen de países o regiones pobres y que por lo tanto no han acumulado activos a nivel educacional, económico y relacional

Otra característica que aparece en las ciudades es la concentración de los pobres en determinadas áreas de la ciudad, con su contraparte de barrios de nivel medio y nivel alto en áreas residenciales que gozan de una infraestructura de servicios superior tiende a producir una creciente homogeneidad segmentada de la composición social de la ciudad. Con ello, la interacción social se establece entre

“iguales”, favorecen el desconocimiento mutuo y a formación de estereotipos sobre “los otros”, y no promueve acciones de tipo colaborador en la medida en que los costos de oportunidad para una acción de este tipo se vuelven excesivamente elevados (Filgueira; Peri, 2004).

La movilidad residencial dentro de la metrópolis empuja constantemente los límites de la ciudad, sobre todo porque los grupos de menores ingresos tienden a ser expulsados o transferidos a zonas periféricas.

“La segregación espacial actúa como freno a la integración social de los miembros más desfavorecidos. La formación de barrios y áreas marginales con casi exclusivamente pobres constituye un tipo de vulnerabilidad sociodemográfica muy difícil de erradicar” (Filgueira; Peri, 2004).

Los actores o entidades que se mantienen con calendarios tempranos de adquisición de obligaciones nupciales, reproductivas y de crianza tienen claramente más dificultades para el desarrollo de su proyecto personal y de su formación continua. Esta situación sumada a la fragilidad e inestabilidad de la familia y los efectos que tienen sobre los niños son los mayores riesgos de la segunda transición demográfica.

La debilidad en los lazos vinculares y los escasos recursos educativos con los que cuentan las poblaciones pobres son causales importantes de situaciones de inseguridad alimentaria a nivel familiar y comunitario.

Nuevos enfoques para estudiar la pobreza

El estudio de la pobreza se ha complejizado, incorporándose otras dimensiones y puntos de vista al considerar insuficientes los empleados hasta el momento para la explicación de las situaciones de vulnerabilidad.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Rubén Kaztman, en un documento de trabajo realizado para la Universidad Católica de Uruguay (2000), plantea que para el estudio de la pobreza se han utilizado históricamente la medición de la satisfacción de necesidades básicas y/o la disponibilidad de un monto de ingreso suficiente para cubrir esas necesidades.

La medición de la pobreza por la “línea de pobreza” o “método de ingreso”, es un método indirecto y unidimensional que se aplica comparando los totales de ingreso declarados por los miembros del hogar, con los ingresos estimados como umbrales. La medición de la pobreza por este método fue adoptada por la

Argentina como estadística oficial en los primeros años de la década del 90. Se trata de comparar los ingresos monetarios de los hogares con los ingresos estimados requeridos para la satisfacción de ciertas necesidades “básicas”, calculadas según requerimientos calóricos (para la fijación de la línea de indigencia) y de un adicional para cubrir otros requerimientos básicos para el cálculo de la línea de pobreza.⁴ Por este método se clasifica como pobres indigentes a aquellos hogares cuyos ingresos declarados no superan el valor de la canasta básica alimentaria y como pobres a los que no superan el valor teórico de la canasta básica total (Indec, 2012).

Si bien la utilización sistemática y universal de estas prácticas ha perfeccionado y ampliado la mirada sobre la problemática, la heterogeneidad manifiesta de la “cuestión social” demanda una nueva mirada, más abarcativa, que considere las particularidades, los rasgos distintivos que poseen los hogares y expliquen las

⁴ Los bienes y servicios que pudiera recibir la población no intervienen en el cálculo. Técnicamente, si se suprimieran la educación y la salud pública, la pobreza no crecería según la aplicación de las reglas de este método. Subyace el concepto neoliberal de que el bienestar material se reduce a la medición de la capacidad de compra en el mercado de bienes y servicios. La definición teórica vigente de la canasta básica alimentaria se realizó en función de los hábitos de consumo de la población objetivo, de acuerdo a requerimientos normativos kilo calóricos y proteicos imprescindibles para que un hombre adulto, entre 30 y 59 años, de actividad moderada, cubra durante un mes esas necesidades. Se seleccionaron luego los alimentos y las cantidades a partir de la información provista por la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de 1985. Para determinar la canasta básica total, se consideraron los bienes y servicios no alimentarios y se amplió la canasta básica alimentaria utilizando la inversa del coeficiente de Engel, definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados. Dado que los requerimientos nutricionales son diferentes según edad, sexo y actividad de las personas, se toma como unidad de referencia la necesidad energética (2700 Cal.) de varón adulto y se establecen relaciones en función de sexo y edad de las personas, construyendo así una tabla de equivalencias. A esa unidad de referencia se la denomina adulto equivalente. (INDEC, 2012)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

diferentes trayectorias seguidas por los mismos ante situaciones de similares características.

La pobreza no es un todo homogéneo, ni los pobres pueden ser abordados con políticas rígidas eludiendo sus particularidades. El extenso estudio histórico de pobreza ha permitido visualizar que los mecanismos y recursos con los que cuentan las poblaciones vulnerables son tan importantes como la acción del Estado.

Las sensaciones de indefensión, riesgo e inseguridad han sido la constante en las encuestas de opinión realizadas a fines de los años noventa. La noción de

vulnerabilidad aparece en reiteradas ocasiones y se ubica en el centro de la problemática social a abordar. Ya no es sólo la pobreza en sí misma la que debe estudiarse, sino la posibilidad de caer a ella y la condición de vulnerabilidad de los sujetos.

En la década del noventa, el desarrollo del marco “activos- vulnerabilidad” se volvió una de las ideas más novedosas de la literatura que estudia el fenómeno de la pobreza en las sociedades contemporáneas, y en particular en los países de la periferia (Filgueira, 2001).

Entre los autores que se han interesado por el enfoque de activos-vulnerabilidad pueden destacarse Moser y Holland, acerca del “Asset Vulnerability Framework” en el marco institucional del Banco Mundial, desde la sede de Montevideo de la CEPAL, PNUD, y la Universidad Dámaso Antonio Larrañaga en Uruguay: R. Kaztman, C. Filgueira, C. Zaffaroni, F. Filgueira. También pueden resaltarse los trabajos de González de la Rocha, Goldberg, Kessler y Beccaria.

Un estudio publicado por Caroline Moser en 1998 considera la revisión de estrategias de la población urbana frente a la pobreza en el marco de un análisis de vulnerabilidad de activos. Distingue los conceptos de pobreza y vulnerabilidad, contemplando este último una visión más dinámica. Y desarrolla dos dimensiones de la vulnerabilidad: la sensibilidad, o el grado en que el sistema responde a eventos externos, y la resiliencia o facilidad y velocidad con que el sistema se recupera luego de una situación de desequilibrio o agresión.

Para la autora, la habilidad para aumentar o reducir la vulnerabilidad depende de los recursos iniciales y de la capacidad de gestionarlos, transformarlos en elementos que satisfagan las necesidades familiares. Resume los recursos en las siguientes categorías: trabajo, capital humano (salud y educación), recursos



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

productivos (vivienda), relaciones en el hogar y capital social (redes de apoyo familiares y comunitarias).

La condición de vulnerabilidad asociada a la dificultad en el logro de una alimentación adecuada, puede ser estudiada desde un paradigma similar. Este permitirá no sólo poner el énfasis en quienes tiene problemas alimentario – nutricionales, sino también en quienes tienen altas probabilidades de tenerlos.

Quienes se alinean al enfoque de la vulnerabilidad social asociada a los activos, sostienen que el análisis de la pobreza medido mediante el nivel de ingreso da cuenta de una imagen estática cuando se trata, por el contrario, de un fenómeno dinámico. La comprensión de la incidencia y la magnitud de la pobreza en la

región se beneficiaron al incorporar en los análisis el enfoque de vulnerabilidad.(CEPAL, 2001).

Este dinamismo otorgado al análisis permite dar cuenta de sujetos, familias y hogares vulnerables a la pobreza, la indigencia y la inseguridad alimentaria. No sólo quienes al momento de estudio se encuentran en inseguridad alimentaria, debido a su escasez de recursos o la incapacidad de adaptarse a situaciones adversas. Sino también permite detectar a aquellos que atraviesan una situación delicada y se encuentran haciendo un esfuerzo extraordinario para lograr seguridad alimentaria.

El enfoque de Vulnerabilidad

La definición de vulnerabilidad abarca diferentes componentes que deben estar presentes para que esta ocurra. Por un lado el riesgo, que puede ser exógeno o endógeno- , una incapacidad de respuesta frente a tal contingencia -ya sea debido a la ausencia de defensas idóneas o a la carencia de fuentes de apoyo externas- y una inhabilidad para adaptarse al nuevo escenario generado por la materialización del riesgo.(CEPAL, 2002)

La *Vulnerabilidad*, debido a su carácter multifacético, se dificulta al momento de ser conceptualizada. Por vulnerabilidad se entiende el *“riesgo o probabilidad de que un individuo, un hogar o una comunidad pueda ser lesionada o dañada a raíz de cambios en las condiciones del contexto en que se ubica o en virtud de sus propias limitaciones”* (CEPAL, 2001).

La vulnerabilidad, tanto a escala de sujetos como de colectivos, se expresa de varias maneras. Por un lado se refiere a la perplejidad de los actores frente a los cambios originados en el entorno, como sucede con el aparente desamparo



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

institucional que ocurre cuando el Estado deja algunas de sus funciones en el campo de la protección de sus ciudadanos. Alude también a la debilidad de dichos actores para aprovechar el conjunto de oportunidades que se les presenta, como sucede cuando sus cualidades no los habilitan para acceder a determinados empleos. Por otra parte hace referencia a las dificultades que encuentran los actores en el diseño de estrategias que les permitan hacer uso de sus atributos para lograr mejoras en sus niveles de bienestar.

También se considera que la vulnerabilidad manifiesta una incapacidad de los hogares y de las personas para movilizar recursos con la finalidad de evitar el deterioro de sus condiciones de vida. Y en este sentido, la situación de vulnerabilidad alude a desventajas cuantitativas y/o cualitativas de los activos que

disponen las personas, hogares y comunidades; esto es, de recursos cuya movilización permite ya sea aprovechar oportunidades de integración y movilidad social o contrarrestar riesgos de exclusión y empobrecimiento. Las diferencias de acceso, calidad y equidad de los activos según grupos sociales, significarían diferencias del grado de vulnerabilidad y capacidad de respuesta (Arriagada Luco, 2001).

Por lo tanto, al hablar de vulnerabilidad se hace referencia a configuraciones vulnerables constituidas por diversos grupos de la sociedad, susceptibles de movilidad social descendente y marginalidad. Esta última ubica al individuo en una posición en la estructura social, fuera de los canales normales de producción y reproducción social que, con frecuencia, realimenta la dinámica del círculo vicioso de la pobreza y la marginación. Estos conceptos esconden la noción de activos sociales, que son los recursos con que cuentan los individuos o los hogares para mantener o mejorar sus niveles de bienestar, siempre que tengan la capacidad de utilizarlos.

Tres líneas diferenciadas de análisis social, utilizan el enfoque de vulnerabilidad con propósitos y significados distintos.

Por un lado, el análisis de vulnerabilidad social y modernidad en el que se enmarcan autores como Beck, Castells, Giddens, Lash y Sennet, entre otros. En el mismo, *“los actores e instituciones sociales someten sus prácticas a una revisión cotidiana, empleando flujos permanentes de información y conocimientos, que interpretan con arreglo a su racionalidad e intereses particulares”* (Villa; Rodríguez Vignoli, 2002). En este escenario, los actores son llamados a ser “forjadores de su propio destino”, pero las condiciones no son equitativas para todos y la



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

incertidumbre (“incertidumbre fabricada”, según Giddens (1997) atraviesa todos los ámbitos del quehacer humano.

Este enfoque, que se materializa específicamente en el mundo occidental, también puede aplicarse a América Latina y el Caribe, donde las condiciones de “incertidumbre fabricada” afectan a los actores sociales en igual magnitud que en el primer caso enunciado. Esta situación está dada por diferentes motivos, entre ellos: que la región está inserta en la misma matriz cultural, que existen algunos componentes de la modernización que se han consolidado en mayor medida que la modernización económica, que la globalización interconecta al mundo y que la flexibilidad y el cálculo reflexivo han hecho mella en la sociedad de nuestra región.

El debate en torno a este otro tipo de análisis de la vulnerabilidad se centra entre posiciones políticas antagónicas que, por un lado, desconfían de la acción del

Estado; y por otro, dudan de la eficacia del mercado para proteger a las comunidades, hogares y personas. Las posiciones giran en torno a distinciones clásicas: libertad frente a igualdad, emprendimiento individual o solidaridad, programas de bienestar o programas de ayuda laboral, inclusión versus exclusión.

El enfoque de vulnerabilidad, pese a ser una perspectiva reciente, posee bondades que no deben pasarse por alto ya que las mismas permiten una visión enriquecedora y ordenadora del estudio de la pobreza y su heterogeneidad. En primer lugar propone un mecanismo a seguir para la recolección ordenada de los conocimientos sobre la pobreza, resaltando la presencia de atributos indispensables para el aprovechamiento de la estructura de oportunidades existente. Por otra parte, la flexibilidad del enfoque permite conjugar teorías explicativas, otorgando el papel central a la visión de los actores. Asimismo el análisis de vulnerabilidad otorga la posibilidad de identificar sectores y grupos sociales que tienen situaciones de riesgo compartidas. La unidad familiar se convierte en el objeto de análisis para este paradigma, centrando el interés en la problemática de la cultura y los valores asociados a los cambios en los patrones de conducta.

Filgueira, Kaztman y otros, no consideran que la vulnerabilidad sea simplemente un déficit de base o un problema de pertinencia o de administración de activos, sino que *“ponen el énfasis en el desajuste entre los activos y la estructura de oportunidades que configuran el mercado, el estado y la comunidad”* (González, 2010).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

La vulnerabilidad debe entenderse como un enfoque, más que como una categoría conceptual, que permite un análisis útil y potente para examinar diversas cuestiones de la realidad.

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria intenta reconocer los aspectos relevantes en relación a los activos que poseen las familias y que pueden transformarse en capitales que marquen la diferencia a la hora de hacer frente a situaciones críticas alimentarias.

El enfoque de vulnerabilidad puede identificar grupos de riesgo, lo que en el caso alimentario es crucial a fin de evitar problemáticas alimentario nutricionales de mayor gravedad o que se conviertan en situaciones de tipo crónicas. Los cuales no sólo repercuten en las cuestiones de salud, las económicas y sociales.

Al investigar es significativo considerar en simultáneo el análisis micro de los hogares, deteniéndose en el portafolio de recursos que poseen y el análisis macro

con el seguimiento de la estructura de oportunidades. La problemática en torno a la alimentación precisa de un detallado registro de los activos disponibles por los hogares para hacer frente a las situaciones críticas que ponen en riesgo el logro de la seguridad alimentaria en un contexto social y económico que acompaña mediante las políticas sociales del estado y los movimientos y reglas que dicta el mercado.

Interesa en este caso en particular el concepto de vulnerabilidad asociado a activos y a estructura de oportunidades, y se limitará a analizar la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en hogares de la ciudad de Neuquén y a observar la implicancia de las políticas alimentarias y las estrategias de supervivencia que éstos despliegan. Entonces, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se interpreta como un estado en el que existe un riesgo, motivado por condiciones económicas, sociales o ambientales, de que el acceso a suficiente alimento inocuo que satisfaga las necesidades alimentarias de las personas se vea reducido (Alwang, 2001).

La habilidad de reacción ante estos riesgos se asocia con la posibilidad de los hogares para asegurar sus ingresos y su alimento en el contexto de las crisis que amenazan los mismos. Por lo tanto, el grado de vulnerabilidad dependerá de la magnitud y la naturaleza de los riesgos, así como de los activos disponibles por los hogares para poder hacer frente a los mismos.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía
Los Activos y las Estrategias de los hogares

Se entiende como estrategias de reproducción a aquellas que “(consiente o no conscientemente) desarrollan los sectores populares urbanos para satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud, vestuario, etc., planteando que “la unidad familiar genera o selecciona satisfactores para alcanzar sus fines reproductivos por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance a través de un entramado de actividades que la relacionan con los demás agentes sociales” (Hintze, 1989).⁵

Se considera estrategia a “cada una de las formas particulares de articulación de recursos para el logro de una meta” (Kaztman, 2000). Las metas pueden tener que ver con mejorar la situación de bienestar presente, con lo que las estrategias serían de promoción. También el intento puede orientarse a mantener una situación, cuando ésta es amenazada, en este caso la estrategia sería de adaptación.

Las estrategias pueden ser previamente analizadas, ponderando los beneficios de distintas combinaciones de los recursos que controlan los hogares o sólo manifestar formas habituales de reacción de los hogares frente a situaciones específicas o la imitación de reacciones de personas o grupos de referencia. Un análisis correcto de las estrategias que desarrollan los hogares, implica contemplar los roles desempeñados por cada uno de los miembros en el proceso de toma de decisiones.

Las estrategias ligan los diversos tipos de recursos o activos que poseen los hogares con los cambios ocurridos en los mercados, el estado y la sociedad civil. Estas pautas se expresan en conductas individuales y del hogar relativas a: nupcialidad y constitución de hogares, cantidad y espaciamiento de hijos, preservación de la vida y cuidado de la salud, lugar de residencia y tipo de vivienda para el hogar, movilidad territorial, socialización del hogar, participación laboral por sexo y edad, niveles de consumo familiares y per cápita, inversión en

⁵“...las estrategias se configuran en el tiempo a través de sucesivos procesos en que los sujetos sociales generan, seleccionan y combinan circuitos de satisfacción de necesidades. En estos procesos las unidades familiares establecen relaciones a distintos niveles: a) internamente (división familiar del trabajo, en términos sexuales y generacionales, entre actividades que producen ingresos y aquellos bienes por medio del trabajo doméstico); b) con otras unidades familiares; c) con el mercado; d) con otras instituciones de la sociedad civil y e) con el estado” (Hintze, 1989).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

activos físicos, financieros, humanos y sociales, tipos de cooperación extra familiar (Busso, 2001).

Si consideramos específicamente las estrategias que se ponen en juego en relación a lo alimentario, podemos definir las mismas, siguiendo a Aguirre, como *“las prácticas que los agregados sociales realizan en el marco de la vida cotidiana para mantener o mejorar la alimentación y las razones, creencias y sentidos que se aducen para justificarlas”*. (Aguirre, 2004).

Es al interior de la unidad familiar donde se despliegan variadas y numerosas estrategias que van moldeando las preferencias, los gustos y los hábitos de consumo. En el contexto familiar, los individuos consolidan sus culturas alimentarias que los vuelven particulares y distintivos. Considerando la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica se logra un acercamiento a las situaciones de seguridad alimentaria de los hogares, centrando el análisis de las estrategias en sus cuatro pilares básicos.

También, para tener un acercamiento a las percepciones, creencias y preferencias y cómo éstas condicionan las estrategias que despliegan las familias; se han considerado las representaciones en torno a las cuestiones alimentarias.

Se consideran activos *“al conjunto de recursos, materiales e inmateriales, que los individuos y hogares movilizan en procura de mejorar su desempeño económico y social, o bien, como recursos desplegados para evitar el deterioro de sus condiciones de vida o disminuir su vulnerabilidad”*. (Filgueira, 1999)

Según Kaztman (2000:294), *“Por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien disminuir su vulnerabilidad”*. Si bien los recursos que manejan las personas y los hogares son múltiples, desde el punto de vista de este enfoque, sólo aquellos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, mercado y de la comunidad se constituyen en activos.

Desde un ángulo similar, Filgueira (2001:9-10) define los activos como la posesión, control o movilización de recursos materiales y simbólicos que permiten al individuo desenvolverse en la sociedad. Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

social, participación en redes y capital físico, son rasgos ilustrativos de algunos recursos.

Attanasio y Székely (1999) indican que los activos relevantes para los pobres son aquellos que *“permiten generar ingresos”* y que los procesos o decisiones importantes son: (a) tasa de utilización de acervo de activos; (b) el valor de mercado de los activos; (c) las transferencias y legados. En su análisis empírico, clasifican los activos en tres tipos de capital: humano representado por el nivel de educación; físico: cualquier patrimonio material o financiero; social: normas y redes sociales que facilitan la acción colectiva.

Por último, Esping Andersen (2000) sugiere que los activos son todos los recursos que los individuos puedan movilizar en una situación dada.

Los activos dependen de los sujetos, ellos serán quienes acumulen, dejen en desuso o intercambien los diferentes capitales con los que cuenten. De tales decisiones, junto a la interrelación que se genere con la estructura de oportunidades, dependerá el grado de vulnerabilidad en que se encuentren los hogares.

Los activos que pueden estudiarse en relación a la inseguridad alimentaria son de carácter natural, físico, financiero, social y humano. Todos ellos puestos en juego frente a diferentes situaciones problemáticas darán como resultado estrategias, que para este caso en particular, se pueden diferenciar según los pilares de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica).

Una clasificación de grandes grupos de activos ofrece las siguientes definiciones y tipologías. El capital físico, en sus dos modalidades: capital financiero (ahorros monetarios, rentas, acceso a créditos, fiado, préstamo, acciones, bonos) y capital físico propiamente dicho (vivienda y la tierra son los más importantes). El capital humano: a nivel individual pueden destacarse el estado de salud, las destrezas, habilidades, la educación. A nivel de los hogares se destaca la cantidad de trabajo potencial y su valoración en el mercado.

Indistintamente del activo que se considere, se debe tener en cuenta la edad de las personas que es un proxy de la etapa en la que se encuentran en el proceso de acumulación de activos y la posición en el hogar, que es un proxy del peso relativo de los activos propios en relación a los activos del hogar. Algunos indicadores a considerar serán: clima educativo del hogar, contactos derivados de la participación en el ámbito laboral y capital social derivado de las características de la estructura familiar.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Aquí es interesante distinguir entre recursos y activos, ya que si bien los hogares y/o familias pueden tener innumerables recursos disponibles, sólo se consideran activos los que se ponen en juego para aprovechar la estructura de oportunidades aportada por el mercado, el Estado o la comunidad y la familia.

Entonces, por recursos se entienden *“todos los bienes que controla un hogar, tangibles e intangibles”* (Kaztman, 2000), reservando la definición de activo o capital para aquellos recursos cuya movilización facilite el acceso a los canales de movilidad y de integración social vigentes en un momento determinado. Los recursos que componen cada activo pueden estar instalados en las personas (como contenidos mentales o como características físicas), en la legislación y las costumbres (como derechos), o en los vínculos con personas o instituciones. Las capacidades son un tipo particular de recursos. *“Dentro del portafolio de recursos de los hogares, las capacidades se identifican más bien por el lugar que ocupa cada recurso en la cadena de relaciones causales que se activa para el logro de una meta de bienestar, en un momento y lugar determinado”* (Kaztman, 2000).

El capital educativo del hogar y de los individuos, la salud y la capacidad física y mental, la calidad de los contactos interpersonales, la integración y estabilidad

familiar, la infraestructura residencial o la proporción de menores dependientes en el hogar, son algunos de los atributos de los hogares, familias e individuos, que los coloca en condiciones más o menos favorables para movilizarse en una estructura de oportunidades.

También pueden investigarse otras posibles fuentes de protección para el hogar como la presencia de al menos un jubilado o pensionado en el hogar, la presencia de un profesional o técnico, la presencia de al menos una persona ocupada con beneficios sociales, la presencia de un miembro ocupado en el sector público, o miembro de un hogar donde el jefe es propietario de la vivienda. Estos recursos, al movilizarse, se ponen en juego a fin de obtener ciertos beneficios, para lo cual se despliegan diversas estrategias que particularizan el accionar de hogares y familias.

El estudio de los activos y los recursos que poseen los hogares y las personas, nos acerca al descubrimiento de sus capitales. Del bagaje que se posea y de cómo éstos se pongan en juego, dependerá el resultado que se logre.

Estructura de oportunidades



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Las estructuras de oportunidades se definen como *“probabilidades de acceso a bienes, servicios y/o actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes”* (Kaztman, 2000).

La estructura está determinada por el Estado, el mercado, la comunidad y sus interrelaciones. Las oportunidades que estas estructuras brindan como medios de acceso al bienestar, explican la importancia de las mismas en el enfoque de vulnerabilidad.

El Estado, el mercado y la sociedad contribuyen en distinto grado en el aprovechamiento de las oportunidades al bienestar. Las funciones pueden dirigirse al aprovechamiento más eficiente de los recursos existentes en el hogar o a proveer nuevos activos o regenerar los que están agotados.

Las transformaciones en las estructuras de oportunidades del mercado, la fuerte función de integración de las personas y los hogares en la sociedad desempeñada por la estructura de oportunidades de la comunidad y la fuente significativa de activos aportados por la estructura de oportunidades del Estado; otorgan el marco de estructura de oportunidades que debe ser considerado al analizar los activos y

estrategias que los hogares despliegan para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad que transitan.

Para el logro de un nivel aceptable de bienestar, el paso lógico inicial sería la incorporación en actividades valoradas por el mercado, ya que un empleo de buena calidad abre puertas hacia el aprovechamiento de otras oportunidades y la acumulación de activos. Este espacio privilegiado ocupado por las instituciones del mercado le otorga el poder de decisión no sólo sobre las rutas que guían al bienestar sino también sobre los requerimientos que deben poseer las personas para poder encaminarse en esas mismas rutas.

La polarización espacial de las clases sociales y la reducción de la calidad de los recursos que fluyen por las redes sociales en los sectores bajos convierte los espacios comunitarios en lugares dónde se dificulta la acumulación de activos debido a la imposibilidad de la interacción de diferentes clases sociales. Esto acarrea, a su vez, una reducción en las estructuras de oportunidades.

Las características de los barrios definen estructuras de oportunidades en el entorno social inmediato de los hogares, que inciden en la probabilidad que niños



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

y jóvenes acumulen activos. El riesgo está relacionado con bloqueos a la acumulación de activos (Kaztman, 2001).

El análisis de estructura de oportunidades centrada en el Estado puede desdoblarse en dos dimensiones: aquella referida al ámbito de las políticas o de los regímenes de bienestar, y la segunda, relativa a las acciones colectivas orientadas específicamente al Estado, o más precisamente a la esfera del gobierno, bajo formatos institucionales de organización de demandas y representación de intereses. *“Los regímenes de bienestar, con sus grados variables de cobertura, igualdad y calidad en sus prestaciones, son variantes importantes que hacen a los recursos disponibles por parte de los hogares, al igual que las formas de organización de intereses, corporativos, sindicales o clientelísticos, que también operan como estructuras de oportunidades ampliando las fuentes de recursos disponibles”* (Filgueira, 1999).

El Estado, como institución reguladora y ordenadora a la par del mercado y la sociedad, comprende un conjunto de funciones que afectan en forma decisiva la estructura de oportunidades (Filgueira; Peri, 2004). *“Las funciones del Estado puede clasificarse en dos grandes grupos: las que facilitan un uso más eficiente de los recursos que ya dispone el hogar y las que proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados. Por otra parte regula y tiene un rol vinculante con el*

mercado y la sociedad. También el Estado puede asumir una función importante como canal de movilidad ocupacional” (Kaztman; Filgueira, 1999).

Los diferentes regímenes de Welfare con su potencial efecto distributivo inciden en las oportunidades mediante procesos de transferencia entre sectores y grupos que se canalizan en el ofrecimiento de bienes y servicios ya sea en forma universalista o focalizada (Filgueira, 2001).

Clasificaciones de vulnerabilidad

La situación de vulnerabilidad social implica un desaprovechamiento de las oportunidades disponibles, con el consiguiente debilitamiento del proceso de acumulación de activos. Los determinantes de esas situaciones son ocasionados por desfases entre los requerimientos de acceso de las estructuras de oportunidades del Mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar estas oportunidades. Los desfases pueden sintetizarse en precariedad e inestabilidad laboral, desprotección e inseguridad.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Esta última interesa en particular, al centrar el presente trabajo en el análisis de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

El abordaje centrado en la vulnerabilidad hace foco en la cantidad, calidad y diversidad de activos (físicos, financieros, humanos y sociales) que movilizan los sujetos, hogares o comunidades para enfrentar los cambios o choques externos.

Particularmente para la cuestión alimentaria, se consideran los activos antes mencionados en el marco de los cuatro pilares básicos de la seguridad alimentaria.

Existen diferentes criterios y metodologías para la clasificación de las familias, hogares o individuos según su grado de vulnerabilidad.

Kaztman y Filgueira (1999) avanzan hacia una clasificación tentativa de tres tipos de vulnerabilidad: vulnerables a la marginalidad, vulnerables a la pobreza y vulnerables a la exclusión de la modernidad.

Los autores interpretan como vulnerables a la marginalidad a las *“personas y hogares que encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Malas condiciones habitacionales, insuficientes activos en recursos humanos dentro de las familias, alimentación escasa y de poca calidad, alta permeabilidad a*

los vicios sociales, precario control y atención de salud y una baja autoestima” (Kaztman; Filgueira, 1999).

El grupo de vulnerables a la pobreza si bien tienen ingresos relativamente bajos, mantienen su participación y confianza en las instituciones del trabajo y del conocimiento, como vía para materializar las aspiraciones de movilidad e integración para sus hijos. Por último, los vulnerables a la exclusión de la modernidad estaría conformado por jóvenes que tienen la posibilidad de adquirir los activos que los habilitan para aprovechar los nuevos canales de movilidad e integración (Kaztman; Filgueira, 1999).

Gustavo Busso (2001) realiza una clasificación basada en la capacidad de integración, relacionada con el nivel de ingresos y la calidad y cantidad de activos. La clasificación sería: integración alta o total, integración media (menores ingresos y diferencia en la calidad y cantidad de activos. Los cuales entrarían en la categoría de no pobres. La integración débil está atravesada por la línea de pobreza y representa mayor vulnerabilidad. Los excluidos se mueven alrededor de



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

la línea de pobreza: los integrados pobres, excluidos no pobres (exclusión débil, exclusión media y exclusión alta o total). Según el tiempo: vulnerables recientes o vulnerables permanentes o estructurales.

Para llegar a esta clasificación se consideran 4 dimensiones de vulnerabilidad: condiciones de hábitat (vivienda y medio ambiente), capital humano en el hogar (educación y salud), económica (inserción laboral e ingresos), redes de protección social y capital social (Busso, 2002)

Un análisis similar es el que se ha realizado en este caso, permitiendo llegar a una clasificación de los hogares en relación a su grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Para esto se analizan los grados de vulnerabilidad en función de los cuatro pilares de seguridad alimentaria, considerando para su análisis diferentes dimensiones que abordan los diferentes activos que poseen los hogares en estudio.

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria puede estudiarse desglosando el análisis en los pilares de la seguridad alimentaria. La disponibilidad se estudia en función de las dimensiones de espacios de producción y de segregación residencial.

El acceso estudia las dimensiones de participación familiar y comunitaria y los sistemas informales de comercio. El consumo se observa en relación a la composición familiar, al clima educativo, el empleo y los programas sociales, la

capacitación en nutrición y las representaciones. Por último la utilización biológica considera el saneamiento ambiental y la salud.

Estas categorías se construyen en función de los datos obtenidos de las entrevistas en profundidad y siguiendo a los autores referentes (Kaztman, Filgueiras, Busso) en la temática que indican estos conceptos como los mayormente influyentes en el desarrollo de estrategias para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.

Inseguridad alimentaria y vulnerabilidad

La alimentación es un derecho fundamental y por ende el logro de la seguridad alimentaria no precisa de una extensa argumentación que la sostenga. La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria entonces, debería considerarse



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

inadmisibles y los activos que los hogares y familias disponen deberían reforzarse a fin de evitar que mayor número de personas atraviese esta situación de fragilidad.

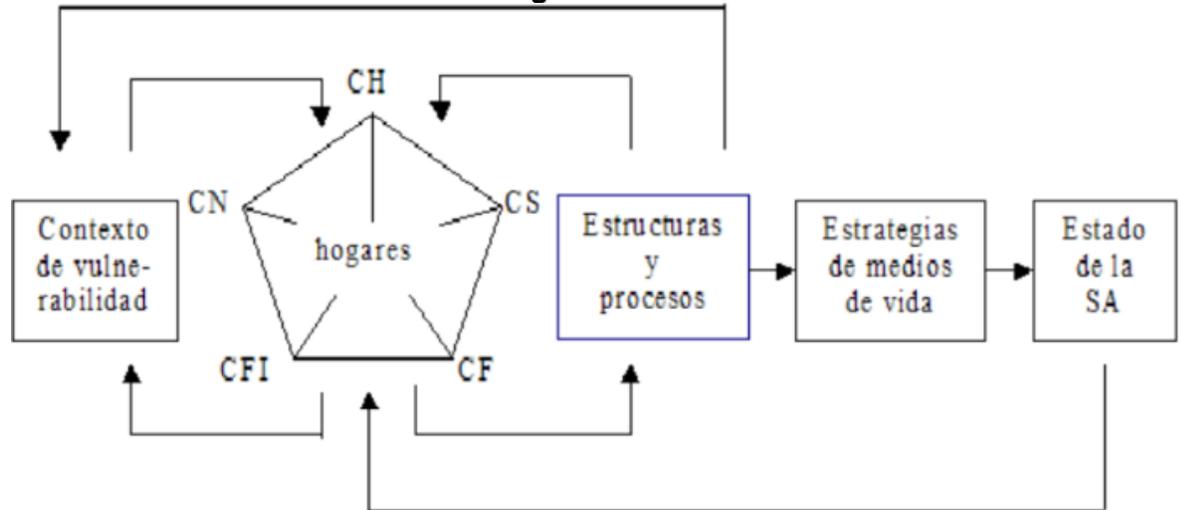
Son muchos los factores que pueden causar la inseguridad alimentaria o incrementar la vulnerabilidad a la misma. Los activos y fuerzas que caracterizan y afectan a los hogares se pueden interpretar en el marco de las prácticas de los medios de vida de las familias, con el fin de comprender las estrategias seguidas por los hogares para garantizar su seguridad alimentaria.

En un marco analítico de medios de vida sostenibles, los factores internos y externos pueden descomponerse de tal forma que se diferencien todos los procesos y fuerzas que afectan a las personas y mostrar cómo estos factores dan forma a sus estrategias económicas con el fin de comprender mejor la complejidad y dinamismo de los medios de vida.

Gráfico I. Cuadro Conceptual de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía



Fuente: Vivero Pol, J; González Cano, V; Guardiola, J, 2006.

En este cuadro conceptual se toma como punto de partida los hogares y sus activos disponibles. Los mismos se subdividen en capital humano (aptitudes, conocimientos, capacidades y buena salud), capital físico (infraestructura básica y bienes de producción), capital financiero (dinero disponible y entradas no derivadas del trabajo), capital social (redes de confianza informales y participación en grupos formales) y capital natural (recursos naturales disponibles).

A su vez, estos hogares estarán influenciados por el contexto de vulnerabilidad (conjunto de tendencias y temporalidades de ciertas variables, así como los choques que se puedan producir en el entorno externo) y por las estructuras y procesos (instituciones, organizaciones, legislación y políticas). La combinación de todas estas fuerzas sobre los activos de los hogares definen las estrategias de medios de vida, las cuales determinarán el estado de seguridad alimentaria de los hogares.

Se destaca la importancia de las estrategias de los medios de vida para garantizar el estado de seguridad alimentaria de un hogar y la influencia de este estado en cada uno de los activos o capitales de los que dispone.

Se consideraron los cuatro pilares básicos de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica. Éstos permitieron dar un orden en el análisis a las situaciones que vulneran la seguridad alimentaria y por otra parte organizar, en base a sus categorías, los activos que disponen las familias estudiadas.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

La disponibilidad se refiere a la cantidad y variedad de alimentos y la estabilidad de los mismos en tiempo y espacio. Está relacionada con la producción, las importaciones y la ayuda alimentaria. El acceso es la capacidad para adquirir los alimentos, relacionado con las posibilidades para producirlos, comprarlos o acceder a ellos mediante donaciones o transferencias. El consumo está relacionado con costumbres, creencias, conocimientos, preferencias culturales, prácticas de alimentación y educación. La utilización biológica hace referencia al aprovechamiento óptimo de los alimentos a nivel nutricional y depende de la salubridad del entorno y las condiciones de salud.

Cuando esta seguridad (en cualquiera de sus cuatro componentes) se ve amenazada hablamos de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Este es el punto de partida para comenzar a investigar sobre los capitales que cada familia pone en juego para superar las situaciones problemáticas atravesadas. (Martínez – Fernández, 2006)

Seguridad alimentaria y el desarrollo de políticas

La seguridad alimentaria ha atravesado a lo largo de la historia por variadas concepciones. Surge en los años setenta como un derecho, retomando documentos internacionales que desde la década del veinte consideraban la alimentación como un derecho fundamental del ser humano.

Las políticas neoliberales y las concepciones mercantilistas la transforman de un derecho a una capacidad, lo que traslada la responsabilidad al individuo y diluye el papel del Estado. El régimen económico social vigente a partir de los años 80 caracterizado por la apertura externa, la ampliación de los mecanismos de mercado y la reducción del papel del Estado; provocó que extensos sectores de la población quedasen excluidos del sistema y que por lo tanto sus necesidades más básicas no pudiesen ser cubiertas. Este fue el caso de la alimentación, en sus diferentes aspectos, configurándose poblaciones vulnerables a la inseguridad alimentaria, desprotegidas por parte del mercado y el Estado.

Amartya Sen en 1982 se opone a la idea de que la mayor producción de alimentos por consiguiente el mayor abastecimiento, mejoraría la seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria, según él, no depende de la producción agroalimentaria sino del acceso.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Es entonces en el acceso dónde debe ponerse la mayor atención y es allí donde entran en juego el cúmulo de capitales que disponen los hogares.

El concepto de seguridad alimentaria reconoce que la alimentación compite por la obtención de escasos recursos con otras necesidades y aspiraciones básicas de una familia y que la consecución de la alimentación resulta por lo tanto sólo viable cuando existen suficientes recursos para ser gastados en alimentación y otras necesidades básicas.

La inseguridad alimentaria se define como la disponibilidad limitada o incierta de alimentos adecuados e inocuos, o la capacidad limitada e incierta de adquirir alimentos adecuados en formas socialmente aceptables. (Life Sciences Research Office, 1990)

Los acontecimientos globales en relación a la situación económica, medioambiental y social tienen efectos directos sobre el desarrollo de los países y consecuencias sobre el grado de vulnerabilidad de los hogares en cuanto a la seguridad alimentaria.

La mayor frecuencia de desastres naturales ocasiona la pérdida de activos y la menor productividad. Por otra parte las crisis financieras desencadenaron en un menor crecimiento económico lo que dio como resultado menores ingresos y mayor nivel de desempleo. El incremento en los precios de los alimentos generó que el costo de la canasta se elevara y se produjeran alteraciones en los patrones de consumo de los hogares. (CEPAL, 2009)

A pesar de que se reconoce a nivel mundial la existencia de hogares en situación de inseguridad alimentaria, lo importante es reconocer su ubicación y el grado de severidad de los mismos. Incluso, es interesante el planteo de no sólo determinar los hogares con inseguridad alimentaria, sino también aquellos que se encuentran en riesgo de caer en esta situación.

De la determinación de los mismos y la correcta valoración de su intensidad dependerá la implementación de las políticas correctas y oportunas.

Como ampliamente se ha desarrollado por variados autores (Aguirre, 2005; CEPAL, 2008) las situaciones de inseguridad alimentaria repercuten no sólo a nivel de salud individual, sino también en el plano colectivo.

La experiencia de inseguridad alimentaria en los niños aumenta el riesgo de desnutrición, infecciones y estrés psicológico (Hackett et col., 2009; Kleinman et



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

col., 1998) mientras que en las mujeres adultas se ha asociado al riesgo de obesidad (Ortiz – Hernández et col., 2007; Velásquez – Meléndez et col., 2011).

Los efectos que provocan las situaciones de inseguridad alimentaria pueden sintetizarse en mayor morbilidad y mortalidad lo que repercute en un incremento en la deserción laboral. Y por otra parte, el impacto en el desarrollo cognitivo ocasiona un menor rendimiento académico, dificultades en la inclusión social. Todas estas cuestiones incidirán en la productividad y los costos sociales y económicos de la comunidad.

El proceso de planificación social se define a fin de dar respuesta a necesidades humanas que no han encontrado satisfacción y dentro de las políticas sociales, las alimentarias vienen a responder problemáticas emergentes y con un alto grado de conflictividad social.

Las políticas sociales alimentarias son intervenciones públicas (estatales o no) destinadas a influir en el consumo de alimentos, asumen diferentes maneras e históricamente se puede decir que se ha dado el predominio de alguna de ellas. Las estrategias más frecuentemente empleadas son: intervención en la cadena alimentaria (subsidios, controles y regulación de precios de alimentos en el mercado para reducir su costo); distribución gratuita de alimentos (bolsones de alimentos, financiamiento de compras a grupos multifamiliares, distribución de alimentos a instituciones -comedores escolares, por raciones, viandas, etc.-); y apoyo a la producción de alimentos para el auto consumo (huertas familiares y comunitarias, cría de gallinas, etc.).

Dentro de las políticas sociales de Argentina, la prestación de servicios alimentarios a los sectores vulnerables constituye una acción históricamente generalizada. Esta práctica responde a sólidas expectativas culturales que tiene la población respecto de la alimentación.

Durante cincuenta años, los programas de reparto, complementación o suplementación alimentaria han sido implementados casi sin interrupciones por el Estado (nacional, provincial o municipal), acompañado en ocasiones por la sociedad civil. La entrega directa de alimentos o de bonos para su adquisición a los grupos socio-demográficamente vulnerables fue un componente casi permanente de las políticas sociales, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia los sectores a los que se dirigió

Las políticas que surgen a partir de la perspectiva de vulnerabilidad se sustentan en un enfoque de derechos, donde la participación ciudadana es crucial para su



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

promoción, diseño e implementación. Permite ir más allá de las estrategias de entregas monetarias, de bonos o tarjetas para la compra de alimentos; incorporando aspectos de trabajo comunitarios, generación y fortalecimiento de redes y reforzamiento de activos disponibles por las familias.

El estudio de los activos en el enfoque de vulnerabilidad, otorga nuevos caminos en el desarrollo de las políticas sociales, al permitir ampliar los instrumentos de acción no monetarios, transformándose en ahorradores del gasto social. Por otra parte permite abordajes interdisciplinarios de la problemática, incluyendo en el debate a teorías económicas y teorías desarrolladas por las ciencias sociales.

Las políticas alimentarias pueden considerarse, en este caso, en la acción primordial y de mayor influencia llevada a cabo por el Estado, uno de los principales actores que conforman la llamada estructura de oportunidades. Cuando estas desaparecen o se debilitan, aparecen sensaciones de indefensión y vulnerabilidad en los hogares más desfavorecidos.

Lo interesante de este enfoque es que permite a los diagramadores de políticas públicas, orientar la información obtenida hacia la elaboración de acciones preventivas, de fortalecimiento o en el peor de los casos en acciones que mejoren las habilidades de adaptación activa.

Los destinatarios de las políticas públicas, y en este caso en particular de políticas alimentarias, no pueden considerarse como sujetos pasivos, simples beneficiarios que se limitan a recibir sin tener en cuenta el cúmulo de capitales que poseen. Incluso, los recursos económicos no limitan el estudio, por el contrario se amplía el abanico y se consideran los demás aspectos que hacen a la vida de las personas y que influirán en su desarrollo personal y a nivel comunitario.

El énfasis colocado en la superación personal y el esfuerzo individual por sobre las lógicas colectivas, genera una enorme responsabilidad y sensación de indefensión e inseguridad en los sujetos de medios y bajos ingresos. También la generalidad de los programas alimentarios se organiza y desarrollan en torno a carencias sin detenerse a valorar los activos o recursos disponibles de los hogares. Estos aspectos refuerzan las sensaciones de desasosiego y marginalidad de los sectores vulnerables.



El estudio de las políticas alimentarias

Las políticas alimentarias de Argentina, desde el retorno a la democracia en el año 1983, han destinado sus recursos y esfuerzos a mejorar el acceso de los hogares a la comida.

Si bien es el acceso el componente que mayormente influye en el logro de la seguridad alimentaria familiar, también los demás pilares deben atenderse para que la política alimentaria sea pensada de manera integral. Tanto la disponibilidad, el consumo como la utilización biológica deben acompañar al acceso para que la seguridad alimentaria no sólo pueda lograrse sino mantenerse estable en el tiempo.

Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, a su vez, pueden estudiarse considerando los capitales disponibles de las familias. La puesta en juego de estos capitales, dependerá considerando el enfoque de vulnerabilidad, de la estructura de oportunidades. Y en este caso en particular, interesa conocer el papel que juega el Estado, a través de la implementación de las políticas públicas, en especial de las políticas alimentarias.

Las políticas públicas pueden estudiarse en relación a diversos aspectos, ya sea considerando su diagramación, sus beneficiarios, su ejecución o sus resultados.

Interesa en este caso, un estudio de los primordiales programas alimentarios de influencia en la ciudad de Neuquén; teniendo en cuenta tanto el contexto en el que se originaron como las características de su diseño, los paradigmas que las sostienen, la evolución de los mismos y los resultados arrojados por las evaluaciones a las que han sido sometidos.

Joan Subirats Humet (2008) propone un análisis y gestión de las políticas públicas que considere tanto las nociones de libertad y equidad como las cuestiones relacionadas con la gestión y la eficiencia. Estos tópicos tan diversos de estudiar, pueden ser indagados considerando los objetivos, los preceptos que guiaron la creación de los programas así como también las lógicas de implementación y los tipos de relación que se generan en el desarrollo de las acciones ejecutadas.

Un estudio que atravesase el programa desde su gestación, pasando por su implementación y que considere los procesos evaluativos y resultados generados, permite ver el pensamiento político que acompaña su accionar.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

La lógica de actuación de las administraciones públicas debe ser el trabajo coordinado y en interdependencia y no tanto la competitividad como sí ocurre en el ámbito privado.

Un análisis en cuanto a tareas y ámbitos de actuación de las administraciones públicas como así también los tipos de relación y estructuras de poder permiten conocer a partir de que paradigma se desarrollan las políticas alimentarias y como se consideran los sujetos que finalmente son destinatarios de las acciones.

El estudio de los tipos de organización y control brindan un mayor conocimiento de la estructura interna de los programas y a su vez ofrecen material acerca de las evaluaciones, resultados y procesos de los mismos.

La evaluación de los programas alimentarios durante la década de los noventa, estuvo signada por la confluencia de tres aspectos: la descentralización, la focalización y la primacía del componente asistencial.

La descentralización transfirió el poder y los recursos al interior del aparato estatal, creciendo la relevancia de los gobiernos provinciales y municipales. Este proceso no trajo, necesariamente, mejoras en la prestación y calidad de los servicios en los ciudadanos argentinos. Una de las razones por la que este mecanismo no tuvo éxito, fue la rapidez con la que se concretó la descentralización y la incapacidad de las provincias y municipios para afrontar estas nuevas tareas asignadas.

Durante la década de los noventa, emergieron nuevas iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en las áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentario-nutricionales.

Las evaluaciones realizadas siempre confirmaron una correcta focalización, encontrando que la mayoría de los beneficiarios era efectivamente pobre. Sin embargo, estos estudios olvidaban considerar a los no incluidos; es decir, que las evaluaciones alcanzaban a un universo más limitado que el que debieran por definición. (Vinocur – Halperín, 2004)

Como resultado del paradigma de los años noventa, la política social se concentró en construir una red de protección para quienes todavía no se habían beneficiado del llamado “efecto derrame”, en principio, y luego para quienes eran crecientemente excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana. Como ya señalamos, el crecimiento de la pobreza en magnitud y profundidad trajo aparejada la insuficiencia de los recursos para atender las



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

necesidades de los nuevos pobres. La consecuencia de escoger entre ellos la asignación de los beneficios trajo aparejada la generalización de prácticas clientelares.

Interesante es considerar el impacto que los programas alimentarios pueden generar desde lo económico, como los modelos de simulación propuestos por Pablo Vinocur y Leopoldo Halperín (2004) para analizar la escasa relevancia de los programas sociales en el impacto de la pobreza e indigencia vivenciada por los hogares.

A pesar del esfuerzo económico y de logística que implican los programas alimentarios, el impacto a nivel de la economía familiar no ha sido de gran importancia. Sin embargo, la presencia del Estado a través de sus acciones a nivel alimentario y nutricional, se vivencia por las familias y las comunidades como un apoyo irremplazable y de gran importancia, sobre todo en los momentos de mayor vulnerabilidad.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO II. Breve Historia de la Política Alimentaria en Argentina



Capítulo 2. Breve historia de la política alimentaria en argentina. Estructuras y procesos

2.1. Una revisión histórica de la política alimentaria argentina.

Conceptualmente, varios han sido los cambios ocurridos en el planteo de las políticas sociales; el paso del análisis de la marginalidad al de pobreza, de la integración a la inclusión. Incluso la palabra capital social, para el abordaje de las problemáticas de pobreza, apunta a las potencialidades de los sujetos y ya no a las carencias como cuando hablábamos de necesidades. Este concepto coloca nuevamente la responsabilidad y posibilidades de paliativos en los sujetos y comunidades. Las intervenciones ahora no propondrán entonces la integración, sino los capitales necesarios para la integración vía participación.

En nuestro país, sintéticamente podríamos decir que hasta la década del ochenta del siglo XX, la modalidad predominante es la subvención de alimentos de consumo popular -directa o indirectamente- desde el Estado nacional (intervención que desaparece con el Plan de Convertibilidad en 1991). A ella se suman el programa Materno-infantil (entrega de leche para embarazadas y niños recién nacidos hasta los 2 años) y los comedores escolares (para ciertas regiones y sectores sociales).

Si historizamos el análisis en torno al tema, nos remonta a fines del siglo XIX y principios del XX, momento en el que se observan los primeros antecedentes de acciones en política alimentaria en Argentina. Por momentos, las acciones se ligan más a la caridad; en otros, se inclinan hacia la filantropía.⁶

Las primeras décadas del siglo XX comienzan mostrando preocupación por las cuestiones alimentarias. Desde los ámbitos educativos se desarrollan intervenciones como la copa de leche o los comedores escolares para atender las

⁶ Desde 1882 la Sociedad de Beneficencia tomó las riendas de las intervenciones sociales en manos de las damas de la oligarquía. Esta institución privada, con financiamiento público, definía los “problemas sociales” condenando y culpabilizando a los sujetos por su situación de pobreza. En el tránsito del siglo XIX al XX, y hasta la década de 1940, conviven (no en total armonía) la Sociedad de Beneficencia junto a los intentos de avance de consolidación de la asistencia pública encarnada por el higienismo y las demandas del movimiento obrero. Más adelante, con el peronismo, el nuevo modelo de producción ligado a la sustitución de importaciones irá acompañado de mejoras en las condiciones de los trabajadores en las áreas de salud, higiene y la prevención. En el siglo XX, “la asistencia social ya no es solo un deber moral de los dominantes sino un interés y necesidad material y económico de todo el sistema” (Tenti Fanfani, 1989) (En base a “Pobreza y Asistencia Directa en Argentina”, Ximean López, página 83. Editorial Espacio).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

necesidades alimentarias de los niños en situación de pobreza. A partir de allí, se toma la intervención alimentaria escolar como un medio para lograr un descenso en el fracaso escolar.

Acordando con el criterio de Tenti Fanfani (1989), podemos marcar como antecedentes de políticas de seguridad alimentaria en el país la copa de leche que comenzó incipientemente en 1906 (anteriormente mencionada), la llamada Ley Palacios⁷ de 1936 que se constituye como base de lo que más tarde será el Programa Materno infantil y la creación del Instituto Nacional de Nutrición en la década del 30, cerrado en el año 1968. Todas estas acciones estuvieron marcadas por la contradicción que implicaba el intento de dar respuesta a las desigualdades, y a la vez estructurar el control social sobre los sectores populares demandantes.

A partir de los años '30 en la Argentina, las políticas alimentarias constituían una política residual y asistemática, debido a la masividad del trabajo asalariado. Durante este período existieron algunas políticas sociales ligadas a la asistencia alimentaria, pero por sobre todas las cosas las preocupaciones del Estado en la implementación de las mismas rondaba sobre lo sanitario y lo educativo.

En general, las propuestas neomalthusianas y las interpretaciones biológico-nutricionales han estado en la base de las políticas alimentarias. Las primeras, han orientado las políticas productivistas que constituyeron el modelo de "desarrollo rural" imperante en los países periféricos a partir de la década de los '50. Políticas que pusieron el acento en factores técnicos, climáticos y de recursos naturales y cuyo correlato fueron las medidas de control de la natalidad, impulsadas en nuestro continente por la "Alianza para el Progreso".⁸

La llamada "revolución verde", con sus notables incrementos en los niveles de rendimiento de la producción agrícola, configuró la respuesta técnica para el problema del hambre de mayor peso en el siglo XX y en la cual colocaron su esperanza sus promotores, siempre y cuando fuera acompañada de esfuerzos conscientes y sistemáticos para disminuir las tasas de natalidad.

⁷ Debe su nombre a su impulsor, es la ley 12.341 mediante la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia para atención y control de la mujer y el niño en la primera infancia.

⁸ Este programa, diseñado por el presidente norteamericano Kennedy, buscaba promover y orientar una transformación de las estructuras sociopolíticas latinoamericanas para evitar la revolución, como había sucedido en Cuba. Era necesario, a su juicio, impulsar el desarrollo autosostenido a partir de la reforma agraria, la industrialización y la transferencia de divisas a los países menos desarrollados del continente (Hobsbawm, 1998).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Sin embargo, la década del '70 representó una coyuntura de agudización del problema alimentario y de agotamiento de las expectativas generadas por la revolución verde. Las hambrunas en África en 1972-73, la rápida suba del precio de los cereales en el mercado mundial y la creciente necesidad de importar alimentos por parte de los países capitalistas atrasados, pusieron en duda la validez de un enfoque cuyas políticas (impulsadas con créditos, asistencia técnica, etc., desde los países centrales) no fueron capaces de solucionar la crisis alimentaria. Aquí se puso en cuestión la disponibilidad alimentaria frente al acceso. El hecho de que existiese mayor cantidad de alimentos no fue condición suficiente para que el hambre en el mundo disminuyese.

Pero volviendo a Argentina, como fue mencionado, uno de los principales antecedentes de políticas alimentarias fue el Programa Materno Infantil (PMI), creado en 1937 y consolidado en 1940. Su finalidad era garantizar la atención sanitaria de la mujer embarazada y de los niños pequeños, favoreciendo el cuidado en salud. Si bien se trató de una política universal, se cree que la cobertura fue relativamente baja, ya que se ejecutó a través de los hospitales públicos (y por lo tanto sólo benefició a quienes se atendían en ellos). Hasta 1992 la gestión del componente alimentario del programa fue centralizado.

El Programa Social Nutricional (PROSONU) consistió en el financiamiento a comedores escolares implementado entre 1972 y 1992. Inspirado en la experiencia del Programa de Ayuda Alimentaria en las escuelas de los ingenios azucareros cerrados del norte del país, toma además como antecedente la entrega de las copas de leche en las escuelas de la década del '30. De gestión descentralizada, su finalidad fue mejorar el rendimiento y la retención escolar mediante el mejoramiento nutricional. En 1982 se incorpora al programa el financiamiento de comedores infantiles, cubriendo la población de entre 2 y 5 años de edad.

En palabras de Adriana Clemente (2010) *"Un fenómeno en los años 80 es la centralidad que adquieren los programas alimentarios dentro de las políticas sociales. Esto ocurre al mismo tiempo que se retira el Estado de los programas de vivienda, agua potable, entre otros y que disminuye significativamente la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso pasando de un casi cincuenta por ciento a un diecinueve por ciento"*.

"A fines de la década del 70 y como resultado de un conjunto de reformas instrumentadas por la dictadura militar (1976-1983) se inicia un ciclo de intervenciones desde el estado bajo la lógica restringida de políticas de asistencia"



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

social destinadas a operar de manera parcial sobre las necesidades de las familias, entre las cuales se encuentran las políticas de asistencia alimentaria” (Ierullo, 2009).

La crisis de la deuda y la alta inflación de los años '80 (la “década perdida”), que tiene origen en factores externos (crisis del petróleo de los años '70, alza de las tasas de interés en los Estados Unidos y derrumbe de los precios de las materias primas) y en políticas internas macroeconómicas riesgosas o poco responsables, llevó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional a proponer e imponer en los países de la región el paradigma llamado Consenso de Washington (Graziano da Silva, 2008). El foco de este paradigma fue la liberalización de los mercados, la apertura comercial y la privatización de empresas y servicios públicos. Se desmanteló así la intervención del estado en el desarrollo productivo industrial y agrícola y los temas sociales no ocuparon un lugar destacado en la agenda inicial de los nuevos gobiernos. Los resultados de las reformas fueron heterogéneos entre países y dentro de los países. En general hubo mayor estabilidad económica y aumento de las exportaciones, pero acompañados de un menor crecimiento, mayor pobreza y mayor desigualdad económica y social.

Con respecto a las políticas de seguridad alimentaria, en esta etapa se continuó con las políticas de segunda generación hasta finales de los 90 y principios del 2000. Sin embargo, los tomadores de decisiones comenzaron a poner el interés en el combate a la pobreza, entendida esta, centralmente, como una falta de poder adquisitivo para acceder a alimentos y otros bienes básicos, y en menor medida a la seguridad alimentaria.

En esos años se puede destacar la implementación -durante el gobierno radical, 1983-1989- del P.A.N. (Programa Alimentarios Nacional), primer programa significativo de asistencia alimentaria focalizado hacia los hogares pobres y vehiculizado mediante la creación de delegaciones propias en cada provincia. Cabe mencionar que, a la asistencia alimentaria (cajas de alimentos) se suman objetivos vinculados al mejoramiento sanitario (por ejemplo agua potable), pero por el uso clientelar del recurso no se cumplen en la mayoría de las provincias con el resto de los fines perseguidos.

El Plan Alimentario Nacional (PAN), diseñado e implementado durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín, fue el primer programa significativo de asistencia alimentaria focalizado hacia los hogares pobres y vehiculizado mediante la creación de delegaciones propias en cada provincia. A la asistencia alimentaria, consistente en cajas de alimentos –conocidas como Cajas PAN-, se sumaron



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

objetivos vinculados al mejoramiento sanitario –por ejemplo de agua potable-. Constituiría, por lo tanto, la primera política que procuró cubrir las necesidades nutricionales de muchas familias empobrecidas, y en el marco de la recuperación de la democracia, resguardar a la población ante el crecimiento de los índices de pobreza. Se entendía en este caso, que el acceso de la población a los alimentos es una condición necesaria para garantizar la democracia de manera plena. A partir del programa PAN iniciado en 1984, se comenzó con dos características en los programas alimentarios: una fuerte carga asistencial y la “emergencia” como fundamentación.

El modelo de intervención de entrega de bolsones alimentarios a familias con NBI de todo el país se basó en acciones desarrolladas por el Banco de Alimentos en territorios con altos niveles de desnutrición.⁹ Constituyó una innovación en cuanto a la modalidad de ejecución¹⁰ y la escala¹¹ y mantuvo un carácter fuertemente centralizado. Se pensó originalmente como una política coyuntural y provisoria¹², ya que se reconocía su falta de efectividad en la modificación de las condiciones de acceso a los alimentos en el largo plazo.

El aporte fue tornándose insuficiente, debido al proceso inflacionario y al deterioro progresivo del mercado de trabajo. Fue entonces cuando comenzaron a aparecer las ollas populares y los comedores comunitarios como estrategias para complementar la alimentación que no llegaba a cubrirse con el programa PAN. Fracaso al que algunos autores suman el problema que representó el uso clientelar del recurso, impidiendo que se cumplieran en muchas provincias los objetivos perseguidos.

Durante 1989, con el desarrollo de la hiperinflación, la sociedad argentina se vuelve permeable al discurso neoliberal y así se inicia el período de la primer presidencia del peronista Carlos Menem. Se sanciona la ley 23.767 que deroga la norma que da origen al PAN y propone la creación del Programa Social Comunitario (PROSOCO), programa de intervención compensatoria sobre sectores sociales desfavorecidos. Esta etapa está caracterizada por la ley de emergencia económica, las masivas privatizaciones, la ley de desregulación económica y la ley de convertibilidad que funda el modelo económico.

⁹ El presidente Raúl Alfonsín se contactó con el Banco Mundial de Alimentos en Roma, antes de asumir su presidencia. Esto da cuenta de una preocupación que antecede a su acceso al poder.

¹⁰ Se entregaban periódicamente cajas de alimentos que cubrían el 30% de las necesidades nutricionales de las familias (Hintze, 1984:194).

¹¹ El PAN alcanzó una cobertura de 1,34 millón de familias (20% de la población del país).

¹² El Congreso estableció su duración de dos años desde la sanción de la ley 23.056 en 1984, con posibilidad de extensión bajo su aprobación.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Durante la etapa de las reformas de mercado hubo un deterioro en la política social y con ello un aumento de la pobreza y otros indicadores sociales. Entonces, el Banco Mundial difunde tres ideas principales para lo social: descentralización, focalización en los pobres y participación de agentes privados en la provisión de servicios (World Bank, 2000).

La salida anticipada de Alfonsín del gobierno nacional y el acceso de Menem marcaron entonces el fin del programa PAN y el inicio de los Bonos Solidarios de Emergencia. Esta iniciativa, tomada del modelo de asistencia alimentaria estadounidense, consistía en la entrega de bonos a las familias para utilizarlos en la compra de productos alimentarios. En principio, la distribución de los bonos se llevaría a cabo por los Consejos de Emergencia Locales; sin embargo cuando se implementó el programa se le otorgó esta función a los legisladores. El manejo discrecional de los mismos y los escándalos ligados a la distribución poco transparente generaron que se suspendiera su ejecución al poco tiempo de ser sancionado.

Es así como a mediados de los años '90 y principalmente a partir del año 2000 comenzaron a cobrar fuerza los fondos de inversión social y los programas de combate a la pobreza, en especial los de Transferencia Condicionada de Ingresos

En relación al desarrollo agrícola y rural, las reformas neoliberales desmantelaron el complejo aparato de desarrollo agrícola de la etapa anterior, orientadas por las políticas macroeconómicas y con poca preocupación explícita en la agricultura, el desarrollo rural y la pobreza. El resultado fue un rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas pero con un impacto asimétrico en el bienestar. El desempleo durante 1991 alcanzaba un índice del 6,48%, cifra que sólo cuatro años después, en 1995, ascendió al 16,7%. (INDEC, 2000)

“Desde el punto de vista alimentario, tanto el mercado por la reducción de la capacidad de compra, como el estado por la contracción e ideología en la inversión del gasto público y la negativa para intervenir en el mercado, contribuyeron a hacer más restringido el acceso a la alimentación de un creciente contingente de personas” (Aguirre, 2004).

En los años noventa no existió una política alimentaria como tal, sino tan sólo acciones alimentarias presentadas en forma de Programas asistenciales de entrega directa. Se realizaron algunos esfuerzos por organizar la política alimentaria nacional con la elaboración del Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición y el Plan Social Nutricional durante 1993; la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (que se dedicó casi exclusivamente a la



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

asistencia) en 1994; y la creación del Segundo Plan Social (con los ejes bien marcados de Focalización y tercerización) durante 1995. En esta etapa también se creó asimismo el Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales –SIEMPRO-. Sin embargo, a lo largo de su historia pocas han sido las evaluaciones que se han realizado a los programas asistenciales alimentarios argentinos.

Casi la totalidad de las acciones fueron enfocadas en los efectos y no en una de las causas más importantes de la inseguridad alimentaria; la capacidad de compra de los alimentos. Algunas de las políticas que incidieron negativamente sobre la seguridad alimentaria fue el llamado “plan de convertibilidad” implementado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo (competencia, tipo de cambio fijo y desregulación).

Los programas de los años ‘80 y ‘90 tuvieron, en síntesis, componentes asistenciales y componentes de promoción. Los primeros basados en la “emergencia”, considerada de carácter transitorio. Se hicieron muy fuertes en ese período las organizaciones comunitarias, llamadas a la cogestión de programas sociales a nivel territorial. Se sostuvo en este período que las políticas alimentarias asistenciales del estado nacional operaron sobre los conflictos sociales asociados a la pobreza, con un número elevadísimo de empobrecidos en el país.

La descentralización, privatización, focalización de acciones y cogestión de programas estatales con la sociedad civil modificó en poco tiempo el escenario de la gestión de lo social, marcando a partir de entonces la modalidad de las políticas alimentarias. En relación a la descentralización, comenzaría una progresiva delegación de responsabilidades a las provincias acerca de las políticas de asistencia. En este sentido se creó el fondo PROSOCO-PROSONU, a fin de transferir a las provincias la responsabilidad sobre los comedores escolares y sobre las políticas de asistencia. Por otra parte, las políticas de asistencia alimentaria se implementaron a partir de 1995 con fondos de Nación descentralizados en provincias y municipios, como abordaje de la pobreza creciente, poniendo a la familia pobre y al territorio como objeto principal de las intervenciones.

Teniendo en cuenta el análisis realizado por Vinocur y Halperín para CEPAL (2004:48) *“ciertos aspectos críticos que acompañaron el desenvolvimiento de estos programas alimentarios no pudieron en el mediano plazo revertirse, mejorar la focalización propuesta, extender la cobertura adecuadamente ni lograr un impacto positivo en la población que se pretendía beneficiar”*. Siguiendo a



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Clemente (2010:9), *“Durante la década de los noventa en Argentina el gasto social que paso a ser ejecutado por los municipios aumentó del 6 al 8 % del GPS, mientras que en las provincias este porcentaje casi se duplicó”*.

Como consecuencia de este modelo de descentralización de las políticas focalizadas en “pobres estructurales” y sin recursos adicionales para los “nuevos pobres”, cada municipio fue resolviendo con recursos propios las brechas que le dejaba el ajuste dando lugar al proceso denominado como *“municipalización de la pobreza”*.¹³

En relación a la focalización, el Estado conjuntamente con los organismos de crédito internacional implementan una batería de políticas focalizadas compensatorias que buscan atender fragmentariamente las necesidades familiares. Los programas focalizados en mayores de 65 años y en niños de 0 a 5 años surgen durante esta década. Se fue transformando la importancia de lo alimentario entre los programas asistenciales, aumentando el peso de los mismos entre el conjunto de los programas sociales.

Entre los programas implementados se encuentran el PROMIN (Programa Materno Infantil y Nutrición), financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se ideó para desarrollarse por el lapso de diez años pero se prolongó su implementación en el tiempo. Coexistió con el PMI –Programa Materno Infantil- hasta el año 2000 y en la lucha de ambos por permanecer, predominó la modalidad focalizada del PROMIN¹⁴, en lugar de la universalista del PMI. La finalidad era reforzar las acciones del PMI, garantizar la atención sanitaria y el adecuado estado nutricional de los niños menores de 6 años y de las mujeres embarazadas. También apuntó a la creación de CDI (Centros de Desarrollo Infantil) en los comedores infantiles; en tanto otra línea de acción fue la compra de leches fortificada para su entrega.

¹³ Con respecto a la inclusión económica, *“...se denomina zona de vulnerabilidad porque los individuos viven una situación de muy poca estabilidad y con tendencia a caer en la zona de exclusión...”* (Minujin y Bustelo, 1996:13). Es aquí donde se cree pertinente aclarar que por el “peligro” que corre este sector poblacional es que se lo considera como sector de riesgo, aunque también se hace la salvedad de que las crisis sufridas en los últimos tiempos dan cuenta de “nuevos pobres” que pueden estar en este grupo, o pobres estructurales que han tenido mayor merma en sus escasos ingresos.

¹⁴ Se implementó en las áreas urbanas con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- de un grupo de provincias argentinas: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), implementado en 1995 y financiado por el Banco Mundial, tuvo por objetivo *“desarrollar capacidades locales de gestión a través de la formulación, gestión y ejecución de proyectos destinados a mejorar condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza”*. Sin embargo, a partir de la emergencia alimentaria del año 2002 centró su atención exclusivamente en la problemática alimentaria, destinando sus fondos a comedores comunitarios. Actualmente continúa en ejecución, como una línea programática del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, financiado con recursos del Estado Nacional.

Por otra parte y para esos años, el programa ASOMA (Apoyo Solidario a los Mayores) entregaba módulos alimentarios y medicamentos a los mayores de 60 años en situación de pobreza y sin cobertura previsional, como complemento del programa Pro Bienestar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Por último, el PRANI (Programa de Alimentación y Nutrición Infantil) se inició en 1996 y apuntaba a facilitar la equidad de oportunidades de la población infantil en situación de riesgo social. Este programa poseía criterios de focalización definidos a nivel geográfico (áreas con más de 30% de población con NBI de todo el país, excluyendo a la provincia y ciudad de Buenos Aires) e individual (población infantil entre 2 y 14 años que asisten a comedores comunitarios y escolares). Por otra parte, en este período existieron numerosas iniciativas de programas provinciales y municipales, así como de organizaciones no gubernamentales con destino a la misma población y con estrategias similares de aplicación.

El gobierno radical de Fernando de la Rúa tomó la iniciativa de unificar los programas ASOMA, PRANI, PRO HUERTA (destinado a la conformación de huertas comunitarias y familiares dependiendo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA), bajo la denominación de Programa UNIDOS, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Tuvo una gestión descentralizada y se focalizó en menores de 14 años y mayores de 60 años sin cobertura previsional en situación de pobreza. Y por otro lado, el PROMIN y el PMI, quedaron bajo el ámbito del Ministerio de Salud.

Durante su gestión se creó, mediante un Decreto Nacional, el Sistema Alimentario Federal. Este consistía en una concertación entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios, para coordinar acciones más eficientes de asistencia alimentaria en el territorio nacional y lograr un registro único de beneficiarios.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Al iniciarse el siglo XXI, comienza una nueva etapa de desarrollo a nivel mundial motivada por las crisis de finales de los 90 (asiática y rusa) y por un gran optimismo por las oportunidades de la globalización. A nivel internacional, Naciones Unidas impulsa los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y cobra relevancia el desarrollo de las instituciones como motor de desarrollo. En América Latina, influida por el pensamiento de CEPAL sobre transformación productiva con equidad (CEPAL; 1990 y 2008), se promueve lo que podría llamarse una etapa de crecimiento económico y desarrollo institucional, buscando un balance entre el rol del Estado, el del Mercado y el de las Instituciones. Se promueven las ideas de innovación, las alianzas público-privadas y el mejoramiento de la gestión pública.

Durante este período la pobreza alcanza límites impensados para nuestro país. Señala Clarisa Hardy (2004) *“la coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, en la cual esta última está asociada a la población con mayores niveles de escolaridad e históricas mejores condiciones de vida, pero que en los últimos años han visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresividad distributiva y la desprotección en las condiciones laborales”*.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI- permiten medir la pobreza estructural, al analizar condiciones básicas del hábitat y del acceso a servicios como agua potable y saneamiento. Se considera además como una forma de medición complementaria de la línea de pobreza. Durante el año 2001, la pobreza estructural llegaba al 17,7% según datos censales en nuestro país. Luego de la crisis de ese año, la mitad de la población en Argentina podía considerarse pobre. Se trataba sin duda de una crisis institucional pero también de una crisis estructural del sistema económico. Demandas de organizaciones piqueteras y de desocupados, exigencias de mayores recursos por parte de los gobernadores, pago de los intereses de una deuda externa agobiante, recortes salariales y del gasto público, fuga de capitales y creación del “corralito bancario”, llevaron al gobierno de de la Rúa a intentar controlar la situación altamente conflictiva decretando el estado de sitio. La rebelión estalló y la crisis se profundizó aún más (Novaro, 2011).

El inicio del siglo XXI encontró al peronista Eduardo Duhalde en la presidencia de la República, en el marco del conflictivo proceso generado a partir de la renuncia de Fernando de la Rúa. A poco de asumir, hacia finales de 2001, suspendió la ejecución del programa UNIDOS y del Sistema Alimentario Federal ideados por su predecesor.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

En el marco de la declaración de emergencia alimentaria nacional, se crea el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), con criterios de focalización y modalidades de intervención muy similares a los del programa Unidos. Sin embargo, se puede destacar en este período el crecimiento en la cantidad de prestaciones otorgadas y la incorporación a partir de 2002 de otras modalidades de prestación (vales, tickets, comedores comunitarios).

Las organizaciones territoriales que habían ganado protagonismo en la década anterior perdieron peso en la agenda pública, y las estrategias utilizadas por las políticas alimentarias de los noventa fueron cuestionadas: los comedores, porque generaban la pérdida de la comensalidad familiar; y la entrega de alimentos porque impedía la libre elección por parte de las familias. Para los cambios que se planteaban en la nueva era, se utilizaron las denuncias de clientelismo como legitimadoras de las nuevas propuestas.

La necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público durante esta etapa, el incentivo a la demanda por estos servicios, el posicionamiento de la pobreza y el énfasis en el capital humano, llevaron a implementar los programas de transferencia condicionada, para aliviar la pobreza inmediata y romper el círculo intergeneracional de la pobreza a través de la inversión en capital humano. La equidad y la cohesión social toman un rol importante en la agenda social de la región.

Con la realización de la Cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (2002), organizadas por la FAO (Food and Agriculture Organization), se iniciaba un marco más amplio de reflexión sobre el comportamiento de las personas ante la incertidumbre, las irreversibilidades y las restricciones sobre el proceso de elección. Surgirá con fuerza el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. En la agenda internacional vuelve a la discusión el tema de la nutrición, debido a la persistencia de la desnutrición y el aumento de la obesidad, En esta etapa la seguridad alimentaria y la nutrición empiezan a tomar un mayor protagonismo. En la región se inician procesos de promoción de políticas y programas que hacen explícito el concepto de nutrición ampliándose a Seguridad Alimentaria y Nutricional.

A mediados de 2002, en Argentina una iniciativa popular de diversas organizaciones no gubernamentales junto a los medios de comunicación, promueven el proyecto "*El hambre más urgente*", que apuntaba a asegurar la alimentación de los niños menores de 5 años. El proyecto fue aprobado y se convirtió en la Ley 25.724 en diciembre de 2002. El gobierno nacional continuó



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

con el PEA e incorporó una nueva línea de acción a través de la Secretaría de la Presidencia llamada PRAE (Programa Asistencial de Emergencia), que consiste básicamente en un conjunto de intervenciones alimentarias en las provincias con mayores índices de pobreza.

“En Argentina hasta la ley 25724 no hubo una política alimentaria, se llamaba así a los programas de asistencia alimentaria directa que se concentraban en los efectos y obviaban el análisis de las políticas económicas que afectaron indirectamente la alimentación al afectar la capacidad de compra.” (Aguirre, 2004)

Durante el 2003 en Argentina casi la mitad de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y más de una cuarta parte era considerada indigente. Según datos aportados por el Instituto ATE-CTA22 en Mayo de 2003, 9.224.196 personas no acceden a la canasta básica de alimentos. En la Argentina, el problema alimentario se produce por la dificultad de acceder a una adecuada alimentación (hay abundancia y variedad de alimentos), lo que depende de los precios de los alimentos, de la capacidad de compra basada en los ingresos de la población y de sus estrategias al momento de la compra. En este marco, se efectuó la aprobación de Ley de Emergencia Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (descentralización)

Con la asunción del peronista santacruceño Néstor Kirchner en 2003, se reestructurarían los planes de asistencia alimentaria y mediante una resolución del Ministerio de Desarrollo Social se puso en marcha el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), que nucleó las acciones del PEA, FOPAR y PRO HUERTA e incorporó nuevas acciones, mostrando una importante articulación y una base única de beneficiarios.¹⁵

El PNSA fue creado con el objetivo de *“posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país”*. *“La ejecución del PNSA involucra en sus líneas de acción los distintos aspectos necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y la educación nutricional de las distintas comunidades del país. Una de sus líneas fundamentales, consiste en la*

¹⁵ El Plan estableció como principal objetivo “propender a asegurar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país” Con las siguientes líneas de acción: asistencia alimentaria a familias en situación de riesgo social, asistencia alimentaria directa en casos especiales, asistencia alimentaria a comedores infantiles, escolares y comunitarios, asistencia para la conformación de huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, atención a la embarazada y al niño sano, asistencia técnica y capacitación y equipamiento a efectores.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

implementación de tarjetas magnéticas a las que el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos. Las destinatarias de esta acción son aquellas familias con niños menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. De esta forma se favorece la autonomía en la selección, el acceso a alimentos frescos y se promueve la comida en familia. Por otra parte, se realizan transferencias de fondos a los estados provinciales destinados al mejoramiento de la calidad alimentaria de los comedores escolares y a organizaciones sociales que brindan el servicio de comidas servidas en espacios comunitarios.” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2010).

La modalidad de gestión que se planteó es descentralizada y con un abordaje federal y focalizado, que transfiere fondos a proyectos desarrollados por las provincias y en menor medida a los municipios y a las organizaciones sociales.

El principal cambio con respecto a programas anteriores consistió en el crecimiento del presupuesto destinado a asistencia alimentaria, el que se manifestaría en el incremento de las prestaciones otorgadas. También desde 2006 se favorece desde el Plan la bancarización de los programas de asistencias provinciales y municipales. Se sostiene desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que *“el proceso de bancarización otorga un mayor grado de formalidad a las intervenciones de asistencia alimentaria, que trascienden la emergencia”*.

Con la aplicación de estas políticas, para el año 2007 la pobreza alcanzaba al 20,6% y la indigencia al 5,9%.

2.2. Gasto Público – Inversión Social

“Buena parte de la sustentabilidad de los programas está dada por que los mismos cuentan con las asignaciones presupuestarias suficientes y/o acordes con la demanda existente sin desconocer que también los aspectos organizacionales y políticos constituyen nudos críticos en el proceso de implementación de políticas públicas” (Roffler, 2009)

Durante los últimos 15 años se observa una tendencia regional a incrementar la asignación de recursos a la política social, lo que estaría dando cuenta de una mayor legitimidad y estabilidad de las políticas sociales regionales. Aunque esta situación no puede dejar de analizarse en el contexto de crecimientos de los productos brutos de los países (CEPAL, 2005).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Andrenacci y Repetto (2006) consideran que la tríada de la focalización, descentralización y desestatización constituyen un modelo de política social consolidado en los últimos 20 años, que implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico.

A partir de 2002 se observa un incremento sostenido del gasto en programas alimentarios a nivel consolidado¹⁶. Si bien para el año 2003 y en los sucesivos los índices de pobreza e indigencia comenzaron a descender, el gasto público mantuvo una tendencia en aumento. Este período, además, coincide con un crecimiento sostenido del producto bruto interno –PBI- de Argentina. En el 2000, el gasto público consolidado en nutrición y alimentación alcanzó los 715 millones de pesos, y para 2007 había ascendido a 2.658 millones de pesos, participando en un 0,9% del gasto público consolidado y representando un 0,33% del PBI de ese mismo año.

A nivel provincial pueden dividirse las provincias argentinas en dos grandes grupos. El primer grupo corresponde a las provincias que por ser relativamente ricas, tuvieron históricamente un reducido gasto en nutrición y alimentación, como el caso de Neuquén que tuvo un incremento entre puntas, en valores constantes, de 619%. El segundo grupo corresponde a las provincias que registraron los mayores incrementos en gasto en nutrición y alimentación, por ser algunas de las provincias más vulnerables del país, y sobre las que la crisis del año 2001 repercutió en ellas con mayor intensidad.

Teniendo en cuenta el censo de 2001, la población de Neuquén con NBI era de 79.547 (población: 473.075 habitantes), mientras que el gasto público provincial en nutrición y alimentación para el año 2007 fue de 70.323.403 pesos. El Gasto público provincial en alimentación y nutrición por persona con NBI fue de 884 pesos. A partir de 2005 se incorporaron, de manera bastante masiva, las tarjetas magnéticas recargables para la compra de alimentos, proceso aún en desarrollo, que ha repercutido en la política alimentaria, en los beneficiarios y en los territorios.

¹⁶ Gasto Público (GP) es la expresión contable del a asignación que el Estado hace a los diferentes sectores encargados de llevar a cabo las políticas públicas. Gasto Público Consolidado (GPC) es aquella porción del gasto destinado a financiar acciones públicas vinculadas a la inclusión social y la protección social. El Gasto Publico Social Consolidado (GPSC) se define como la suma de los recursos financieros brutos de los tres niveles de gobierno destinados al financiamiento de la política social. Los indicadores más utilizados son: GPS/GP; GPS/PBI; GPS per cápita.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Luego de la crisis de 2001 se hizo imperante llegar, mediante las políticas alimentarias y las políticas sociales en general, a los sectores más pobres de la población. Para lograr este objetivo la estrategia de gestión fue reorganizar los programas y prestaciones, creándose tres grandes planes nacionales vinculados al apoyo de la economía social y distintas modalidades de autoempleo y emprendimientos productivos, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Familias. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007)

El Ministerio de Desarrollo Social tuvo un incremento sustantivo de los recursos financieros, en parte porque el país se encontraba en un momento de expansión, porque quien estaba a cargo de dicha cartera es una de las referentes del modelo político gobernante y porque existía un amplio consenso en la necesidad de implementar medidas masivas destinadas a la mitad de la población que se hallaba en la pobreza luego de la crisis de 2001.¹⁷

Dentro de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social, la línea del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria representaba un 24% del total del gasto para el año 2007. Al interior del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el 70% de los recursos financieros se atribuían a las líneas de abordaje federal y focalizado, el 19% a los comedores, y el 11% a las líneas de acción restantes. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007)

El Plan Alimentario se constituyó, en un principio, con los recursos asignados al Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). Luego se determinó que todos los fondos y partidas presupuestarias existentes (nacionales e internacionales) estuviesen incluidos como modalidades del mismo Plan Nacional. A estos recursos se sumaron en 2004 los provenientes del programa de comedores escolares del Ministerio de Educación. La mejor situación fiscal del país permitió realizar incrementos en las partidas presupuestarias.

El PNSA pasó de manejar 300 millones de pesos en 2003 a 900 millones en 2007, mostrando el significativo incremento en los recursos asignados a políticas de seguridad en el primer año de gestión de Néstor Kirchner. Luego el incremento alcanzaría al 64% entre 2003 y 2004 y al 36% en 2005; en 2006 se mantuvo y subió un 23% para el año 2007.

Teniendo en cuenta las transferencias que ha venido realizando el Estado de los fondos del PNSA a las provincias, las de la región patagónica recibieron una

¹⁷ Para el año 2003 el Ministerio de Desarrollo Social incrementó su cartera en un 289%. Informe de Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. <http://www.desarrollosocial.gov.ar>



menor proporción del orden del 10% su participación. La incidencia de la región patagónica en el total fue del 4% para el 2006 y descendió en un 50% contando desde el 2003, cuando tenía un 8%. Para el 2005, Neuquén figura en la Memoria Institucional del Ministerio de Desarrollo Social con las modalidades y prestaciones alimentarias enmarcadas en el PNSA de comedores y entrega de módulos alimentarios.

Por otra parte, si bien Argentina destina un 15% del producto bruto en gasto público social, históricamente esta inversión ha sido pro cíclica. Además si tenemos en cuenta lo que se le cobra en impuestos de alimentos a los sectores más vulnerables, podremos observar que es mayor la quita que lo que se entrega a través de programas alimentarios.

2.3. Distinciones en las políticas públicas

2.3.1. Universalidad vs. Focalización

La política social "universal" se funda en la noción de un ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal; por lo tanto, las prestaciones provistas son universales y centradas en la oferta. Cada área social establece sus agendas de acuerdo a sus propios objetivos y prioridades, con escasa referencia a las particularidades de la población atendida.

Las políticas "focalizadas", en cambio, se basan en una lógica diferente en la que subyace una concepción de hombre poseedor de necesidades básicas (incluyendo aquellas que hacen a la subsistencia). Parten del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones sociales de pobreza y vulnerabilidad social y, mediante la utilización de criterios de selectividad positiva, se concentran en la adecuación del servicio a las necesidades del receptor, se centran en la demanda. Supone la idea de un Estado subsidiario: debe limitarse a beneficiar a aquellos hogares que no están en condiciones de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes.

En síntesis, el Estado asume como responsabilidad principal en la temática social el garantizar las necesidades básicas de la población mediante políticas sociales compensatorias.



2.3.1. Necesidad (carencia) vs necesidades humanas

La distinción entre necesidades naturales y artificiales se remonta hasta los Epicúreos y los Estoicos, quienes fueron los primeros en distinguir entre necesidades verdaderas y falsas: las primeras están asociadas a los deseos "naturales" del hombre basados en la naturaleza, mientras que las segundas serían necesidades artificiales, culturalmente generadas (Springborg, 1981). Para los utilitaristas en cambio (particularmente para Bentham), el hombre persigue una relación neta entre placer y dolor (cálculo de la felicidad) maximizando el placer y minimizando el dolor. Todos los placeres son cualitativamente iguales difiriendo sólo en cantidad, de modo que en general todas las necesidades merecen en principio ser satisfechas. En los primeros pensadores socialistas (Babeuf, Buonarotti, Fourier, Saint Simón, Owen, etc.) se identifica al hombre y sus necesidades naturales como un estado empíricamente determinable pero al mismo tiempo ético, en el sentido de que el hombre de la naturaleza con necesidades elementales no está corrompido por los vicios de la civilización: la competencia, la ambición, el egoísmo, la envidia, el descontento, etc. El socialismo sería el estado en donde todas las necesidades "falsas" serían suprimidas, correspondiendo a los técnicos definir las necesidades naturales que "científicamente" deberían satisfacerse (Skinner, 1978) (Bustelo, 2006).

Al instalarse -como hipotetiza Aldo Isuani (1992)- la desocupación como disciplinador social, se erige como mecanismo de control social. Simultáneamente -y con el mismo propósito- se sostiene un fuerte cuestionamiento a los derechos sociales adquiridos por el conjunto de la población, bajo el argumento de supuestos privilegios. Asimismo se generan y/o amplían políticas sociales que procuran dar respuestas a los cada vez más amplios sectores de la población excluidos, entre ellas, las transferencias a las familias y a la comunidad de responsabilidades referidas a la cobertura de necesidades básicas que anteriormente pertenecían a la esfera pública.

Diferente sería el contenido de las acciones del Estado si se planificaran -por ejemplo- desde un encuadre de "necesidades humanas fundamentales" (enfoque de Desarrollo a escala humana, grupo GIPS12), las cuales son Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación y Libertad. Desde esta perspectiva, *"Las necesidades humanas fundamentales son atributos esenciales de las personas que se relacionan con la evolución; mientras que los satisfactores son formas de ser, tener, hacer y estar que se relacionan con estructuras; y los bienes económicos son objetos que se relacionan con*



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

coyunturas. Así, por ejemplo, alimentación y abrigo no deben considerarse como necesidades, sino como satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia". Para la ONU en la década del 70 surgen las "necesidades básicas" que son las condiciones indispensables para la subsistencia y para el desarrollo de una persona.

En la década de 1990, el PNUD propuso un índice de desarrollo humano donde aparece la libertad como dimensión esencial del desarrollo. Sin embargo, para la construcción del índice se trabaja sobre variables asociadas a necesidades básicas.

La taxonomía de las necesidades sociales más frecuente en la práctica de la programación son cuatro. *Necesidad normativa*: un nivel mínimo o deseable de satisfacción es establecido y si un individuo o grupo está por debajo de ese nivel se encuentra en necesidad. *Necesidad sentida*: aquí la necesidad se iguala con deseo. Puede ser mayor a las necesidades reales porque puede ser inflada o inducida. *Necesidad expresada (demanda)*: es una necesidad sentida que se demanda. *Necesidad comparada*: surge por el efecto diferencial que origina la satisfacción o no de una necesidad entre las personas. Estas necesidades se presentan en forma combinada y es interesante explorarlas al momento de tomar decisiones en planificación social.

Por su parte, Max Neef (1994) propone que las necesidades son muy pocas, por el contrario los satisfactores para hacer frente a esas necesidades que no han cambiado a lo largo de la historia son muchos, variados y cambian con el tiempo. El autor divide a las necesidades en dos categorías: existenciales (ser, hacer, tener, estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad).

Lo que se conoce como "neo asistencialismo", tradición filantrópica dominante hasta fines del siglo XX, ubica al sujeto como necesitado, carente, imposibilitado de garantizar su propia reproducción social. Este modelo sustenta las intervenciones desde un enfoque tutelar, vaciando al sujeto de activos que le permitan ser agentes de su propio desarrollo. *"El enfoque subsidiario en la política asistencial de la atención de la pobreza propone que el Estado actúe con una lógica que se denomina "malla de seguridad" o "últimas redes" en referencia a la provisión de subsidios básicos"* (Clemente, 2010).

Los bolsones de alimentos y los comedores populares se enmarcan dentro del enfoque de "últimas redes" junto a otras acciones en políticas asistenciales o de asistencia directa. La asistencia directa y la urgencia, si bien muchas veces van



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

acompañadas no son unívocas. La urgencia determina que las intervenciones sean inmediatas y se enfocan en las necesidades, no en las causas que las determinan. Se caracterizan por ser coyunturales y paliativas de las problemáticas a resolver.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO III. Neuquén: innovación y desafíos



Capítulo 3. Neuquén: innovación y desafíos

3.1. La provincia de Neuquén, un poco de historia...

“Se caracteriza al Neuquén de la primera mitad del siglo XX como una ‘sociedad de frontera’, con una fácil movilidad y sin una clase alta tradicional. En esta sociedad aislada del resto del país, sin autonomía política ni recursos económicos significativos, la calidad y cantidad de servicios básicos era realmente insatisfactoria” (Nicoletti; Navarro Floria, 2000).

El servicio de salud fue cubierto, hasta bien entrado el siglo XX, por los cuerpos médicos del ejército y por el hospital de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Plaza Huincul. Desde el acceso al poder del peronismo en 1946, se dotó al interior del territorio de una serie de estaciones sanitarias que permitieron encarar planes de vacunación, giras médicas y la atención de epidemias. Pero particularmente en las áreas rurales, la situación fue de completo abandono hasta la implementación del plan de salud provincial a fines de los años 1960 (Nicoletti; Navarro Floria, 2000).

El Plan de Salud fue una propuesta formulada en un escenario caracterizado por la ausencia de una política sistemática y coherente para el sistema provincial de salud. Los resultados que dicho plan mostraría en los años siguientes dan cuenta del significativo éxito de esas iniciativas. *“En poco más de veinte años, la evolución de los índices de mortalidad infantil sugiere el desarrollo de una verdadera revolución sanitaria: de ubicarse en el tercer peor lugar a nivel nacional, Neuquén se colocó entre los tres distritos con mejores indicadores”* (Taranda; Perrén; Mases, Gallucci; Casullo, 2008).

Entre las décadas de 1970 y 1990, Neuquén logró desarrollar un sólido subsistema público, a contramano de lo que sucedía en el resto del país, donde las corporaciones médicas y los sindicatos impidieron que el Estado cobrase un mayor protagonismo en la prestación sanitaria. *“La piedra angular de esa reorganización, inspirada en las recetas tecno-burocráticas del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, fue la definición de zonas sanitarias que comprendían la totalidad del territorio neuquino y, estrechamente asociado a esto, la implementación de niveles crecientes de complejidad. Esto permitió una optimización de los recursos disponibles, que estaban muy lejos de ser ilimitados. Las deficiencias en materia de recursos humanos, arrastradas desde la etapa*



territoriana,¹⁸ fueron subsanándose a partir del fortalecimiento de la figura de la dedicación exclusiva, que con el tiempo se convertiría en un mecanismo de atracción de profesionales. Además, el plan ponía énfasis en las dimensiones preventivas de la práctica sanitaria, dando impulso a una decidida política de atención primaria de la salud. De acuerdo al nuevo esquema, el médico no debía tanto enfrentar la enfermedad de los pacientes como ayudarles a preservar su salud” (Taranda; Perrén; Mases, Gallucci; Casullo, 2008).

A mediados de la década de los noventa, la provincia comenzó a mostrar, progresivamente, una nueva realidad social que daba cuenta de un empobrecimiento y disminución de la calidad de vida de sus habitantes, cuestionándose fuertemente su nuevo destino. La idea de la pobreza y la indigencia como problemas lejanos o de otros se desvanece, y Neuquén debe contextualizarse en un nuevo escenario político-económico (COPAIDE, 1996).

3.2. La neuquinidad en la década de los noventa

El escenario político neuquino durante la década de los noventa es marcado claramente por el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el cual ejerce el poder a través de dos gobernadores electos en el período: Jorge Sobisch y Felipe Sapag.

La intendenta electa de la ciudad capital, Derlis Kloosterman, también del MPN, enfrentó varios conflictos sobre todo con el concejal del mismo partido, Jorge Gorosito. Diferentes denuncias acerca de sobrefacturación y documentación falsa, sumado a un pasivo de \$ 6.000.000, hicieron que Jorge Gorosito se hiciera cargo del municipio desde mayo a diciembre de 1995, momento en el cual ingresa como intendente electo “Cachito Jalil”, también del Partido provincial.

Muchos fueron los escándalos que ensombrecieron la gestión municipal del MPN en esos años; sin embargo, el siguiente intendente electo fue del mismo partido, lo

¹⁸ Neuquén fue Territorio Nacional, al igual que el resto de los espacios patagónicos y del noreste del país, desde la conquista militar organizada por los gobiernos conservadores de 1880, particularmente Julio A. Roca, que ocuparon estas superficies exterminando a las sociedades indígenas que las habitaban. Dependiente durante setenta años del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Interior, recién alcanzaría el status jurídico de Provincia, como los demás territorios –a excepción de Tierra del Fuego- en la segunda mitad de la década de 1950. Su primer gobierno constitucional es de 1958, y a partir de 1963 pasó a ser gobernada por el recientemente creado Movimiento Popular Neuquino –MPN-, partido neoperonista que adquirió rápidamente un discurso federal que le dio identidad propia y que hasta hoy, 50 años después, continúa gobernando el espacio provincial prácticamente sin interrupciones.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

que denota la importancia del movimiento provincial entre los ciudadanos de la capital.

La situación social de Neuquén durante los años noventa no fue ajena a la realidad que en el país se estaba desarrollando. En 1991 el índice de desempleo según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–, era del 6,48%. Cinco años después, un documento de trabajo elaborado por el COPADE (1996), para una población económicamente activa (PEA) del 40% en el conglomerado Neuquén capital, la tasa de desocupación llega en octubre de 1995 al 16,5% y la de subocupación al 9,4%.

El grupo etario de mayor índice de desocupación se encontraba representado por la franja de 14 a 29 años. El intervalo siguiente en importancia era el de 30 a 49 años, mostrando un comportamiento fluctuante en el período analizado. La desocupación según sexo, evidenciaba una tendencia de mayor inserción laboral para el caso de mujeres.

Una caracterización a grandes rasgos de la población ocupada del conglomerado Neuquén-Plottier, para ese momento, muestra una preponderancia de varones, jefes de hogar, de entre 39 y 49 años de edad, con un relativamente bajo nivel de instrucción, aunque con tendencia a mayores niveles de exigencia, realizando actividades de servicio o comercio, fundamentalmente en tareas operativas o no calificadas, como asalariados en tendencia creciente e inmersos en un proceso de precarización del empleo. Por el contrario, la masa de desocupados la engrosa la población principalmente joven, poco instruida, con alguna ocupación anterior, con un perfil laboral vinculado a servicios, comercio y construcción, y muchos de ellos con más de 3 meses de desocupación (COPADE, 1996).

Para agosto del año 1995, los trabajadores desocupados de los barrios Independencia, Belén, San Lorenzo, Hipódromo y Gran Neuquén ubicados en el oeste de la ciudad capital inician una protesta social importante, tomando de rehén al intendente Gorosito. Aparecen también los “piquetes” en el centro de la provincia, inaugurando una nueva forma de protesta. Así se suceden, Senillosa en 1995, Cutral Co y Plaza Huincul en 1997 y Neuquén capital en 1997. Cortes de la ruta nacional 22 que comunica una provincia mediterránea como Neuquén con el litoral y bloqueos de arterias importantes de la ciudad por parte de docentes, padres y desocupados.

El 12 de abril de 1997 muere Teresa Rodríguez, al recibir un balazo de la policía cuando se dirigía a su trabajo y pasó cerca del puente sobre la ruta 17, en la ciudad de Cutral- Có, en momentos en que cientos de personas allí reunidas



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

resistían el avance de la Gendarmería Nacional, secundada por la policía neuquina. El reclamo de los manifestantes era por “pan y trabajo”.

En medio de semejantes acontecimientos, aparece en Neuquén la figura del “Defensor del pueblo” y se organiza la sindicatura provincial. Recordemos que en esta provincia, tan nueva en su constitución, la carta orgánica municipal se comienza a delinear en 1994.

En este contexto de luchas y manifestaciones, se ponen en marcha numerosos subsidios de desempleo como medidas de pacificación y de mejora de las condiciones de vida de la población, cada vez más numerosa, que quedaba por fuera del sistema.

“Ante el incremento de la desocupación en 1995, se reformula el Programa PIT, creándose el Programa de Entrenamiento Profesional (PRENO), con una disminución del monto asignado por beneficiario y la eliminación de las cargas sociales, aumentándose el cupo de beneficiarios. Se generan además nuevos programas de fomento de empleo para el sector público y privado: PRENO, PROAS (Programa de Asistencia Solidaria), FORESTAR (Programa de Forestación), PRONAPAS (Programa Nacional de Pasantías), PEP (programa de Empleo Privado, ASISTIR” (COPADE, 1996).

EL Programa Provincial de Empleo (Ley N° 2128) se inició a partir de agosto de 1995 y tuvo como finalidad paliar la emergencia ocupacional y cubrir la demanda no satisfecha por programas nacionales. Se entregaba originalmente la suma de \$200 a cada beneficiario (el monto se redujo a \$150 a partir de abril de 1996), quienes debía cumplir con las siguientes exigencias: ser desocupados con carga familiar, único sostén de familia, tener dos años de residencia en la provincia en caso de ser argentinos, y cinco en caso de ser extranjeros. A partir del año 1996 se implementaron asimismo los programas Trabajar y Servicios Comunitarios, además de programas de capacitación laboral como el proyecto Joven, proyecto Imagen, proyecto Micro, talleres ocupacionales y Emprender (COPADE, 1996).

Al mismo tiempo que el Estado lanzaba diferentes planes y programas para hacer frente a la grave situación social, el mismo inició un proceso de modernización, descentralización y achicamiento, lo que generó un desplazamiento del mismo en el campo laboral como generador de empleo. Estos cambios y reformulaciones fueron parte de un proceso que, partiendo de un campo laboral en el que el Estado se presentaba como uno de los más importantes segmentos de ocupación de mano de obra y representaba una alternativa para la masa desocupada, se pasó a una situación en la que el mercado laboral se ofrecía sólo para algunos y



en el que el sector privado impuso su lógica, exigiendo niveles de capacitación cada vez más elevados (COPADE, 1996).

Los cortes de rutas, el nuevo rol ocupado por el Estado, el movimiento piquetero y otras manifestaciones de la sociedad neuquina, reflejaron el agotamiento del “Modelo de Renta de los ‘90”, que con su advenimiento produjo en Neuquén una suerte de conflictividad permanente. Eran reacciones contra un modo de crecimiento con altas tasas de desempleo y exclusión.

3.3. La era del 2000 y las particularidades de Neuquén

En 1999 Jorge Sobisch resultó electo nuevamente gobernador provincial. Sin embargo los “vientos de cambio” que arrastraba la Alianza –UCR/Frente Grande a nivel nacional no dejaron de manifestarse en la provincia neuquina. Así es como el radicalismo ganó la intendencia de la ciudad capital y se quedó con el control político de este espacio hasta la actualidad. A pesar de la avanzada optimista que se vivió durante los primeros tiempos, la crisis no tardó en hacerse notar. Problemáticas como la recolección de residuos, los asentamientos informales, la reforma del estado y la puesta en funcionamiento de la sindicatura fueron los motivos que más se hicieron sentir en las protestas.

Por otra parte, las políticas implementadas por Sobisch siempre fueron acompañadas por un halo de situación excepcional, que permitía al gobernador justificar la implementación de ciertas acciones y la no ejecución de otras tantas. *“Las políticas de Sobisch siempre han estado inextricablemente unidas a la idea de situación excepcional. Ya en los albores de su segundo mandato (1999- 2003) exigió la declaración de una amplia ley de emergencia para hacer frente a los serios problemas financieros de la provincia y, principalmente, a la creciente protesta social. Aunque el parlamento provincial no sancionó la emergencia, el gobernador condujo la nave del estado como si tal emergencia hubiese sido convalidada por los legisladores”* (Lizarraga, 2010).

Para el mes de octubre de 2001 se hizo notorio el descontento, y se incrementó el porcentaje del “voto bronca”. En diciembre de ese año, al igual que en el resto del país, en Neuquén la población se manifestaba a través de los cacerolazos, bocinazos y manifestaciones públicas. En los barrios, los saqueos se volvieron moneda corriente. La desocupación en 2002 alcanzó al 20,9%; en tanto para el 2003 el valor bajó al 13,1%. Sin embargo, esta situación se debió a la creación de empleo por medio de subsidios (como contraparte).



Según Taranda (2004) *“11.948 personas, por recibir un subsidio de \$150 y sin ningún beneficio social, estaban registrados como ocupados”*.

Dentro de los desempleados, se sabe a ciencia cierta que ciertos grupos sociales fueron más afectados que otros; entre ellos están los jóvenes. La estructura de la población provincial, en la que destaca la amplia franja joven, hace previsible que año a año éstos se incorporen a la población activa, pero simultáneamente no logren insertarse laboralmente convirtiéndose en desocupados. Existen medidas y programas concebidos como paliativos a esta situación, como los subsidios al desempleo, que provocan un descenso en la tasa de desocupación pero un aumento de la tasa de subocupación (los desocupados de Neuquén cuentan con un subsidio desde 1995, Ley 2128).

En el año 2001 el aglomerado Neuquén- Plottier la pobreza llega al 45% y la indigencia a 19% .Valor mayor a la media de la región y cercana a la media nacional.

En 2003, en medio de numerosos tumultos, alcanzó la presidencia de la nación Néstor Kirchner, en tanto Jorge Sobisch se quedaba nuevamente con la gobernación de la provincia. La intendencia se tiñe otra vez de radicalismo, al quedar por otro mandato el intendente Horacio “Pechi” Quiroga. Esta vez, con el 45% de los votos y tras acordar previamente con el Partido Justicialista, el MID y Recrear.

En los años posteriores, la situación social pareció estabilizarse. Según la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, realizada en 2009, los hogares sin Necesidades Básicas Insatisfechas fue elevado en la provincia para las dos mediciones ubicándose en 90%. Según la encuesta provincial de hogares, para el tercer trimestre de 2011 la tasa de actividad fue del 42,2%, la tasa de empleo del 40,1% y la tasa de desocupación del 5%.

3.4. El contexto de la situación alimentaria

Neuquén tiene uno de los mayores ingresos per cápita de las provincias argentinas, pero sufre de profundos contrastes sociales. Según el PNUD, el ingreso entre ricos y pobres tiene una brecha de entre 25 y 30 veces. Sin embargo, si nos detenemos en un análisis más exhaustivo, podemos observar que más del 6% de la riqueza generada (medida a través del producto bruto



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

geográfico¹⁹) correspondía en 2004 a la explotación de petróleo y de gas. A su vez, esa rama del sector primario es la que genera menos fuentes de trabajo, apenas un 5% de los trabajadores. Si además tenemos en cuenta que los dueños de las empresas que explotan el petróleo no son de Neuquén, podemos concluir que gran parte de la riqueza generada emigra de los límites provinciales e incluso nacionales.

La explotación agrícola, particularmente la frutícola, también es considerada en la región como una actividad económica importante y desde sus orígenes a principios del siglo XX orientada mayoritariamente a la exportación. La provincia cuenta con aproximadamente 30.000 hectáreas con infraestructura básica para la producción (sistema de riego y barrera rompevientos), de las cuales 7.800 hectáreas son de frutales de pepita y carozo, mientras que sólo 500 hectáreas están destinadas a la producción hortícola. El resto se distribuye en cultivo de cereales, forrajeras, frutas finas y otros cultivos (COPADE, 1996).

A pesar de esta importante rama de la economía que se desarrolla en la zona, en la provincia de Neuquén el déficit de producción de alimentos (carnes, frutas, hortalizas, lácteos y derivados) para el autoconsumo es muy alto, en el orden del 92%. Es decir, del total de los alimentos consumidos a diario, un alto porcentaje se adquiere fuera de la provincia, en desmedro de la producción local. Esto es sólo una parte del problema, el otro gran tema es la imposibilidad de acceder a los alimentos, por cuanto su precio es elevado (encarecido muchas veces por los fletes) y los niveles de ingreso de la población son bajos en la población ocupada y sub ocupada, agravándose con los altos porcentajes de desocupación que se registran (COPADE, 1996).

Sin embargo, a pesar del déficit en la producción de alimentos, existen algunas cuestiones que deberían considerarse al momento de planificar la alimentación de comedores comunitarios y escolares, así como los programas alimentarios. La provincia de Neuquén, por historia (país de las manzanas) y productora con un perfil exportador, tiene la facilidad de contar con esta fruta de alto contenido nutricional, que bien puede mejorar la dieta de la población en general. Considerar

¹⁹El *Producto Bruto Geográfico (PBG)*, es igual a la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción, entendiéndose por residente a una unidad institucional que se encuentra en el territorio económico de una jurisdicción y mantiene un centro de interés económico en ese territorio; es decir, realiza o pretende realizar actividades económicas o transacciones a una escala significativa, indefinidamente o durante un período prolongado de tiempo, que normalmente se interpreta como un año. De este modo, el PBG per cápita se entiende como la suma de los valores agregados brutos distribuidos entre el total de habitantes en la jurisdicción en la que se originó dicho valor.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

sólo la producción agrícola para el logro de una adecuada nutrición y el desarrollo económico, sería completamente inexacto, ya que entre la cosecha y el consumo de los alimentos, existe una serie de eslabones que deben estar unidos y funcionando coordinadamente, el manipuleo, elaboración y comercialización de los mismos afecta su precio, disponibilidad, perecibilidad y valor nutritivo (COPAIDE, 1996).

En relación al abastecimiento de alimentos, la escasa producción primaria y agroindustrial de Neuquén, sumada a una creciente demanda de alimentos, determina el ingreso constante de productos provenientes de otras provincias. Para el análisis de estos rubros, se han estudiado las estadísticas proporcionadas por los puestos de barrera sanitaria CIPPA (Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios) que controla los alimentos que ingresan a la Provincia tanto desde el punto de vista sanitario como tributario.

Si observamos las cifras y su evolución entre los años 2001 y 2009, encontramos que, hubo una baja significativa entre el año 2001 y el 2002, debido seguramente a la crisis económica que afectó a nuestro país. A partir del piso alcanzado en dicho año, hasta el 2006 hubo un crecimiento continuo en las cantidades de bienes ingresados de otras provincias. El año 2007 presenta una llamativa baja en todos los rubros, no encontrando explicaciones claras, en tanto en 2008 se recupera la senda del crecimiento. Entre los rubros de mayor volumen se encuentran en primer lugar las bebidas, tanto alcohólicas con distintas graduaciones como no alcohólicas. De estas, el mayor volumen corresponde a las últimas.

De todas maneras, a pesar de que una importante porción de los alimentos son ingresados a la provincia desde otros puntos geográficos, existen en la zona agroindustrias con ciertas características que las hacen particularmente vulnerables a los vaivenes económicos.

“Un somero análisis de las agroindustrias que funcionan actualmente en la Provincia, da cuenta que en su mayoría son artesanales, es decir cuentan con muy poco equipamiento, a veces muy rudimentario, con el mínimo personal (generalmente trabaja la familia) y con un gran esfuerzo para alcanzar un nivel de producción y de comercialización tal que les permita seguir subsistiendo. Así ocurre también con aquellas que poseen características semi-industriales. Los alimentos que se producen son dulces, conservas, quesos de cabra y oveja, chocolate, embutidos, tomate al natural, alimento balanceado, vino y algunas de mayor envergadura como las industrias jugueras y de cubeteado de peras, que



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

poseen una línea de producción continua orientada netamente al mercado externo” (COPADE, 1996).

De igual manera que interesa conocer, someramente, la caracterización de las industrias alimentarias en la zona, es interesante observar la disponibilidad de alimentos existente y los lugares que se han ido consolidando como centros de abastecimiento. En la ciudad de Neuquén se han consolidado zonas comerciales y proveedoras de bienes y servicios y corresponden a lo que se reconoce como “Bajo”, “Alto” y “Oeste” (COPADE, 2007).

Interesa en este estudio en particular la zona comercial del “Oeste”, ya que es la que por cercanía utilizan las familias entrevistadas. La misma es un área en franco crecimiento, y su mayor problema se vincula con la falta de seguridad. Muchos comercios presentes en el bajo también están en el oeste. El rubro de mayor presencia es el de venta de alimentos con el 27%, le sigue indumentaria con el 13%. Las problemáticas en el oeste relacionadas con el entorno urbano tienen que ver con la inseguridad, el congestionamiento del tráfico y la falta de estacionamiento. En relación a la oferta comercial, las problemáticas que aparecen son alquileres elevados, mala imagen de la zona y competencia desleal. Una encuesta realizada desde el Ministerio de Desarrollo Territorial, en relación a los lugares elegidos para la compra de alimentos, el oeste representa un 19%. Al preguntar en relación a la frecuencia de compra en general, en el oeste, un 12% es diaria, un 15% es semanal, un 8% mensual y un 19% esporádica, el resto de los consultados no compra nunca en la zona. Por último, se consultó acerca de los motivos por los cuales las personas elijen la compra en el oeste y aparecen como respuestas: la cercanía al lugar de domicilio, el precio y el hábito o costumbre. (COPADE, 2007).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO IV. Análisis de los programas alimentarios en la ciudad de Neuquén, 1990 - 2010



Capítulo 4: Análisis de los programas alimentarios desarrollados en la ciudad de Neuquén durante el período estudiado

Se desarrolla en la presente investigación un análisis de dos programas alimentarios en particular: el programa municipal “Comer en casa” y el programa provincial “Crecer”, ambos implementados en la primer década del 2000, hasta la actualidad. Esta decisión se toma a partir de que durante la década del noventa existían numerosas estrategias implementadas en la ciudad, tanto por el municipio como por la provincia, muchas de ellas sin llegar a constituirse en programas y superponiéndose en reiteradas ocasiones en acciones y beneficiarios. A partir del año 2000, comienzan a desarrollarse los programas alimentarios tanto municipal como provincial, persiguiendo la finalidad de un padrón único de beneficiarios y la bancarización de los mismos.

4.1. Breve reseña de los programas alimentarios desarrollados durante la década de los noventa en la ciudad de Neuquén

Las políticas y estrategias del Ministerio de Salud y Acción Social de la provincia de Neuquén contaban entre sus objetivos: *“la promoción, integración y desarrollo de la familia neuquina y la atención a grupos poblacionales que se encuentren en situación de vulnerabilidad o daño social”* (Mensaje del Gobernador Felipe Sapag, 1998).

Desde 1995 se hace sentir la descentralización y se incluyen en la participación de los programas a las ONGs. Ese año se caracterizó por múltiples acontecimientos sociales, enmarcados en un contexto de pobreza y desocupación que se agravaba día a día.

El Gobierno Provincial, a través de los distintos Programas Alimentarios Asistenciales, contribuyó a tratar de complementar la alimentación de los sectores de la población más carenciados. Estos programas fueron: Plan Materno Infantil – PMI-, PROSOCO, PROSONU, PRANI, ASOMA, INTA, PRO BIENESTAR, en su mayoría ya mencionados en este escrito. Estos planes y programas realizaban la prestación alimentaria en los siguientes lugares: comedores de iglesias de diferentes cultos, hogares de menores, hogares diurnos, albergues familiares, bolsones alimentarios, comedores comunitarios, madres cuidadoras, jardines maternos, comedores, huertas y granjas escolares y unidades de acción familiar.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Del total del Gasto social en 1995, \$58.519.660 fueron asignados a asistencia directa. De este monto, un 11,5% se destinó a la entrega de leche y de alimentos y dinero a los comedores comunitarios (COPAIDE, 1996).

En esta etapa, caracterizada por una fuerte descentralización, las transferencias de la administración central y de organizaciones descentralizadas a las diferentes acciones destinadas a la alimentación fueron numerosas: ayuda solidaria a mayores 170 mil pesos, refuerzo PRANI 456 mil pesos, PMI 1008 mil pesos, Ayuda Social Directa 1454 mil pesos, PROSONU 959 mil pesos, comedores escolares 39 mil pesos. En la ciudad se implementaban en simultáneo estos programas nacionales con diferentes objetivos, modalidades y beneficiarios.

El programa PRANI (de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación) perseguía el objetivo de mejorar las condiciones de vida de niños de 2 a 14 años, nutricionalmente vulnerables, pertenecientes a hogares socioeconómicamente desfavorecidos, mediante un aporte complementario de alimentos y apoyo a la educación básica para prevenir y/o disminuir la desnutrición y favorecer el desarrollo infantil. En la ciudad de Neuquén comenzó a implementarse en el año 1996 y en 1998 tenía un total de 7167 beneficiarios de 2 a 5 años.

La composición de los menús aportados en los comedores era variable y sujeto a las condiciones particulares de cada centro. *“Las dietas son elaboradas por personal técnico de la provincia, el cual es escaso. Para esta tarea, la Provincia cuenta con dos nutricionistas, una en el Ministerio de Educación y otra en el de Acción Social, no pudiendo cubrir todas las tareas que el área requiere. Los menús, deben adaptarse a la infraestructura y recursos humanos existentes en cada comedor. Los alimentos secos tales como cereales y legumbres son utilizados diariamente como fuente principal de calorías, complementando con proteínas de alto valor biológico (carne, leche), grasas en forma de aceite. La incorporación de hortalizas frescas muchas veces resulta dificultoso, por su elaboración más compleja y falta de hábito en el consumo”* (Red de Seguridad Alimentaria de Neuquén, 1996).

Durante la década de los noventa, en la ciudad de Neuquén existían 46 comedores dependientes de la provincia, con alrededor de 15.500 beneficiarios. Según la directora provincial de comedores, Isabel Mosna, *“el menú dispuesto para los merenderos, compuesto por una lista de platos básicos, era variable y estaba sujeto a la creatividad del responsable del establecimiento”*. Esta situación, si bien permitía flexibilidad, daba cuenta de una de las problemáticas a tener en cuenta en los comedores, como es la escasa planificación de las comidas a



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

servirse. Esto generaba, a su vez, un variado aporte dependiendo del lugar y la cocinera que tocaba.

Además del menú, se entregaba a las familias una caja de víveres que complementaban su alimentación. La composición de la dieta básica de los comedores comunitarios era de 50%, 30% y 20%. Delia Nin, nutricionista del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, sostenía que *“en el menú de los comedores se trata de cubrir más del 50% de las necesidades calóricas de los chicos, las proteínas de alto valor biológico, como carne y huevo, van a estar en el almuerzo. En promedio son unas 1400 calorías. Distribuimos 50% de hidratos de carbono, 30% de grasas y 20% de proteínas”*.

En la ciudad se comenzaría entonces a trabajar con la transformación de comedores a centros de cuidado infantil (CCI). Luego de 3 años de implementación del programa se construyeron en Neuquén capital 4 CCI (Cordón Colón, Alto Godoy, Hipódromo y Barrio 192 viviendas) en áreas de alto nivel de vulnerabilidad. Se realizaron asimismo 46 talleres de capacitación en nutrición y desarrollo infantil y se equiparon con material didáctico y elementos de cocción los comedores de 6 barrios de la ciudad.

El Programa Nutricional Comunitario (PRO-NU-CO) proveía víveres secos y frescos a comedores comunitarios instalados en sectores sociales de vulnerabilidad nutricional, localizando grupos de riesgo socioeconómico como niños, ancianos y embarazadas. Se desarrolló desde el año 1991 y a fines de los noventa tuvo una importante alza en el número de beneficiarios debido al incremento de la desocupación. Si bien el programa se implementaba desde la Subsecretaría de Acción Social de la provincia, el municipio era el encargado de la ejecución del mismo. Existían 3725 beneficiarios que asistían a 41 comedores en la ciudad (28 a cargo de la Subsecretaría de Acción Social y el resto a cargo del municipio).

El programa “Creciendo fuertes y sanitos” consistía en un refuerzo nutricional destinado a niños en situación de riesgo social y nutricional, principalmente aquellos que presentaban desnutrición y bajo peso. Comenzó a funcionar en 1996 y contó con 2265 niños beneficiarios.

El programa “Ayudando a Crecer” era un refuerzo para 60 niños con bajo peso, de lunes a domingo, implementado en los barrios San Lorenzo Norte y Belén los que se encuentran en la zona oeste de la ciudad y presentan elevada vulnerabilidad.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El programa “Pan y Pan” surgió en 1996 y consistía en que pequeños grupos de familias amasaban el pan para sus hijos. Los grupos eran constituidos por afinidad. Se otorgaban insumos a diez familias para amasar el pan por seis meses, con profesores técnicos. Luego de ese año, los grupos se autogestionaron por un tiempo pero en la actualidad el programa ya no se desarrolla.

El programa “Sembrar” se inició en 1997, persiguiendo el objetivo de construir viveros comunitarios que permitieran formar huertas propias, asegurarse alimentos vegetales, mejorar la dieta cotidiana y disminuir los riesgos de desnutrición. En Neuquén capital se realizaron 23 invernaderos, con un total de 17.500 beneficiarios.

Las “semillas de vida” fue un programa que se implementó con la finalidad de que las familias pudieran cocinar más barato y mejorar el rendimiento nutricional. Desde este programa se incorpora al bolsón de alimentos un paquete de porotos de soja, el cual no tuvo gran acogida entre los beneficiarios a pesar del importante impulso otorgado a la acción. La entrega de soja se acompañó de capacitaciones para la elaboración de productos de soja, con el fin de que aprendieran su manejo para incorporándola a la alimentación cotidiana.

El programa “Granja familiar para el desarrollo local” consistía en la entrega de gallinas a familias numerosas de escasos recursos, asistidos con víveres secos en los barrios Villa Ceferino, ubicado en una de las zonas más conflictivas de la ciudad por los elevados índices delictivos.. Se entregaron 1000 gallinas a 200 familias en el año 1997.

El INTA también desarrolló sus programas en la ciudad, trabajando en las huertas orgánicas familiares y comunitarias. *“Los objetivos perseguidos al llevar a cabo las huertas orgánicas familiares son: tratar de completar la alimentación de sectores de menores ingresos a través de la autoproducción de alimentos de pequeña escala, procurar una dieta más balanceada, mejorar la distribución del gasto familiar en alimentos”* (Red de Seguridad Alimentaria de Neuquén, 1996). Las huertas escolares orgánicas fueron útiles en la enseñanza y la educación en materia de nutrición. Estas huertas eran manejadas desde el Consejo Provincial de Educación a través del Departamento de Nutrición. Según datos proporcionados por el INTA–Prohuerta, en 1996 existían 2047 huertas familiares en el departamento Confluencia, dentro del cual se encuentra la ciudad capital y su área de influencia.



El Departamento de Emergencia Social Provincial, por su parte, implementaba el subprograma de asistencia nutricional a los que requerían dietas especiales o no pudiesen procurarse sus alimentos.

El Programa Alimentario "Nutrición Infantil" estaba destinado a los niños de 2 a 5 años que acudían a los comedores infantiles y a las madres cuidadoras de las familias con pocos recursos. El aporte consistía en la entrega mensual de una caja de víveres secos (1 por niño y no más de 2 por familia). El programa se descentralizó de la Nación al Municipio.

En este marco de situación, que comienza a configurarse en Neuquén a mediados de la última década del siglo XX, casi en concordancia con lo ocurrido a nivel nacional, se produce una "explosión" de programas cuya estrategia central es la asistencia. El tradicional Departamento de Emergencia Social ya no puede cubrir la creciente demanda. Entre 1998 y 2000 existían en Neuquén 11 programas asistenciales, siete de ellos tenían como destinatarios a mujeres embarazadas y niños. Los cuatro programas restantes estaban enfocados en la tercera edad. Estos programas convivían con los comedores escolares y las entregas de leche en escuelas y espacios públicos. Todos se caracterizaron por la complementariedad, la fragmentación y la superposición de recursos.

4.2. Programa Provincial Crecer

4.2.1 Estudio del diseño

Inicios del programa

Durante el año 2003 comienza a implementarse en la provincia el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), financiando una de sus líneas de acción: las transferencias a las familias. Sin embargo, el Plan Provincial de Seguridad Alimentaria ya existía en Neuquén con anterioridad al PNSA, por lo que los fondos brindados por la Nación fueron utilizados para financiar una de sus líneas de acción considerada como estratégica.

Se suscribe un convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y a partir de ese momento, el Plan Provincial es implementado por la Dirección general de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Neuquén.



Objetivos

“El plan directriz para el desarrollo social de la provincia del Neuquén, incluye entre sus programas el plan provincial alimentario nutricional Crecer, el cual plantea la promoción de la educación alimentaria nutricional, las prestaciones asistenciales que permitan un adecuado acceso a los alimentos, el fortalecimiento de los niveles de intervención local en la temática alimentaria y nutricional y el apoyo a proyectos productivos locales que faciliten la disponibilidad de alimentos” (Informe de gestión del Gobernador de la provincia de Neuquén, 2011).

Si bien a nivel provincial no existe una explicitación concreta de los objetivos del PPSA ni de la Tarjeta Crecer, en los discursos tanto del gobernador como de los funcionarios encargados del programa puede reconocerse una similitud con los objetivos propuestos por el PNSA. Según la Ley 25.724, el PNSA persigue el objetivo de cumplir con *“el deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”*. Entre los objetivos específicos pueden enumerarse: brindar asistencia alimentaria del hogar, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados.

Todos estos objetivos concuerdan con las líneas de acción desarrolladas por la provincia.

Beneficiarios

La cobertura de la Tarjeta Crecer se limita a las ocho localidades más grandes de la provincia entre las que se encuentra la ciudad de Neuquén. El criterio de priorización utilizado para la selección de los beneficiarios es la tasa de indigencia.

En sus inicios, los beneficiarios incluían a los grupos familiares compuestos por adultos mayores de 60 años y/o con miembros menores de 14 años, discapacitados y embarazadas. Sin embargo, a partir de 2009 se acuerda con el Municipio de la ciudad para no superponer los beneficios y la provincia se quedará con el grupo de adolescentes de 14 a 18 años y con las personas con patologías (excepto celiacía).



Estrategias implementadas

“En el marco del Plan Provincial de Seguridad Alimentaria, y en concordancia con el objetivo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria de posibilitar el acceso de la población en estado de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada y suficiente, se implementa desde el año 2009 la tarjeta alimentaria crecer (TAC) en la provincia de Neuquén. Esta modalidad que reemplaza al módulo de alimentos de víveres secos, permite efectuar transferencias de ingresos a los hogares con vulnerabilidad social, económica y alimentaria, a través de una tarjeta social con tecnología de banda magnética para la adquisición de alimentos” (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Neuquén, 2013).

La tarjeta Crecer consiste en la transferencia mensual a las familias beneficiarias del programa, de un monto que va desde los \$70 a los \$205. La tarjeta es emitida por el Banco Provincia del Neuquén y no tiene costo alguno. La finalidad de la misma es la compra exclusiva de alimentos y puede utilizarse en cualquier comercio adherido a esta red bancaria. Los requisitos solicitados son: un seguimiento dietario, de vacunación y de hijos en edad escolar de todos los usuarios. La financiación es conjunta entre la Provincia, el Estado Nacional y los municipios con capacidad contributiva. Además se crea un padrón único de beneficiarios junto a la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Diario Río Negro, 2012).

El Plan provincial de seguridad alimentario, que fue rediseñado a partir de 2009, se apoya en un concepto integral y amplio de lo familiar y comunitario como espacios de promoción y fortalecimiento de vínculos solidarios que trascienden la emergencia y mejoran la calidad de vida. En este marco, se implementa la tarjeta alimentaria crecer y las prestaciones en diversas modalidades (almuerzo y patología). También como una modalidad de asistencia directa en centros de alimentos y merenderos (Informe de gestión del gobernador de la provincia de Neuquén, 2011).

El ministro de desarrollo social, asegura que *“la bancarización y descentralización hace de la tarjeta Crecer un sistema transparente que llega a toda la provincia y directamente a las manos de los beneficiarios. No se trata sólo del plástico; como contraprestación se brinda capacitación en nutrición, se requieren calendarios de vacunación y educación de las personas a cargo de los titulares de derecho y además se incentiva el consumo local y regional”.*

Entre las líneas de acción del programa, además del aporte monetario, se encuentra la capacitación en nutrición y el fortalecimiento comunitario. Tal fue el



caso del proyecto denominado “formación de multiplicadores en alimentación saludable”, cuyo propósito fue desarrollar en las personas la capacidad para identificar sus problemas alimentario-nutricionales, sus posibles causas y soluciones y actuar en consecuencia con el fin de mejorar el estado nutricional personal, familiar y de la comunidad, con espíritu de autorresponsabilidad, autocuidado y autonomía (Informe de gestión del gobernador de la provincia de Neuquén, 2011).

Sistemas de evaluación

Desde la Dirección Provincial se lleva registro de los legajos de las familias beneficiarias, en las cuales pueden encontrarse las principales características de los núcleos familiares con todos sus antecedentes. Estos legajos son enviados desde la Dirección al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y son utilizados para realizar los cruces de información con el SyNTIS y ANSES, así como también con la Dirección de Capacitación y Empleo.

La única evaluación realizada del programa fue acerca del funcionamiento de la bancarización de las prestaciones monetarias y no se encuentra disponible.

Principales logros y dificultades vinculadas al programa

La bancarización significó un importante avance en cuanto al empoderamiento de los titulares, obviando los intermediarios.

Sin embargo, la distribución geográfica del programa sólo en las principales ciudades de la provincia y la falta de evaluaciones nutricionales de los beneficiarios, imposibilita el avance en pos de objetivos más contundentes que permitan fortalecer la seguridad alimentaria de la población.

Tipos de relación

El tipo de relación que prepondera, desde el discurso y desde el paradigma en el cual se posicionan quienes llevan adelante el programa, es la relación administrador/ sujeto. Enmarcado en una relación de poder jerárquica que basa su vinculación en la administración del dinero y la regulación y sanción en base a la norma establecida.

Lógica de actuación

La Tarjeta Crecer opera con una modalidad de alto grado de gestión descentralizada. La lógica de actuación al interior del programa es de carácter coordinado y de cooperación.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Los efectores, que pueden ser centros de promoción o centros de alimentos llamados también agentes comunitarios, son los encargados de la implementación del programa, mientras que el nivel provincial se responsabiliza de la auditoría y la transferencia de fondos.

Las ONG detectan posibles titulares y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se ocupa de brindar capacitaciones, aprobar propuestas de proyectos y auditar rendiciones.

Dos cuestiones para destacar son, por un lado, la escasa coordinación existente a nivel de la ciudad de Neuquén con los programas municipales vigentes relacionados con alimentación y nutrición; por otro, el mejoramiento en el vínculo entre la Dirección y los efectores, lo que posibilitó un mayor empoderamiento y visibilidad de los mismos.

Administración

El tipo de administración es regulador, sancionador e inspector. Se encarga de controlar el adecuado funcionamiento de las tarjetas bancarias, de conocer si efectivamente las compras de alimentos han sido correctamente realizadas según lo estipulado y si los titulares cumplen con los requisitos dispuestos por el programa. Si bien se consideran los proyectos originados desde los ámbitos comunitarios, la realidad es que en la práctica estos no promueven ni efectivizan.

Relación de poder o influencia

Los titulares se consideran sujetos de derecho en la teoría y desde el discurso. Sin embargo, al momento de las acciones concretas la relación es jerárquica. Lejos de esta lógica se encuentra la consideración de titulares como ciudadanos y efectores como representantes.

Valores y normas

Lo que prepondera en las relaciones es la autoridad jerárquica, con un fuerte ejercicio de la responsabilidad administrativa. Esta situación se visualiza al no evaluarse procesos ni considerarse momentos de consenso y participación a nivel comunitario.

Interesa, en este programa en particular, que los montos designados a las familias lleguen en tiempo y forma y que sean utilizados para la compra de alimentos. En ningún momento han sido consultados los titulares acerca de la adecuación del monto o de los alimentos considerados para el consumo.



4.2.2. Estudio de la Implementación

Periodicidad

La periodicidad del programa es de tipo mensual y estos lapsos de transferencia son cumplidos en tiempo y forma; del 1 al 10 de cada mes se deposita el dinero para ser utilizado en la compra de alimentos.

Flexibilidad

El caso de la Tarjeta Crecer es un programa de tipo rígido, ya que existen montos predeterminados que no pueden modificarse al considerar cuestiones particulares. Incluso, los montos se modifican a nivel central en la administración provincial y nada tienen que ver con estas decisiones los efectores.

Heterogeneidad

La implementación de la Tarjeta Crecer obvia por completo el trabajo en red existente con antelación a la implementación del programa. Al no analizar en los actores las expectativas de colaboración, los puntos de vista sobre las problemáticas a resolverse y las experiencias en trabajo en red, considera a los titulares y a los barrios como una masa homogénea.

Personalización

Existe una marcada indiferencia a las realidades diversificadas que atraviesan los titulares de diferentes barrios e incluso del mismo barrio. La rigidez con que se encaran los procesos impide implementar variaciones o modificaciones a los lineamientos generales, lo que genera un alejamiento paulatino de los titulares en relación a los efectores.

Proximidad de las acciones

Interesante sería en el programa dar mayor voz a la comunidad donde se desarrollan las acciones. Las decisiones son tomadas a nivel central y es casi nulo el aporte de los referentes barriales y de la comunidad en sí.



4.3. Programa alimentario Municipal Comer en Casa

4.3.1. Estudio del diseño

Inicios del programa

Este programa fue diseñado íntegramente por el Municipio y financiado por Nación. Ganó numerosos premios a la gestión municipal ya que se anticipó al resto del país.

Cuando comenzó a implementarse, en el año 2000, el número de beneficiarios era alrededor de 30.000. En el período 2001-2010, los programas municipales de asistencia social financiados exclusivamente con fondos propios contaban con un rango de entre 12.000 y 28.000 beneficiarios, mostrando su valor más abultado en 2003 y 2005 y el más bajo en 2006 y 2007, el cual fue incrementándose a partir de entonces hasta el año 2010 (Observatorio Socioeconómico y Laboral, 1998-2010).

Objetivos

El plan busca contribuir al Desarrollo Humano y Social, articulando acciones que apunten al mejoramiento del estado nutricional de la población que presenta mayores indicadores de vulnerabilidad social; así como dotar de conocimiento a la comunidad con el objetivo de mejorar la calidad de vida mediante la educación. En este contexto, la municipalidad brinda un complemento alimentario preservando la dignidad e integridad del ámbito familiar, como auténtico espacio de desarrollo y contención, fortaleciendo las responsabilidades y vínculos familiares y favoreciendo el espacio de comensalidad familiar. (www.muninqn.gov.ar, junio 2011).

Entre sus objetivos fundamentales pueden enumerarse: seguridad alimentaria nutricional, integración del ámbito familiar, fortalecimiento de los vínculos familiares, parentalidad responsable y desarrollo integral del niño.

Beneficiarios

Consultando la página oficial de la Municipalidad, en el sector del programa Comer en Casa se describe el mismo como un programa de seguridad alimentaria en el que se entrega una tarjeta magnética de acreditación mensual para la adquisición de alimentos. Pueden realizar el trámite las familias en situaciones de exclusión, indigentes o pobres, con hijos menores de 14 años; adultos mayores de 60 años o con un porcentaje de discapacidad mayor al 76%; o enfermos celíacos.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

En 2009 se logra articulación con la provincia. El Municipio queda a partir de allí a cargo de los niños hasta 14 años, embarazadas, adultos mayores de 60 años con vulnerabilidad social y personas con celiaquía.

Estrategias implementadas

El programa se aplica en dos ejes fundamentales: la asistencia alimentaria (a través de la tarjeta social Comer en Casa) y el fortalecimiento comunitario e institucional que apunta a empoderar a las personas, a las familias y a la comunidad, brindando herramientas y conocimientos mediante acciones de prevención y promoción.

En los inicios del programa, la asistencia alimentaria se presentaba en cuatro modalidades de entrega: Módulo I con entrega de un ticket mensual de \$70, Módulo II con un ticket mensual de \$115, Módulo III con un ticket mensual de \$170 y Módulo Abuelos con un ticket mensual de \$55. Además se agregaba un plus de \$15 por cada niño escolarizado que debían utilizarse para la compra de yogur entero, leche entera en polvo, mermelada y/o copos de maíz no azucarados.

El Módulo I se asigna a los hogares con 1 o 2 niños menores de 14 años; el módulo II a hogares con 3 o 4 niños menores de 14 años; el módulo III a hogares con 5 o más niños menores de 14 años; y el módulo Abuelos a hogares con un adulto mayor de 60 años. Los alimentos incluidos en el esquema de compra son: aceite, acelga, arroz, azúcar, calabaza, carnes, fideos, harina, huevos, leche, naranjas, papa, polenta, zanahoria (Plan Comer en Casa, 2005).

Para el año 2008 se realiza una modificación y liberación del esquema de compra. Esta situación se debió a que el valor monetario que se otorgaba había quedado desactualizado, por ese motivo se implementan algunos cambios a fin de subsanar el escaso aporte económico que se estaba efectuando. *“La asistencia económica pasó de los \$140 a los \$285. La modalidad para las personas con celiaquía contempla un monto fijo de \$275. Otro de los cambios introducidos fue la configuración del monto percibido, dejando fijas las contribuciones de Nación y el municipio firmante para que la Provincia aporte el resto. Además de tener toda la documentación al día, los beneficiarios deben asistir a las capacitaciones dictadas en el marco del Plan Alimentario y utilizar el monto acreditado en su totalidad”* (Yenny Fonfach, 2010)

“En 2008, se visualizó la descentralización fuerte. Hasta el año 2000 funcionaban en los barrios los comedores comunitarios, estos espacios van sufriendo una transición paulatina. En el 2000 se entregaban módulos alimentarios, en 2001 se



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

implementan los tickets sociales y en el 2009 se pasa a la tarjeta social. Por lo tanto los espacios que antes se usaban como comedores pasan a ser los Centros Integrales” (Lic. Julieta Del Campo, 2011).

El esquema de compras vuelve a mutar, pero ahora se ajusta en función de las Guías Alimentarias Argentinas.²⁰

Este programa nace como una estrategia de fortalecimiento, educación y contención; por lo tanto no concluye en la entrega de tickets e incentivos. Existían diferentes actividades complementarias, entre ellas la atención médica a los beneficiarios, a través de un consultorio móvil; las capacitaciones y charlas informativas coordinadas con el Colegio Médico de Neuquén; el Programa Dientes Sanos destinado a la prevención y control de salud bucal de los beneficiarios; el Programa Prótesis para los Abuelos destinado a adultos mayores; la Copa de leche como refuerzo nutricional brindado en los Centros Integrales para toda la comunidad; los talleres de capacitación de economía doméstica con elaboración de recetas para optimizar los recursos alimentarios brindados a través de los tickets: talleres de repostería, telar, costura, tejido, carta pesta, muñequería, calado en madera, elaboración de jabones y velas, reciclado de papel, crochet, elaboración de panificados y plástica, diseño de recetarios, promoción de talleres de economía doméstica en los supermercados TOPSY y talleres de educación alimentaria nutricional (Rossi, 2005; Artaza, 2011).

Entre las actividades especiales se encontraban: los talleres de educación nutricional, apoyo escolar para niños, gimnasia, taekwondo, danzas árabes, ropero comunitario, escuela para adultos, clases de guitarra, cultura mapuche.

También se implementaron las fichas sociales, cargándose un total de 3558 fichas correspondientes a hogares beneficiarios menores de 14 años de edad y embarazadas. El 61% de los hogares asistidos fue entrevistado, ya que muchas de las fichas realizadas correspondían a hogares que luego fueron dados de baja.

Se avanzó en el desarrollo de un sistema informático, donde se cargaron los datos de todos los beneficiarios del Programa Comer en Casa. En el transcurso de 9 meses, se efectuaron un total de 237 consultas médicas, en los 17 centros integrales pertenecientes a la Municipalidad de Neuquén. En promedio se

²⁰ Las Guías Alimentarias para la Población Argentina fueron publicadas en el año 2000. Han sido elaboradas por profesionales de la nutrición y la salud con el objetivo de educar a la población en hábitos nutricionales saludables sin hablar en términos técnicos. Las Guías proporcionan 10 mensajes saludables y entre ellos incorporan la comensalidad familiar y el encuentro y diálogo con los demás al momento de las comidas.



realizaron 26,3 controles médicos por mes; 1,19 por día a los adultos mayores (Rossi, 2005).

Sistemas de evaluación

La Dirección de infancia, adolescencia y familia es la encargada de coordinar todos los talleres que se implementan en los barrios.

Si bien existen diversas evaluaciones de procesos y resultados desarrolladas desde el Municipio, no se accede a las mismas. Entre las evaluaciones enumeradas en los informes de gestión del programa se encuentran las encuestas de satisfacción a los beneficiarios para conocer cuáles eran las demandas en relación a temáticas a incorporar a los talleres.

Durante el año 2005 se evaluaron los talleres nutricionales aunque sólo se pudo acceder al registro de asistencia, el cual da cuenta de un total de 545 asistentes (Rossi, 2005).

También se realizaron evaluaciones antropométricas de los beneficiarios, informes de situación de las cocinas de los centros integrales y análisis del aporte nutricional de los módulos del programa comer en casa. Lamentablemente no se pudo acceder a los resultados de los mismos, debido a que desde la Secretaría informan que no han sido tabulados los datos.

Principales logros y dificultades vinculadas al programa

Entre los logros del programa pueden enumerarse la elaboración de un padrón único de beneficiarios realizado junto a la Provincia, como así también el conocimiento por parte de la población beneficiaria sobre las Guías Alimentarias Argentinas.

“Los padrones son elementos muy importantes, porque con ellos no sólo le daremos transparencia, sino que fortaleceremos la atención solidaria entre ambas instituciones del Estado, para pasar de una supuesta cooptación electoral, a una situación de resolución del problema alimentario”, sostuvo Farizano, intendente de la ciudad de Neuquén durante 2010” (La Mañana de Neuquén, 2008).

La bancarización de los beneficiarios, si bien permitió ordenar de alguna manera el aporte monetario aportado por la Provincia y el Municipio, tuvo gran resistencia por parte de la población.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“La provincia y el Municipio unificarán los planes sociales que reciben de la Nación, como parte del convenio para evaluar la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que permitirá cambiar la modalidad de tickets que emplean actualmente ambas instituciones a una tarjeta magnética” (La Mañana de Neuquén, 2008).

El año 2009 llega con numerosos cambios y mucha resistencia por parte de la población destinataria. Se incorpora la tarjeta social que viene a suplantar a los tickets y a bancarizar a este amplio sector de la sociedad. También en esos momentos se articulan acciones con la provincia, ya que tanto ésta como el municipio obtenían los fondos de Nación y se obliga a ambas a trabajar mancomunadamente en busca de un registro único de beneficiarios.

“Hubo mucha resistencia en el cierre de comedores y en la utilización de las tarjetas, pero se logró. Antes iba toda la familia, se tenía un contacto diario y se podían detectar más situaciones de vulnerabilidad” (Lic. Liliana Artaza, 2011).

Tipos de relación

Las entrevistas realizadas a las coordinadoras del programa concuerdan en la manera de referirse a los titulares de derecho. Ambas acuerdan en que se denominan desde el programa como usuarios. Esta situación posiciona al Estado Municipal, mediante el programa Comer en Casa, como proveedor. La relación usuario/ proveedor encierra un tipo de administración dónde la acción es prestar un servicio.

Lógica de actuación

La organización interna de la Secretaría de Desarrollo Social sufre numerosas mutaciones hasta quedar conformada por las siguientes cinco direcciones: Dirección de infancia, adolescencia y familia, Promoción y prevención de la salud, Dirección de abordaje territorial, Atención y desarrollo del adulto mayor y Dirección de intervención y asistencia directa. Cada una de ellas tiene objetivos orientados a la prevención y promoción, buscando el desarrollo integral de la persona como fin último. Trabajan mancomunadamente, sin embargo cada una lleva adelante proyectos propios.

Esta situación, si bien reorganiza las funciones en relación a las actividades que se venían desarrollando, implica cambios de directores y de estrategias en cada una de las áreas. En palabras de las mismas directoras *“cada uno que ingresó acá*



quiso borrar todo y arrancar de nuevo (...) nunca se toma en cuenta lo bueno que se estaba haciendo antes y se empieza de cero” (Artaza, 2011).

En el marco del programa Comer en Casa se trabaja con los 17 centros integrales, espacios municipales distribuidos en diferentes barrios vulnerables de la ciudad, creados para promover la participación comunitaria a través de actividades de prevención, promoción e inserción social que ofrecen a los niños y sus familias contención en su propia comunidad. Estos centros integrales dependen de los Centros de Inclusión Ciudadana que en la actualidad son tres en la ciudad.

Administración

En sus inicios el programa Comer en casa dependía de la Dirección Municipal Plan Comer en Casa, que a su vez integraba la Subsecretaría de Acción Social. El programa se diseñó desde el Municipio pero se financiaba desde Nación. Un pequeño aporte se realizaba desde el Municipio, lo que permitía una cierta flexibilidad en las acciones. Luego el programa se financia íntegramente desde la Nación sin ningún aporte de otro origen.

Relación de poder o influencia

Al visualizarse los titulares de derecho como usuarios, el Estado aparece como un proveedor de servicios y/o bienes y por lo tanto la relación que se establece entre ambos es un intercambio de tipo mercantil.

Valores y normas

En este caso se persigue en todo momento el logro de la eficiencia y la eficacia del programa. Interesa que los titulares del programa logren sus expectativas, siempre y cuando también se logren los objetivos del programa y no se obstaculicen los procesos propios del desarrollo de las actividades propuestas.

En este sentido, se pueden resaltar las actividades comunitarias desarrolladas durante mucho tiempo sin asistencia por parte de los beneficiarios, que no partían de necesidades propias sino que más bien resultaron impuestas y por lo tanto poco exitosas.



4.3.2. Estudio de Implementación

Periodicidad

El depósito de dinero se realiza mensualmente y la presentación de tickets de compra se efectúa los últimos días de cada mes. Este momento es el que comparten los integrantes de programa con el personal de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal.

Luego, existen los talleres comunitarios que no tienen una periodicidad determinada, exceptuando las actividades relacionadas con el deporte que se efectivizan semanalmente.

Flexibilidad

Durante el año 2000, a pesar de que los fondos para el programa provenían de la Nación, un porcentaje era aportado por el Municipio. Esto permitía tener una mínima flexibilidad en cuanto a agregados en la asistencia o proyectos extras que se implementaban.

En la actualidad esto no ocurre; por el contrario, el aporte es muy magro no logrando cubrir las necesidades mínimas de quienes reciben el programa.

Personalización

El programa es rígido en cuanto a la asistencia alimentaria. Existen montos muy difíciles de modificar y los requisitos para ingresar al programa son imprescindibles.

Sin embargo, las estrategias comunitarias han ido mutando a lo largo de los años de implementado el programa y se han podido incluir las demandas de los pobladores de los barrios a los cuales se asiste.

Muchas de las actividades que en la actualidad tienen mayor participación han sido fruto de la demanda de los propios beneficiarios. Actualmente los talleres son en función de los pedidos de la gente de los barrios. La actividad que capta la mayor participación es Hockey femenino. Se cambia la estrategia, entonces los talleres de nutrición se implementan en estos ámbitos. Se utiliza el grupo cautivo, y se le da un giro al taller incorporando la nutrición en el deporte.



Proximidad de las acciones

La mayor parte del programa transcurre en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio. Allí se realizan los controles, las modificaciones y planificaciones de acciones a llevar a cabo en la comunidad.

Actualmente, los momentos de encuentro con los destinatarios del programa “Comer en Casa” son al momento de la entrega de tickets en los Centros Integrales, que son los últimos días de cada mes. También hay estudiantes de servicio social que hacen auditorías sociales que consisten en el seguimiento de las familias que ya están en el programa y también se encargan de los ingresos al mismo.

4.4. Impacto de los programas alimentarios Crecer y Comer en Casa en relación a la brecha de pobreza e indigencia

El siguiente ejercicio de simulación se realizó con la finalidad de conocer en qué medida la aplicación de los programas alimentarios han significado en los beneficiarios una modificación de sus situaciones de carencia.

Se han considerado los datos obtenidos en las entrevistas en profundidad de las veinte familias visitadas. De allí se han recabado la composición familiar y las edades de cada uno de los integrantes de las familias. Por otra parte, se han tomado los valores de ingresos mensuales declarados por los entrevistados a fin de tener una aproximación a la brecha de indigencia y pobreza de ese momento.

En un primer estudio se compararon los ingresos provenientes de los programas alimentarios (municipal y provincial) con la canasta básica alimentaria y la canasta básica total. Luego, se sumó a los aportes de los programas alimentarios los ingresos mensuales declarados por las familias y esto se comparó nuevamente con la canasta básica alimentaria y la canasta básica total.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

4.4.1 Cuadro de datos de las familias entrevistadas

	Familia 1	Familia 2	Familia 3	Familia 4	Familia 5
Composición	varón (31 años) mujer (28 años) hijo (10 años) hijo (8 años) hija (2 años)	Mujer (32 años) Varón (58 años) Hijo (5 años) Hijo (3 años)	Varón (30 años) Mujer (25 años) Varón (60 años) Hija (4 años) Hijo (2 años)	Varón (33 años) Mujer (70 años) Hijo (16 años) Hija (8 años) Hija (6 años)	Varón (59 años) Mujer (57 años) Hija (5 años) Hija (2 años)
Valor energético mensual	307.200	237.300	299.400	327.900	233.100
Unidades consumidoras por adulto equivalente	3,79	2,93	3,69	4,04	2,87
Canasta Básica Alimentaria	1.642,05	1.269,45	1.598,73	1.750,37	1243,46
Canasta Básica Total	3.333,38	2.576,99	3.245,43	3.553,26	2.524,22
	Familia 6	Familia 7	Familia 8	Familia 9	Familia 10
Composición	varón (40 años) mujer (29 años) hijo (6 años)	Mujer (35 años) Hija (7 años) Hija (4 años) Hijo (2 años)	Varón (34 años) Mujer (31 años) Hijo (2 años) Hija (6 meses)	Varón (42 años) Mujer (39 años) varón (44 años) Hijo (13 años) Hija (8 años)	Varón (37 años) Mujer (35 años) Varón (35 años) Varón (32 años) Hija (4 años) Hija (2 años)
Valor energético mensual	192.300	210.600	208.200	357.900	395.100
Unidades consumidoras por adulto equivalente	2,37	2,59	2,57	4,42	4,87



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Canasta Básica Alimentaria	1.026,83	1.122,14	1.113,78	1.915,00	2.109,98
Canasta Básica Total	2.084,46	2.277,96	2.260,37	3.887,48	4.283,26

	Familia 11	Familia 12	Familia 13	Familia 14	Familia 15
Composición	varón (30 años) mujer (31 años) hijo (5 años) hijo (2 años)	Varón (37 años) Mujer (35 años) mujer (62 años) Hija (9 años) Hijo (2 años)	Varón (46 años) Mujer (43 años) Hija (10 años) Hija (4 años)	Varón (48 años) Mujer (45 años) Mujer (70 años) hijo (15 años) Hijo (13 años)	Varón (44 años) Mujer (43 años) Hijo (14 años) Hija (12 años)
Valor energético mensual	233.100	292.200	251.700	347.700	277.800
Unidades consumidoras por adulto equivalente	2,87	3,60	3,10	4,30	3,43
Canasta Básica Alimentaria	1.243,46	1.559,74	1.343,11	1.863,02	1.486,08
Canasta Básica Total	2.524,22	3.166,27	2.726,51	3.781,94	3.016,75
	Familia 16	Familia 17	Familia 18	Familia 19	Familia 20
Composición	varón (46 años) mujer (45 años) varón (75 años) hija (16 años) hijo (14 años)	Varón (50 años) Mujer (47 años) Hijo (20 años) Hija (17 años)	Varón (37 años) Mujer (35 años) Hija (6 años) Hija (1 año)	Varón (66 años) Mujer (65 años) mujer (39 años) Hijo (9 años) Hijo (7 años)	Varón (67 años) Mujer (65 años) Hijo (19 años) Hijo (17 años) Hija (15 años)
Valor energético	348.900	291.000	227.400	295.200	353.400



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

mensual					
Unidades consumidoras por adulto equivalente	4,31	3,59	2,80	3,64	4,36
Canasta Básica Alimentaria	1.867,35	1.555,40	1.213,13	1.577,07	1.889,01
Canasta Básica Total	3.790,73	3.157,48	2.462,66	3.201,45	3.834,71



4.4.2. Brechas de indigencia y pobreza considerando dos programas alimentarios y los ingresos familiares declarados

Considerando para la simulación el valor de la canasta básica alimentaria y la canasta básica total para el aglomerado Neuquén-Plottier del mes de junio de 2010, elaborado por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de Neuquén se calcularon los montos necesarios para no caer en la pobreza y la indigencia según la composición de cada una de las familias entrevistadas.

Teniendo en cuenta los programas alimentarios vigentes en ese momento en la ciudad, se calcularon los montos percibidos por las familias sin tener en cuenta los ingresos mensuales en una primera simulación y considerando el aporte de los programas sumado a los ingresos familiares en una segunda simulación. Estos datos se compararon con el valor de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total en cada uno de los veinte casos estudiados.

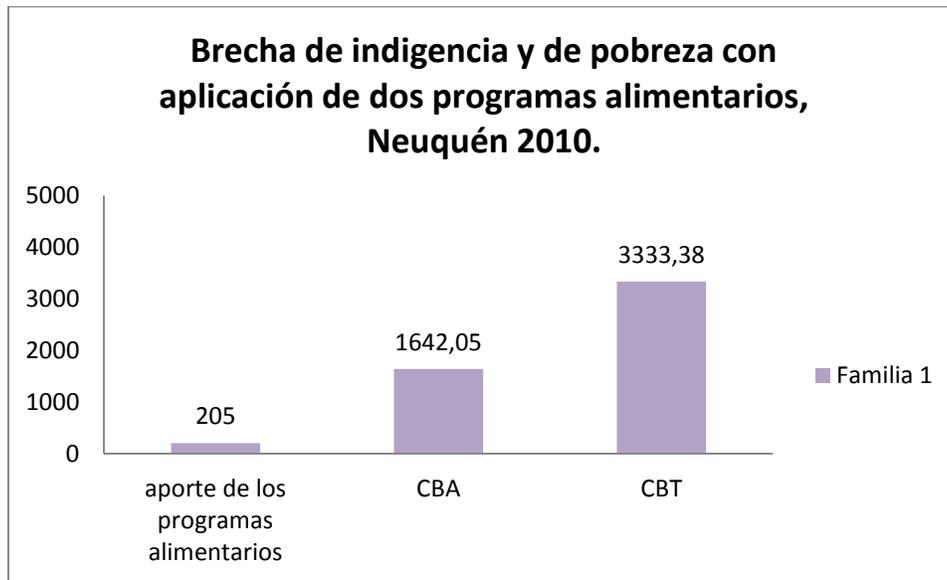
El programa municipal comer en casa se presentaba en ese momento (junio 2010) en cuatro modalidades: módulo I (para familias vulnerables que posean 1 hijo menor de 14 años de edad, con un valor de \$85), módulo II (para familias vulnerables que posean de 2 a 3 hijos menores de 14 años de edad, con un valor de \$ 140), módulo III (para familias vulnerables que posean 4 o más hijos menores de 14 años de edad, con un valor de \$ 205) y módulo A (para familias vulnerables que posean al menos 1 adulto mayor de 60 años de edad, con un valor de \$ 70).

El programa provincial Crecer aportaba (en junio de 2010) la suma de \$150 a cada familia vulnerable que posea un mayor de 14 años de edad o un integrante con patología prevalente (excepto celiaquía, ya que es competencia del municipio).

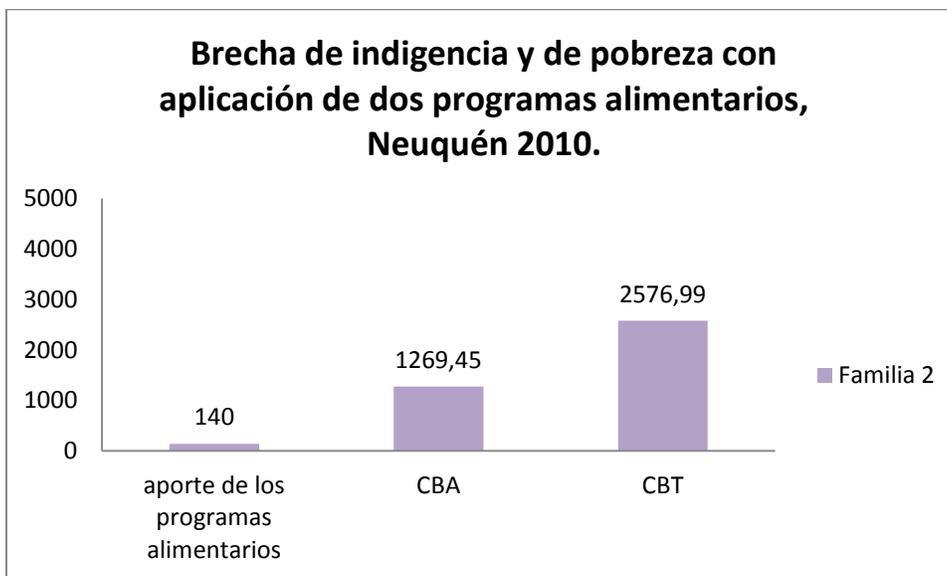


4.4.2.1. Brecha de indigencia y pobreza considerando dos programas alimentarios

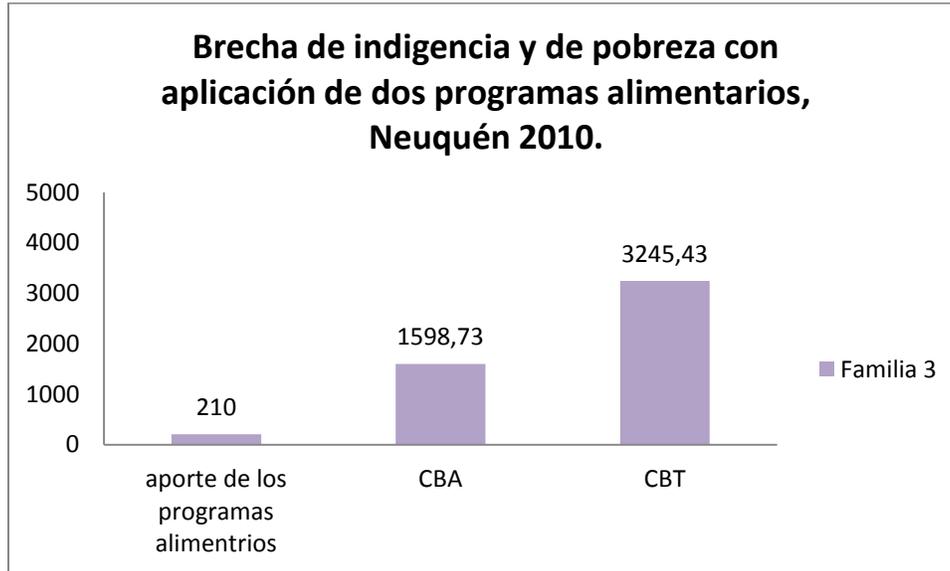
Gráficos II. Brechas de Indigencia y pobreza con aplicación de programas alimentarios neuquinos



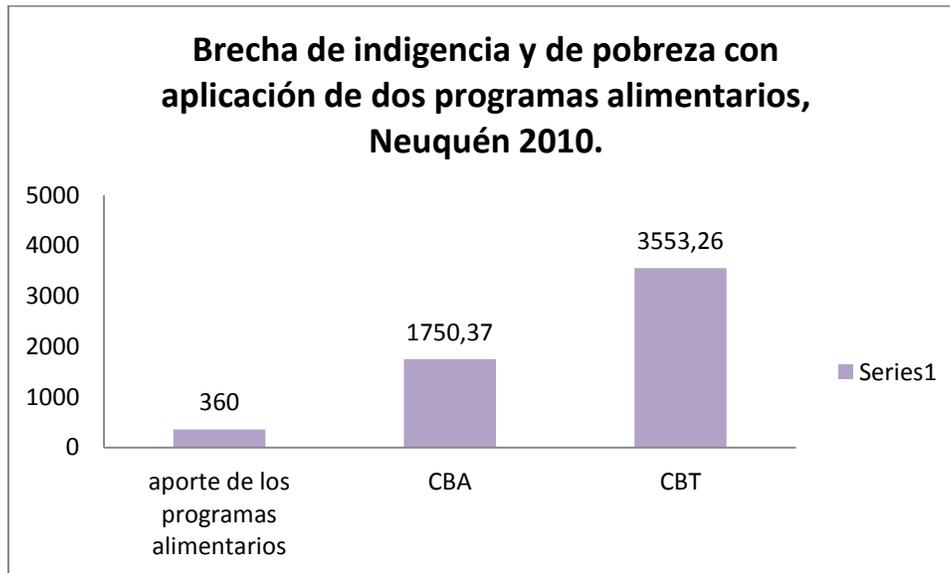
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



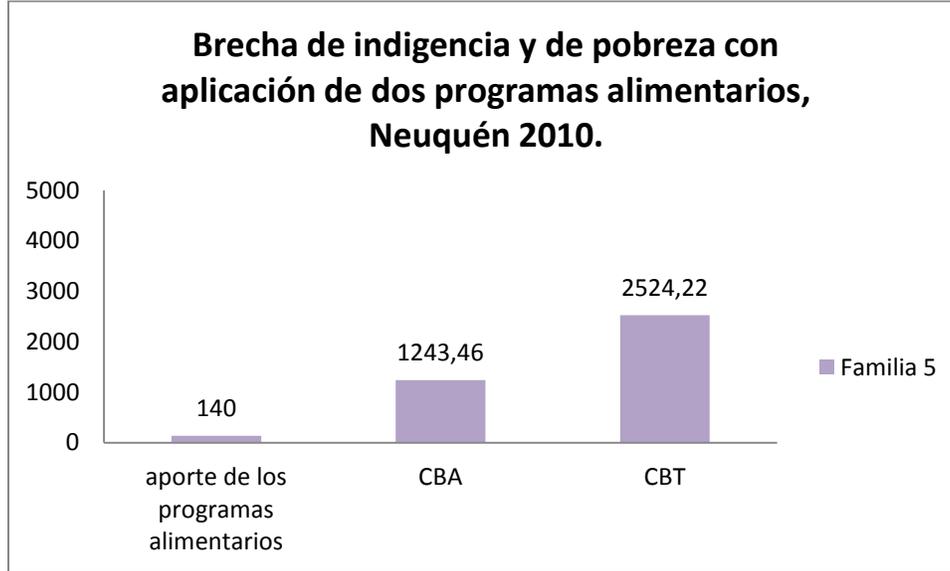
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



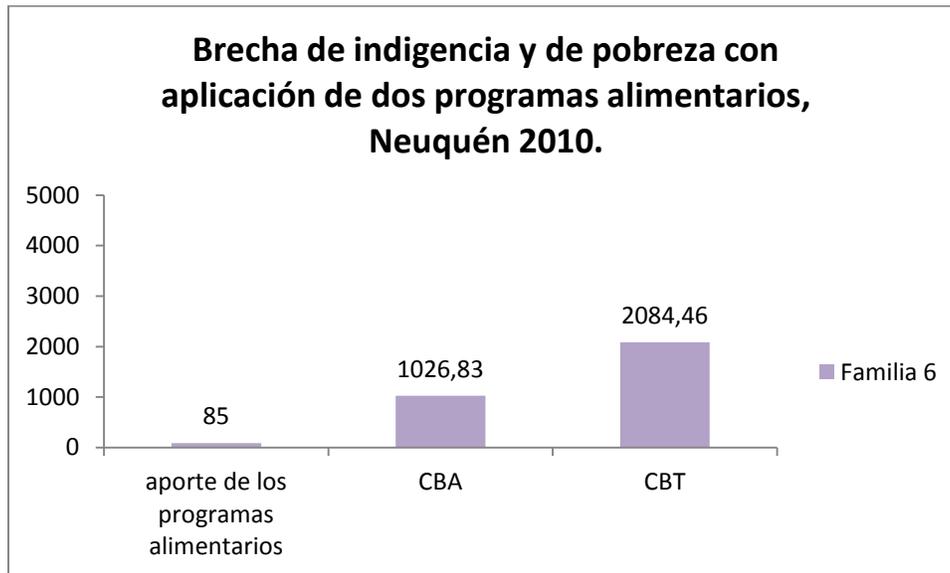
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



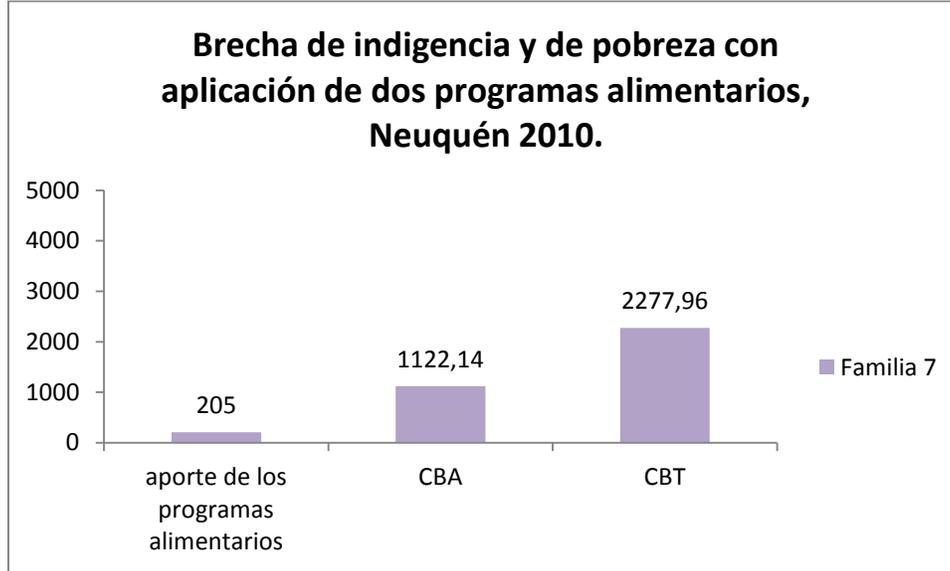
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



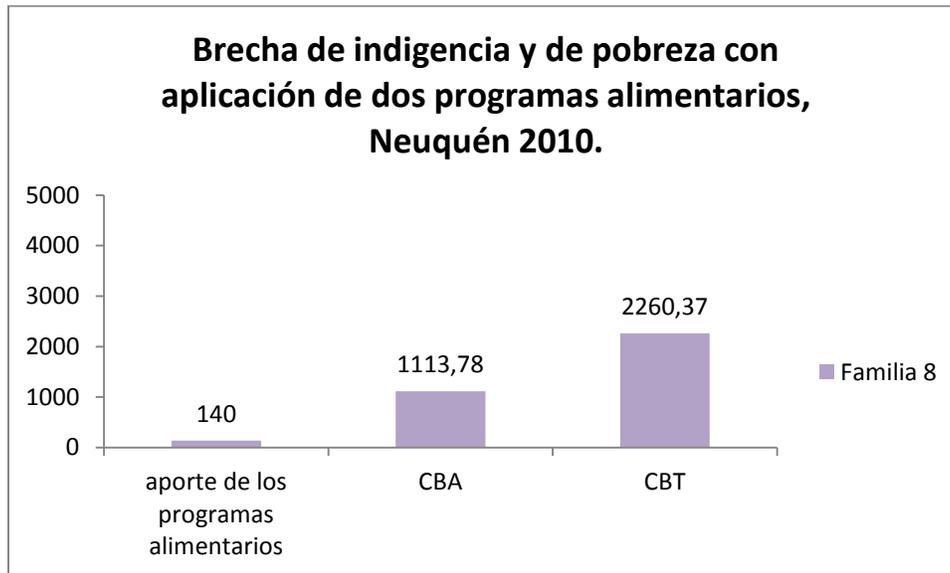
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



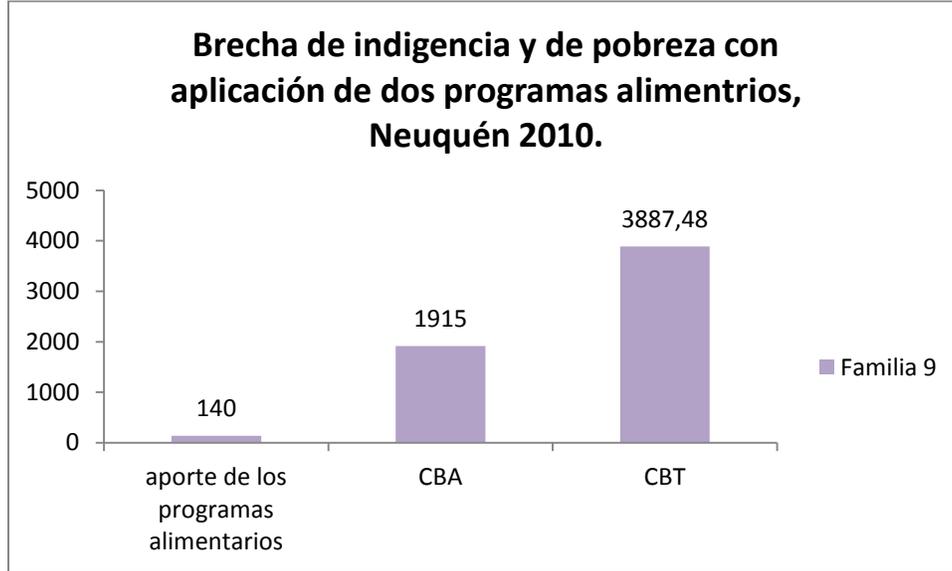
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



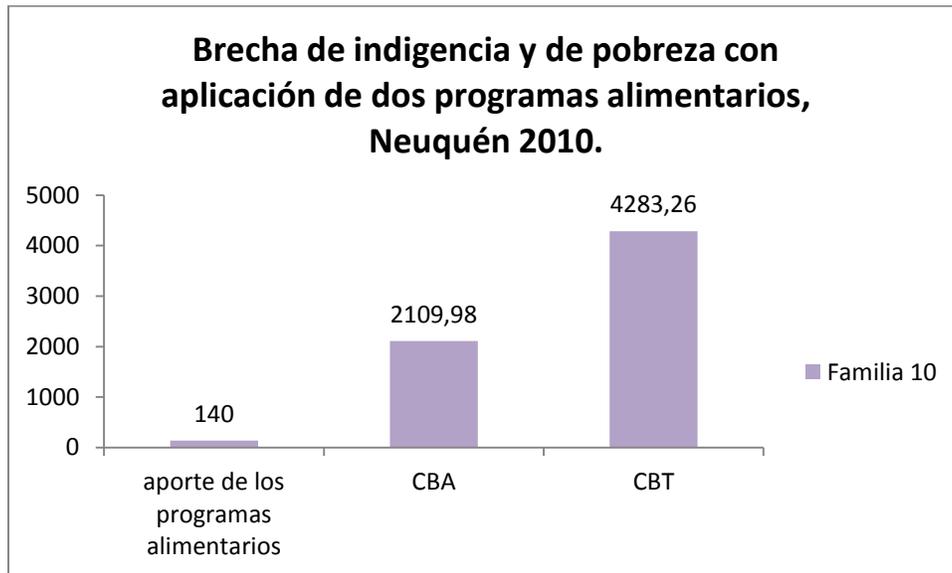
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



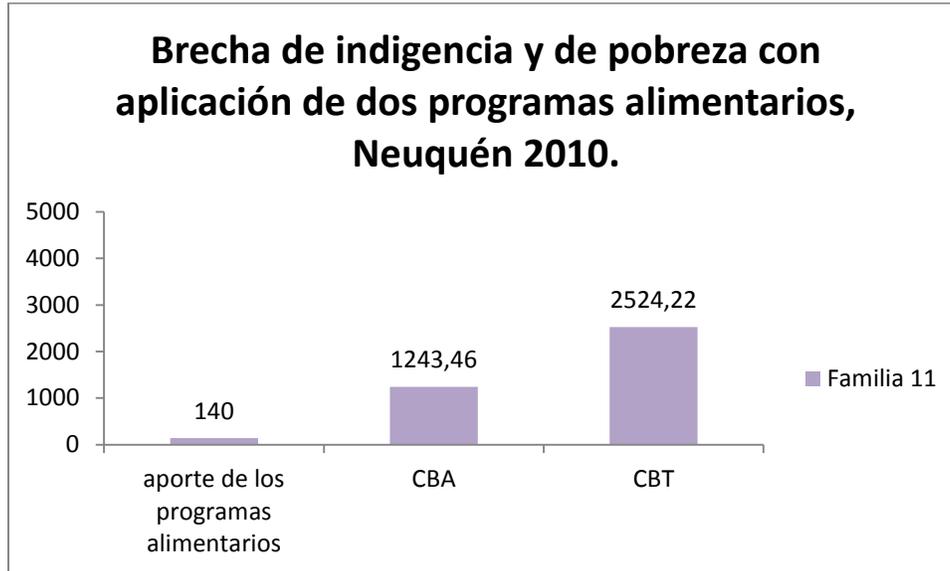
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



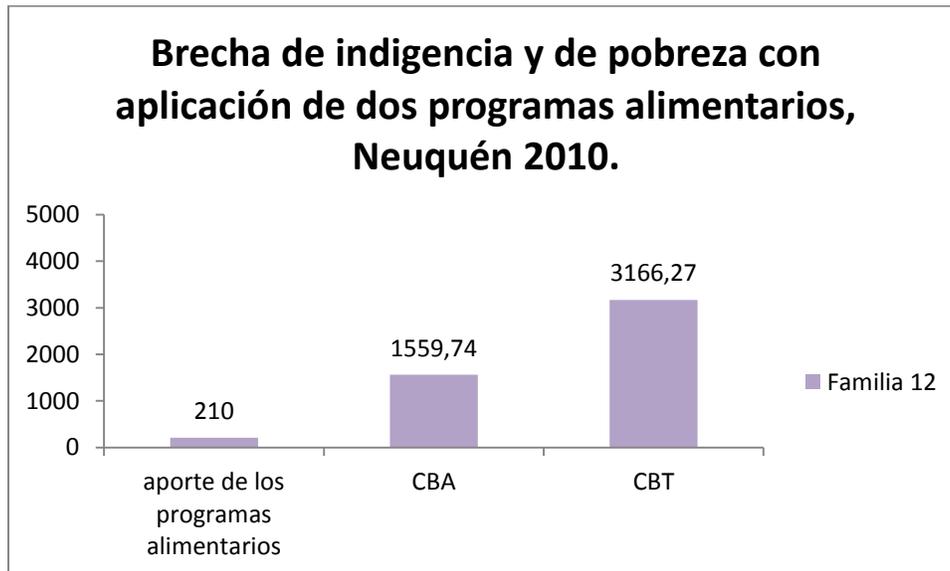
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



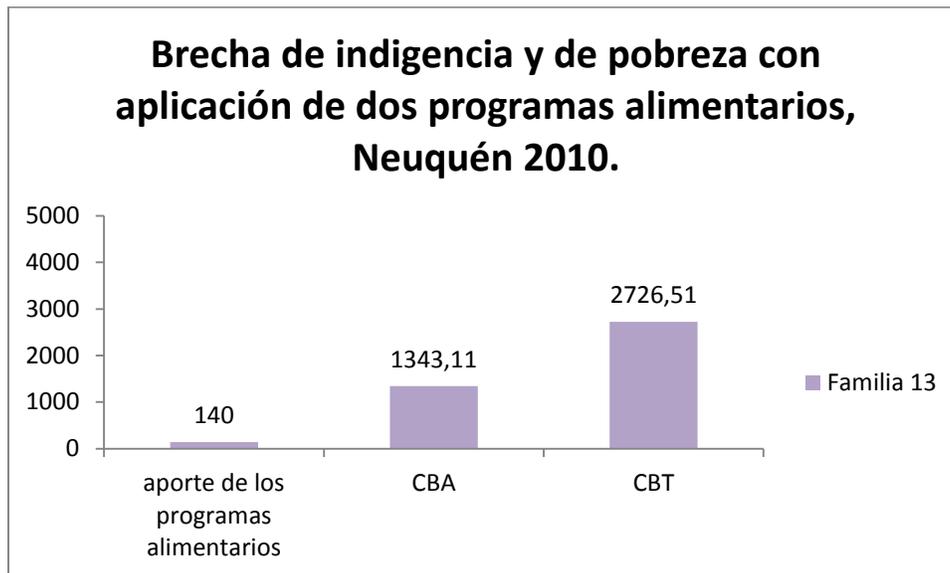
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



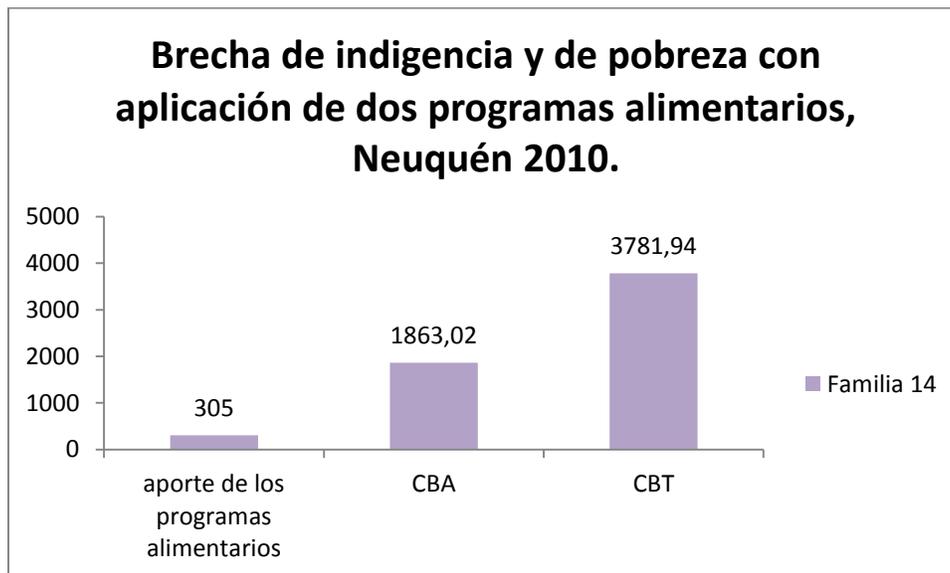
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



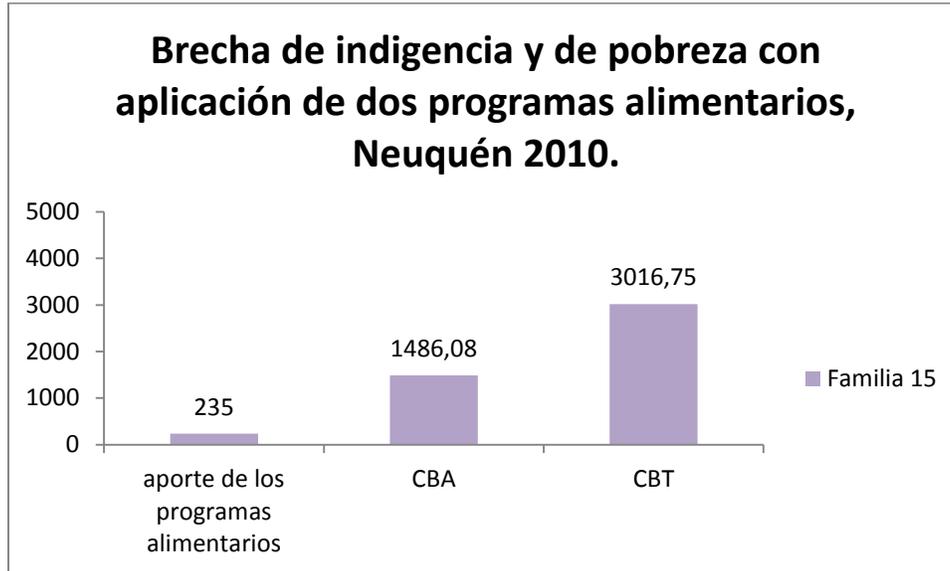
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



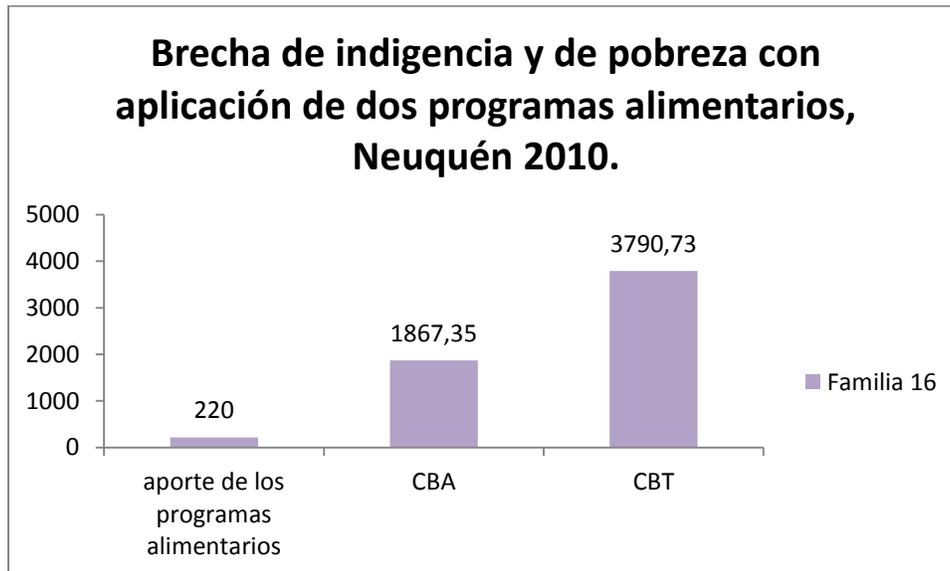
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



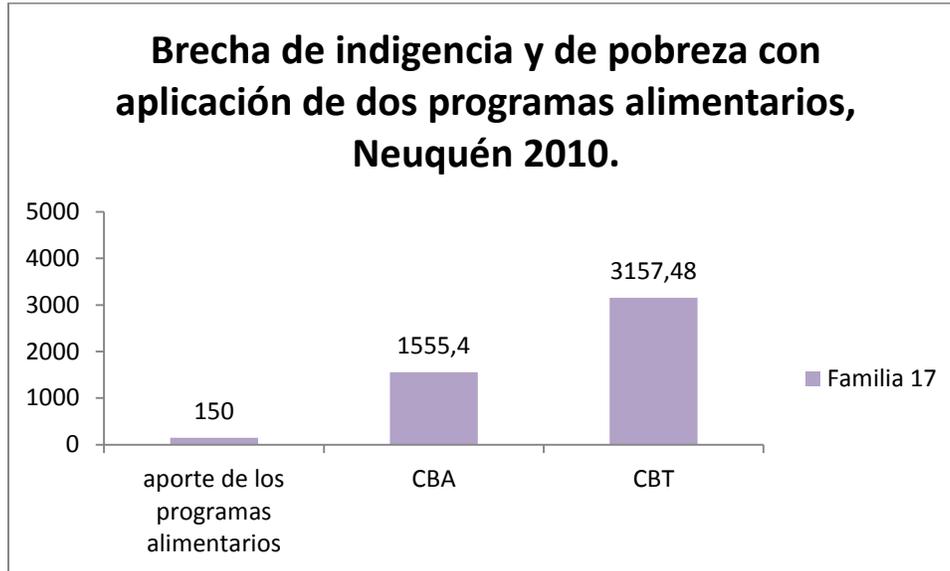
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



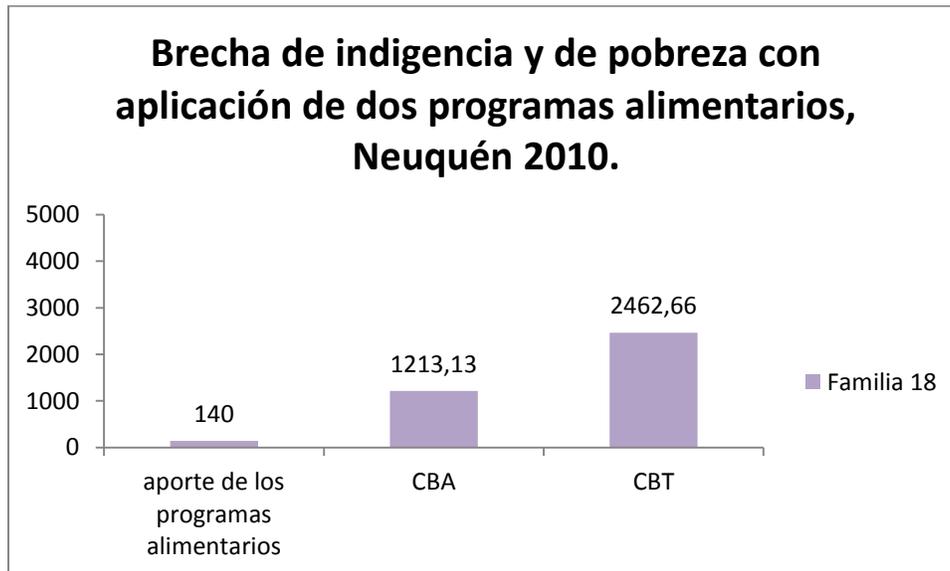
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



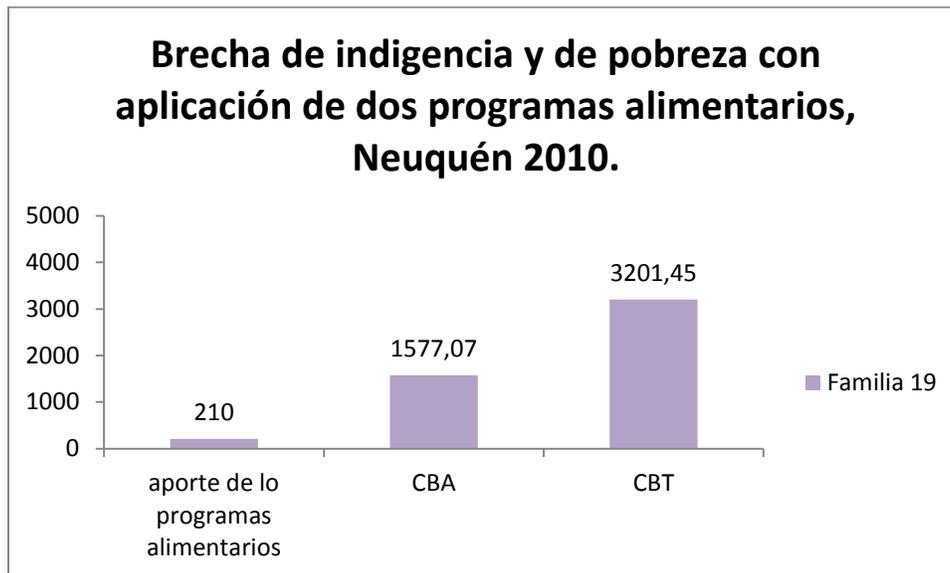
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



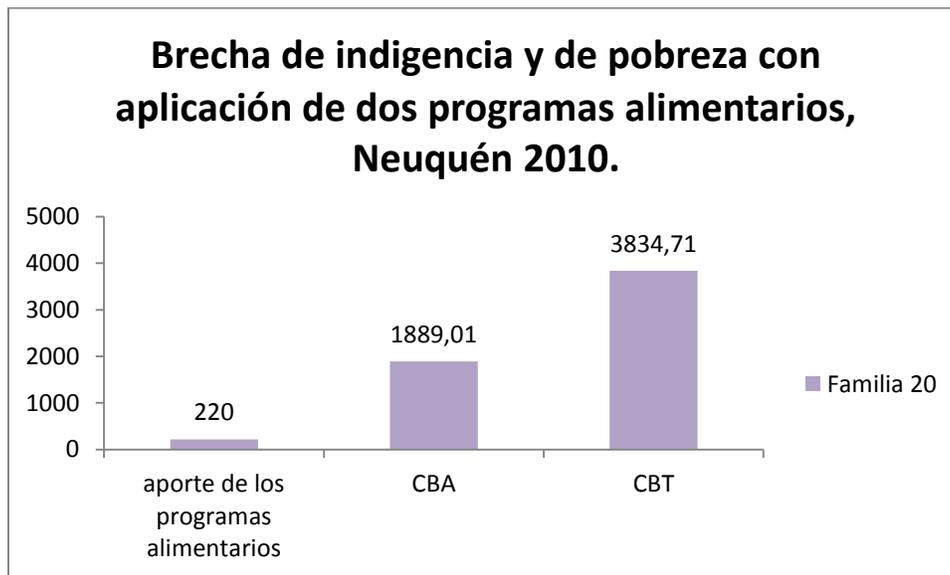
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.

En ninguno de los veinte casos estudiados el aporte del programa municipal y/o provincial logra alcanzar el valor de la canasta básica alimentaria. Si bien entre los objetivos de estos programas alimentarios se plantea cubrir un porcentaje importante de la alimentación de los beneficiarios, queda muy alejado el monto otorgado del valor necesario para no caer en la indigencia.

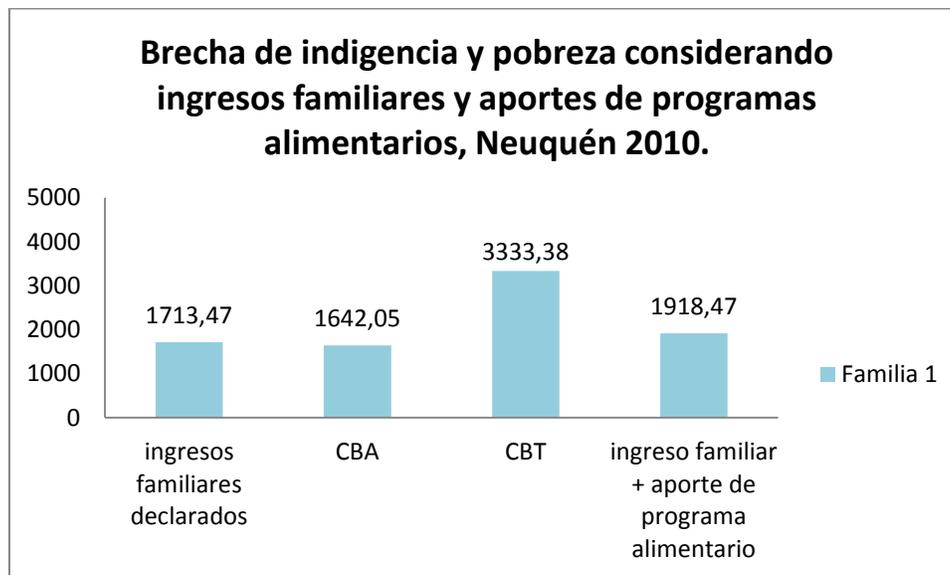


Si bien es importante este monto, no por su valor real sino por el valor simbólico otorgado, no logra cumplir los objetivos para los cuales se implementó.

Las familias entrevistadas acuerdan en que no cuentan con ese dinero como aporte indispensable para la compra de alimentos. Por el contrario, los alimentos básicos de la dieta familiar se compran con otros ingresos y el aporte de los programas se utiliza para completar la variedad en la alimentación.

4.4.2.2 Brecha de indigencia y pobreza considerando del ingreso familiar sumado al aporte de los programas alimentarios

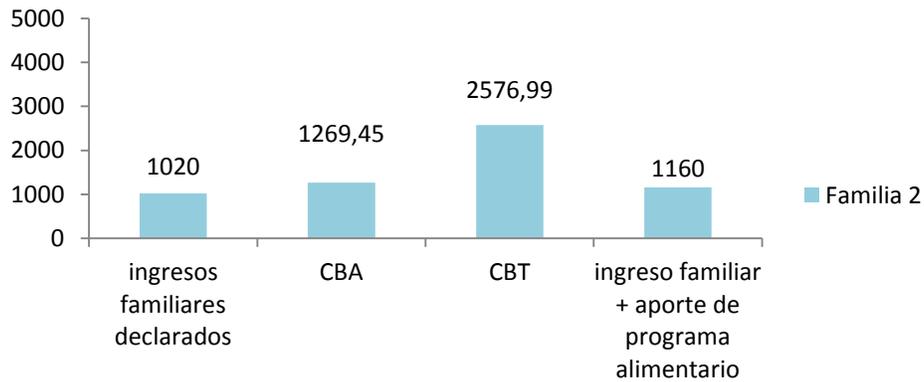
Gráfico III. Brechas de indigencia y pobreza considerando ingreso familiar y aporte de programas alimentarios neuquinos



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.

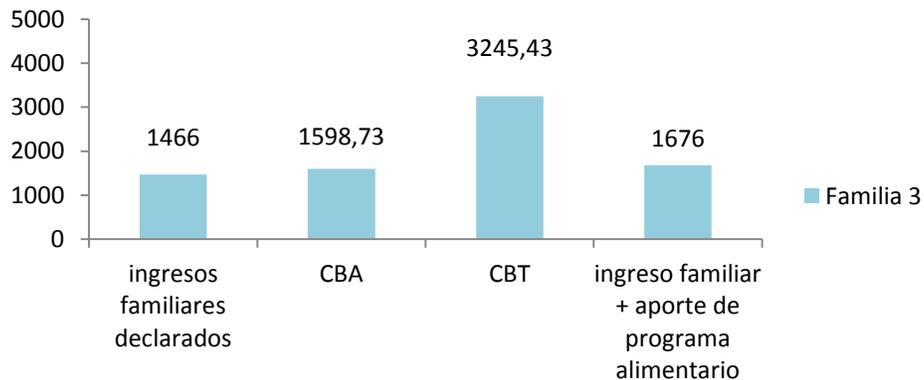


Brecha de indigencia y pobreza considerando los ingresos familiares y aportes de programas alimentarios, Neuquén 2010.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.

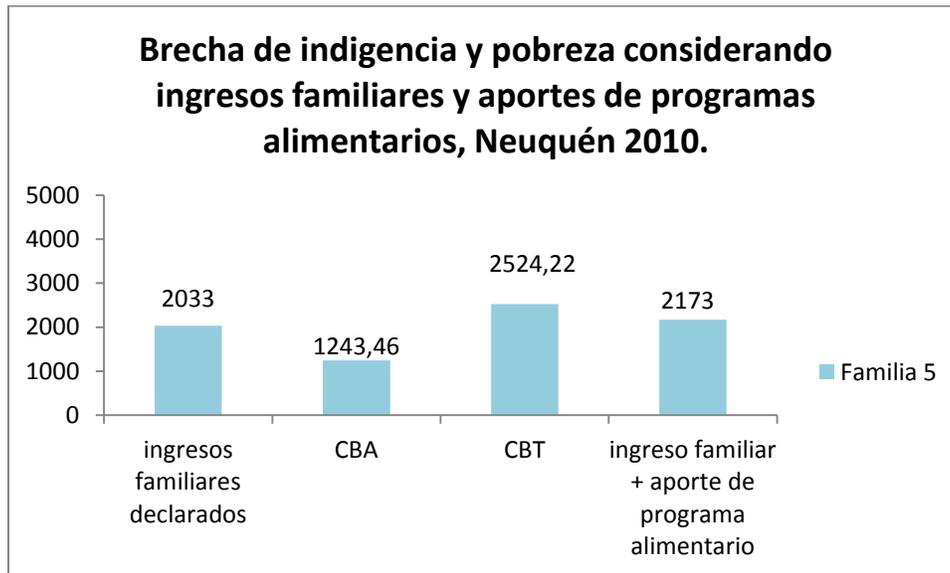
Brecha de indigencia y pobreza considerando los ingresos familiares y los aportes de programas alimentarios, Neuquén 2010.



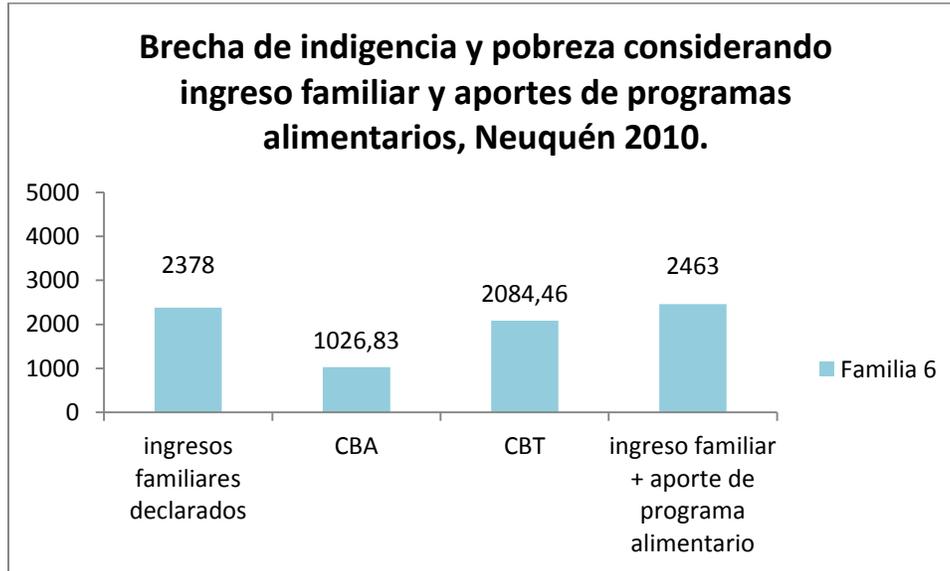
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



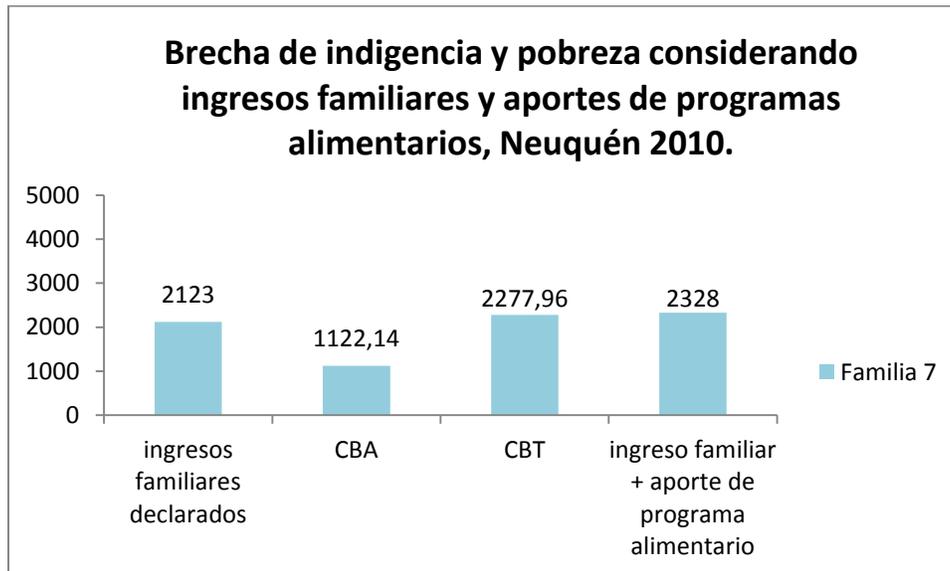
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



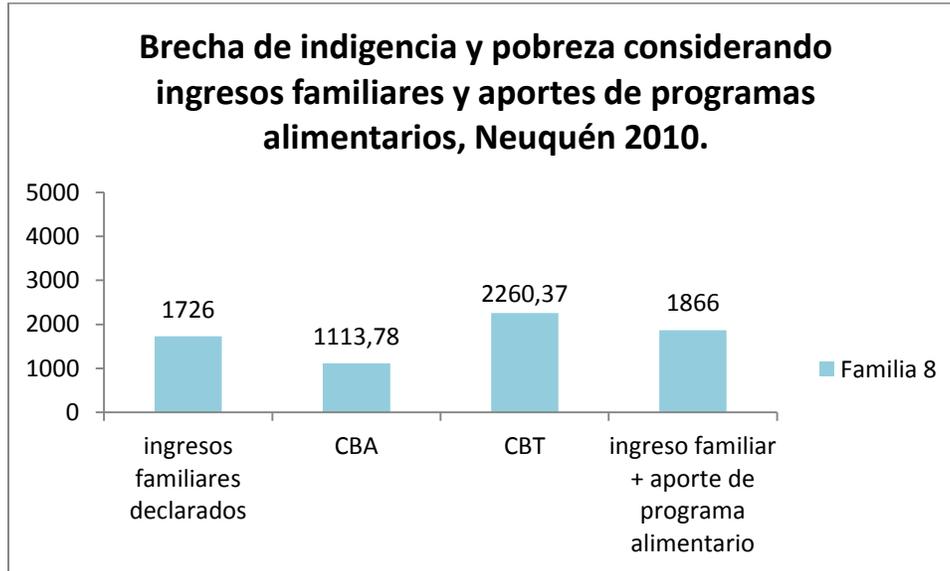
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



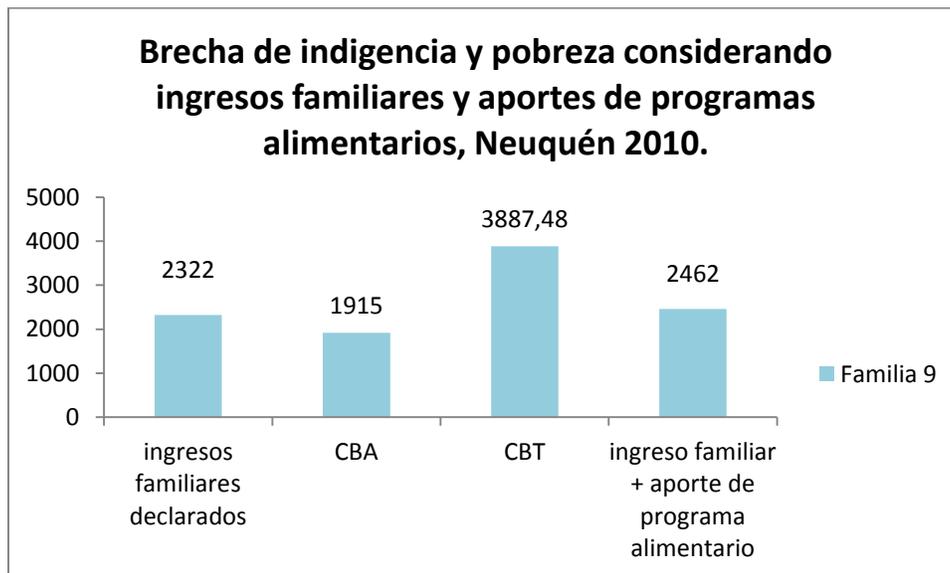
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



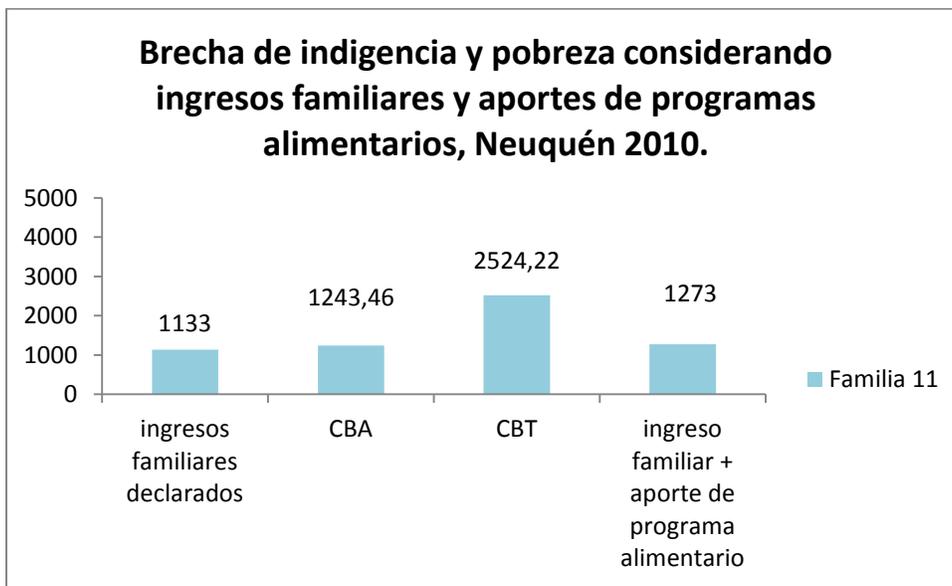
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



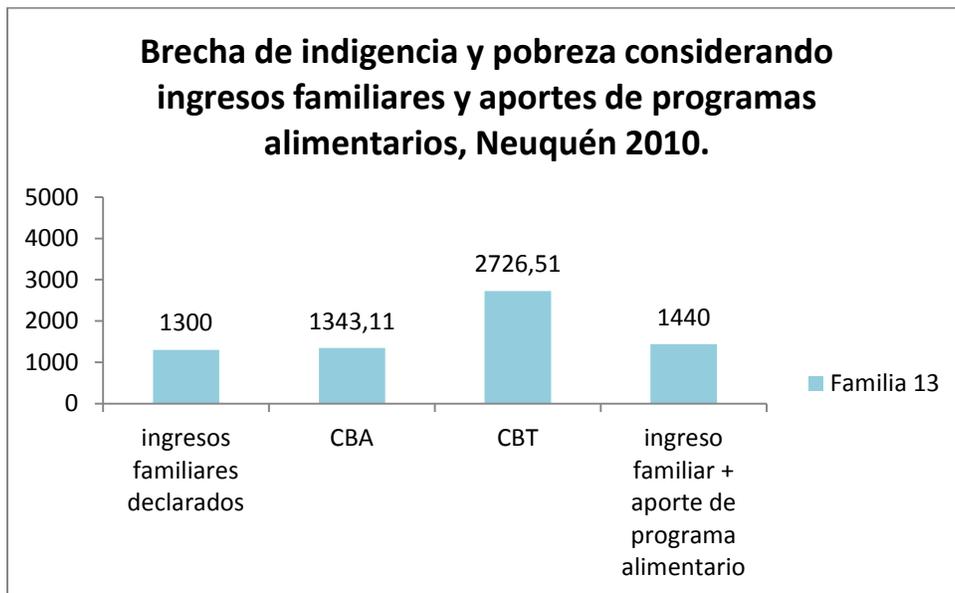
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



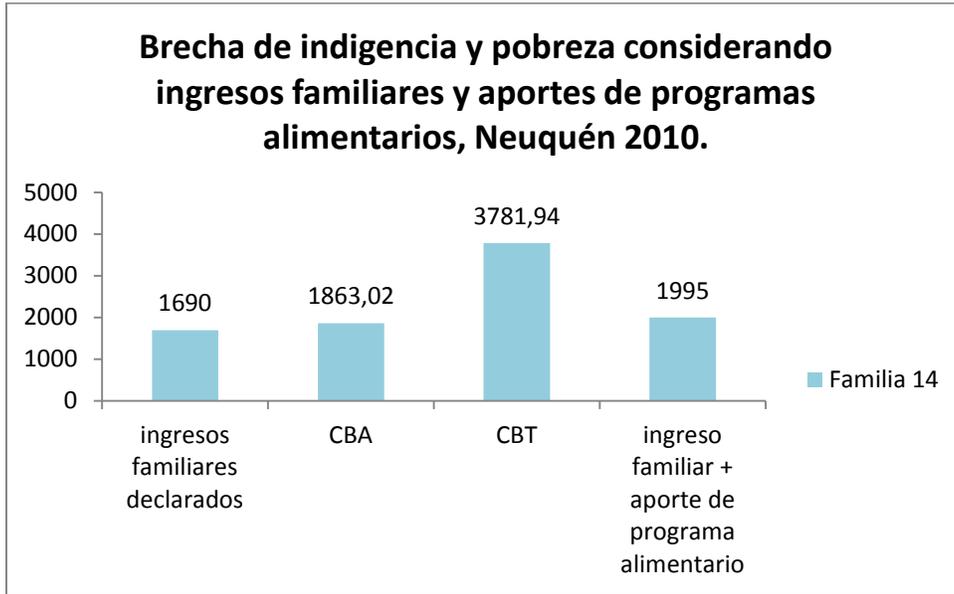
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



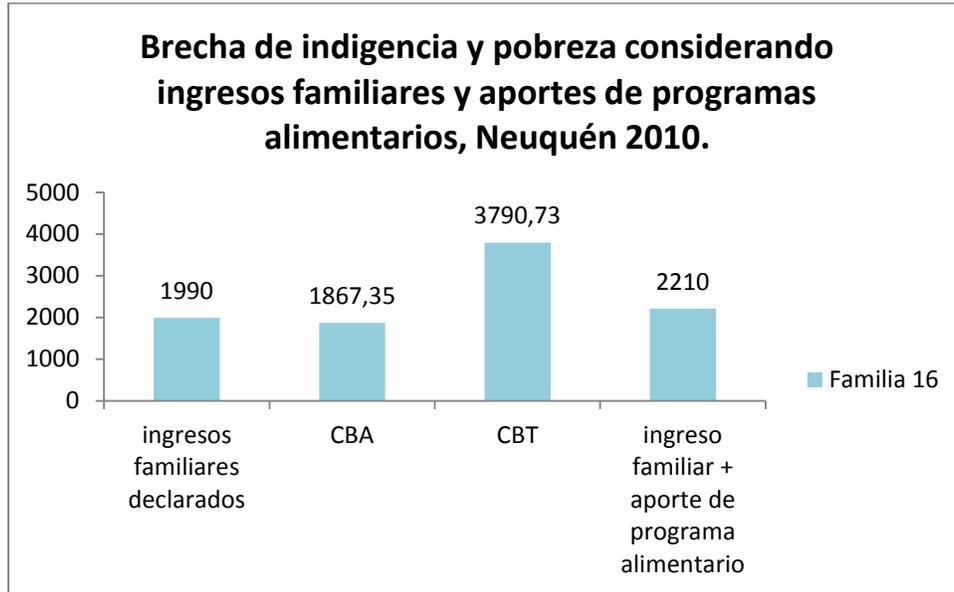
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



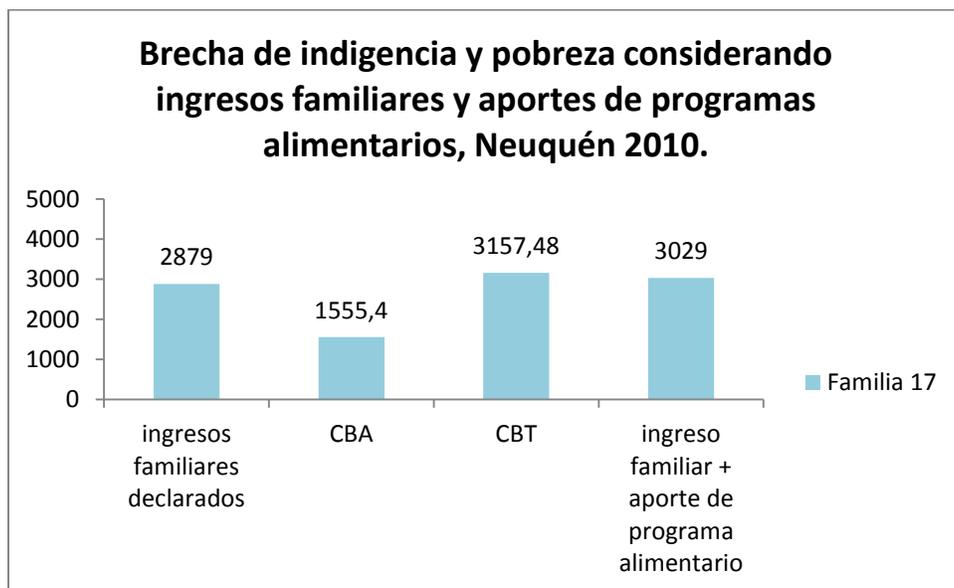
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



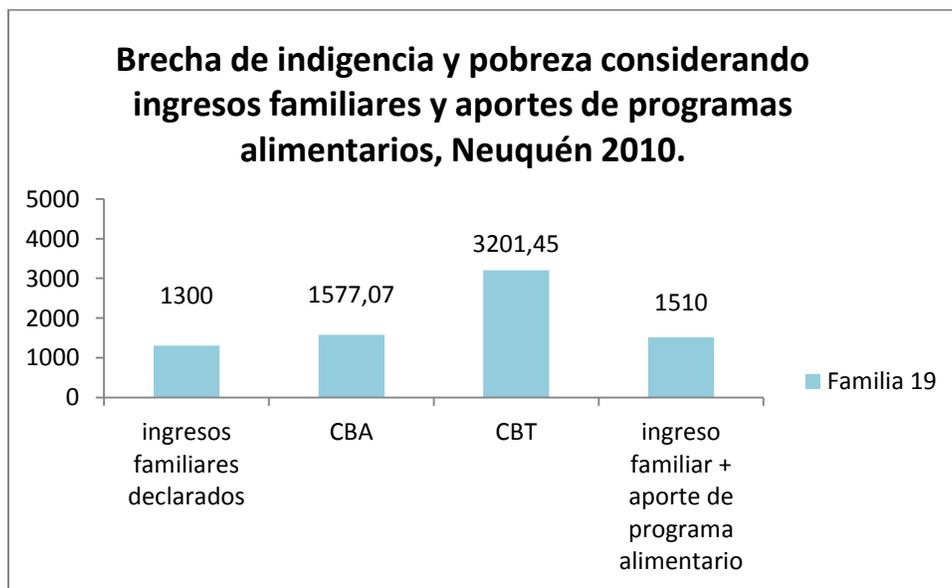
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



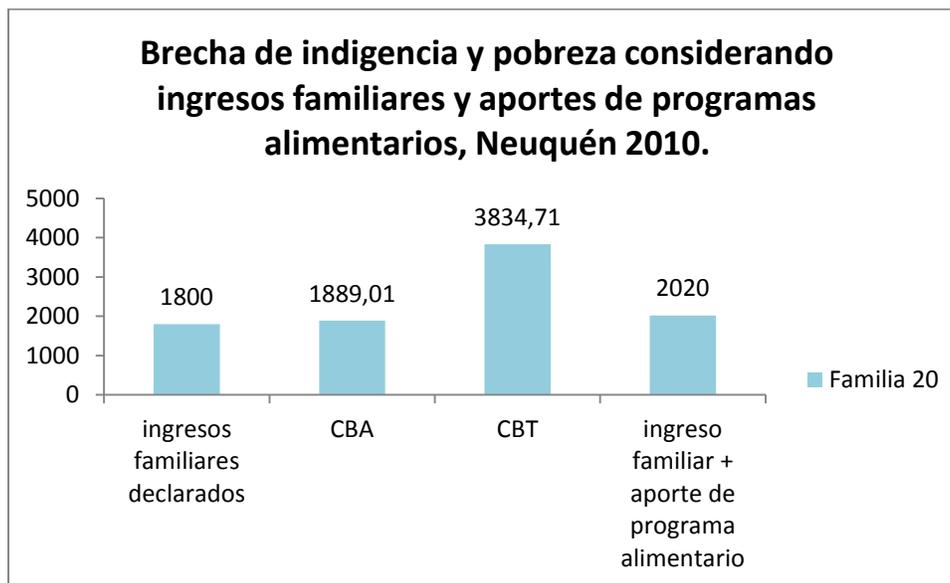
Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas y valores de CBA y CBT de INDEC.

El 90% de los casos entrevistados, al sumar los ingresos familiares con los aportes de los programas alimentarios logran superar el valor de la canasta básica alimentaria. En casi todos los casos la masa económica importante para no caer en la indigencia proviene de los ingresos familiares, sin embargo en algunas familias el magro aporte de los programas alimentarios es el que permite sobrepasar el límite de la canasta básica.

Si analizamos las familias en relación a la medición de la canasta básica total, sólo dos de ellas logran salir de esta situación mediante la suma de ingresos y programas alimentarios. Ambas familias tienen pocos integrantes aunque con particularidades que las diferencian: una de ellas está conformada sólo por tres integrantes y la otra si bien posee tres menores tiene una jefa de familia quien lleva adelante el hogar. Estas situaciones en particular serán analizadas en el capítulo correspondiente a capitales.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO V. Caracterizaciones de la ciudad y el grupo en estudio



Capítulo 5. Caracterizaciones de la ciudad y el grupo en estudio

5.1. Caracterización de la población neuquina más vulnerable.

Las familias que se encuentran en situaciones más desfavorables y aquellas que reciben programas alimentarios en la ciudad de Neuquén poseen características particulares que es interesante resaltar, a los fines de contextualizar social y económicamente la muestra final seleccionada para las entrevistas en profundidad.

A fin de tener un marco de análisis en relación a la situación de salud de la población neuquina en general y de quienes reciben planes alimentarios en particular, se han analizado datos de las Encuestas de Factores de Riesgo realizadas en el año 2005 y en el 2009 y de las Encuestas Alimentarias y Nutricionales realizadas durante parte de los años 2004 y 2005.

Si se considera el acceso de la población a los servicios de salud, se observa que éste ha ido mejorando con el correr de los años. En general los motivos por los cuales las personas de la ciudad de Neuquén no consultan tienen que ver con cuestiones más personales (no tenía tiempo o no le parecía importante). Lo que está relacionado directamente con la atención es el indicador “pidió turno y no lo atendieron”, que representaba en el 2005 un 7,7% y descendió 4 años después a un 4,7%.

El 78% de la población neuquina considera que tiene una buena, muy buena o excelente salud al momento de la realización de las encuestas; sin embargo, un 50% de los encuestados posee una actividad física baja, un 34% de la población tiene sobrepeso y la obesidad se incrementó desde 2004 de un 15,8% a un 17,4% en 2009.

Para el año 2005 existía un 65% de la población neuquina de un nivel socioeconómico bajo que no poseía cobertura social sindical o privada, este porcentaje disminuyó para el año 2009 llegando a un 60% de población sin cobertura de este tipo. Esta situación parece no afectar demasiado a la población ya que los servicios de salud públicos de la provincia, si bien han ido desmejorando en los últimos años, aún continúan brindando una buena atención y tienen una excelente llegada a los habitantes de la ciudad más desfavorecidos.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Según datos del Censo Nacional de Población realizado en el año 2010, de los que posee la Superintendencia de Servicios de Salud para el año 2011, los publicados en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social—MTEySS- para el mismo año 2011 y los que provee el Departamento de Estadística del Instituto de Seguridad Social del Neuquén para el año 2010, el porcentaje de población de la provincia que no posee cobertura de salud por fuera del sistema público ha descendido hasta llegar a un 34,7%.

Los datos en salud son muy beneficiosos para los habitantes neuquinos en general, sin embargo es necesario señalar los altos índices de sobrepeso y desnutrición que afectan sobre todo a la población más vulnerable. Al considerar la Encuesta de Factores de Riesgo 2009 de INDEC, en general el sobrepeso alcanza un valor cercano al 35% entre los pobladores de Neuquén. Al analizar la alimentación, la encuesta concluye que el 95% de los mayores de 18 años neuquinos no logran consumir frutas y verduras cinco veces por semana.

Existe alrededor de un 20% de la población que tiene la percepción de poseer una regular o mala salud y esto se incrementa a mayor cantidad de años cumplidos. Los datos concretos muestran que el 33% de la población mayor de 18 años en Neuquén presenta hipertensión arterial, el 29,1% tiene hipercolesterolemia y un 7,8% tiene diabetes, según la mencionada Encuesta de Factores de Riesgo para el año 2009.

La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud realizada en 2005, sostenía que existían en la ciudad de Neuquén, un total de 1051 personas encuestadas que recibían programas alimentarios, y de ellos 388 lo recibían en la modalidad de bolsa o caja de alimentos.

Cuadro I. Modalidad de asistencia en beneficiarios de programas alimentarios, Neuquén 2005

Recibe Bolsa/Caja de alimentos				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No	663	63,1	63,1	63,1
Válidos Si	388	36,9	36,9	100,0
Total	1051	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Si comenzamos a analizar al interior de la asistencia alimentaria en modalidad de bolsa o caja de alimentos entregada, vemos que la entrega mensual es la más



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

frecuente y que en casi un 76% de la población receptora considera que el sistema actúa de manera regular. En el cuadro III puede corroborarse esto.

Cuadro II. Periodicidad de la asistencia alimentaria, Neuquén 2005

Periodicidad Bolsa/Caja de Alimentos				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	Mensual	375	96,6	96,6
Válidos	Otra periodicidad	13	3,4	100,0
	Total	388	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Cuadro III. Regularidad de la asistencia alimentaria, Neuquén 2005

Regularidad Bolsa/Caja de Alimentos				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
	Regular	294	75,8	75,8
Válidos	Irregular	94	24,2	100,0
	Total	388	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Al momento de consultar, en el marco de la Encuesta, acerca de la conformidad con el programa desarrollado, más de un 35% de los destinatarios de la asistencia alimentaria, coincide en manifestar su insatisfacción o poca conformidad, como se observa en el cuadro siguiente.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Cuadro IV. Satisfacción en relación a la asistencia alimentaria, Neuquén 2005

Satisfacción Bolsa/Caja de Alimentos				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Muy satisfecho	33	8,5	8,5	8,5
Satisfecho	216	55,7	55,7	64,2
Válidos Poco satisfecho	105	27,1	27,1	91,2
Insatisfecho	34	8,8	8,8	100,0
Total	388	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Este sentimiento de inconformidad evidentemente no deriva de la irregularidad de las entregas, más bien reconoce su origen en los alimentos entregados o en su defecto en el monto de dinero otorgado para la compra de los mismos. También existe un porcentaje de encuestados que concurren a comedores comunitarios, aunque la cantidad es muy pequeña (sólo un 5,7%)

Cuadro V. Asistencia a comedores comunitarios, Neuquén 2005

Concorre a un comedor comunitario				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No concurre	991	94,3	94,3	94,3
Válidos Concurre	60	5,7	5,7	100,0
Total	1051	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Si se relaciona la totalidad de hogares que reciben intervención alimentaria para el año 2005 (388 en total) con las variables trabajo, educación y hacinamiento, puede verse que, de los jefes de hogar correspondientes a esas familias, un 17,8% no trabajó la semana anterior; un 56,7% cursó el primario como nivel de estudios más alto y un 23,5% corresponde a hogares con hacinamiento.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Cuadro VI. Beneficiarios de programas alimentarios según trabajo del jefe de hogar, Neuquén 2005

Jefede Hogar que en la semana pasado trabajó por lo menos una hora

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No	69	17,8	17,8	17,8
Válidos Si	319	82,2	82,2	100,0
Total	388	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Cuadro VII. Beneficiarios de programas alimentarios según nivel educativo del jefe de hogar, Neuquén 2005

Nivel educativo más alto que cursó el jefe de hogar

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Primario	220	56,7	60,1	60,1
Secundario	133	34,3	36,3	96,4
Polimodal	1	,3	,3	96,7
Válidos Terciario no universitario	1	,3	,3	97,0
Terciario universitario	1	,3	,3	97,3
Universitario	6	1,5	1,6	98,9
Ns/Nr	4	1,0	1,1	100,0
Total	366	94,3	100,0	
Perdidos Sistema	22	5,7		
Total	388	100,0		

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Cuadro VIII. Beneficiarios de programas alimentarios según hacinamiento, Neuquén 2005

HOGAR Condición de hacinamiento (Hogar con más de 3 personas por habitación)

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Hogar sin hacinamiento	297	76,5	76,5	76,5
Válidos Hogar con hacinamiento	91	23,5	23,5	100,0
Total	388	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Si se consideran las cuestiones físicas, como las relacionadas a la propiedad de la vivienda, se destaca que si bien un 62% de los consultados es propietario de vivienda o terreno; existe un 38% de pobladores en condiciones (en el mejor de los casos) de inquilinato, situación que al menos los posiciona de otra manera en relación al resto, ya que es un activo menos a la hora de considerar las fortalezas.

Incluso, existe un 17% de personas sobre 1051 personas encuestadas en préstamos/cesión u ocupando de hecho un espacio, todas situaciones que marcan una vulnerabilidad importante en relación a la necesidad de la vivienda.

Cuadro IX Propiedad de la vivienda, ciudad de Neuquén 2005

Propiedad de la vivienda

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Propietario de terreno y vivienda	612	58,2	58,2	58,2
Propietario de vivienda solamente	40	3,8	3,8	62,0
Inquilino	198	18,8	18,8	80,9
Válidos Ocup. conrel. de dependencia	18	1,7	1,7	82,6
Préstamo/Cesión	144	13,7	13,7	96,3
Ocupante de hecho	30	2,9	2,9	99,1
Otro	9	,9	,9	100,0
Total	1051	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Si se consideran los datos obtenidos por la ENNyS se observa que al consultar a los encuestados por el tipo de vivienda, alrededor de un 10% vive en casillas, ranchos o conventillos.

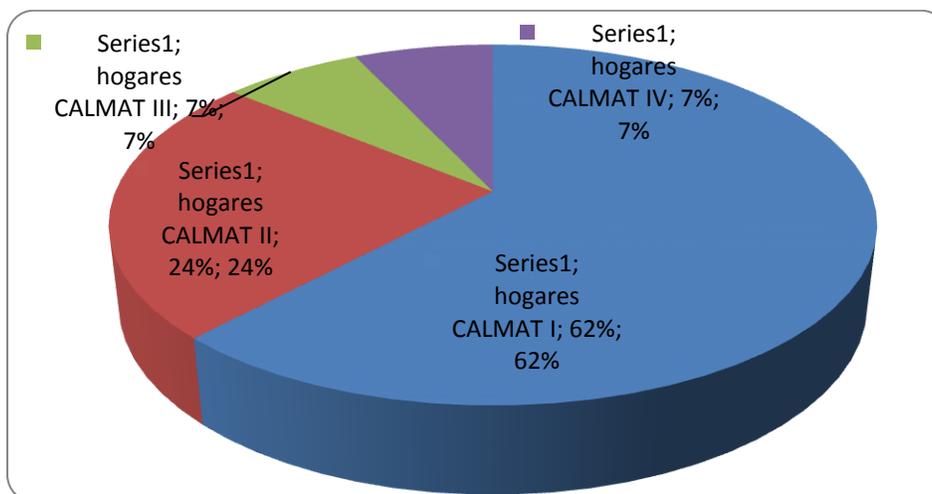
Cuadro X. Tipo de vivienda, ciudad de Neuquén 2005

Tipo de Vivienda				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos				
Casa	885	84,2	84,2	84,2
Casilla	78	7,4	7,4	91,6
Rancho	3	,3	,3	91,9
Departamento	75	7,1	7,1	99,0
Inquilinato/conventillo	10	1,0	1,0	100,0
Total	1051	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

Si se tienen en cuenta los datos arrojados por la Encuesta de Factores de Riesgo del año 2005, existe un 14% de viviendas con Calidad Material (CALMAT) II y IV.²¹

Gráfico IV. Clasificación de Hogares según CALMAT (pisos, techos y paredes), Neuquén 2005



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Factores de Riesgo, 2005

21 Si divide en Hogares CALMAT I, II, III y IV según características de la vivienda (paredes, piso y techo). A mayor número CALMAT peores condiciones de la vivienda.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

También los datos arrojan que un 11% no tiene baño con el arrastre de agua adecuado, incluso un 1,3% no posee baño.

Cuadro XI. Características del baño, Neuquén 2005

El baño tiene				
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Inodoro con botón o cadena y arrastre de agua	920	87,5	87,5
	Inodoro sin botón o cadena y arrastre de agua	81	7,7	95,2
	Letrina (sin arrastre de agua)	36	3,4	98,7
	No tiene baño	14	1,3	100,0
	Total	1051	100,0	100,0

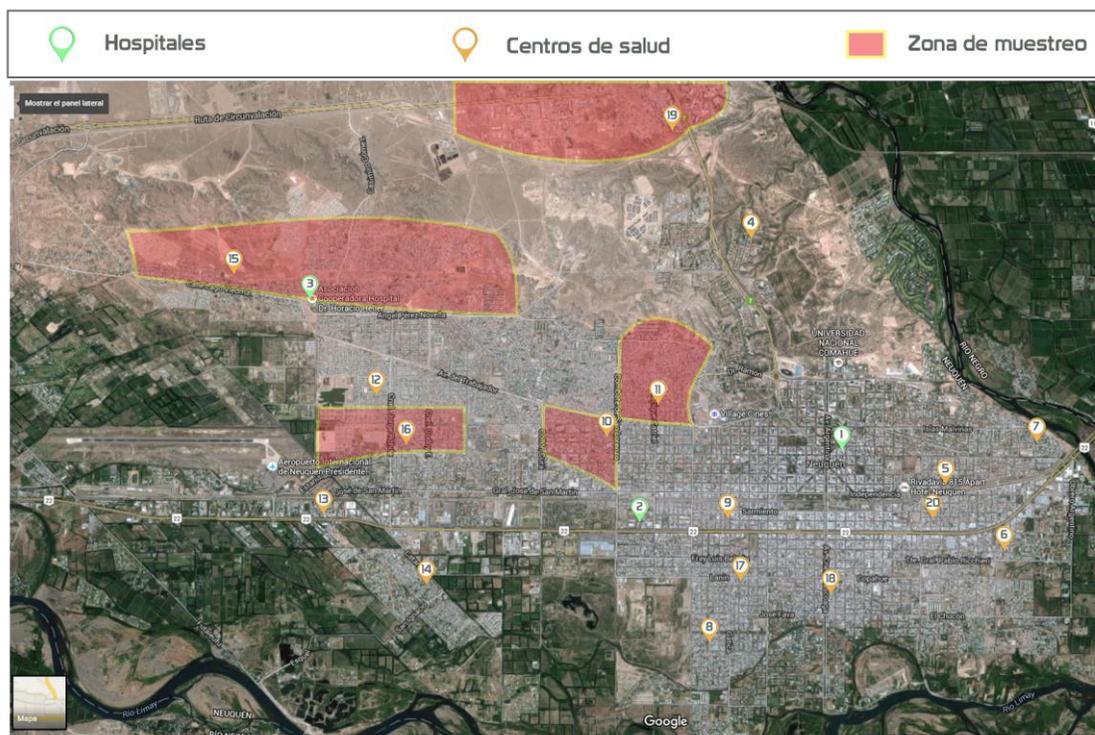
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2005.

5.2. Caracterización de los barrios seleccionados para el trabajo de campo

En total se realizaron veinte entrevistas en profundidad a familias pertenecientes a los barrios Valentina sur, San Lorenzo sur, Toma Esfuerzo, Don Bosco, Melipal, Cordón Colón, Gran Neuquén Norte, Barrio Progreso, Toma Pacífica, Nueva Esperanza, Confluencia, Barrio Parque Industrial, Almafuerce, Alto Godoy y Villa Ceferino. Estos espacios pueden visualizarse en el siguiente mapa de la ciudad de Neuquén, señalados con rojo.



Gráfico V. Zonas de estudio, centros de salud y hospitales de la ciudad de Neuquén



REFERENCIAS

- 1-Hospital - Dr Castro Rendón
- 2-Hospital Bouquet Roldán
- 3-Hospital Horacio Heller
- 4-CS-14 de Octubre
- 5-CS-Villa Farrel
- 6-CS-Confluencia
- 7-CS-Sapere
- 8-CS-DonBosco Tercero
- 9-CS-Bouquet Roldán
- 10-CS-El Progreso

- 11-CS- Nueva Esperanza
- 12-CS-San Lorenzo Norte
- 13-CS-Valentina Norte
- 14-CS-Valentina Sur
- 15-CS-Almafuerde
- 16-CS-San Lorenzo Sur
- 17-CS-Villa Florencia
- 18- CS-Villa María
- 19-CS-Parque Industrial
- 20- CS – Mariano Moreno

El sector “oeste” de la ciudad posee en la actualidad aproximadamente 120.000 mil habitantes, lo que representa más de la mitad de los habitantes de la ciudad, que según el último censo nacional de población del año 2010 es de 231.198 habitantes.

El mapeo realizado en la investigación, cuya construcción se describe en la metodología en el capítulo I da cuenta de que en los barrios estudiados existen



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

organizaciones sociales, comedores, centros infantiles, locales para la dación de la copa de leche, e instituciones educativas, todo lo cual facilita las acciones de salud y educación que se realizan.

Entre las instituciones educativas presentes en las comunidades, se pueden enumerar: los jardines de infante N° 42 y N° 44 de barrio Gran Neuquén y N° 36 de barrio Melipal, las escuelas primarias N° 311, N° 312, N° 336 y N° 348 del barrio Gran Neuquén y las N° 196, N° 202 y N° 298 de barrio Melipal.

También están presentes en esos espacios los Centros de Cuidado Infantil, que dependen de la Dirección de Centros de Cuidados Infantiles de la Provincia, cuyo objetivo es la contención y prevención de niños de 45 días a 4 años. El Centro del barrio Valentina Sur asiste a 100 niños, el de barrio San Lorenzo a 55 niños, el de Melipal a 75 niños, el de Villa Ceferino a 40 niños, el de barrio Progreso a 50 niños, el de barrio Parque Industrial a 40 niños y los dos centros del barrio Confluencia atienden un total de 102 niños (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Neuquén, 2010).

La atención médica está a cargo de las siguientes instituciones: un tráiler ubicado en toma Esfuerzo, el Hospital Dr. Horacio Heller ubicado en el barrio Melipal y consultorios médicos y odontológicos privados ubicados en barrio Melipal.

La Dirección Programa Nuestros Abuelos asiste a 24 adultos mayores en el barrio San Lorenzo, 15 en Barrio Gran Neuquén Norte, 189 en Valentina Sur, 87 en barrio Melipal, 191 en Villa Ceferino, 200 en barrio Progreso, 25 en Colonia Nueva Esperanza, 77 en barrio Parque Industrial y 26 en barrio Don Bosco (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Neuquén, 2010).

La seguridad está presente en los barrios mediante la comisaría N° 18 del barrio Gran Neuquén Norte y la comisaría N° 21 del barrio Melipal. Otras instituciones y organizaciones encontradas en los barrios y tomas son: la biblioteca pública y el juzgado de paz en el barrio Gran Neuquén Norte, el registro civil ubicado en el hospital Horacio Heller en el barrio Melipal, y los comedores municipales y comisiones vecinales existentes en todos los barrios y asentamientos que se estudian en esta investigación.

Si bien cada uno de estos barrios tiene particularidades, concuerdan en algunas características. Muchos de ellos no cuentan con agua, luz ni gas. Están emplazados a la vera de basurales con variados focos de contaminación y con escasos espacios forestados y de recreación.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Existen diferencias marcadas entre los barrios constituidos y las tomas o asentamientos ilegales. En este último caso, no poseen transporte público, las viviendas suelen ser extremadamente precarias con construcción en las que alternan chapa, cartón, nylon y material. En general no cuentan con baños instalados, presentando letrinas. No suelen tener instalaciones de agua dentro del domicilio y en algunos sectores ésta debe ser aprovisionada por el Municipio a través de camiones cisterna. Las viviendas no poseen cloacas y la recolección de residuos no se realiza en todos los sectores ni por todas las calles. Es común ver basurales a cielo abierto en las calles, lindantes a los domicilios.

El barrio Gran Neuquén Norte posee siete asentamientos irregulares en su radio, lo que provoca numerosos enfrentamientos entre vecinos y una heterogeneidad de situaciones al interior del mismo, dependiendo del espacio habitado y del modo a través del cual llegaron a su hogar.

El caso de Colonia Nueva Esperanza, en su extensión de 600 hectáreas, presenta características diferenciales al resto de los barrios estudiados, ya que los pobladores pertenecen a una relocalización de crianceros que antiguamente habitaban en las orillas del río. Junto a diversos organismos privados y oficiales, nacionales, provinciales y municipales se ha intentado mejorar la calidad de vida de sus habitantes, eliminando las características de ilegalidad (ocupación ilegal de tierras fiscales, trasgresión de las normas sanitarias con faenas clandestinas, etc.) a partir de un proyecto de micro emprendimientos productivos basados en la autogestión comunitaria (Centro de Estudios e Investigación de Asuntos Cooperativos, 2014). Este espacio está definido como productor y abastecedor de productos de granja para el mercado de la ciudad que tiene a sus pies y posee una población estimada de 2.500 personas que se ubican a 15 Km. del centro de la ciudad.

En la Colonia Valentina su población se asentó sobre tierras del valle del Limay con fines de colonización y producción a principios del siglo XX. Luego se reconvertiría a unidades productivas integradas a la sistematización del oasis de regadío, junto a las colonias Bouquet Roldan y Confluencia (Blanco, 2005).

El trabajo de campo ha permitido observar que en todos los barrios visitados existe una amplia valoración por el trabajo efectuado en los Centros de Salud y en las Escuelas. Se consideran estas instituciones como logros del barrio y se respeta al personal de salud y educación que trabaja en estos espacios. Se los considera referentes y se acude a ellos en situaciones tanto propias como ajenas a las actividades que se desarrollan en esos establecimientos.



5.3. Caracterización de las familias entrevistadas

El muestreo realizado a partir de los datos aportados por los programas alimentarios vigentes, según se describe en el capítulo metodológico, permitió la selección de las familias que luego fueron entrevistadas en función del objetivo de este trabajo centrado en conocer la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de ese sector de la población de la ciudad de Neuquén.

En un primer momento se accedió a las familias beneficiarias del programa *Comer en Casa* –descrito en el capítulo I- por intermedio de nutricionistas y trabajadores sociales del programa. Con este primer listado, que incluía familias distribuidas en los diferentes barrios, se realizaron entrevistas a 10 familias beneficiarias. Luego, y en función de los resultados que se iban alcanzando, se decidió ampliar la muestra con la cual trabajar, incorporando a 10 familias más distribuidas en nuevos barrios, a fin de incorporar la mirada de nuevos actores con diferentes características y experiencias de vida.

La muestra final quedó conformada por 20 familias distribuidas en 15 barrios de la ciudad de Neuquén. De las familias visitadas, 15 incluyen hijos en etapa de escolarización inicial y primaria, en tanto las 5 restantes tienen hijos adolescentes en etapa de escolarización secundaria.

Del total de las familias, 3 de ellas poseen jefatura femenina, 1 pertenece a un hogar sin madre presente y 1 está constituida por una pareja de abuelos y sus nietos. El resto de las familias pertenecen al ciclo de familia en expansión con niños menores.

Entre los entrevistados aparecen migrantes del interior de la provincia de Neuquén, de otras provincias y del país limítrofe Chile.

A continuación se detallan algunas de las características sociodemográficas más relevantes de las veinte familias entrevistadas.

- **Familia 1.** Integrada por una pareja, de 31 y 28 años y tres menores de 10, 8 y 2 años de edad. Los tres niños son hijos de la mujer con otra pareja con quien no convive. Esta familia habita en el barrio Alma Fuerte. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 2.** Integrada por una pareja y dos hijos de 5 y 3 años de edad. Habitan en barrio Don Bosco. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 3.** Pareja con dos hijos de 4 y 2 años que habitan junto a un abuelo de 60 años en barrio Valentina Sur. Reciben Programa Comer en Casa.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- **Familia 4.** Mujer con tres hijos de 16, 8 y 6 años que habita con su madre de 70 años de edad en barrio Villa Ceferino. Reciben Programa Comer en Casa y Crecer.
- **Familia 5.** Abuela de 57 años que se hace cargo de sus dos nietos de 5 y 2 años al fallecer su hija y yerno. Vive con su pareja de 59 años en barrio Progreso. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 6.** Pareja con un hijo de 6 años que habita en Alto Godoy. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 7.** Mujer con tres hijos de 7, 4 y 2 años que habitan en Toma Pacífica. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 8.** Pareja con dos hijos de 2 años y 6 meses de edad que viven en Colonia Nueva Esperanza. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 9.** Pareja con dos hijos de 13 y 8 años de edad que conviven con un adulto varón de 44 años conocido en Villa Ceferino. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 10.** Pareja con dos hijos de 4 y 2 años que conviven con un hermano de la mujer y un hermano del hombre en barrio Melipal. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 11.** Pareja con dos hijos de 5 y 2 años de edad de barrio San Lorenzo Sur. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 12.** Pareja que vive con la madre de la mujer de 62 años de edad y los dos hijos de la mujer de 9 y 2 años de edad de barrio Colonia Nueva Esperanza. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 13.** Pareja que viene del interior de Neuquén y se instaló en barrio Colonia Nueva Esperanza con sus dos hijos de 10 y 4 años. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 14.** Pareja con dos hijos adolescentes de 13 y 15 años de edad, que viven con la madre de la mujer de 70 años de edad en barrio Confluencia. Reciben Programa Comer en Casa y Crecer.
- **Familia 15.** Pareja con dos hijos de 12 y 14 años de barrio Cordón Colón. Reciben Programa Comer en Casa y Crecer.
- **Familia 16.** Pareja con dos hijos de 16 y 14 años que viven en Toma Pacífica en la casa del padre de la mujer de 75 años con quien conviven. Reciben Programa Comer en Casa y Crecer.
- **Familia 17.** Pareja con dos hijos de 20 y 17 años que viven en Alto Godoy. Reciben Programa Crecer.
- **Familia 18.** Pareja con dos hijos de 6 y 1 año de edad de barrio Parque Industrial. Reciben Programa Comer en Casa.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- **Familia 19.** Mujer con dos hijos de 9 y 7 años de edad que conviven con los padres de la mujer de 66 y 65 años de edad en barrio Colonia Nueva Esperanza. Reciben Programa Comer en Casa.
- **Familia 20.** Pareja con tres hijos adolescente de 15, 17 y 19 años en Villa Ceferino. Reciben Programa Comer en Casa y Crecer.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO VI. Los capitales de las familias neuquinas



Capítulo 6. Los Capitales de las familias neuquinas

6.1. Una aproximación a las situaciones críticas de Inseguridad Alimentaria vivenciadas por las familias entrevistadas

Las situaciones críticas de inseguridad alimentaria se organizaron en torno a los componentes de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica. Para caracterizar estos aspectos se ha tenido especialmente en cuenta las observaciones y resultados alcanzados en el contexto de realización de las entrevistas en profundidad realizadas, así como los resultados más generales provistos por las encuestas Nacional de Nutrición y Salud (2005) y de Factores de Riesgo (2004) (2009), en cuyo universo de estudio se insertan las familias seleccionadas para estudiar en este trabajo.

En función de estas situaciones críticas es que se movilizan los recursos disponibles de las familias a fin de hacer frente y superar los riesgos que aparecen, recursos que se caracterizan a continuación para, en el capítulo siguiente, analizar las estrategias puestas en marcha frente a situaciones de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

6.1.1. Disponibilidad

Las problemáticas que surgen al consultar a los entrevistados, en primer lugar es la escasa presencia de supermercados e hipermercados en la zona. Si bien el “oeste” de la ciudad se está convirtiendo pausadamente en un polo comercial, los negocios que se establecen son de tipo despensas y almacenes de ramos generales. Esta situación genera por un lado precios más elevados al consumidor y por otra parte ausencia de mecanismos de pago como el débito o crédito.

Es cierto que existen arreglos entre vecinos para compras colectivas y el recurso del fiado sólo a algunos consumidores cumplidores en el pago.

El aporte de vegetales y frutas frescas se ve limitado tanto por el valor de los mismos como por el poco hábito en la realización de huertas familiares y comunitarias entre los vecinos. Una excepción a esta situación la constituye el barrio Colonia Nueva Esperanza que basa su alimentación en la autoproducción proveniente de huertas y cría de animales.

La invasión de lo urbano en las tierras de producción frutihortícola ha disminuido la producción para consumo interno e incluso tierras aptas para el cultivo hoy en día están ocupadas por barrios, loteos y tomas.



La situación de la provincia en relación a la disponibilidad de alimentos posee características particulares, ya que un elevado porcentaje de los alimentos consumidos son traídos de otras provincias. Esta situación encarece el valor de los mismos debido al costo de los fletes.

Por último, la disponibilidad de agua potable tanto para el consumo como para la cocción de los alimentos está muy limitada en la totalidad de los entrevistados. Muchos de los barrios estudiados no poseen agua potable y son asistidos por el Municipio a través de camiones cisterna. En otros casos los vecinos se organizan recolectando el agua de una única canilla compartida por todos los habitantes del lugar.

6.1.2. Acceso

Sólo algunos de los negocios locales poseen posnet, lo que entorpece el normal funcionamiento de las tarjeta crecer y comer en casa pertenecientes a los programas alimentarios provincial y municipal. Esta situación origina la compra de los vecinos en otros barrios, lo que está supeditado a la movilidad y a la disponibilidad de tiempo.

Existen en la zona hipermercados y mayoristas que reciben tarjetas de débito y que ofrecen precios más competitivos, sin embargo las compras deben ser por bultos y no todas las familias poseen vehículos propios para trasladar las compras. Esta opción es utilizada sólo en algunos casos dónde las familias deciden realizar compras conjuntas.

6.1.3. Consumo

En este punto es interesante señalar que la totalidad de las familias entrevistadas son pobres, ya que sus ingresos declarados no alcanzan a cubrir la canasta básica total. Incluso algunas de ellas no llegan al valor de la canasta básica alimentaria con lo cual se constituyen en indigentes.

El análisis realizado comparando los ingresos familiares, los aportes de los programas alimentarios y las líneas de pobreza e indigencia dan cuenta de que la totalidad de las familias se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad.

El tipo de empleo que prima es el informal con un elevado porcentaje de población joven desocupada. Por lo tanto la situación que se origina es la de ingresos variables, inconstantes y magros.



Las redes de ayuda en muchos de los casos son débiles e inestables, lo que genera una situación de inseguridad y desamparo constante. Las familias que han logrado cohesionarse en busca de un objetivo común, poseen otras herramientas y se sienten más acompañadas y protegidas ante situaciones desfavorables.

Este contexto va creando un perfil de consumo de alimentos, no sólo elegidos sino posibles de consumir. La dieta está compuesta básicamente por hidratos de carbono, grasas y azúcares, con un escaso aporte de vitaminas, minerales y proteínas. Podríamos decir que es una dieta incompleta, pobre en muchos de los nutrientes esenciales pero que satisface a sus consumidores tanto en cantidad como en sabor.

6.1.4. Utilización Biológica

La disposición de las viviendas de algunos barrios estudiados a la vera de basurales o de la actividad petrolera, como así también la construcción de hogares en zonas con peligro de derrumbe o inundables; son algunas de las causas que generan inadecuadas condiciones de salubridad y seguridad para estas familias.

La inadecuada disposición de excretas en los barrios en los que no existen cloacas y la baja disponibilidad de agua potable aportan a la situación de insalubridad.

En todos los barrios visitados existen numerosos perros vagabundos y las familias relatan que han sido testigos de varias campañas de lucha contra vectores.

La recolección de residuos sólo existe en muy pocos barrios, incluso en aquellos que cuentan con el servicio, el camión no pasa por todas las calles ni por todos los sectores. Esto provoca la acumulación de basurales cielo abierto a la vera de las viviendas.

La totalidad de los barrios posee centros de salud o casillas sanitarias. En general la población está conforme con los horarios de atención y con el personal que allí trabaja. Son elevadas las consultas de niños y embarazadas relacionadas a control de salud y de prevención.

Todas las caracterizaciones realizadas en los párrafos precedentes, dan cuenta de la situación de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria que vivencian estas familias. A partir de aquí se intentarán reconstruir, a partir de los relatos de los propios actores, las estrategias y capitales puestos en juego a fin de hacer frente a estas situaciones problemáticas.



6.2. Los capitales

Una clasificación de grandes grupos de activos, ofrece las siguientes definiciones y tipologías: capital natural referido a las condiciones del entorno, capital físico, en sus dos modalidades: capital financiero (ahorros monetarios, rentas, acceso a créditos, fiado, préstamo, acciones, bonos) y capital físico propiamente dicho (vivienda y la tierra son los más importantes). El capital humano incluye a nivel individual el estado de salud, las destrezas, las habilidades, la educación. A nivel de los hogares se destaca además la cantidad de trabajo potencial y su valoración en el mercado.

6.2.1. El capital natural

“Vestido de acelgas, cilantro y algunas plantas de tomates, el huerto cruza feliz hacia la medianera que orgullosa se corona con una barrera verde y fresca de manzanos, viñas y perales” (Zapata Olea, 2011)

Esta descripción del entorno de la ciudad de Neuquén hace 30 años no es coincidente con el paisaje que hoy encontramos. El avance de lo urbano sobre los espacios productivos ha sido la constante en la urbanización de la ciudad.

El importante incremento poblacional de la ciudad no fue acompañado por obra pública ni por inversiones en planes de vivienda. Los límites naturales son hacia el sur el Río Limay, hacia el este el Río Neuquén y hacia el norte la Barda²². Los pobladores entonces fueron extendiendo los márgenes de la ciudad hacia el único punto cardinal posible: el oeste.

De esta manera lo “urbano” invadió tierras frutícolas e hidrocarburíferas y la organización de barrios y tomas fue situándose, no en los espacios más adecuados sino en los posibles. Tal es el caso, que muchos de los barrios visitados se encuentran a la vera de basurales y de actividad petrolera. Como así también ubicados en zonas en altura, sobre la barda con enormes posibilidades de derrumbe, en contextos de lluvias extraordinarias como las que se han producido los últimos años.

Los barrios en los que se trabajó, a pesar de sus particularidades cuentan sin embargo con características similares o equiparables. En el caso de Gran Neuquén Norte es un barrio que empezó como tal, pero hoy tiene en su radio siete asentamientos irregulares, a los cuales también integra la comisión vecinal. Otra

²² Nombre de la elevación de terreno de Neuquén



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

situación es la de Colonia Rural Nueva Esperanza, que se organiza a raíz del desplazamiento de los crianceros de las orillas de los Ríos Limay y Neuquén y la reubicación de los mismos en la zona de meseta al noroeste de la ciudad. La principal característica de este barrio es que se acentúa y establece como un barrio no urbano o rural, ya que todas las familias tienen entre 1 y 2 hectáreas y viven de la producción de animales y/o producción agrícola u hortícola. Este barrio cuenta con una parte mensurada y otra que aún no lo ha sido.

Algunas familias de barrio Nueva Esperanza recurren a la cría de algunos animales y a las huertas familiares, sin embargo son la minoría. Existen algunos casos de huertas escolares, que se visualizan en los espacios de la institución o en espacios cedidos por la municipalidad a fin de que los alumnos de las escuelas puedan desarrollar allí esta actividad sin restar espacio físico al patio.

“El vivir acá trae muchos problemas, no es como todos dicen que vivimos bien porque no pagamos impuestos ni alquileres, se derrumba el piso, se inunda dos por tres y esas cosas te matan” (Cristina, 32 años)

El espacio territorial no sólo se presenta como el contexto dónde se desarrolla la vida cotidiana, sino que es manifestado en muchas entrevistas como un obstáculo que se presenta frente a las catástrofes naturales (lluvias copiosas, derrumbes). Por las condiciones físicas en las que se habita, se debe insumir mayor tiempo en el transporte, se dispone de menor equipamiento para hacer frente a las situaciones problemáticas y se está más expuesto a la pérdida de bienes materiales.

“Cuando se inunda el colectivo no pasa ni siquiera por la cuadra principal que está a 10 cuadras del barrio, imagínate esos días” (Lucas, 31 años)

“El último derrumbe fue después de la lluvia fuerte, fue un desastre. Muchas calles quedaron imposibles de transitar, ni siquiera caminando. Para llevar a los chicos a la escuela teníamos que dar un vuelton” (Viviana, 39 años)

Si bien en general los entrevistados acuerdan que las condiciones naturales que los circundan no ayudan al normal desenvolvimiento de las actividades cotidianas, también encuentran en algunas de las situaciones catastróficas que les han sucedido el espacio y momento oportunos para encontrarse con los vecinos y trabajar mancomunadamente a fin de resolver los problemas emergentes.

“Lo bueno es que siempre que han pasado cosas acá nos organizamos nosotros, no esperes ayuda de los de arriba (risas), hay que apochugarla solito pero los vecinos en esas se juntan y no se pelea nadie” (Pedro, 50 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Mis vecinos, casi todos, son como mi familia. Si estamos en la mala, cuando nos ha tapado el agua, todos tiramos para el mismo lado. Nos olvidamos de los enojos, las caras feas y todos para el mismo lado” (Francisca, 65 años)

Además de los problemas originados por los espacios naturales inapropiados ocupados, la segmentación y el aislamiento de este sector de la población origina situaciones de reproducción intergeneracional de pobreza y exclusión.

“Nosotros no nos movemos mucho del barrio, ahora que está linda la placita vamos ahí. Antes íbamos mucho al parque central pero ahí hay de todo, por ahí hay gente que te mira mal o tiene otras costumbres, que se yo. Prefiero estar entre mi gente” (Marcela, 45 años)

Las posibilidades de acumular capital humano y social son muy escasas, si las relaciones y vínculos se vuelven homogéneos y cerrados al ámbito barrial y comunitario. Es en la diversidad dónde se construyen relaciones que aportarán al enriquecimiento de capitales que ya se posean y a la adquisición de otros nuevos.

Si bien su origen es distinto, se puede decir que el inicio de estos barrios no resulta el ideal para el desarrollo de una ciudad; es decir que en éstos hoy declarados como tal, primero se asentaron los vecinos y después con el paso del tiempo y mucho esfuerzo empezaron a llegar algunos servicios. Se hace referencia a alguno de ellos porque en el caso del Barrio Rural Colonia Nueva Esperanza los vecinos aún no cuentan con agua potable y gas, y en el caso de Gran Neuquén Norte muchas familias tampoco tienen gas. Este grupo de barrios cuenta con grandes deficiencias en la prestación de los servicios básicos. La mayoría no cuenta con la red de gas y luz eléctrica sólo poseen las familias que tienen la mensura de la tierra y en el caso del agua potable también hay familias que no cuentan con esta. Asimismo, la localización de dichos asentamientos, en la zona periférica de la ciudad, no ha sido promovida desde el municipio como área para urbanizar; especialmente Colonia Nueva Esperanza. El barrio Gran Neuquén Norte se encuentra al pie de la meseta –compuesta especialmente por arcilla- lo que provoca que el agua de lluvia se escurra y se deposite en ese lugar. En el caso de Colonia Rural su ubicación es en la meseta, al límite con la localidad de Centenario. El barrio se encuentra rodeado por el principal basural de la ciudad, las piletas de oxidación, los venteadores de gas de la empresa de Plus Petrol y la planta de Camuzzi.

Las viviendas se encuentran muy juntas unas con otras, ya que el valor de las tierras es muy alto en la provincia. Esta situación también genera que el mecanismo de las tomas sea muy extendido ya que las familias, por generaciones



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

no disponen de un techo que los cobije y el precio a pagar es tan alto e inaccesible y la frustración tan intolerable que cuando un familiar decide realizar una toma luego avisa a sus familiares para que lo sigan y se asienten en las cercanías.

Tan extendida está esta práctica entre los neuquinos y tan internalizada como estrategia para acceder a la vivienda propia, que para el año 2011 Neuquén fue la ciudad con mayor número de tomas en todo el país según lo aseguró el director de resguardo territorial del Municipio Juan Germán. (La Mañana de Neuquén, 2011)

En este sentido, esta modalidad de ocupación de espacios públicos y privados es una aceptada de hecho por las autoridades municipales y provinciales y es una modalidad que data en la ciudad del año 1945 al conformarse el Barrio Bouquet Roldan.

En los años '80 se contabilizaron 22 tomas con un 57% de jefes de hogar de origen chileno y 1 "madre sola" cada 10 casos. Para la década del noventa se contabilizaban 30 nuevas tomas, se modificó el origen de los habitantes siendo el 70% oriundo de Neuquén o de otras provincias de Argentina. La familia tipo de estos años promediaba los 25 años y tenía hijos pequeños. Para el año 2008, las tomas relevadas llegaron a 67 con 2766 familias viviendo en ellas. (Programa de Mejoramiento de Hábitat de la Municipalidad de Neuquén, 2008)

Entre las familias entrevistadas en las tomas, aparecen los tomadores cada vez más jóvenes que se han asentado y que incluso no son la primera generación en su familia que realiza estas prácticas como modalidad para obtener una vivienda. Tal como lo expone Romero (2010) los "hijos de tomadores" de entre 16 y 24 años, logran un fuerte protagonismo y se ubican como la franja etaria más importante en los asentamientos. La disminución de la edad en el ejercicio de estas acciones además está acompañada de hogares con menor número de integrantes.

Miriam relata que *"el venirse para acá (se refiere a la Toma Pacífica) no fue una decisión fácil pero hoy en día no me arrepiento, por lo menos.... Mis hijos tienen techo y yo ahora me preocupo por otras cosas.(..) eso ya está"*

Esta sensación de que al menos una de las necesidades básicas de subsistencia está asegurada, brinda un halo de seguridad a la familia o al menos a los jefes de familia que deberán ahora preocuparse por otros escalones de las necesidades planteadas por Max Neef (1994). Incluso, el hecho de poseer vivienda propia, tierra propia no los posiciona de la misma manera como sujetos ante las necesidades, ante el reclamo de sus derechos.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Yo tengo mi casa, si protesto o me quejo con la muni por lo que nos dan del comer en casa... en la calle no me van a dejar, a lo sumo me sacan el plan que es tan poco que es lo mismo ya”.
(Micaela, 29 años)

Este planteo de Micaela no es igual al de Lucia que aún siente la inseguridad de no tener su techo propio, la sensación que al mínimo disgusto que genere con sus acciones a los funcionarios de gobierno, la mayor pérdida que podría sufrir sería la de la unidad habitacional por la que tanto lucha desde hace años. En sus dichos:

“Yo callada la boca (...) porque en cuanto me identifiquen que hice bulla ya me corren de la lista por la casa” (Lucía, 43 años)

Los procesos de ocupaciones ilegales se producen cuando se conjugan acciones o inacciones por parte del Estado, el mercado y la sociedad civil. En muchos casos los terrenos ocupados pertenecen a privados a quienes se les dificulta la venta de los mismos, y acuerdan de alguna manera con el Estado para que intervenga y compense monetariamente a sus dueños. una vez que se han producido las ocupaciones de hecho. La ocupación de una parcela de tierra como paso previo a alcanzar la regularización, precaria o definitiva por parte del Estado, aparece como un horizonte de posibilidad cierta para resolver la situación de carencia habitacional de muchas familias, tal y como se observa en las expresiones vertidas en algunas de las entrevistas.

“No nos quedó otra que venir y asentarnos con nuestras cosas, desde la municipalidad no nos atendían y no teníamos donde dormir. Cualquiera hubiese hecho lo mismo. Ahora estamos mejor, tenemos tenencia provisoria y pronto todo será nuestro con papeles y todo” (Juan, 48 años)

Coincidiendo con Kaztman (2000) los niveles socioeconómicos y los portafolios de activos de los hogares que residen en un mismo vecindario son cada vez más parecidos entre si y más diferentes de los de otros barrios .

Los pobladores de los 15 barrios entrevistados tienen características similares en cuanto a la constitución del barrio y las situaciones conflictivas que han vivenciado, sin embargo al interior de cada uno de estos barrios y tomas las características se homogenizan, las estrategias se repiten y son minoría los que recurren a nuevas opciones o a referentes de otros barrios o espacios externos a su comunidad.

Las escuelas y centros de salud son utilizados por los pobladores de los barrios. Los docentes y personal de salud, en muchos casos, aguardan pases a otras instituciones ubicadas en el centro de la ciudad y desde la provincia no se contempla ni se privilegia a los trabajadores de éstas áreas. La realidad es que los profesionales comienzan sus carreras docentes y de salud en estos espacios y



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

luego migran buscando mejores condiciones de trabajo y entornos menos conflictivos. (Entrevistas a enfermeras del Centro de Salud de Parque Industrial, Progreso, Valentina Sur y San Lorenzo Sur y a docentes de Parque Industrial, San Lorenzo Sur y Gran Neuquén Norte, 2011)

“Si no fuera que se van tan pronto todos los del centro de salud, apenas te encariñas con ellos ya se pidieron el pase a otro lado. Estos barrios no son para cualquiera” (Ramona, 35 años)

No sólo se estratifican los espacios de residencia sino que también esto se proyecta a los espacios de esparcimiento, de trabajo y a los servicios disponibles.

Los espacios públicos de reunión son escasos, sin forestación y con edificaciones en malas condiciones para reuniones o eventos de socialización y/o participación. Las excepciones a esta calificación son los Centros de Integración Comunitaria, de construcción reciente y que nuclean varias actividades desarrolladas en los barrios.

“Que querés que te diga. Si cuando vamos al control nos piden disculpas que no tienen gasas o algodón. No es culpa de las enfermeras ni de los doctores, pero siempre nos sacan las cosas a quienes menos tenemos” (Marta, 31 años)

También los Centros de Salud y las Escuelas son espacios muy reconocidos por los habitantes, espacios considerados de participación popular. En la mayoría de las entrevistas realizadas, se manifiesta el cariño a estas instituciones. Y en los casos en que se efectúan reclamos (con la falta de insumos en el centro de salud o los paros de auxiliares en las escuelas) tienen que ver con la imposibilidad de efectivizar el uso del espacio y de acceder al derecho (salud y educación) en esas oportunidades, más que con críticas a la organización o el trabajo desempeñado por los trabajadores de salud y educación del barrio.

“Yo quiero mucho a la escuela y a las señoritas, la verdad que les agradezco siempre que tengan ganas de venir a enseñar acá, pero me molestan los paros. El año pasado fue tremendo, cuando no eran los maestros eran los porteros, al final nunca tenían clases” (Petrona, 45 años)



6.2.2. El Capital Físico

Los activos físicos incluye medios de vida como la vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar y el transporte familiar usados para mantener y reproducir la vida en el hogar, también los medios de producción, como los bienes que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes.

La identidad y la pertenencia son dos atributos que vienen de la mano del espacio territorial dónde se habita. Esto se cultiva, se sostiene, se defiende y se construye en lo cotidiano. Y en muchos casos la pertenencia a un espacio viene definida por la no pertenencia a otro.

Si bien la zona del “bajo” tenía un gran movimiento comercial en torno al ferrocarril, la zona del “alto” se presentó como la de mayor prestigio donde fueron construidos los edificios estatales y la zona residencial.

Históricamente la ciudad de Neuquén, desde los inicios, estuvo marcada por una clara diferenciación entre lo que se conoce como el “bajo” –espacio comprendido entre el río Limay y las vías del ferrocarril, con un gran movimiento comercial en torno al área ferroviaria- y el “alto” –ubicado entre las vías y las bardas, de mayor prestigio y donde se fueron construyendo la Universidad, los edificios estatales, comercios de marcas recocidas y precios más altos, así como las zonas residenciales. Esta división significó en los planos material y simbólico diferenciaciones sociales importantes, concentrándose las clases altas en lo alto y las clases bajas en lo bajo, constituyéndose en términos de Grimson (2009) “el alto” y “el bajo” como categorías socio-espaciales.

En el entramado urbano se distingue una zona periférica ubicada en el sector oeste de la ciudad –donde se ubican los barrios sobre los que se realiza este estudio-, generada por un crecimiento desordenado y donde se visibiliza la marginación social, déficit de servicios y viviendas precarias. De esta manera se resignifican las clasificaciones socio-espaciales desarrolladas por Grimson (2009) constituyendo un análisis de la ciudad a partir del “oeste” y el “este”. Es decir un sector oeste peligroso, de bajo valor rentístico, habitado por sectores populares, en condiciones precarias de ocupación, y un sector este con condiciones opuestas a las descriptas.

Estas caracterizaciones del territorio van configurando también a sus habitantes y los posicionan dentro del entramado urbano de determinada manera entre ellos y frente a los demás, que habitan otros sectores de la ciudad.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Nosotros los de la Villa (Villa Ceferino) estamos muy marcados, se dicen mil cosas de acá, que la droga, que somos todos narcos. Y debe haber, seguro, como en todos los lugares, pero acá hay gente que labura y se levanta todos los días a trabajar” (Patricia, 39 años)

“Vos pensá para un chico de 16 años, que te marquen por tu barrio. Si venís de Villa Ceferino son un drogón, nadie se quiere arrimar por las dudas. Es difícil, por eso los pibes del barrio no se juntan con chicos de otros lugares, si es para que después los dejen de lado” (Lucio, 33 años)

Este desplazamiento dentro de la ciudad provoca que los pobladores del oeste se vayan replegando más y más sobre sus barrios y mantengan el mínimo contacto con el resto de la sociedad ciudadina. Si bien esta situación de segregación no es beneficiosa, sobre todo para los más desfavorecidos, en algunas situaciones aparecen estrategias que movilizan a sus pobladores para mejorar las condiciones del barrio a fin de hacerlo más vivible.

“Nos juntamos y en unos meses limpiamos el terreno y con la ayuda del municipio pudimos armar la placita” (Fernanda, 28 años)

“Gracias al empuje de la comisión vecinal se logró que en el Progreso hoy exista una delegación municipal” (Rosa, 57 años)

Al interior de los barrios y tomas parece ser que la preocupación mayor entre los pobladores es la tenencia de la vivienda y la regularización de los terrenos.

Si bien, como se dijo anteriormente, los espacios dónde las familias se han asentado son los posibles y no siempre los adecuados; en la actualidad esos espacios son defendidos y revalorizados por sus propios ocupantes. Existe un amplio sentido de pertenencia por parte de todos los entrevistados, nadie quiere ser relocalizado ni reubicado porque las redes y los contactos con los vecinos ya se han consolidado.

“Nos quisieron cambiar de barrio, bueno... lo intentaron varias veces, pero todos nos negamos. Nadie entiende que hay picas entre muchos barrios de la ciudad y que si nos juntan en otro lado se va a armar, no se va a poder vivir en paz. Acá uno ya sabe por dónde ir, por donde no, a quien saludar y a quien ignorar” (Delia, 35 años)

Los hogares en expansión, de familias jóvenes en crecimiento son los que más sufren la carencia habitacional. Esta situación sumada a que el proceso educativo se trunca o es en muchos casos deficiente, genera una menor acumulación de activos y no permite que estos actores se preparen adecuadamente para las situaciones críticas que posiblemente deban vivir. Las repercusiones de estas situaciones también se sentirán en sus hijos, quienes arrastrarán una historia signada por las carencias y la incapacidad de acumular nuevos capitales.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Nosotros tenemos la casita, a fuerza de empuje. Le falta tanto... pero tenemos techo, que no es poco” (Marcia, 35 años)

“Si te pones a ver en el barrio casi nadie tiene el papel de la casa o de la tierra, pero justamente por ese tema nos estamos moviendo, porque es lo único que podemos dejarle a los hijos” (Marcos, 44 años)

En muchos casos, la falta de una vivienda motiva que se desplieguen estrategias ligadas a las relaciones vinculares, sobre todo familiares que tienen que ver con la red de contactos. Es en definitiva el capital social puesto en juego frente a una necesidad tan básica como la del techo, el resguardo.

“La casa esta donde vivimos con mis hijos es de mi papa y mi mamá. Si no fuera por ellos, yo no tengo para pagar un alquiler” (Viviana, 39 años)

“Esta casa es de mi papá. Él nos dijo de venir a vivir acá. Y bueno... acá estamos todos, a veces es difícil, porque tenemos chicos adolescentes, pero de otra manera no podríamos” (Marcela, 45 años)

Al considerar las cuestiones materiales, las unidades habitacionales visitadas cuentan con sanitario pero los materiales de la vivienda son muy precarios (chapas, ladrillones apilados, cartones). La gran mayoría no posee tenencia de la propiedad, incluso muchos de ellos están ubicados en tomas ilegales.

“La casa es de mi suegra. Ella vivía con mi suegro y sus hijos. Mi suegro falleció y mi cuñado se fue de la casa. Así que quedamos mi señora, yo, mis hijos y ella. Convivimos porque sino la plata no alcanza para mantener dos casas distintas” (Francisco, 37 años)

“Convivimos acá con mi cuñado también, porque esta casa es de ellos y mis suegros. Digamos que así se nos hace más fácil. Todos en un techo y aportamos todos al mismo fondo” (Patricia, 39 años)

Entre las familias visitadas es común que acuerden ciertos arreglos, como la convivencia con familiares directos, parientes lejanos y amigos. Esta situación permite que los fondos aportados se incrementen y que se disminuyan los gastos destinados a la vivienda.

Tal lo expresado por Busso (2002) estos hogares disponen de menores recursos, sobre todo para la comunicación y el transporte. Esto hace que dediquen más tiempo a este tipo de quehaceres, restándosela a otras actividades más relacionadas con la búsqueda y acumulación de activos.

“Para ir a la escuela tenemos que dar una vuelta grande. Aunque la escuela queda a tres cuadras, pero no podemos pasar por el desmoronamiento que hubo y los escombros que quedaron, además es muy peligrosa la zona. Preferimos caminar más pero tardamos casi media hora en ir y volver” (Patricia, 39 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Si no hay para cargar la tarjeta del colectivo hay que caminar hasta el centro, son unas cuantas cuadras. Tardo más de una hora en llegar y esos días no puedo dejar los chicos en la escuela yo”
(Lorenzo, 46 años)

Varias de las mujeres expresan en sus relatos que demoran toda la mañana en ir a la escuela a llevar a sus hijos y cocinar. Muchas veces este tiempo incluye la decisión de qué comida realizar teniendo en cuenta lo que se consigue o lo que hay disponible en el hogar.

En relación a la infraestructura comunitaria, los espacios comunes que se encuentran son las escuelas, centros de salud, centros integrales y los centros de integración comunitaria. No toda la población accede a ellos de la misma manera. Generalmente son un grupo de familias que administran el espacio, encargándose de la limpieza y manejando la llave de los espacios y por lo tanto decidiendo cuándo y quienes pueden hacer uso del mismo.

Esta situación no genera enfrentamientos entre los vecinos como esperaba encontrarse, ya que al consultar a quienes no utilizan estos espacios, la respuesta que se repite es que esa gente dispone de más tiempo y que si ellos no utilizan de igual forma los lugares públicos es porque no los necesitan o no han sentido la necesidad aún de acercarse.

Si bien parece no haber conflicto entre los vecinos por el uso de los espacios públicos, la apropiación por parte de un sector del barrio hace que otro sector vaya quedando relegado, desplazado, lo que en definitiva contribuye a procesos de fragmentación social al interior de los barrios. Más aún, quienes utilizan los espacios colectivos suelen ser los sujetos del barrio con mayor cúmulo de activos y con red de relaciones más ricas. Esto genera que los actores más vulnerables vayan siendo excluidos no sólo de espacios de la ciudad reservados para otros sectores sociales y económicos, sino también quedar desplazados dentro de sus propias comunidades.

“Si no vamos al CIC es porque ya hay un grupo que se encarga de todo ahí, y está bien... los demás no tenemos tiempo (silencio) o interés en ir” (Fernanda, 28 años)

Existieron intentos en algunos de los barrios, como Colonia Nueva Esperanza, Progreso y Villa Ceferino, donde los vecinos organizados pudieron edificar y organizar espacios colectivos, como plazas, centros comunitarios y centros vecinales. Estas instancias permitieron intercambios entre vecinos y el sentimiento de unión entre ellos que aún hoy, varios años después, sigue latente.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Cuando se pusieron, ladrillo a ladrillo, las paredes de este centro fue hermoso ver como toda la gente colaboró. Con poco o mucho, con plata o trabajo, con mates con aguante. Pero nadie quedó afuera, eso nos unió mucho como vecinos” (Lucio, Villa Ceferino)

“La única experiencia que yo viví así fue cuando organizamos la plaza. Íbamos todos a la municipalidad a pedir para que nos ayuden y trabajamos todos. Por eso la cuidamos tanto porque la hicimos entre todos. Ese lugar es el más nuestro que yo te pueda nombrar y fue linda la experiencia de trabajar unidos” (Rosa, 57 años)

Los espacios compartidos implican vivencias compartidas e incluso historias de vida que se repiten. De allí la importancia del encuentro en los espacios públicos, ya que se convierte en un lugar de aprendizaje, de puesta en común y de encuentro con el otro que la mayor parte de las veces transita los mismos caminos de carencias y de vulnerabilidad.

6.2.3. El Capital Financiero

Se hace referencia a activos financieros cuando se consideran los ahorros monetarios, créditos disponibles, acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal.

El empleo es la principal fuente de ingreso para las familias y ha sufrido importantes cambios en los últimos años. La incorporación de la mujer en el espacio laboral, las modificaciones en las características de los empleos y como la segregación espacial influye en los tipos de trabajo, son algunos de los temas analizados en este apartado.

La década del noventa estuvo caracterizada, entre otras cosas, por precarización laboral, desempleo y descensos de posiciones en la escala social de las clases más empobrecidas. Todas estas situaciones provocaron sensaciones de incertidumbre y desamparo entre las familias más vulnerables, quienes fueron los más desfavorecidos por las políticas neoliberales. Este período de tiempo es recordado por los entrevistados como momentos difíciles de afrontar y sobre todo complejos para superar.

“En esa época mi marido se quedó sin trabajo y mi papá también. Yo ahí empecé a trabajar afuera y hoy sigo. Pero fue difícil porque no teníamos casi ingreso” (Francisca, 65 años)

“La verdad que desde ahí te podría decir que empeoramos, en el 2001 nos terminamos de hundir y todavía hoy nos estamos recuperando de eso. Perdimos todo, ahí nos vinimos para acá a la toma Pacífica y arrancamos otra vez” (Lorenzo, 46)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

A principios de 2001 y hasta mediados de 2002, se perdieron muchas fuentes de trabajo y se concentró la pobreza y el desempleo, nuevamente en los más débiles.

Todas estas cuestiones estuvieron presentes en la provincia de Neuquén y en la ciudad en particular, a pesar de considerarse una provincia “rica”. Si bien es cierto que por las regalías y la actividad petrolera, la provincia vive una realidad diferente a otras provincias del país, es cierto que la población más desfavorecida corre con una doble desventaja: por un lado ser pobres entre la población favorecida de la provincia y pertenecer a una provincia que por tener, en general, buenos índices económicos y sociales recibe menores partidas para la asistencia.

“Yo trabajaba en los años noventa en una empresa de servicios petroleros, después me echaron y recién conseguí trabajo de nuevo 5 años después como sereno de un edificio. Trabajando ahí, me aburría mucho pero por suerte dos años después pude entrar a trabajar en la construcción” (Lucho, 67 años)

“Cada vez que me quedé sin trabajo tuve que aprender de cero, porque los trabajos eran distintos y uno se va poniendo más viejo (risas). Además todo es distinto y lo que uno sabía ya no sirve más” (Adrián, 66 años)

Como sostiene Filgueira (1999) el trabajo constituye la principal fuente de ingreso y bienestar para la gran mayoría de los hogares. La cantidad y calidad de los sujetos económicamente activos de que disponga el hogar será una de las estrategias más importantes que puedan desplegarse a fin de lograr ingresos y otros activos necesarios para cubrir las necesidades

La estabilidad laboral sostenida en ascensos y gratificaciones ya no existe como tal. Esta nueva situación de incertidumbre provoca en los actores sensaciones de desamparo, incapacidad de proyectarse laboralmente en el tiempo y de gozar de seguridad social y atención de la salud derivadas del trabajo formal.

“Mi viejo no entiendo que ha pasado, antes él tenía trabajo y con eso aportes y atención médica gratis. Ahora olvidate, de casualidad cobras a fin de mes” (Renzo, 34 años)

“Para mí todo empeoró, salvo que trabajes en el petróleo que como tienen un sindicato fuerte ganan todas. Sino nadie te cuida la espalda. Un día trabajas y al otro día capaz te echan sin motivo” (Marta, 31 años)

El ámbito laboral refuerza la segmentación que se vive en otros espacios, como el educativo y el residencial. Esto es manifestado por los entrevistados al comentar que los excluyen de los trabajos por el lugar de pertenencia, privándolos además de nuevas relaciones sociales, más heterogéneas y enriquecedoras.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Acá en el barrio no hay trabajo estable, sólo changas. Y la gente se mueve acá que es donde vive” (Juan, 48 años)

“Si, me ha pasado que cuando digo que soy de acá de la Villa (Ceferino) no te toman” (Patricia, 39 años)

Cuando el ingreso de la mujer se suma a otro ingreso laboral en el hogar, ayuda a mitigar notablemente la pobreza, tal como lo expresa Sojo (2004). Sin embargo, los hogares que dependen de una mujer, ya sea porque ella es la persona económicamente activa o la que trabaja más horas, tienden a ser menos acomodados que los hogares que dependen de un varón que gana dinero. (Naciones Unidas, 1991)

“Yo estoy separada y la verdad me banco sola a los tres chicos. Me llevo bien con el papá pero no me pasa plata, eso es lo malo. Se hace cuesta arriba porque no gano mal pero tengo que repartir entre tres y sumarme yo también” (Miriam, 35 años)

“Me junté con mi señora que tenía un nene de 4 años. Ahora ya tiene 6. Y ella pobrecita sola no iba a ningún lado, aunque trabajaba. Ahora con lo que ganamos los dos es otra cosa” (Miguel, 40 años)

Si bien ambos relatos tienen en común la presencia de un hijo en un hogar monoparental, las circunstancias y los posicionamientos de los actores son muy diferentes. Miriam se presenta en soledad haciendo frente a las situaciones económicamente críticas, sin embargo siente que la presencia de un hombre en el hogar sería la solución. En cambio Miguel aparece como el que viene a asegurar ciertos estándares a la familia, luego de su incorporación.

Entre las familias entrevistadas se pueden rescatar dos historias que relatan como las familias sin una figura masculina pueden desenvolverse a pesar de las dificultades.

Marcia (35 años) de Toma Pacífica tuvo sus dos hijos con padres diferentes y en ambos casos debió hacerse cargo en soledad de su maternidad. Contó con la ayuda de su madre para la crianza de los niños y podría decirse que la historia se repitió, ya que en su niñez recuerda que su padre abandonó a su madre y sus hermanos y se criaron sin una figura paterna.

Rosa de 57 años de Barrio Progreso se vio envuelta en una situación compleja y en soledad. Su hija y su yerno sufrieron un accidente y fallecieron por lo que debió hacerse cargo de sus nietos de 3 años y 6 meses de edad. Muy difícil se le hizo el camino hasta que conoció a Luis, su actual pareja, quien acompaña y ayuda en la crianza de los chicos.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

En ambos casos, dos mujeres sin una figura masculina deben afrontar la crianza de niños pequeños y la vida cotidiana con los magros ingresos que poseen. Sin embargo, han logrado superar los momentos más duros y sobrevivir a las penurias.

En palabras de algunas entrevistadas y reafirmando documentos internacionales de Naciones Unidas (1991), muchas veces los hogares con jefaturas femeninas no acceden a programas sociales ya que han sido diagramados y pensados para familias pensadas desde un concepto patriarcal. Felizmente estas concepciones sobre las políticas públicas y sus destinatarios están cambiando.

“Antes era distinto, cuando veían a una mujer sola las asistentes sociales desconfiaban y en lugar de darte ayuda te complicaban más. Ahora es diferente, yo pasé por todas y cuando estuve sola a cargo de chicos no conseguía ningún plan” (Marcia, 35 años)

Siguiendo a Aguirre (2004) las mujeres con ingresos propios son las que más aportan a la alimentación del hogar. Es por ese motivo que ante la pérdida del empleo, sobre todo de las mujeres, el impacto se siente fuertemente en la seguridad alimentaria del hogar,

En general las mujeres prefieren invertir más en sus hijos que los hombres y esta preferencia se hace realidad más fácilmente en un hogar con jefatura femenina en que no existen conflictos o negociaciones entre los hombres y las mujeres sobre la forma de gastar los ingresos:

“Que se yo... a mí me parece que la diferencia es que los varones compran cualquier cosa, los mandas al mercado y no miran precios, compran lo primero que ven, hacen valer menos el peso” (Amparo, 43 años)

“Mi marido, ni loca!! Yo me encargo de comprar, si él va con 100 y vuelve sin nada (risas)” (Petrona, 45 años)

Varios estudios realizados en los 80 y 90, entre los que pueden enumerarse (Arriagada, 1990), (Altimir, 1984), (CEPAL, 1984) daban muestra de que los hogares con jefatura femenina constituían una amplia mayoría entre los hogares pobres. Los factores determinantes de que los hogares con jefatura femenina experimenten mayor pobreza que los hogares con jefatura masculina pueden sintetizarse en: composición del hogar, el género del principal sostén de familia y las condiciones singulares que caracterizan a los hogares cuyo jefe es una mujer.

Entre las familias entrevistadas no es la regla, en la actualidad, la jefatura femenina. Sin embargo, muchas de las mujeres han atravesado esta situación con anterioridad y acuerdan en que las situaciones de conflicto fueron más difíciles de



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

afrontar en soledad que junto a un compañero y también resaltan las diferencias en el valor de las remuneraciones laborales según el género de quien esté empleado.

Las mujeres entrevistadas que tienen empleo, intentan combinar las funciones productivas y reproductivas. Por este motivo es que prefieren, en algunos casos, continuar con trabajos mal pagos e informales que les permiten mayor flexibilidad en cuanto a horarios para realizar las tareas domésticas.

“Me junte 3 veces y tengo un hijo con cada uno. Ninguna pareja funcionó, ahora tengo un compañero pero no quiero más hijos” (Fernanda, 28 años)

“Si yo salgo a trabajar todo el día, ¿Quién hace las cosas acá en la casa? ¿Quién cuida los chicos? No tengo quien lo haga por mí, por eso prefiero el trabajito hasta la 1 y después me dedico a mi casa. Mi jefa me ofreció más horas pero no puedo, no quiero descuidar mi casa y mis hijos tampoco” (Laura, 31 años)

Según Arriagada (2000) el aporte económico de las mujeres que trabajan contribuye a que una proporción importante de los hogares situados, sobre la línea de la pobreza puedan mantenerse en esta posición. Entonces, el trabajo femenino realizado por estas mujeres, a pesar de las características de inferioridad respecto a los hombres, puede considerarse un activo, una estrategia importante a la hora de hacer frente a situaciones vulnerables.

A pesar de que el acceso de las mujeres al mercado laboral ha significado una sobrecarga de trabajo para ellas ya que las tareas domésticas no han sido redistribuidas, la participación femenina en el ámbito público origina nuevas percepciones sobre los papeles que cumplen las mujeres y les permite una mayor autonomía con respecto a sus familias. En algunos casos, la consecuencia de esta sobrecarga ha sido la incorporación de las hijas mayores a las labores de la casa y al cuidado de los hermanos menores.

“Mi hija, mi hija (refiriéndose a su hija de 17 años) es mi mano derecha cuando yo no estoy, Ella dirige la casa” (Ana, 47 años)

Existe aún, una responsabilidad muy marcada en la mujer sobre el cuidado de los hijos y el hogar. Por lo tanto, en los casos en que las mujeres trabajan fuera del hogar, deben hacer diversos arreglos previos con la familia y las personas cercanas para no desatender las funciones domésticas, ya que no se permiten delegarlas en otros sujetos.

“En su momento hablé con el padre de mi hijo porque como yo trabajaba muchas horas afuera, giraba mucho y se estaba perdiendo, muy malas juntas tenía. Lo tuve que recuperar, pero para eso tuve que dejar uno de los trabajos que tenía a la tarde” (Marcela, 45 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Las mujeres amas de casa, realizan un importante aporte económico completamente desconsiderado por la sociedad y por ellas mismas, ya que las funciones de cuidado y limpieza no deben pagarse a extraños y es dinero que puede utilizarse para otros destinos.

“Todo cambió con la ley para las amas de casa y el empleo doméstico pero la verdad que es un trabajo que nadie valora y que se paga mal. Si me das a elegir prefiero otra cosa” (Delia, 35 años)

Las situaciones de desempleo o de crisis económicas hacen que las familias se reorganicen, desplieguen nuevas estrategias o se sobre exploten realizando dobles jornadas laborales para que el ingreso del hogar se mantenga o se incremente.

“Todos trabajamos, sino no alcanza a plata”(Francisca, 65 años)

“Nos vinimos a Neuquén capital porque allá (interior de la provincia de Neuquén) no se progresa” (José, 46 años)

“Y si no hago horas extras, no rinde igual el trabajo, mientras tenga fuerza para trabajar lo hago” (Juan, 48 años)

En la actualidad se evidencia una enorme dificultad de las personas para poder organizarse en el presente y proyectarse en un futuro. Esta situación se debe, en parte, a la incertidumbre existente en el trabajo como elemento ordenador de la vida cotidiana y como instrumento de proyección.

Con la creciente centralidad del mercado en la estructura institucional en que se basa el orden social, el escenario social registra una creciente incertidumbre con respecto al trabajo como vía principal de construcción del futuro de las personas y sus familias.

La incertidumbre en la que viven las familias genera imposibilidad de proyecciones futuras, desgano y depresión al no poder asociar el esfuerzo laboral con el progreso. Por el contrario, el escepticismo de no saber qué sucederá al otro día con sus trabajos, sus familias, sus casas sume a las comunidades en una especie de letargo y espera de soluciones externas, sin involucramientos personales en pos de las mejoras buscadas.

“Lo feo es ver que uno trabaja y trabaja y nunca alcanza la plata” (Patricia, años)

“Cada vez menos en realidad, antes me parece que rendía más el sueldo” (Lucas, 31 años)

“Lo justo y necesario compramos, no alcanza para otra cosa y eso que trabajamos todos” (Ángel, 37 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Las dificultades y carencias que influyen más en los sentimientos de inseguridad económica provienen en su mayor parte de un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades básicas o más apremiantes, cuando dicho ingreso es suficiente, si varía mucho en el tiempo y se hace impredecible debido a la inestabilidad laboral. O si es relativamente estable, pero dista mucho del ingreso necesario para satisfacer las expectativas de consumo.

“Toda mi familia la peleó, mis hermanos y yo. Algunos se fueron a otras provincias pero ninguno pudo progresar. Siempre andamos de prestado. No alcanza para vivir, naciste pobre y morís pobre, lo demás que te venden es mentira”(Miriam, 35 años)

“Solamente mi hermana se acomodó, los demás seguimos como siempre. Mi yerno anda en cosas turbias pero ellos viven bien. Yo igual prefiero estar tranquila con lo poco que tengo pero sé que es mío y no se lo debo a nadie” (Laura, 31 años)

La perpetuidad de la exclusión o el vivir en las márgenes, hace que las personas sientan que sus esfuerzos no son válidos y que tal vez escogiendo por otros caminos, no siempre signados por la legalidad, puedan acceder a beneficios que de otra manera le serían negados. Estas situaciones, y en definitiva la fragmentación social provocan sentimientos de intolerancia, violencia y resentimiento hacia quienes son visualizados como los que tienen privilegios y en última instancia como enemigos.

Lucrecia tiene 25 años y es beneficiaria del programa “Comer en casa”, ella manifiesta que se siente impotente porque no sabe dónde buscar trabajo.

“Mi pareja es el que trabaja, porque yo ya me canse de buscar.... Ya me siento vieja para empezar a trabajar y nunca pude arrancar...”

Lógicamente se refiere a un trabajo en blanco, porque si desarrollo tareas como empleada doméstica y como ayudante en una despensa, pero nunca efectuó aportes ni tuvo una obra social.

Los trabajos realizados por las mujeres entrevistadas, han sido mayoritariamente de reproducción (crianza de sus propios niños, amas de casa, empleadas domésticas o niñeras, cuidado de enfermos o de adultos mayores).

También lo que tiene que ver con la gestión de ayudas y beneficios, parece ser una tarea abordada por mujeres en su mayoría.

“Si quieres que te salga una ayuda tenes que ir vos, no lo dejes en manos de los hombres que son vuelteros y no sacan nada” (Lucía, 43 años).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Si bien las tareas parecen estar tácitamente asignadas a cada uno a nivel intrafamiliar, en los momentos de crisis todos aportan, continuando con las mismas actividades que venían realizando pero reforzando alguna de ellas en particular. Tal es el ejemplo de lo que le ocurrió a Lucrecia de Barrio Valentina Surque en el año 2001, luego de la crisis reorganizó sus actividades y comenzó a visitar la feria de truke, primero como troquista y cuando fue mutando la feria comenzó a llevar las cosas que no le servían para vender. Al final, juntaba ropa que la gente le cedía y que ya no utilizaba, la remendaba y la llevaba para vender.

Los demás integrantes de su familia, debieron apoyar su actividad, cuidando mayor número de horas a sus hijos. Aunque muchas veces los niños la acompañaban y realizaban allí sus tareas.

La mayoría de las familias entrevistadas reciben además del programa alimentario nutricional “Comer en casa”, algún otro tipo de aporte por parte del Estado, ya sea municipal, provincial o nacional

El ser beneficiarios de programas municipales o provinciales no los ubica en una situación diferenciada respecto a sus vecinos según manifestaron los entrevistados, dicho en palabras de Mario

“acá nadie te tiene envidia de lo poco que tenes, pero tampoco hay que andar avivando tontos. Porque apenas se sabe lo que el otro tiene pueden aparecer interesados”.

En definitiva se respetan algunos códigos, pero tampoco se expresa libremente la totalidad de los aportes otorgados por el Estado (ya sea municipal, provincial o nacional) ya que muchas veces esto genera denuncias con el posterior retiro de las ayudas como consecuencia

El programa Comer en Casa surge en el año 2000, tenía en ese momento 10.000 beneficiarios y venía a dar fin a los comedores barriales, no sin movilizaciones y tumultos en los centros comunitarios. La negativa a aceptar el cambio de plan alimentario hizo que los beneficiarios tomaran de rehén a la Secretaria de Desarrollo Social municipal de ese momento YennyFonfach.

Doce años después, analizado por los propios protagonistas el panorama es otro. Los beneficiarios han pasado por el comedor, el ticket social, la tarjeta, la compra abierta, la compra condicionada y lo que se rescata en general es el progreso del programa en sí.

Si bien, el monto ha quedado muy por debajo de las necesidades reales de los beneficiarios; han sido sumamente positivas las modificaciones que se han ido



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

incorporando; como la adaptación de las compras a las guías alimentarias argentinas, la bancarización de un importante número de habitantes de la provincia y la búsqueda de la organización y participación popular independientemente del acto de la comida.

Incluso a nivel de aporte monetario el programa Comer en Casa ha quedado tan desactualizado que hoy en día los que lo reciben ya no emiten quejas si se demora el pago o no existen aumentos.

Un grupo de entrevistadas pertenece al programa Comer en Casa desde sus inicios y relatan las modificaciones que ha ido sufriendo desde que comenzó. Otro grupo más pequeño, ha sido incorporado más recientemente y si bien no puede realizar la comparación con épocas anteriores, conoce a la perfección como ha ido mutando el programa, ya que estuvieron durante mucho tiempo intentando ingresar a él.

El monto que se percibe por familia ha quedado muy despreciado teniendo en cuenta los índices inflacionarios. Esta es una realidad, que provoca que mes a mes las personas puedan abastecerse de menos cosas con el mismo monto de dinero.

Incluso, con el correr de los años se ha estipulado una especie de cláusula propuesta por las licenciadas en nutrición del programa, dónde las personas beneficiaras deben incluir entre sus compras al menos un alimento de cada grupo de alimentos de las guías alimentarias argentinas.²³

Por este motivo, las personas reconocen rápidamente el gráfico de las Guías Alimentarias y sus grupos, como así también las proporciones que deben consumir de cada uno de ellos. Podría decirse que esto es un importante avance logrado por el programa, ya que de otro modo, tal vez no se detendrían tanto en pensar como racionalizar la compra.

Es muy común que las familias utilicen el crédito y la financiación para la compra de diferentes elementos, esto genera un nivel de endeudamiento que no es acorde a los ingresos del hogar.

La capacidad de ahorro es completamente nula, pero también se ponen en juego otras estrategias a fin de afrontar las necesidades que vayan surgiendo.

²³ En las Guías alimentarias para la población argentina, se representa mediante un gráfico y diferentes mensajes, los grupos de alimentos que deben consumirse para llevar una vida activa y saludables. Los grupos de alimentos son: cereales y legumbres, vegetales y frutas, lácteos, huevo y carnes, azúcares y dulces, aceites y grasas, agua.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El capital financiero del que disponen las familias, depende del ingreso de dinero por el trabajo realizado pero también y no me menos importante, de diversas estrategias que desarrollan a fin de cubrir sus necesidades.

Los recursos pueden venir de diferentes fuentes, el trabajo remunerado y no remunerado de sus miembros, las transferencias de instituciones formales reconocidas para este fin (fundamentalmente el Estado, a través de pensiones y servicios), la ayuda de organizaciones sociales “solidarias” (organismos no gubernamentales), los ahorros propios y otras fuentes de ingresos (rentas, inversiones, etc) y las transferencias informales basadas en redes de ayuda mutua e intercambio.

“yo cuando no tengo ninguna changa me las rebusco (...) compramos cosas en el Macro (hipermercado mayorista) con mis hermanos y repartimos o con los vecinos nos cambiamos las cosas que a mí me sobran o a ellos”(Ramona, 35 años)

Incluso en esta cuestión de intercambios, se pone en juego la solidaridad y también la confianza, ya que muchas veces los intercambios son parciales y parte de este queda en suspenso para el futuro.

“Con Rosa, la vecina de la otra manzana nos conocemos desde hace 20 años, yo le doy cosas a veces y cuando yo necesite se que ella me va a dar una mano (silencio) o dos si hace falta”(Amparo, 43 años)

Las compras en ferias y trueques de realizaron sobre todo en los períodos post crisis, 1995 y 2002. Luego, se volvió a los circuitos de compra habituales, continuando en cierta forma con la compra esporádica en las ferias de la ciudad para algunos elementos en particular.

Los circuitos informales de empleo y de consumo son valorizados por la población como mecanismos de adaptación ante situaciones de vulnerabilidad que los expulsan de los circuitos formales.

Como la inserción en el mercado laboral es la principal fuente de ingresos de las personas y hogares urbanos, la vulnerabilidad económica se asocia directamente con el mercado de trabajo.

Un área clave para la inserción laboral de grupos vulnerables es la formación profesional y la capacitación. La capacitación debe ser pertinente para las necesidades de los empleadores y debe tener relación con el proyecto de vida laboral de las personas. Pero también influyen las relaciones sociales sostenidas que amplían los márgenes para las búsquedas laborales.



Tal lo manifestado por Busso (2002), los entrevistados, sobre todo las mujeres que trabajan fuera del hogar valoran el empleo no sólo por tratarse de una fuente de ingresos sino por los efectos positivos en aspectos psicosociales y de salud individual que influirán también a nivel familiar. Sobre todo porque estas familias, a diferencia de familias de otros niveles socio económicos, no acceden a bienes y servicios que puedan repercutir en beneficios a nivel psicosocial,

6.2.4. El Capital Social

Los activos sociales se materializan en relaciones, en sí mismos son intangibles y En palabras de Busso (2001) “son una forma y un atributo colectivo o comunitario que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales”

Las principales relaciones que refieren las personas entrevistadas se superponen a los vínculos de parentesco. La familia, los amigos y vecinos conforman el capital social individual y comunitario más cercano al que están expuestas las personas y son un mecanismo de gran utilidad para aprovechar oportunidades e intercambiar y poner en juego capitales.

“No hay nadie en quien confíe más que en mi marido y mi familia que vive en Cutral Có”. (Lucía, 43 años)

“Mi familia, mis hermanos, mi cuñado, mis suegros. Con ellos son con quien más me relaciono” (Ramona, 35 años)

“Tenemos un grupo, nos conocimos en el templo y nos hicimos amigos, nos visitamos siempre, nos ayudamos mucho además” (Marta, 31 años)

“Te podría decir que además de mi familia, con quienes hemos luchado desde el principio en la villa (Ceferino), esa gente la siento de mi familia a pesar de las diferencias que tengamos” (Miranda, 70 años)

Las personas depositan una gran confianza en la familia. Es la primera institución a la que se recurre en situaciones difíciles o de crisis y constituye uno de los tópicos principales de conversación. Así mismo la familia conforma un espacio de acción en el que se definen las dimensiones más básicas de la seguridad humana, los procesos de reproducción material y de integración social de las personas.

“En los peores momentos los que me ayudaron fueron mis viejos y mis hermanos. Y cuando estamos en mejores épocas también es con ellos con quienes más estoy” (Cristina, 32 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Si no te apoyas entre los tuyos, ¿con quién no. Con ellos armamos muchas movidas en el 2001 para salir del mal momento que vivimos. Íbamos a la feria, vendimos lo que no nos hacía tanta falta, que se yo, nos rebuscamos” (Delia, 35 años)

La incorporación al hogar de otros miembros, externos a la familia, reconoce varias ventajas a la vista de los entrevistados. Por un lado los lazos de afecto y cooperación que se amplían más allá de los márgenes familiares, por otro lado a nivel material son más recursos disponibles y mayores ingresos disponibles para la familia ampliada.

“Mi cuñado y un amigo que viene de Andacollo viven con nosotros. Somos como una familia, todos nos apoyamos, si a uno le va bien se comparte con todos, así funciona esta casa” (Ángel, 37 años)

Si se consideran las condiciones materiales en las que viven las familias entrevistadas, es evidente que lo que fluye predominantemente en la red social familiar tiene que ver con cuestiones subjetivas, de afecto más que con bienes tangibles. De todas maneras, estos recursos son muy valorados por las familias, al punto de indicarlos como fundamentales en momentos de crisis para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad transitadas.

La totalidad de las familias visitadas ha constituido un núcleo familiar sólido, que en la gran mayoría de los casos está compuesto por padre, madre e hijos pero que presenta sus variantes como abuelos y nietos, familia nuclear a la que se le suman tíos y conocidos que habitan la misma vivienda o padres y madres solos con hijos que viven con sus familias de origen. A pesar de la variedad de situaciones mencionadas, en la totalidad de los casos el núcleo familiar se encuentra bien constituido, sólido en sus lazos y con normas y valores consolidados y respetados por sus miembros.

Al ampliar la mirada y considerar los espacios de participación con los que cuentan los barrios estudiados, pueden enumerarse tanto las escuelas públicas provinciales, los centros de cuidado infantil, las delegaciones municipales en algunos de los barrios.

La importancia del sistema educativo disponible en los barrios radica en que el capital social depositado en las redes de pares que se construyen en los establecimientos educativos, se movilizará con posterioridad para proveer contactos que facilitan la incorporación al mercado laboral.

El contexto comunitario puede tener fuerte impacto en la capacidad de los hogares de menos recursos para enfrentar los desafíos que plantea el acceso al bienestar. Interesa resaltar la segmentación educativa y la segregación residencial.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Los procesos de segregación residencial, el debilitamiento de espacios públicos de calidad y la consecuente disminución de las ocasiones de interacción entre personas de orígenes sociales distintos reducen la probabilidad que los más pobres incorporen la creencia de que mediante el esfuerzo y el trabajo en contextos normativos vigentes promueve el ascenso social y el progreso.

Al considerar el sistema de salud, es interesante resaltar que los hospitales públicos son pocos en la ciudad: El Castro Rendón que está ubicado en el centro de la ciudad, el Heller que está muy cerca de todos los barrios del oeste neuquino y el Bouquet Roldan que se ubica sobre la ruta hacia el oeste de la ciudad. En síntesis, la mayoría de los hospitales públicos están cerca de las viviendas estudiadas. Incluso, si no lo están tanto como en el caso del Castro Rendón, existen varias líneas de colectivo que paran en frente del establecimiento de salud. También cada uno de estos barrios cuenta con Centro de Salud, con atención médica y de enfermería; como así también atención de algunas especialidades.

La accesibilidad es buena y la atención muy satisfactoria. Si bien el sistema de salud neuquino ha disminuido su nivel en las últimas décadas, siempre ha servido de ejemplo y ha sido pionero en numerosos programas de salud. La prevención y promoción de la salud han sido el eje sobre el que se trabaja a nivel público en la salud neuquina.

Las actividades reproductivas llevadas a cabo en forma casi exclusiva, aleja a las mujeres de cualquier tipo de participación activa en las decisiones barriales o comunales. Por este motivo, es que muchas de ellas muestran descontento a la hora de expresar su trayectoria a nivel participativo.

Amparo de 43 años, con un deajo de bronca manifestaba que:

“yo haría muchísimas cosas por nosotros, por el barrio... pero si tenes que hacer mil cosas al día, los chicos, la comida, los mandados, la escuela... no te quedan ganas de nada después”.

Ante esta confesión se repregunta acerca de cómo vería la posibilidad de poder comenzar un proceso participativo activo en las decisiones que excedan su hogar, y la respuesta no se dejó esperar:

“que los hombres nos ayuden con las cosas de la casa, para que sea más justo”

La participación es un bien muypreciado, que muchas veces no puede desarrollarse, pero que se persigue diariamente con anhelo por los habitantes de los barrios entrevistados.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

En contraste a esta situación, al consultar a los responsables del programa “comer en casa” manifestaban lo difícil que era lograr participación en los barrios, la síntesis a la que arribaban es que no les interesaba y que sólo podían reunir a la gente en torno a actividades deportivas o de esparcimiento.

Retomando los conceptos de Clemente (2003), los actores consultados privilegian la seguridad que brinda la cohesión social a mantener la libertad individual sin resignaciones. El medio hostil que habitan hace indispensable reforzar los aspectos que brinden protección.

En general, existe una amplia cohesión entre los integrantes de los barrios, lo que a su vez en muchas ocasiones genera rivalidades con los vecinos de los demás barrios o tomas.

Las actividades recreativas están supeditadas a lo que se desarrolla a nivel municipal o algún evento a nivel provincial (que no tiene como marco geográfico el barrio, pero al que acceden sus pobladores). Entre las primeras se pueden citar: hockey, fútbol, costura, clases de cocina, gimnasia, computación, entre otras. A nivel eventos provinciales: festejo del día del niño, festejo del 25 de mayo y del día de la ciudad, en la plaza de las banderas -centro de reunión de diversos sectores sociales- o en el espacio DUAM (perteneciente al Municipio), con entrada libre y gratuita donde se dan variados espectáculos.

Al considerar el circuito comercial de los barrios, se observa que los lugares de compra son variados, sin embargo para utilizar las tarjetas de los programas alimentarios deben acercarse a supermercados o hipermercados. Las demás compras son realizadas en mercados barriales donde existe el fiado y donde a veces las compras son a granel o de alimentos sueltos. También un espacio de compra son las ferias (antiguas ferias del trueque), donde se consiguen verduras y frutas a buen precio (de inmigrantes de Bolivia que trabajan las escasas chacras que aún quedan en la zona).

Centrando la mirada en la participación en espacios de encuentro comunales dentro de los barrios, todos acuerdan en que los comedores comunitarios cumplían estos requisitos. Al cerrarse los comedores se perdió este espacio y con él el cúmulo de vivencias y experiencias que se habían desarrollado allí.

Cristina de 32 años cuenta que

“los comedores eran una fiesta, se reunían todos a esa hora ahí, no faltaba nadie, si buscabas a alguien seguro que lo encontrabas ahí. Ahora no ves mucha gente reunida, cada uno en lo suyo. Eso sí se extraña”.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Incluso, más allá del acto de encuentro que implica la alimentación, ese era un espacio de reunión donde se resolvían conflictos barriales y se planificaban acciones a seguir.

Andrés el hermano de Ramona aportaba durante la entrevista que le realizamos a ella que

“un día en el comedor entre todos los que estábamos ahí decidimos hacer una nota al ministerio para que nos manden materiales para ampliar la salita del barrio y también una vez entre todos decidimos arreglarle una pared a una viejita de acá que el viento le voló media casa”.

Estas situaciones ya no se viven, o al menos no es en este espacio donde se reúnen los vecinos. Y podríamos decir que es materia pendiente para los trabajadores del área social municipal, ya que todos los entrevistados concuerdan en que no existe un espacio (tal vez tampoco una actividad común) que los nucleee como antes.

El capital social de puente que conecta a individuos de diferentes grupos e implica vinculaciones horizontales con personas en similares situaciones económicas o de poder, es escasamente logrado los espacios barriales estudiados.

El capital social de escalera comprende las relaciones verticales establecidas entre actores con distinto grado de control y poder sobre recursos. Para comprender las redes sociales de escalera que se tejen a nivel comunitario, es interesante comprender dos conceptos claves que explican la constitución de las mismas. Por un lado las necesidades, por el otro las estrategias. Las necesidades porque explican el abanico de satisfactores que se persiguen a fin de cubrirlas. Y las estrategias porque explicitan los medios que los actores despliegan en el campo de las políticas.

Las redes que se organizan en los espacios comunitarios son extensas y tienen diversidad de finalidades: desde recreativas y deportivas hasta alimentarias como comedores en casas de familia que aún continúan. También existen a nivel local diferentes organizaciones no gubernamentales que realizan variadas actividades y tienen una importante inserción barrial y comunitaria. Son conocidos y reconocidos por los miembros de los barrios y los cuentan como un recurso más entre lo magro de sus recursos disponibles. Se destaca en caso de la iniciativa “Barriletes en Bandada” perteneciente a la Asociación Civil PENSAR que trabaja desde el año 2005 y está constituida por Licenciados en psicología y licenciados en educación que asisten a más de 200 niños y adolescentes en situación críticas. Se definen como *“Una institución móvil y de orden instituyente, un campo de asistencia e*



investigación psicosocial, dedicado a pensar los modos diversos de abordar la tarea con niños en situación de riesgo”.²⁴

Muchas veces las políticas sociales toman estas redes comunitarias creadas como medio para llegar a las familias más pobres, de esta manera le otorgan otra entidad mucho más fuerte ya que es reforzada por el reconocimiento del Estado y juegan un papel clave al ponerse en juego en el campo donde interactúan necesidades y satisfactores.

Para los beneficiarios de programas sociales no tiene la misma significación que la intervención provenga del Estado directamente a que sea tercerizada y la encaren organizaciones sociales a través de subsidios del Estado.

En el segundo caso, se va perdiendo la sensación de seguridad que otorga la garantía de un derecho y se avanza (o retrocede) hacia la tutela, la filantropía; lo que en última instancia generará una mayor dependencia sobre todos en quienes no pueden asegurar su reproducción mediante la generación de recursos propios.

A mayor descentralización, mayor desvinculación del Estado con los recursos que se administran y por lo tanto se intensifica la incertidumbre de los sujetos, ya que se interpreta que estos recursos serán gestionados por un período transitorio y que desaparecerán cuando acabe la emergencia.

Estas redes territoriales de asistencia actúan como intermediarios comunitarios de las necesidades y los satisfactores.

En los ochenta la descentralización recayó en dos instituciones para la ejecución de políticas sociales: por un lado los municipios, por el otro las organizaciones no gubernamentales. Complementarias en su trabajo territorial, nunca excluyentes.

Durante la década de los noventa se difundió la idea de que los problemas estructurales de la pobreza podían ser erradicados con proyectos breves, focalizados y participativos. Ya que se consideraba que estas problemáticas eran transitorias.

En esta época se crean numerosos proyectos para “alivio de la pobreza”, focalizados todos en la pobreza estructural. Sin embargo, no sólo quedaron excluidos del resguardo los nuevos pobres sino que también lo hicieron a la larga los pobres estructurales; ya que el incremento de las NBI sumado a la

²⁴<http://barriletesenbandada.blogspot.com.ar/>



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

segmentación de las prestaciones del sistema público hizo que para ambos grupos el sistema de protección social fuese insatisfactorio.

Existen tres variables que confluyen en la evolución institucional de la oferta por parte de las organizaciones que brindan servicios alimentarios: trayectoria institucional, iniciativa de los dirigentes para ampliar sus prestaciones y articulación para la gestión de recursos.

De la combinación de estas variables podemos caracterizar a las organizaciones como: proveedoras o administradoras.

Las primeras son las que tienen la capacidad de transformar la demanda y generar su propia oferta con capacidad para diversificar y/o especializar su desempeño en algún tema específico.

Las administradoras, actúan como intermediarios con el formato que determina su proveedor principal. Funcionan como un apéndice de la política de su proveedor principal mientras que las proveedoras capitalizan el recurso para generar sus propias políticas. Este es el caso de comedores que han mutado a centros de cuidado infantil.

“Antes teníamos el comedor, que ahora ya no está pero está el CIC adónde vamos siempre” expresa Patricia de 39 años.

En los inicios de los programas alimentarios analizados, eran los dirigentes y punteros del partido provincial – Movimiento Popular Neuquino MPN- quienes identificaban los beneficiarios y organizaban las tareas relacionadas al programa. La bancarización y el registro único de beneficiarios minimizaron las situaciones clientelares paternalistas y burocráticas, permitiendo que quienes acceden a los beneficios sean quienes realmente lo necesitan.

El clientelismo paternalista partidista debilita el capital social comunitario porque los beneficios ofrecidos cobran primacía sobre las demandas de la comunidad. De hecho estas demandas son percibidas como una peligrosa tendencia hacia la autonomía y las agencias externas paternalistas prefieren que la comunidad se mantenga pasiva hasta que aquellas den instrucciones de reunirse y proponer.

“Era gracioso, caían los punteros con chapas y vos los mirabas y les decías flaco acá hace falta comida” (Lucas, 31 años)

“Viste la fuerza del MPN en los barrios, si no sos amigo olvidate de cualquier programa” (Lucho, 67 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El capital social de un vecindario consiste en recursos instalados en la estructura que relaciona a sus miembros y cuya movilización facilita el logro de metas individuales y colectivas

El capital social se sostiene en relaciones y se enriquece y acumula si es utilizado, de lo contrario deja de ser útil y se va debilitando.

El capital social no es sólo la capacidad de afrontar riesgos y puede ser también la capacidad organizadora para abrir y aprovechar oportunidades: tiene la capacidad de obtener beneficios al relacionarse y acceder a las redes.

“Por ejemplo con mis vecinas tenemos muy buena relación, y desde hace años. Siempre nos damos una mano y sino al menos nos visitamos. No nos dejamos estar, porque si no te haces una visita de vez en cuando ya te llueven los reproches” (Rosa, 57 años)

“A través de un vecino me contacté con su hermano, que trabaja en una empresita de acá y trabajé varios años ahí. Me vino muy bien el contacto y siempre que necesito una mano esta tanto mi vecino como el hermano. Son muy buena gente” (Adrián, 66 años)

El aislamiento que se va produciendo entre los diferentes estratos socioeconómicos hace que los lazos sociales no se logren o sean muy lábiles. Las interacciones que permitan dar heterogeneidad al capital social no suceden y las comunidades se van cerrando en sí mismas, volviéndose sus integrantes cada vez más parecidos entre sí y con menores relaciones y por lo tanto menores oportunidades laborales y sociales.

“Costó, costó porque en la Colonia (Nueva Esperanza) todos venimos de lugares distintos, somos muy distintos. Fue difícil ponerse de acuerdo” (Juan, 48 años)

No es tarea sencilla la construcción y el mantenimiento del capital social, éste supone la creación de una suerte de “contrato social” informal, basado en la confianza mutua, que está garantizado por un proceso más o menos explícito de construcción de normas morales y regulaciones que comprenden sanciones positivas y negativas. Subyacente al concepto de capital social se encuentra la idea de que el mismo será mayor en la medida en que las interacciones correspondan a vínculos fuertes y vale la pena el esfuerzo, ya que este capital es el que muchas veces marca la diferencia en trayectorias similares de vida.



6.2.5. El Capital Humano

Retomando a Busso (2001) se consideran como activos humanos o capital humano a los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.

Algunos de los casos analizados dan cuenta que los integrantes de las familias han vivido toda la vida en ese barrio o al menos en esa zona y por ningún motivo quieren abandonarla. En otros casos, las personas que habitan las viviendas son oriundas de otras provincias o del interior de Neuquén y se han asentado allí en forma momentánea o permanente.

Varios de los entrevistados han vivido en otros barrios aledaños hasta instalarse más o menos permanentemente allí. La elección de los asentamientos, nunca es al azar, ya que las familias se organizan para instalarse e intentan en lo posible, no alejarse demasiado del centro de la ciudad y de los hospitales públicos.

Los llamados NYCS²⁵ preponderan entre los entrevistados y marcan esta condición con orgullo, casi como si los ubicara en otra categoría con respecto a sus vecinos que no lo son.

La condición de haber nacido y de haber transcurrido toda la vida en la provincia, o en algunos casos en la ciudad, hace sentir a los pobladores ciertos derechos por encima de los demás. Así lo expresaba Luis de 59 años, marido de Rosa, quien relataba:

“Nosotros somos nacidos y criados, no es lo mismo que venir de otro lado y querer llevarte la plata de acá para otro lado.... Los políticos deberían ver eso, no es lo mismo todo, la ayuda debería ser más para nosotros”.

Esta situación que se repite en casi todas las entrevistas realizadas, también atraviesa otras clases sociales, dónde se da por sentado que la condición de ser NYC debería abrir ciertas puertas que para los demás estarían cerradas.²⁶

Revalorizando lo expuesto por Lizárraga (2010) aquí también puede verse que “no ser un nyc (nacido y criado) es un estigma y que por el contrario el ser nyc da

²⁵ NYC: Nacidos y Criados en Neuquén.

²⁶ Haciendo referencia a una noticia publicada con fecha 7/05/ 2012 en el diario Rio Negro, donde una joven concertista que tocaba el violín se quejaba de los despidos de la orquesta de la provincia del Neuquén y en su descargo hacía referencia además de sus dotes de buena artista a su condición de NYC.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

cuenta de un sentido de pertenencia que también incluye la exclusión de otro distinto.

Independientemente de su origen las familias comparten varias características al momento de ser estudiadas, el 45% (9 de 20) de las familias entrevistadas se trata de familias ampliadas.

La misma unidad habitacional ampara a la familia nuclear y a tíos, abuelos y en algunos casos amigos de la pareja. Esta situación conlleva a que en un mismo núcleo familiar, existan varias personas económicamente activas, que no siempre están empleadas. Y en el caso que lo estén, no desempeñan sus tareas de manera formal.

“Roque, tuvo varias changas... pero se cansa de todo o no se..lo sacan porque nada le dura más de 3 meses”.

Esta situación manifestada por Ana en relación a su hijo, da cuenta del panorama de los jóvenes en los barrios marginales de la ciudad de Neuquén. La juventud económicamente activa no puede insertarse en el mercado laboral formal y se mueve por el mercado informal, sin continuidad y con salarios muy bajos. Esta situación perpetúa la pobreza en las nuevas familias que constituyen, ya que a duras penas alcanzan a cubrir la canasta de alimentos.

La socialización e integración social, funciones que antiguamente eran potestad de la familia, hoy en día se han modificado. Los hijos de familias que han vivido situaciones críticas y procesos de vulnerabilidad, con escasos capitales sociales y humanos acumulados, se vuelven vulnerables y su incorporación al mercado laboral formal se torna muy dificultosa. Podría decirse que hay un traslado de situaciones marginales de generación en generación, si en el traspaso de una a otra no hay incorporación de nuevos capitales y estrategias que posiciones de otra manera a los nuevos actores.

Tres de las familias analizadas presentan jefatura femenina, una familia está compuesta por padre e hijos con ausencia de madre y una pareja de abuelos se ha hecho cargo de sus dos nietos. Entre las demás familias, varias conviven con otros integrantes de sus familias extensas y/o con amigos. La multiplicidad de situaciones de convivencia encontrada es alta y esto muestra que la familia tipo se encuentra en crisis o al menos ya no es lo más común de observar.

“Yo vivo con Lucas mi pareja, pero ninguno de mis tres hijos es hijo de él” (Fernanda, 28 años)

“Vivimos en la casa de mi papá, con él que tiene 60 años” (Lucrecia, 25 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Me hice cargo de mis nietos, que viven conmigo y ahora tienen 5 y 2 años”. (Rosa, 57 años)

“Somos multitud, vivimos con mi marido y mis dos hijos pero además viven con nosotros mi hermano de 32 años y un amigo de mi marido de 35 años” (Ramona, 35 años)

Las tendencias de diversos estudios (Ullman, - Maldonado Varela – Rico, 2014) muestran un aumento de los hogares monoparentales y de los nucleares sin hijos. Sin embargo, los casos estudiados no coinciden con estos datos y más bien se presentan familias pequeñas de entre 4 y 5 integrantes, con dos hijos en promedio y con algunos casos de familias ampliadas convivientes.

La mayor parte de las familias seleccionadas para las entrevistas en profundidad se encuentran en la etapa inicial y de constitución de las familias, con hijos pequeños escolarizados. Esta situación, tal lo manifestado por Filgueira (2001) es la que presenta mayor vulnerabilidad y ese fue el motivo que guió su selección.

El ahorro y la inversión dependerán del momento en que se encuentre cada familia, la etapa del ciclo de vida incluye no sólo en estas decisiones sino también en la cantidad de tiempo y esfuerzo que se le dedica al trabajo.

“Teniendo los chicos chicos se me dificulta trabajar y aportar algo más a la casa”(Laura, 31 años)

“Si te pones a pensar, con tres chicos que van a la escuela... yo trabajo pero podría trabajar más si no fuera por eso”(Miriam, 35 años)

Cuando la familia tiene una alta proporción de dependientes niños y adolescentes, la capacidad de sostener el consumo del hogar se ve resentida no sólo por el número absoluto de no activos, sino por las limitaciones específicas para la movilización de sus miembros adultos en el mercado laboral, en particular de la cónyuge. Por su parte, la dependencia de los adultos mayores es de naturaleza enteramente diferente.

“Y no sé, uno piensa que después los padres se ponen grandes y de alguna manera hay que ayudarlos. Mi papá vive con nosotros, en realidad es su casa esta. Digamos que en este momento no podemos ayudarlo, es al revés. Él nos ayuda a nosotros” (Marcela, 45 años)

“A veces la jubilación de mi papá es con lo único que hemos contado” (Viviana, 39 años)

La presencia de adultos mayores en el hogar, en los casos entrevistados, siempre es sinónimo de ventajas y beneficios. Por un lado aportan bienes materiales que han acumulado a lo largo de toda su vida como la vivienda. Por otra parte, al mantener en estos hogares fondos comunes de ingresos, las jubilaciones y pensiones que reciben son incorporadas a ese cúmulo de ingresos. Por último, en



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

muchos casos se ocupan del cuidado de los niños o del hogar, permitiendo sobre todo a las mujeres, dedicarse al trabajo fuera de la casa sin necesidad de tener que abonar a un actor externo para que se encargue de estas tareas.

“La verdad es que mi mamá ha sido de gran ayuda, para poder criar los chicos y que yo pueda seguir trabajando. Sino no hubiese podido” (Petrona, 45 años)

La presencia de jubilados y pensionistas en el hogar aporta otro tipo de bienes estrechamente relacionados con la acumulación de otro tipo de activos que los individuos han logrado efectuar durante su etapa de vida económicamente activa, tal es el caso de la cesión o convivencia en sus viviendas y los apoyos financieros a sus hijas/os y/o yernos/nueras.

Existen procesos que aumentan (allegamiento) y disminuyen (familias expulsoras) el tamaño del hogar con parientes y no parientes y que marcan diversas estrategias de sobrevivencia. En el caso de las familias entrevistadas, la tendencia es a ampliar el número de integrantes de la familia, ya que en ningún caso estudiado se han dado situaciones de expulsión u abandono de alguno de sus miembros.

Si es interesante remarcar considerando lo expuesto por Rodríguez Vignoli (2000), aun cuando entre los entrevistados no es la situación más frecuente, que las jefaturas femeninas se encuentran en un estado de vulnerabilidad potencial, tanto por la desventaja que significa la carencia de un miembro que supuestamente es uno de los pilares de la unidad doméstica como por que la jefatura de vivienda femenina parece ser un opción impuesta por la ausencia del hombre de la casa y no es producto de una elección voluntaria.

El promedio de edad al tener el primer hijo entre las entrevistadas es de 26,6 años; sin embargo existen casos de maternidad adolescente a los 15 y 18 años. La maternidad temprana parece tener una serie de consecuencias limitantes para la adquisición de ciertos activos de capital humano que tienen que ver con el desarrollo de destrezas en general, como por ejemplo, la capacidad de manejo de los tiempos y de la organización de tareas complejas, de desempeño en estructuras institucionales formales no personalizadas y en marcos de referencia abstractos.

Al mismo tiempo, y coincidiendo con Filgueira (1999) más probable que la maternidad temprana se asocie a carencias de diversa índole como: la incapacidad de lograr una especialización para el trabajo con cierto valor en el mercado laboral, una debilidad o ausencia de redes de contactos laborales y la



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

inexistencia de instituciones y personas que puedan actuar como referentes para la obtención de empleo.

Las familias desempeñan funciones esenciales como la socialización y el cuidado que son primordiales para el acceso de las personas al bienestar en un sentido amplio. Es tan importante la constitución y la dinámica familiar en los procesos de vulnerabilidad, ya que es el primer espacio donde se resuelven los problemas cotidianos. Por ese motivo entre los entrevistados la familia adquiere un valor inconmensurable y es a la institución que primero se refieren cuando se consulta sobre cualquier tipo de capital social y humano.

Al considerar la educación, si bien la provincia de Neuquén fue una de las provincias que no se acoplaron a la reforma educativa de los años noventa, las escuelas técnicas modificaron su currícula. También hay que destacar que estas escuelas tienen una gran reputación en la ciudad y los jóvenes que asisten a ellas son de clase media y media alta. Esta situación deja por fuera a sectores vulnerables, quienes acceden a menor oferta educativa y a educación de peor calidad.

En la ciudad de Neuquén los sectores más vulnerables no son quienes suelen concurrir a las escuelas técnicas, las cuales tienen una orientación con un enfoque hacia una inserción más inmediata al mercado laboral.

Existe segregación también a nivel de las instituciones educativas, ya que se presentan marcadas diferencias entre las escuelas ubicadas en los barrios de nivel socioeconómico medio y medio alto en comparación con las de barrios de nivel socioeconómico bajo. Las diferencias son tanto a nivel edilicio, pedagógico y de nivel de profesionales que se desempeñan.

“Yo comparo con mis sobrinos que van al centro a la escuela y acá no ven nada, siempre de paros. Las maestras tienen pocas ganas de dar clases y siempre le echan la culpa a los chicos que son revoltosos” (Amparo, 43 años)

“Nunca tienen clases, cambian de maestros cada dos por tres. No creo que aprendan mucho así” (Patricia, 39 años)

A fines de la década de 1990, no cualquier tipo de educación y sistema de salud ofrece garantías de fortalecimiento del capital humano y, por lo tanto, oportunidades de progreso en la vida. Las nuevas instituciones y políticas, propias de la modalidad de desarrollo vigente, han favorecido la proliferación de la educación privada y en los hechos se ha deteriorado la pública, provocando un



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

aumento de la vulnerabilidad de los educandos de los estratos medios y bajos de la sociedad que ingresan o ingresarán en el futuro

La existencia de una concentración de los mejores recursos físicos, humanos y de capital social en las escuelas de las zonas más ricas, y la concurrente discriminación por peores recursos en las zonas más pobres, funciona como una causa de menor calidad educativa para estos últimos.

La totalidad de las personas entrevistadas considera que la educación es un activo, un bienpreciado que no debe descuidarse. Y si por diferentes motivos, algún miembro de la familia ha abandonado la escolaridad, rápidamente surgen las explicaciones y el descontento manifiesto por la situación:

“mi hijo empezó a trabajar y abandonó la escuela, por eso no le hable por meses porque yo no tuve la oportunidad que tuvo el de ir a la escuela” expresa Marcela de 45 años.

Esta situación puede ser originada por una real valoración a la educación como medio para salir de la pobreza, como recurso de ascenso de clase o también como una manera de dar una respuesta esperada a todos los organismos de seguimiento y control que los visitan.²⁷

La educación es el principal desafío para el crecimiento económico y reducir la pobreza, pues se trata de un factor básico en la movilidad social, la productividad de la fuerza de trabajo y en la promoción del desarrollo humano sostenible.

Situaciones de rezago o abandono del sistema educativo, se repiten entre las familias entrevistadas, sobre todo en la etapa de escolarización secundaria y entre los varones adolescentes. Las causas que se exponen como motivos para no estudiar aluden a problemas propios de la pobreza como el costo de transporte y materiales, la necesidad de trabajar, causas propias del funcionamiento del hogar, y que “no vale la pena” al no visualizarlo como una posibilidad de ascenso social o mejora.

“Mi hijo dice que para qué va a estudiar, si eso no te da por sentado que después trabajes. Para eso ya empieza a trabajar y no pierde tiempo” (Francisca, 65 años)

“La verdad que mi nena de 17 años falta un montón a la escuela y no le va bien. No quiero que deje pero está muy atrasada y acá en casa ayuda mucho” (Ana, 47 años)

“Él me dice que sus amigos no van a la escuela, que para qué va a ir si es más útil trabajando” (Petrona, 45 años)

²⁷ Mensualmente deben reunirse para que los coordinadores analicen sus compras con los tickets, además trabajadores sociales los visitan asiduamente para ver el desarrollo de sus actividades.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Mi hijo, de 14 años... es una lucha constante porque ni va al colegio. Prefiere ir a trabajar, tener su platita” (Amparo, 43 años)

El retiro temprano del sistema educativo en los jóvenes varones de nivel bajo tiene sus recompensas y tal vez por esta razón es bastante habitual. Le permite al joven acceder tempranamente al trabajo remunerado y con ello obtener dos logros importantes en el corto plazo: disponer de recursos propios que de otra forma no los podrán obtener y lograr una mayor independencia de sus padres, aunque ninguno abandona la vivienda familiar.

La educación y el trabajo son considerados por los especialistas como las dos fuentes principales de roles para la integración a la vida pública. Por lo tanto, la falta de participación en el sistema educativo conlleva un riesgo creciente de marginalidad para adolescentes y jóvenes, el cual se agrava cuando se le suma la falta de participación en el mercado laboral

Un aspecto interesante de estudiar es el clima educativo del hogar, en general medido por el promedio de logros educativos de los adultos y que explicaría según Kaztman (1999) alrededor del 50% de los logros educativos de los jóvenes. Los promedios se agrupan en tres categorías: más de 12 años de educación; más de 9 y menor o igual a 12 años; y 9 años o menos.

Al considerar el clima educativo del hogar en las familias entrevistadas, el resultado es que 13 de las 20 familias (65%) posee menos de 9 años de educación en promedio. Ubicándose en la categoría más desfavorable en relación al atributo analizado. El resto de las familias tiene un promedio de 10 años de educación y ninguna se encuentra en la categoría de 12 años o más de educación.

Las familias entrevistadas que tienen un clima educativo tan bajo, no pueden acompañar el rol pedagógico de la escuela en la educación de sus hijos, ni aportar en la selección de establecimientos educativos adecuados, y muchas veces no pueden visualizar la importancia de la educación en las trayectorias personales y profesionales de sus hijos.

Las capacidades adquiridas mediante formaciones otorgadas por organismos estatales y organizaciones no gubernamentales, distribuye tareas al interior de las familias en relación al nivel de conocimiento sobre el tema. En relación a la alimentación, las tareas se reparten en función de los conocimientos para llevarlas a cabo. Fernanda explica



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“yo me encargo de las compras porque me rinde más el peso...yo fui a muchas capacitaciones de cocina y de la muni. Sé mejor que cosas comprar”.

Los activos de los que disponen los hogares para afrontar las situaciones de crisis e inseguridad alimentaria son variados e inconstantes.

Mauricio, era el marido de Leticia y falleció en 1996. De allí en adelante, el hogar de Leticia tuvo que barajar y dar de nuevo. Los hijos adolescentes (en ese momento) de la pareja, que hasta el momento no habían trabajado tuvieron que salir a hacerlo y Leticia que era ama de casa consiguió trabajo durante los meses de verano en un club. La hija mayor de Leticia, quien ya no vive con ella y que en ese momento tenía 2 niños tuvo que organizarse, ya que antes su madre cuidaba de ellos. Y Leticia que era la encargada de las compras de alimentos y de la cocina, tuvo que comenzar a delegar estas funciones en su hija, ya que no hacía tiempo. El período de transición fue nefasto:

“Mi hija gastaba mucho para cocinar, la plata alcanzaba menos que antes... lo que compraba de más se echaba a perder en la heladera y los nenes comían siempre lo mismo”. “Diego, el más chiquito se puso desnutrido y de ahí quedo bajito y menudito”

Las mujeres siguen siendo las principales proveedoras de cuidado infantil y en general de los miembros dependientes. Si bien han ocurrido cambios en la fecundidad y en la participación laboral femenina eso no repercutió en la distribución de tareas al interior del hogar lo que genera, tal lo manifestado por las mujeres entrevistadas que trabajan, una sobrecarga para ellas.

El desborde de demandas que recaen sobre la mujer tanto en la esfera pública como privada, se vuelve así el principal mecanismo de reproducción y generación de la vulnerabilidad del hogar.

“A veces querés matar a alguno, venis cansada de trabajar afuera y te preguntan ¿que comemos hoy?. Nunca se le ocurre a nadie prender la olla” (Ramona, 35 años)

“Yo quiero ser como mi marido que por trabajar afuera no tiene responsabilidad acá adentro. A mí me toca seguir trabajando igual después de salir del trabajo” (Marcia, 35 años)

En relación al estado de salud de los entrevistados, en general los niños presentan talla acortada para su edad y exceso de peso para su edad y para su talla. Los adultos en cambio, presentan en su mayoría exceso de peso y enfermedades crónicas. Y a diferencia de los niños, que son atendidos en los controles de salud de manera preventiva, los adultos no asisten a controles médicos y muchas veces no reciben tratamiento alguno.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

No existen casos de mortalidad infantil entre los entrevistados, en concordancia con la disminución de este indicador a lo largo de los años en la totalidad de la provincia.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO VII. Estrategias de medios de vida de los hogares neuquinos



Capítulo 7. Estrategias de medios de vida de los hogares neuquinos

Susana Torrado, en Argentina para el año 1981 proponía en un estudio sobre las estrategias ampliar la mirada, ya no sólo a estrategias de subsistencia sino a estrategias familiares de vida definidas a partir de la inserción de clase de la familia.

Se entiende como estrategias de reproducción a aquellas que “(consiente o no conscientemente) desarrollan los sectores populares urbanos para satisfacer sus necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud, vestuario, etc., planteando que “la unidad familiar genera o selecciona satisfactores para alcanzar sus fines reproductivos por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance a través de un entramado de actividades que la relacionan con los demás agentes sociales” (Hintze, 1989).²⁸

Aquí es interesante señalar que las estrategias que se seleccionan por parte de las familias no son elegidas de un abanico amplio de opciones con total libertad de elección, ya que más bien se elige dentro de lo posible, de las opciones reales.

“No tengo más hijos, sólo dos ya le dije a mi marido (...) antes éramos muchos... ¡que trabajo para las madres!!!...Ahora si quieres hacer algo tenes que poner freno a tanto chico”. (Delia, 35 años)

“No te creas que es fácil (...) a veces mi hermano trabaja 24 horas sin parar cuidando el edificio y después se va desde ahí a la fábrica donde cuida”(Ángel, 37 años)

Las novedades en torno a la pobreza en las ciudades no son demasiadas, sólo que las estrategias de supervivencia parecen ir agotándose, ya que las crisis que ha sufrido la población en general y la pobre en particular ha generado un enorme vaciamiento. Sin embargo, la creatividad permite que las familias puedan desplegar sus estrategias de supervivencia, y que conviertan sus redes de parentesco y vecindad en activos sociales; aunque lo que se persiga sea sobrevivir y no una estrategia de reproducción ampliada de la vida.

²⁸“...las estrategias se configuran en el tiempo a través de sucesivos procesos en que los sujetos sociales generan, seleccionan y combinan circuitos de satisfacción de necesidades. En estos procesos las unidades familiares establecen relaciones a distintos niveles: a) internamente (división familiar del trabajo, en términos sexuales y generacionales, entre actividades que producen ingresos y aquellos bienes por medio del trabajo doméstico); b) con otras unidades familiares; c) con el mercado; d) con otras instituciones de la sociedad civil y e) con el estado” (Hintze, 1989).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Si nos cambiamos de barrio no sé qué hacemos, como nos organizaríamos ni idea”(Micaela, 29 años)

Interesan en este caso, las estrategias que despliegan los actores para satisfacer sus necesidades alimentarias que no se pueden cubrirse plenamente por la vía del ingreso monetario.

En este caso se analizar las estrategias en función de los cuatro pilares de la seguridad alimentaria nutricional: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica. A partir de los mismos se efectuó la observación de situaciones críticas a las que han sido expuestas las familias. También se agrega un punto en el que se analiza la influencia de las representaciones en relación a las estrategias que las familias implementan ante situaciones de riesgo, ya que complementa el análisis y permite dar cuenta de porque las familias eligen lo que eligen y actúan como actúan.

7.1. Estrategias relacionadas a la dimensión de la disponibilidad

Esta dimensión presenta complejas aristas, ya que la ciudad de Neuquén si bien está rodeada de chacras hoy en día son loteadas y utilizadas con otros fines que no son los de producción alimentaria.

Sólo en uno de los barrios analizados (Colonia Nueva Esperanza) existe afianzada la práctica de las huertas y la cría de animales. En los demás son casos aislados a nivel familiar, comunitaria o escolar que no prosperan en el tiempo pero que mientras perduran mejoran la disponibilidad, sobre todo de alimentos de origen vegetal, frescos, que son los últimos en ser elegidos a la hora de realizar las compras.

“La verdad que con lo que nos ponen en la tarjeta no alcanza para nada, y mi amiga se queja se queja. No se las veces que fue a la municipalidad a decirles (..) yo corté por lo sano y me puse una huertita, por lo menos ahí ahorro un poco”(Viviana, 39 años)

Además de las huertas y crianza de animales, las changas y los intercambios de alimentos aparecen como estrategias a fin de mejorar la disponibilidad alimentaria. Ninguna de estas variantes suple el deterioro en el poder adquisitivo de los hogares, pero si permite que las posibilidades reales se amplíen y que la variedad de productos disponibles sea mayor. Incluso, permite que las familias no se endeuden en préstamos interminables que nunca podrán saldar.



7.2. Estrategias relacionadas a la dimensión del acceso

A nivel comunitario, en los límites barriales, las familias encuentran una red de contención que les permite continuar con sus actividades y ampliar las oportunidades. En estos casos, juega un importante papel la trayectoria que haya tenido ese hogar o alguno de sus integrantes a nivel barrial y/o comunitario.

“yo estoy en todo acá, me conocen todos. Pasaron varios políticos de todos colores pero Lucia sigue (risas)” (Rosa, 57 años).

El haber participado, ayuda a la resolución de conflictos, permite acceder a mayor información y facilita los recursos en momentos de vulnerabilidad y crisis. La trayectoria además permite ampliar las redes de confianza e incrementar el número de personas con las que se contacta.

Existen diversas motivaciones que mueven a los sujetos a participar entorno a los programas de alimentación: La motivación por representar al otro es la más común en el campo de las políticas y los derechos sociales y tiene la capacidad de generar beneficios que se colectivizan. La participación que se sustenta en intereses de adscripción, entorno a un sistema de ideas y se sustenta en relaciones de solidaridad orgánica, ya que los sujetos que participan no necesariamente son los mismos que padecen las necesidades. Y por último, la participación motivada por necesidades de reproducción familiar que constituye las formas más comunes de acción de los sectores afectados por el déficit estructural y la pobreza. Tiene por objetivo el acceso al recurso y en ese proceso desarrolla estrategias entre las que puede estar la participación.

Esta última es la más comúnmente practicada entre los entrevistados y guarda estrecha relación con la trayectoria de participación que posea el sujeto y con los intereses perseguidos a nivel personal y comunitario.

“Y si no te movés que vas a conseguir?. Nada de nada. Uno sólo debe buscarse las cosas, no hay que tener miedo a juntarse y exigir lo que corresponde” (Luis, 59 años)

“Ponele que yo no voy a las reuniones, si capaz tengo más tiempo para otras cosas pero para mí lo importante para el barrio se habla ahí y no me gusta no saber que pasa acá adentro que es donde vivo yo y mi familia” (Patricia, 39 años)

Al analizar a política como motor participativo, la gran mayoría de las familias se refiere al Movimiento Popular Neuquino. Es increíble ver cuántos hogares humildes se convierten en comités de campaña en momentos eleccionarios. Esta situación no es sólo ideológica sino también financiera, ya que reditúa económicamente a la familia. Ya sea por ceder su hogar, por poner a disposición



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

un vehículo para llevar gente a votar (con el logo del MPN) o por hacer proselitismo en época de campaña electoral.

Al consultar a los entrevistados acerca del Movimiento Popular Neuquino, nos respondieron casi idénticamente todos.

“Es el único partido que por ser de acá va a pensar en nosotros los neuquinos, los demás son partidos de afuera que de acá solo tienen candidatos” (Oscar, 58 años).

Esta percepción está muy enraizada en los habitantes neuquinos, sobre todo en los barrios más humildes de la ciudad, sin tener en cuenta que en centenares de oportunidades ha sido el mismísimo MPN quien ha ofertado al mejor postor tierras y bienes no renovables de la provincia, sin tener en cuenta que se estaba hipotecando el futuro con tal decisión.

Al analizar el pilar del acceso en la seguridad alimentaria, se pudo observar que dos estrategias mayoritariamente se repetían a fin de hacer frente a situaciones de riesgo en relación a esta dimensión: la participación y la instalación y utilización de ferias barriales informales frente a los comercios formales que rigen con las leyes del mercado.

Las ferias barriales han sido otro mecanismo mediante el cual se han podido afrontar diversas situaciones de vulnerabilidad. Era habitual que las mujeres se acercaran a la feria del trueque que se conformó en el año 2001 luego de la crisis. Luego, esta feria fue cambiando a lo largo de los años hasta convertirse en “la feria de la vuelta de obligado”. Este espacio ya no fue utilizado para el trueque, sino que se transformó en un lugar de compra a precios más bajos, donde además se venden artículos usados, muchas veces de dudosa procedencia.

Durante el año 2015, una ordenanza municipal limitó el número y tipo de actividades que pueden realizarse en la feria, por lo tanto ya no es un espacio que las mujeres utilicen para satisfacer sus necesidades.

De hecho, “la feria de la vuelta de Obligado” se encuentra ubicada en pleno centro de la ciudad de Neuquén y allí se dan cita personas de todas las clases sociales. El éxito de esta feria, motivó a que los mismos feriantes organizados abrieran sus puestos en otros espacios baldíos de la ciudad. Por lo tanto de una feria original, surgieron dos más que abren los días sábados y domingos, al tiempo que en el año 2015, la feria original fue trasladada por motivos operacionales vinculados al tránsito entre otras cuestiones, a unas cuadras sobre un área cercana a las vías del ferrocarril.



Las nuevas ferias están ubicadas en “el bajo” y en “el oeste” de la ciudad, ambas localizaciones coinciden con las cercanías de los barrios más humildes. Incluso, los nombres de las zonas donde se ubican encierran un significado peyorativo para los habitantes neuquinos.

7.3. Estrategias relacionadas a la dimensión del consumo

La mayoría de las familias entrevistadas (familia nuclear) cuentan con 4 o 5 integrantes en su composición, dando cuenta de familias más pequeñas en la ciudad. Sin embargo, la vivienda es compartida con otros miembros de la familia extensa, como abuelos y tíos. En algunos casos, se presta asilo temporal a personas que emigran de otras provincias y vienen a “probar suerte”. Es entonces que la composición de la familia conviviente se transforma en numerosa. Esta situación lejos de ser una complicación o un obstáculo en el normal desenvolvimiento de la vida cotidiana de las familias, se convierte en una estrategia para hacer frente a las numerosas necesidades y dificultades que aparecen día a día.

En ninguno de los casos estudiados se han expulsado integrantes como estrategia para que los magros recursos sean suficientes, sin embargo el mecanismo de incorporar sujetos económicamente activos en especial hombres, aun cuando no sean familiares directos, parece ser una práctica bastante difundida.

El ingreso de las mujeres y los hijos en el mercado laboral es una estrategia muy empleada entre las familias para incrementar los ingresos de los hogares. Las mujeres más jóvenes tienen trabajos en negro, como empleadas domésticas (en negro, ya que no quieren que las blanqueen por la pérdida de algunos beneficios), cuidadoras de niños y ancianos, deliverys o empleadas en servicios de limpieza de petroleras. Podría decirse que en la mayoría de los casos el trabajo que realizan fuera del hogar es el mismo que harían dentro del mismo. O sea que continúan con las tareas de reproducción, en lugar de las de producción que siguen siendo (para este sector vulnerable) exclusividad de los hombres.

Aquí, no quiero dejar de expresar una opinión que tal vez resulte urticante a feministas, sin embargo considero y siguiendo lo expuesto por Laura Esquivel en su texto “Íntimas suculencias” (2007) que las mujeres por el deseo de querer ocupar las calles y luchar por el derecho a las tareas de producción hemos descuidado un espacio de aprendizaje muy rico, en el que éramos dueñas y señoras: el hogar (la cocina particularmente). Este espacio dónde se aprehenden



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

tantas cosas importantes y en el cual hemos podido expresar cuestiones con las demás mujeres no debe desecharse. Porque, lo que ocurre en la actualidad, es que además de ocuparnos de las tareas de reproducción, llevamos a cabo tareas de producción. Y lo más triste, es que el vértigo en el que vivimos nos impide disfrutar ambas.

En relación al trabajo de los hijos, varias familias cuentan entre sus integrantes con uno o dos hijos en edad económicamente activa, que aportan sus ingresos a la familia. En general, los hombres tampoco están empleados en el mercado formal y tampoco todos los jóvenes en edad económicamente activa se encuentran trabajando.

Las mujeres, generalmente las de mayor edad, también se encargan del cuidado de los niños y de los ancianos (en caso de que exista alguno en la vivienda). Esta situación está extensamente documentada en varios trabajos (Jelin, 2010) (Malimachi, 2005), lo que aparece como una novedad es que ellas también se encargan de los trámites familiares, del manejo del dinero del hogar y de las “grandes compras”²⁹. Incluso, realizan muchas compras de electrodomésticos financiados para el hogar efectuando pagos diarios. El sistema consiste en la compra de productos y diariamente se apersona un cobrador que retira el pago (contando abultados intereses) hasta completar el total del producto.

Esta modalidad si bien permite un mayor poder de decisión de las mujeres adultas (que en muchos casos actúan como jefas de hogar y así se designan), no es la mejor elección desde el punto de vista financiero, ya que los bienes consumidos se pagan dos o tres veces el valor que realmente tienen. Y por otra parte, es una actividad más que las mujeres efectúan en sus hogares y les impide salir de sus casas.

En algunos casos, todas las mujeres del hogar están trabajando y los hombres (padres o hermanos) se ocupan del cuidado de los niños en esos horarios. Los roles son flexibles y se puede ver a padres buscando o llevando a niños en la escuela o ayudándolos en las tareas. Sin embargo, una actividad que es desarrollada exclusivamente por las mujeres es la referente a la salud. Son ellas las que se encargan de las vacunas de los niños, de los controles de salud y del retiro de remedios para la familia.

²⁹ Nombre dado a las compras que implican decisiones más importantes a nivel familiar ya que destinan un monto de dinero más abundante que las compras cotidianas necesarias para el normal desenvolvimiento del hogar.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Las familias de los beneficiarios utilizan diversas estrategias para afrontar la alimentación cotidiana. Entre ellas son muy frecuentes los préstamos de alimentos, los trueques informales (de ropa, comida, elementos de limpieza).

La familia juega un rol importantísimo en el mantenimiento de los estándares nutricionales de sus integrantes. Cuando lo que entregan los programas alimentarios no alcanzan a cubrir las necesidades familiares, comienzan a desplegarse una batería de estrategias que persiguen como finalidad mantener el estado nutricional de los niños y “los estómagos llenos” de los adultos.

Actualmente, muchos de los programas de asistencia alimentaria que han sido implementados luego de la crisis de 2001 y que no han aggiornato las sumas de dinero entregadas en función de los procesos inflacionarios transitados; juegan más un papel de contención y ayuda extra a los beneficiarios que una política alimentaria descentralizada. Es por ese motivo que las familias no pueden confiar expresamente en los fondos aportados por estos programas de asistencia, y se despliega un abanico de recursos como las ventas callejeras de alimentos (panes rellenos, tortas fritas) para recolectar dinero, la oferta de mano de obra femenina para limpiar patios y veredas y el lavado y planchado de ropa “para afuera” con el fin de obtener recursos extras. Todas estas actividades, sumadas a la participación en huertas comunitarias y en las ferias barriales permiten a las personas llegar a fin de mes con los alimentos necesarios o al menos suficientes.

Los programas Comer en Casa y Crecer prevén las capacitaciones permanentes para optimizar los recursos entregados para la compra de alimentos. Sin embargo, los recursos no son suficientes para la compra de todo lo necesario. Es entonces, cuando entran en juego las demás estrategias de supervivencia.

También es común el intercambio de mercadería entre familias o el aporte de las que tienen a las que no tienen, algún alimento en particular.

“Mi cuñada y la vecina de ella nos dan el pan a nosotros porque ellas lo hacen, cuando tenemos lo cambiamos por harina o por grasa que usan para hacer empanadas o sino otras cosas, pero si no tenemos nos dan igual, porque somos familia”. (Miriam, 35 años)

La pérdida de trabajo también es vivenciada como un quiebre en las familias, ya que el nivel de stress que genera es muy alto. La disminución de los ingresos monetarios reales de una familia hace que haya que echar mano a diversas estrategias domésticas a fin de afrontar las necesidades de sus integrantes.

Los ingresos familiares provienen mayoritariamente de los programas y planes del Estado y de los trabajos o changas que dispongan las personas entrevistadas; sin



embargo en la mayor parte de las familias analizadas estos fondos no alcanzan a cubrir la canasta básica total.

El intercambio, la ayuda gratuita intrafamiliar o de vecinos y amigos en el cuidado de los niños y ancianos, las compras colectivas, el fiado en los comercios barriales son algunas de las opciones que se utilizan a fin de ampliar las posibilidades.

7.4. Estrategias relacionadas a la dimensión de la utilización biológica

Existen determinados contextos que son favorables a la seguridad alimentaria y como tal también existe lo opuesto. Tal es el caso de las situaciones relatadas por Miranda y Francisca por dónde un viento muy fuerte provocó la voladura de chapas e incluso paredes de ladrillo apilado. Estas familias quedaron durante varios meses a la intemperie y fue por la ayuda de los vecinos, sumado a algunos aportes del municipio, que pudieron reorganizarse y volver al ritmo habitual. Ellas lo recuerdan como momentos de gran angustia y desesperación

“no teníamos a quien recurrir, si acá somos todos iguales a nadie le sobra nada” (Miranda, 70 años)

Durante esos días todo salía más caro, porque la comida no se podía almacenar al no tener seguridad de guardarla y tampoco había luz.

Otra situación que generó vulnerabilidad generalizada en los beneficiarios fue la crisis del año 2001. Ana recuerda que:

“íbamos todas las mujeres del barrio, las más amigas, al super a comprar aceite, azúcar y harina. Y como se vendía poco para cada uno, entrábamos y salíamos con los chicos y los maridos para pasar todos con algo y abastecernos”

Algo similar nos cuenta Marcela:

“Una vez que nos enteramos que había azúcar barata en el Wal-Mart nos fuimos todos a pasar muchas veces, una vez por cada caja, toda la familia y los vecinos, para poder abastecernos.... fue en el 2001 que no dejaban comprar todo lo que querías”

En relación a los servicios que mantienen el saneamiento ambiental, existe una marcada preocupación entre los vecinos. Muchas de las acciones que los han organizado y movilizado tienen como finalidad la limpieza y sanidad de espacios comunes.

“Para que pase el basurero, aunque sea por las calles principales tuvimos que lucharla un montón” (Marcea, 45 años)



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

“Nos hemos movido muchas veces los vecinos para limpiar la plaza y sacar los basurales que hay en el barrio” (Lucho, 67 años)

También es interesante destacar la importancia que todos los entrevistados, sobre todo las mujeres, le asignan a los programas de control de crecimiento y desarrollo y al programa nacional de inmunizaciones. Podría decirse que los programas tienen una alta cobertura y los entrevistados logran visualizar los beneficios que estos programas otorgan a la salud de sus hijos y sus familias.

La población neuquina no es ajena a la realidad que se vive en el resto del país y en el mundo. La problemática ligada a la inseguridad alimentaria ya no es la desnutrición aguda, es el sobrepeso y la obesidad. Es en términos de Patricia Aguirre (2010) la *“gordura de la escasez”*.

7.5. Representaciones en torno a la alimentación que influyen en las estrategias puestas en juego.

“Unos extranjeros pobres y hambrientos llegan a una ciudad sin nada salvo una olla vacía. Los aldeanos se niegan a darles de comer, así que los forasteros llenan la olla de agua, le echan unas piedras y las ponen a hervir en la plaza del pueblo. Eso despierta la curiosidad de los aldeanos y les preguntan qué están haciendo. Sopa de piedras – responden los forasteros-. Está deliciosa, aunque estaría un poco mejor si se le añadiera algún condimento. Entonces un aldeano les da un ramillete de perejil. Después otro recuerda que tiene algunas cáscaras de papas en casa, va por ellas y las echa dentro de la olla. Otro añade cebolla y una zanahoria, y uno más un hueso. Mientras hierva la olla, van pasando los aldeanos y cada uno añade un ingrediente hasta que la sopa se espesa y se convierte en algo tan apetecible y nutritivo que todos, aldeanos y forasteros, se sientan a disfrutar el banquete. Usted nos ha dado el mejor de los regalos, dice uno de los ancianos de la aldea -, el secreto de cómo hacer sopa de piedras”

“La Sopa de Piedras”. Parábola antigua.

La sopa de piedras es la parábola antigua de ese milagro cotidiano que consiste en convertir el agua en alimento, interesante en los hogares analizados por tratarse de familias vulnerables que utilizan la olla como elemento principal en sus cocinas y los guisados como preparación predominante que nuclea la familia y permite combinar lo disponible y transformarlo en comida.

El análisis de las representaciones en torno a los alimentos y la cocina permite aportar más datos en relación a porque los entrevistados comen lo que comen y que procesos guían tales decisiones.

La comensalidad familiar fue dinamitada en algún momento, debido al auge de los comedores comunitarios y escolares. Esta situación se revierte en Neuquén, a



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

partir de la decisión de entregar vales y luego la tarjeta de débito a las personas, con el consiguiente cierre de los comedores, o mejor dicho la mutación de los mismos en espacios con otras características y funciones.

El espacio y momento en el que se comparte la mesa, ha sido revalorizado en los últimos tiempos³⁰ y las familias han vuelto a echar mano a recetas y preparaciones que permiten optimizar al máximo los recursos, llenar a los comensales y permitir la realización de otras tareas mientras se cocina. Entonces, aparecen como vedettes los platos colectivos como guisos, estofados o sopas.

En 1822, el barón, historiador del arte y gastrónomo alemán Karl Friedrich Von Rumohr publicó un libro titulado *The Essence of Cookery* que, entre otras cosas, trataba de incrementar el prestigio de la humilde olla y poner de relieve el invento tan revolucionario que eso supuso en la historia de la humanidad. *“Hartos del fuego – afirmó el barón - una cantidad innumerable de productos naturales se volvieron comestibles al inventarse la olla”*. Constituía un método de cocinar que se consideraba mucho más evolucionado y con muchas más posibilidades que asar al fuego. El hombre había aprendido finalmente el arte de hervir y estofar, y encontró los medios para combinar los productos animales con los productos nutritivos y aromáticos del reino vegetal para conseguir un nuevo producto final. Por primera vez, el arte culinario tenía posibilidad de desarrollarse en todas las direcciones

Al igual que la cocina, la olla conserva los sabores de todas las comidas que se han preparado en ella y nos da la sensación (aunque solo sea una superstición) de que eso hace que mejore la que se acaba de preparar. Una buena olla guarda los recuerdos. También nos une, o al menos eso es lo que se pretende. Comer de la misma olla es algo más que compartir la comida: “comer del mismo caldero” era para los griegos de la antigüedad una figura para designar que se compartía el mismo destino, que se estaba unido en esta vida.

“Yo pongo la olla al fuego y voy echando lo que hay”(Ramona, 35 años)

“Si yo te digo que no sabía hacer guisados, pero tuve que aprender porque es lo más fácil si no tenes muchos ingredientes o si tenes un poco de cada cosa”(Viviana, 39 años)

De la misma forma que una olla del estofado combina muchos ingredientes diferentes para transformarlos en un único pero memorable sabor, también une a la familia.

³⁰ Guías Alimentarias para la república Argentina. Consejo N° 10 – comensalidad familiar.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Los platos colectivos, las sopas y los guisos se adaptan muy bien a los tiempos y la funcionalidad de las mujeres entrevistadas, ya que puede cocinarse la comida mientras se realizan otras actividades. Y por otra parte, en con una sola preparación, un solo recipiente, se alimenta a toda la familia.

En los hogares pobres se eligen alimentos rendidores que puedan dar como resultado cuerpos fuertes, aptos para el trabajo pesado y las malas circunstancias de la vida. Los sectores pobres resumen su ideal corporal en la noción de fuerte, este ideal corporal guía el principio de incorporación de alimentos. El cuerpo es a la vez, principio de incorporación y resultado expuesto de las elecciones estratégicas en materia de alimentación.

“Mi hijo es de buen comer, si no hay carne para él no es comida y si le das verduras te tira el plato. (Risas)”(Francisca, 65 años)

“Yo siempre hablo con mi nuera y le digo que si quiere que sus hijos no sean debiluchos les dé polenta, arroz, guisito de fideos así van a repuntar un poco”(Leticia, 62 años)

Estas situaciones enumeradas no hacen más que demostrar que la selección no es la más sencilla y que es completamente deliberada. Los hogares en los cuales los alimentos son escasos, eligen no derrochar ni desechar. Se cocina lo justo, se cocina lo que se come. No se tira comida ni se guarda para otra comida. Y las preparaciones elegidas son parte de la identidad y son visualizadas como aportantes a la buena salud y nutrición.

“Hay que comer muchos fideos, arroz y esas cosas... no lo digo yo lo dice la cartilla de la Muni que nos dio la nutricionista”.

Esto lo expresa (Petrona, 45 años) en relación a las Guías alimentarias Argentinas, dónde el gráfico más grande que se visualiza es el del grupo de cereales y legumbres.

Si bien lo expresado por Petrona es real, el grupo de cereales y legumbres no debe ser el alimento casi exclusivo de la dieta de las personas. Sin embargo, ya no sólo es el saber familiar, la tradición y costumbres pasadas de generación en generación las que se enarbolan al explicar las causas de tales selecciones de alimentos; sino que también se argumenta con el saber científico, el saber profesional.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Al respecto, es interesante reseñar que este saber popular, generacional ha sido tan vapuleado que muchas mujeres se sienten “vacías de conocimiento”³¹ y es entonces donde dudan a la hora de utilizar sus estrategias, sus saberes.

“Yo le digo a mi hija que si le da papilla está bien, que le pise zapallo y papa como hacíamos nosotros con ella cuando era chica, pero ella dice que no... que el Nestum, que se yo... ahora hay tantas cosas que seguro tiene razón”(Antonia, mamá de Viviana, 65 años)

Como en tantos casos, los saberes populares deben ser escuchados y absorbidos ya que muchas veces tienen toda la veracidad en sus dichos y no el mercado o el saber letrado.

En relación a la imagen corporal y considerando a Aguirre (2010) las familias entrevistadas consideran el cuerpo “fuerte” como sinónimo de salud y mayor productividad. Sin embargo, la fortaleza está más ligada a exceso de peso provocado por una alimentación inadecuada y a la falta de actividad física que a un cuerpo atlético.

El espacio donde se cocina es muy significativo, ya que es al interior del hogar, es una tarea casi exclusiva de las mujeres y por lo tanto encierra significados en torno al género y al reparto de las tareas familiares.

En este accionar, que implica acuerdos, se ponen en juego roles, estrategias, deseos e incluso aversiones y desencuentros. Cada uno a nivel familiar tendrá asignado un rol en el momento de cocinar, como mínimo el de comensal y no será lo mismo comer cereales, carnes o vegetales.

En cuanto al contenido de macronutrientes de la dieta, se seleccionan con preferencia los hidratos de carbono y las grasas. No sólo porque otorgan mayor saciedad, sino también por un criterio económico y de aceptabilidad.

Tal lo manifestado por las nutricionistas del programa municipal Comer en Casa:

“Los cereales son los reyes de las cocinas, en general es difícil modificar este patrón de compra, ya que económicamente es lo que más conviene a los hogares y les permite cubrir las ingestas de todos los integrantes, todos los días del mes”

Podemos considerar junto a los cereales, a la papa que si bien es un vegetales posee alto contenido en hidratos de carbono y por lo tanto otorga un alto valor de saciedad a un bajo precio.

³¹ Término utilizado por Patricia Aguirre en relación a madres de niños con desnutrición.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Francis Mallmann (2013) sostiene que la papa ha conquistado el alma de la cocina y se puede afirmar a propósito del consumo de hidratos de carbono en general y de éste tubérculo en particular, que son alimentos que atraviesan las clases sociales, con especificidades culinarias según los ingresos.

Petrona relataba que al momento de la comida a ella le gustaba que: *“no dejen nada en el plato, que pasen el pancito y lo limpien (...) que me digan como mi hijo estoy chanchito mamá (risas)”*

Los alimentos que llenan son aquellos que en menor cantidad otorgan mayor valor de saciedad, por lo tanto también coinciden con los anteriores ya que lo hacen por su alto contenido graso, que a su vez son bien aceptados por todas las edades.

Cuando Pollan (2014) sostiene que se puede engañar el paladar pero no el estómago hace referencia a que en casos extremos de vulnerabilidad lo importante pasa a ser la satisfacción del hambre y ya no del apetito buscando sabores y aromas determinados.

El hambre debe saciarse pero a la vez este acto de comer debe ser placentero y estar, en lo posible, ligado a la satisfacción del apetito. Por eso que se seleccionan alimentos rendidores que además deben ser baratos, llenadores y aceptados. Por la selección de alimentos baratos es que se eligen hidratos de carbono (tubérculos, cereales), azúcares y grasas (carnes), en lugar de proteínas y fibras.

Comer animales es, al menos para los humanos, un acontecimiento importante. Al ser deseable y difícil de conseguir, la carne está vinculada naturalmente a cuestiones de estatus y prestigio. Estas características marcan en el grupo de alimentos cárnicos un valor no sólo nutricional sino simbólico para quienes lo consumen y para quienes no logran acceder a los mismos.

“Ojalá se pudiera comer carne siempre, se hace lo que se puede. Aunque no sea lo mismo muchas veces se reemplaza por otras comidas, aunque se rezongue” (Francisca, 65 años)

“Si tenés plata es fácil cocinar, con un poco de carne y algo más ya lo resolviste” (Ana, 47 años)

“Si hay algo de plata, a principio de mes carnecita para un guiso, el asadito ya casi no se puede... y encima ahora sin hueso (risas) donde se vio que la carne no tenga hueso”.

En palabras de Patricia (39 años) al referirse a la nueva ley provincial que impide el ingreso de carnes con hueso en todo el territorio por debajo del río Colorado a fin de mantener la zona libre de aftosa. Esta situación encareció enormemente el precio de las carnes para la población neuquina, que ya pagaba precios elevados por el producto.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Los pobres han hecho una transacción ponderando más la satisfacción presente que los hipotéticos riesgos futuros de un consumo excesivo de grasas animales. Esta transacción no está exenta de riesgos. Aunque no demuestren la preocupación por el colesterol que se observa en otros sectores, eso no los libera de sufrir sus consecuencias.

“Para cocinar usamos la grasita, aporta más vitaminas, eso hace que los chicos engorden cuando están flaquitos, es más alimento”

Nos relata Rosa (57 años) con respecto a los medios de cocción y elementos que se utilizan a tal fin.

En cada una de las visitas realizadas a fin de efectuar las entrevistas en profundidad, fuimos invitados con mate muy dulce y con algunos “yuyitos” (hierbas silvestres). Generalmente estos agregados al mate marcan la zona desde dónde han venido las mujeres y los hombres entrevistados. Podríamos decir que esos mates encierran un cúmulo de añoranzas y pertenencias que aún mantienen cerca a pesar de las distancias. También el agregado de azúcar otorga mayor saciedad a la infusión, que ya al ser un líquido caliente brinda esa característica. De esta manera, muchas mujeres se excluyen de los momentos de las comidas manifestando que han estado todo el día “picando o mateando”.

Esta situación también es una estrategia doméstica de consumo que reparte al interior de los hogares y entre sus miembros porciones diferenciadas según el rol que desempeñen y el lugar que ocupen a nivel intrafamiliar.

“Los chicos primero, eso no se discute ni con Matusalén”, “Los hombres siempre comen más porque hacen trabajo pesado” “Yo tomo mate todo el día (...) me siento a la mesa y ni hambre me da, entre lo que cocino y lo que mateo”.

En palabras de Miranda (70 años), Ramona (35 años) y Viviana (39 años)

Las dietas que llenan y no alimentan, con preponderancia de hidratos de carbono y grasas muestran sus resultados en el físico. Las mujeres entrevistadas presentan abdómenes abultados, caderas prominentes y son bajas en general. Lo mismo ocurre con los hombres y los niños presentan sobrepeso en muchos casos.

Tal lo expresado por Aguirre (2010) el gusto se va formando por lo que podemos consumir. Deseamos lo que hemos podido probar y que culturalmente estamos acostumbrados a comer. La cultura y sociedad nos preparan para que nos guste lo que tenemos al alcance.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Cuando ahondamos en relación a las expectativas alimentarias, ya que el nuevo programa comer en casa y el programa crecer disponen de las guías alimentarias como marcador para la compra, en general nos referían que esta situación les permitió tener mayor información y que las decisiones ya no eran sólo por el gusto sino por la educación alimentaria.

Delia (35 años) nos comentaba que *“en el mercado, yo me acuerdo del dibujito (se refiere a las guías alimentaria argentinas) y sé que tengo que llevar una cosa de cada grupo”*

Lucía (43 años) en cambio si bien refiere no tener presente las guías, ha incorporado otras estrategias para el momento de la compra

“cuando la nutricionista nos dio las charlas alimentarias nos dijo que lo que más había que comer eran los dibujos más grandes, pero siempre variado (...) yo sé que eligiendo verduras no le erro, así que todo lo que puedo elijo de ahí, más lo que cultivamos nosotros, además elijo leche, fideos y arroz. Cuando puedo carne o pollo”

Las políticas alimentarias públicas en general tampoco han innovado en este sentido, haciendo un esfuerzo por incorporar alimentos que no confirman habitualmente las canastas de los sectores más empobrecidos. De esta manera, en general, sólo se refuerza la idea ofreciendo alimentos rendidores que no aportan nutrientes esenciales y que a la larga generaran cuerpos con sobrepeso y obesidad, ocultando graves problemas de desnutrición oculta (anemia, falta de zinc y de calcio). Sin embargo, este no es el caso de Neuquén por dejar en manos de los beneficiarios del programa la elección (guiada) de sus alimentos.

Podemos decir, reafirmando a Patricia Aguirre (2010), que el sobrepeso y la obesidad serán las formas que tomará el hambre del siglo XXI. Y esto se visualizará en los cuerpos y los pesos relacionados con sus alturas y edades.

La parte de ingresos que se destina a alimentos entre las familias entrevistadas, ronda el 60%. Y a nivel de la compra y consumo se ha modificado su patrón alimentario en forma cuantitativa (menos cantidad de menos productos) y cualitativos (mayor consumo de pan, fideos, papas y disminución de carnes, lácteos, frutas, verduras, vino, etc). Se ha incrementado en los sectores vulnerables el consumo de hidratos de carbono, azúcares y grasas, transformando la canasta alimentaria de este grupo en un desbalance nutricional importante. En general los causales del cambio en el patrón alimentario ha sido la caída de la capacidad de compra, más que la disponibilidad de productos

Al analizar la capacidad de compra, se observa que no sólo los alimentos se han ido encareciendo, sino que los ingresos han ido disminuyendo. Los sectores



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

pobres son los que sufren mayores disminuciones en su ingreso real y los que más perjudicados salen por los altos índices de desocupación.

Si bien estas cuestiones explican en parte el cambio en el patrón alimentario, también lo hacen las estrategias de consumo (prácticas y representaciones enumeradas anteriormente).



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CAPÍTULO VIII. Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de los hogares neuquinos



Capítulo 8. Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de los hogares neuquinos

El análisis de las situaciones críticas vivenciadas por las familias entrevistadas, se organizó en función de los cuatro pilares básicos de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica.

A fin de seguir un orden lógico y dar continuidad al análisis desarrollado es que, se construyen dimensiones a partir de los capitales y estrategias puestas en juego por las familias ante las situaciones críticas. Estas dimensiones concuerdan con los pilares de la seguridad alimentaria, sólo que en este caso el estudio detallado al interior de cada pilar fue construido a partir de los datos obtenidos de las entrevistas en profundidad. Puede decirse que a partir del estudio de capitales y estrategias se pudo profundizar teóricamente para llegar a categorías de análisis que sintetizan la información recabada y den sentido a las prácticas desarrolladas por los sujetos entrevistados.

Las dimensiones de análisis fueron las siguientes: disponibilidad (espacios de producción, segregación residencial), acceso (procesos participativos familiares y comunitarios, sistemas informales de comercio), consumo (composición familiar, clima educativo, empleo y programas sociales, capacitación en nutrición, representaciones), utilización biológica (saneamiento ambiental, salud).

Como resultado final se arriba a clasificaciones de vulnerabilidad para las familias en estudio, teniendo como categorías la vulnerabilidad a la pobreza, vulnerabilidad a la indigencia y vulnerabilidad a situaciones de la modernidad; considerándolas en relación a la situación de seguridad alimentaria.

8.1. Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación a la disponibilidad

8.1.1. Dimensión: espacios de producción

Las familias entrevistadas poseen características similares en cuanto a los espacios de asentamiento y las condiciones de salubridad que rodean su cotidianeidad.

El avance explosivo de la urbanización en la capital neuquina no permitió la planificación de la ciudad en los espacios adecuados sino en los posibles, motivo por el cual las fronteras que rodean las tomas y barrios en estudio son los



basurales, la barda, el río, los venteadores de gas de plus petrol o la actividad hidrocarburífera.

Neuquén es una provincia que importa gran parte de los alimentos consumidos, esta situación encarece enormemente los precios de los alimentos debido a los fletes que deben abonarse por los mismos.

Antiguamente, la ciudad estaba rodeada por chacras de producción de frutales y verdes que en la actualidad van desapareciendo. Por lo tanto la producción familiar de la tierra y la crianza de animales para el autoconsumo ha dejado de ser una práctica corriente entre los pobladores más desfavorecidos, exceptuando las familias entrevistadas de Colonia Nueva Esperanza.

El desarrollo de huertas comunitarias, familiares y escolares no presenta continuidad y no ha servido de gran aporte a la seguridad alimentaria de los hogares, por no estar instalada la práctica como un mecanismo fundamental de abastecerse alimentos frescos de origen vegetal.

A esta situación debe sumarse la variable disponibilidad de agua potable entre los vecinos, lo que dificulta aún más los procesos de producción de alimentos entre quienes lo practican.

8.1.2. Segregación residencial

El aislamiento y la segregación son moneda corriente entre los pobladores de estos espacios, lo que se traduce en recursos empobrecidos, instituciones desvalorizadas y servicios precarios.

El amontonamiento de los más vulnerables en las márgenes de la ciudad trae aparejado peores condiciones en la tenencia de tierras, vivencia de situaciones de desastre en reiteradas oportunidades y menor acceso a recursos de producción.

“El proceso desarrollado en los últimos veinte años ha llevado a una paulatina des ciudadanización de las personas, este concepto alude a la pérdida parcial de las condiciones de ciudadano, aumentando el rol de contribuyente y consumidor, que se manifiesta en el deterioro de los sentimientos de las pertenencia y de la valoración de la solidaridad como modelo predominante de relación social”(Copade, 1996). Esta situación si bien atraviesa a todas las clases sociales, hace mella profundamente en los más desfavorecidos y sobre todo entre los habitantes de las tomas, quienes sufren las peores consecuencias.



Las grandes firmas de super e hipermercados no eligen asentarse en la zona, por la inseguridad y por la capacidad de compra de sus habitantes. No obstante esto, el oeste neuquino está perfilándose como un polo comercial en la ciudad, por ahora con pequeños y medianos comercios minoristas.

8.2. Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación al acceso

8.2.1. Dimensión: procesos de participación familiar y comunitaria

La participación que desarrollan las familias entrevistadas y el tipo de participación al que aluden los profesionales que implementan los programas alimentarios a nivel local, es la que busca la obtención de un recurso y en el proceso desarrolla la estrategia de participación. Esta situación continúa encerrando a los sujetos en un círculo vicioso, dependiente de la asistencia, que no logrará dar un salto cualitativo para empaparse de otros activos tan importantes como el empoderamiento y la organización a fin de dar pelea en el cumplimiento del derecho a la alimentación de sus familias y su barrio.

Diferente es el caso de las familias que optan por la participación en espacios políticos, específicamente el Movimiento Popular Neuquino, que si bien posee una estructura verticalista y clientelista, permite abrir nuevos espacios de participación y relacionar a los habitantes de los barrios y tomas con habitantes de otros lugares de la ciudad, aportando heterogeneidad a las relaciones entabladas.

El mayor peso al entrevistar sobre redes y capital social lo tienen las relaciones de carácter familiar, dónde se encuentran verdaderamente elementos de sostén y contención ante situaciones críticas vivenciadas. Sin embargo, muchas de las familias poseen sus familiares directos viviendo en los mismos barrios o tomas, lo que homogeniza aún más el carácter de los vínculos. No obstante, no deben despreciarse este tipo de capitales ya que muchas veces han sido los que permiten “sacar a flote” las familias en las peores crisis, mediante el aporte material pero sobre todo a través del aporte simbólico.

La participación como acción es altamente valorizada entre los entrevistados, no deja de visualizarse que por medio de ella se logran grandes avances no sólo a nivel personal sino también a nivel comunitario.

La presencia en los espacios comunitarios del Estado (a través de los programas sociales) y de las organizaciones no gubernamentales otorga cierta sensación de protección entre las familias. Ambos son bien recibidos, sin embargo existe una



valoración superior a los programas provenientes del Estado. Esta situación se debe en parte a la continuidad de los mismos en el tiempo, la mayor estabilidad en las acciones desarrolladas y a la sensación de que los recursos estarán siempre disponibles en las peores circunstancias.

8.2.2. Dimensión: sistemas informales de comercio

La realidad de los pobladores que reciben programas alimentarios y han sido bancarizados es que la mayor parte de los comercios accesibles en la zona no poseen posnet. Esta situación genera cierta incomodidad y provoca que sólo las últimas compras necesarias se realicen con estos montos. Lo esencial se consume con el dinero aportado por los ingresos del hogar.

Existe un vasto desarrollo de sistemas informales de comercio que permiten a las familias acceder a una canasta mínima de alimentos sin desembolsar enormes sumas de dinero, incluso en muchos casos sin hacer uso de él.

Las ferias informales y los puestos de trueque que tuvieron su máximo apogeo luego de la crisis de 2001, aún se siguen desarrollando en el oeste neuquino con una importante afluencia de gente.

Esta estrategia permite a las familias aportar mayor variabilidad a sus dietas y salirse de la lógica del mercado cuando no disponen de dinero para realizar sus compras.

8.3. Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación al consumo

8.3.1. Dimensión: composición familiar

La constitución de la familia ha cambiado, está conformada por menos integrantes a nivel nuclear y esto es una especie de alivio al momento de manejar los ingresos para los gastos de los integrantes. Sin embargo, como ya se expuso antes, se suman a las familias nucleares otros miembros, quienes vienen a conformar una familia extensa que lejos de obstaculizar otorga numerosos beneficios a la familia nuclear de origen en relación a la situación económica y la situación en seguridad alimentaria. Decimos esto básicamente por dos motivos: primero porque aportan sus ingresos a la mesa común (generalmente son ingresos de varones en edad económicamente activa, que si bien es empleo informal no deja de ser del sector etario y del género que mejor cobra). La segunda cuestión tiene que ver con el



ahorro de mano de obra por parte de la familia de origen al momento del cuidado de hijos, arreglo de artefactos, etc.

Las familias entrevistadas se encuentran en la fase de expansión, con hijos en edad escolar lo que les otorga mayor vulnerabilidad. También, muchas de ellas, poseen jubilados o pensionados entre sus integrantes. A pesar de que son miembros económicamente inactivos en el mercado laboral realizan un gran aporte a nivel familiar, por un lado al aportar bienes que han adquirido a lo largo de sus vidas y por otro a través de las tareas domésticas realizadas que alivianan los esfuerzos producidos, sobre todo por las mujeres de las familias.

8.3.2. Dimensión: clima educativo

El clima educativo del hogar en las familias entrevistadas dio como resultado que 13 de las 20 familias (65%) posee menos a 9 años de educación en promedio. Ubicándose en la categoría más desfavorable en relación al atributo analizado. El resto de las familias tiene un promedio de 10 años de educación y ninguna se encuentra en la categoría de 12 años o más de educación.

Esta situación altamente desfavorable impide que los adultos del hogar se conviertan en acompañantes del trayecto educativo de sus hijos.

El nivel educativo junto a los recursos económicos son dos de los principales determinantes del estado nutricional de las personas, por ende esta dimensión no aporta beneficios a las familias en estudio en relación a sus situaciones de vulnerabilidad.

8.3.3. Dimensión: empleo y programas sociales

Las características de los trabajos que poseen los hombres y mujeres de las familias de estos barrios, son trabajos informales, en negro, changas o en muchos casos el desempleo. Esta situación, siendo la más importante como fuente de ingreso monetaria para el acceso a alimentos, está minada, muy deteriorada. De los ingresos familiares, alrededor de un 60% se destina a alimentos, a eso debemos restarle una pequeña porción que se compra con el dinero aportado por los programas de asistencia alimentaria. De todas maneras, los aportes de este tipo han quedado tan desactualizados que los beneficiarios no los consideran para los alimentos básicos a comprar, los alimentos que no pueden faltar para la



alimentación. Podría decirse que la tarjeta para la compra de alimentos, la utilizan una vez que ya han realizado la compra de lo más necesario. Entonces, la siguiente etapa corresponde a la compra pautada por las Guías Alimentarias (deben comprar un alimento de cada grupo de las Guías Alimentarias) y limitada por el dinero entregado. Podemos decir entonces que si bien la compra es en cierta forma encaminada por una Guía que tiene como objetivo la alimentación saludable, en la práctica el resultado dista mucho de ser el que se propuso; ya que las compras mayormente incluyen alimentos baratos, rendidores y que le gusten a todos los integrantes de la familia.

Tanto el programa alimentario municipal como el provincial han quedado desactualizados en cuanto a los montos otorgados, sin embargo los beneficiarios perciben un cierto amparo al contar con este aporte monetario mensualmente. Incluso existen listas de espera y todos los consultados sostienen que si bien no son el pilar fundamental en el que se sostiene la alimentación familiar, permite realizar ciertas compras “de gusto” que de otra manera no podrían hacerse.

8.3.4. Dimensión: capacitación en nutrición

El aporte importante a mencionar en relación a los programas alimentarios, ha sido la información en relación a la nutrición y la alimentación saludable que se ha aportado a los beneficiarios de los programas.

La introducción de las Guías Alimentarias Argentinas como dispositivo que regule la compra de los alimentos de los beneficiarios de los programas, permitió en primer medida que todos conozcan el gráfico, los grupos de alimentos y las proporciones a aportar en una alimentación balanceada.

Si bien no se ha logrado que estos conocimientos se traduzcan en las compras, no necesariamente es debido a falta de información sino más bien a que los recursos son insuficientes.

Lo interesante aquí, es señalar que los conocimientos adquiridos se mantienen y si bien no pueden ser utilizados con los recursos aportados por el programas, si podrán utilizarse en caso de que la situación mejore o los recursos se incrementen. Incluso, quienes han sido destinatarios de la mayor parte de las capacitaciones en alimentación y nutrición implementadas por provincia y municipio han sido las mujeres, quienes son las que se encargan de las compras y la cocción de los alimentos para las familias.



8.3.5. Dimensión: representaciones

El alto consumo de hidratos de carbono y grasas obedece a cuestiones de índole económica pero también a cuestiones más internas que encierran gustos, preferencias y pertenencias.

Los alimentos elegidos por los entrevistados nuclea tres características esenciales: son baratos, ricos y llenan a quienes los consumen. Nada de lo cocinado se tira, todo se reutiliza.

El tipo de preparación principal son los guisados y la olla es el elemento más empleado entre las familias. Este tipo de cocción mediante un medio líquido, permite incorporar a esta base lo que esté disponible en el hogar, otorgando blandura a los alimentos y sabor a las preparaciones mediante agregados de especias.

La comensalidad es una característica de la alimentación que se ha recuperado entre las familias vulnerables de la ciudad de Neuquén, permitiendo a sus integrantes compartir el momento de la comida, generar un momento de unión alrededor de la cocina y de la alimentación y recuperar saberes de las mujeres cocineras al desempolvar las recetas familiares.

El cuerpo fuerte, grande, se relaciona más con cuerpos con sobrepeso y obesidad que con cuerpos magros con alta proporción de masa muscular. El ideario de fortaleza en relación al cuerpo se relaciona con la alimentación posible de consumir y no con un ideario de salud. La población estudiada presenta situaciones de malnutrición por exceso en mayor medida que situaciones de malnutrición.

8.4. Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en relación a la utilización biológica

8.4.1. Dimensión: saneamiento ambiental

Una gran proporción de los hogares entrevistados no posee agua potable ni adecuada eliminación de excretas.

Los basurales son un común denominador entre los barrios. Se encuentran a la vera de los hogares, en las calles y circundando escuelas y centros de salud. El servicio de recolección de residuos no ingresa en las tomas y en algunos barrios sólo recorre las calles principales.



No existe gas de red en estos espacios y se utilizan garrafas, por lo tanto los medios para calefaccionar y calentar (la comida por ejemplo) se encarecen y aumentan la peligrosidad de las viviendas.

Una preocupación entre los vecinos es el control de plagas y vectores, situación que el municipio y los centros de salud han afrontado realizando campañas de concientización y fumigaciones.

8.4.2. Dimensión: salud

Considerando un censo realizado en 1994 por la Subsecretaría de Salud y el Consejo Provincial de Educación, sobre un total de 304 colegios oficiales, el indicador peso/talla tuvo índices mayores a la media provincial en el 21,7% de los establecimientos; el indicador peso/edad arrojó el resultado de que 76 colegios (25%) tenían un valor mayor a la media. Por último, la talla/ edad dio como resultado que 22,3% de los colegios presentaron déficit en sus resultados.

“La prevalencia de desnutrición en todas sus formas, construida con los datos de todos los barrios que integran el área metropolitana, es del 16,3%. La amplitud de dicho porcentaje va de un mínimo de 3,6% para el barrio La Costa, con un máximo de 24,8% para el Barrio Valentina sur” (Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén, 1990)

“Los barrios Nueva Esperanza, Parque Industrial, Progreso, Cordón Colón, Ceferino, Valentina sur, Islas Malvinas, San Lorenzo norte, tienen prevalencia superior a ese promedio” (Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén, 1990)

La tasa de mortalidad infantil por cada mil niños nacidos vivos en la provincia de Neuquén fue en el año 1994 de 15,3 y se redujo a un 14,8 para el año 1998. Mostrando un valor menor al del promedio nacional de 19,1 y ubicándose entre las provincias con menores valores en este indicador. (La Mañana del Sur, 1998) En un censo de peso y talla realizado en 1996 en escuelas oficiales, se encontró un 61% de alto peso para talla y un 18 % de talla baja.

El sistema de salud pública, actualmente en vías de desfinanciamiento, llevó los indicadores de salud luego de 40 años, a una de las cifras más bajas de mortalidad infantil del país, junto a Capital Federal y Tierra del Fuego: 8,7/ 1000 (año 2010), dato que concuerda con una prevalencia baja de desnutrición aguda.



8.5. Perfil de Vulnerabilidad de las familias entrevistadas.

Tal como puede observarse en el cuadro XII (página 218), las familias han sido clasificadas como vulnerables o no a la inseguridad alimentaria, según diversas dimensiones construidas en relación a los pilares de la seguridad alimentaria, los capitales y estrategias considerados importantes tanto por los entrevistados como por el marco teórico que sustenta este estudio.

La totalidad de las familias se consideran como vulnerables a la indigencia, lo que da cuenta de una marcada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Si bien, cada una de las veinte familias, presenta particularidades, todas presentan como fortalezas la capacitación en nutrición, los aspectos relacionados a la salud, los procesos participativos y los sistemas informales de comercio.

Las debilidades más marcadas fueron los espacios de producción, el clima educativo y el saneamiento ambiental.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Cuadro XII. Clasificación de las familias según indicadores de vulnerabilidad

Indicadores de Vulnerabilidad		Familias (N° ASIGNADO)																				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Disponibilidad	Espacios de producción	D	D	D	D	D	D	D	F	D	D	D	F	F	D	D	D	D	D	F	D	
	Segregación Residencial	D	F	D	D	F	F	D	D	D	F	D	D	D	F	D	D	F	D	D	D	
Acceso	Procesos participativos familiares y comunitarios	F	F	D	F	F	F	D	F	F	F	F	F	F	F	D	F	F	F	F	D	
	Sistemas informales de comercio	F	F	F	F	F	F	D	F	F	F	F	F	F	F	D	D	F	F	F	D	
Consumo	Composición familiar	F	F	F	D	F	F	D	F	F	F	F	D	F	D	F	F	F	F	D	F	
	Clima educativo	D	D	D	D	D	I	D	I	D	D	I	I	I	D	I	D	D	I	D	D	
	Empleo y programas sociales	F	D	F	F	F	F	F	F	D	D	D	D	F	D	D	D	F	F	D	D	
	Capacitación en nutrición	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
	Representaciones	I	I	D	I	F	F	I	I	F	F	F	I	F	I	F	I	F	I	D	I	
Utilización Biológica	Saneamiento ambiental	D	D	D	D	D	F	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	
	Salud	F	F	D	F	F	F	F	F	F	F	F	D	F	F	F	D	F	F	D	D	

REFERENCIAS

D: DESFAVORABLE - I: INTERMEDIO - F: FAVORABLE



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

CONCLUSIONES



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

El trayecto recorrido por la investigación persiguió la finalidad de conocer la situación de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares destinatarios de políticas, programas y proyectos alimentarios en la ciudad de Neuquén. Por ese motivo se realizaron entrevistas en profundidad a un grupo de familias beneficiarias.

Si bien sólo se realizaron veinte entrevistas, el horizonte al que se pretendió llegar fue a la totalidad de las familias beneficiarias de programas alimentarios de Neuquén, a fin de conocer tanto los capitales que ponen en juego como las estrategias desplegadas frente a las situaciones de vulnerabilidad alimentaria.

Al considerar las familias entrevistadas y observar a la luz de las situaciones críticas que han vivido a lo largo de los veinte años consultados, puede llegarse a la conclusión de que en las cuatro áreas que conforman la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica) existen debilitamientos, vulnerabilidades que han ido marcando las diferentes estrategias implementadas a fin de sobrevivir.

La totalidad de las familias pueden considerarse como vulnerables a la indigencia, ya que si bien en algunos casos puntuales se logra con gran esfuerzo superar la línea de la indigencia, la extrema situación de vulnerabilidad que acompaña los ubica en una zona de peligro constante.

Ante este escenario hostil con escasas opciones, los integrantes de estas familias despliegan un abanico de estrategias que les posibilitan día a día continuar con sus tareas e insertarse de alguna manera en el mercado laboral, en la comunidad educativa y en la sociedad en la que habitan.

Las preguntas que surgen entonces serían; ¿Cuáles son los atributos que hacen la diferencia. ¿Qué es lo que hace que algunas familias se diferencien de otras y que a pesar de que todas se encuentran en extrema vulnerabilidad, algunas puedan insertarse más adecuadamente y soportar los avatares del clima, las crisis sociales y otras familias sin embargo continúen con la caída en la escala social?

La composición familiar explica en parte los arreglos que han realizado las familias a fin de mejorar su calidad de vida. Si bien las familias entrevistadas poseen entre 4 y 5 integrantes, muchas de ellas han incorporado a sus viviendas otros integrantes, que sin ser parientes, aportan sus ingresos o su tiempo en los quehaceres que conforman la cotidianidad de los hogares. Este punto es interesante de resaltar ya que las familias en lugar de ser expulsoras, incluyen y agregan aportes.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Esta situación sumada al empleo de los hombres, la incorporación de la mujer en la actividad laboral y los aportes de algunos hijos en edad adolescente, se conjugan en una batería de recursos del hogar que serán la masa más importante con que cuente la familia a la hora de realizar las compras de alimentos y los demás elementos necesarios.

Si bien los ingresos provenientes del empleo pueden considerarse los más significativos a la hora de contabilizar los recursos financieros del hogar, no pueden despreciarse tanto los programas alimentarios como los sistemas informales de comercio con los que cuentan las familias entrevistadas.

Los programas alimentarios, si bien no llegan a cubrir la canasta básica alimentaria y por lo tanto no cumplen con el objetivo que se han propuesto, si aportan una sensación de seguridad entre los beneficiarios.

No es lo mismo para las familias recibir aportes de organizaciones no gubernamentales que desde el Estado. Esto lo explican en parte por la continuidad en las acciones estatales, por la persistencia de los programas y la estabilidad en los fondos. En definitiva la sensación es de resguardo, de que se cuenta con un agente, externo a la comunidad en que se habita, que en última instancia y con magros recursos aportará en beneficio de las familias.

Es por eso, que a pesar de que los programas alimentarios analizados no cubren las expectativas para los que fueron creados son necesarios y hasta indispensables para las familias entrevistadas porque el contar con estos recursos permite completar las compras mensuales con alimentos que tal vez no sean los primordiales pero que si aportan variabilidad a la dieta.

Un avance interesante en relación a los programas alimentarios tiene que ver con la complementación de los mismos, ya que luego de un proceso prolongado se logró unificar a un padrón único de beneficiarios y repartir los mismos entre ambos programas sin superponer beneficios. Esto junto a la bancarización de una gran parte de la población pueden visualizarse como logros. Sin embargo no puede dejar de destacarse que la extrema rigidez de los lineamientos programáticos y las relaciones jerárquicas establecidas entre los operadores de los programas y los beneficiarios no permiten flexibilizar e incorporar cambios, lo que también se traduce en una escasa participación por parte de las comunidades destinatarias.

Un punto que se repite en cada una de las entrevistas y que se consolida como un capital y en definitiva permite desarrollar estrategias en torno a la alimentación, tiene que ver con la capacitación en nutrición de las familias, especialmente de las



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

mujeres. Tanto el programa provincial como el municipal han realizado una importante apuesta a la formación de multiplicadores en alimentación saludable y a la compra consiente de los alimentos en función de normas como las guías alimentarias argentinas. Este saber es utilizado a diario y es muy valorado entre los beneficiarios de los programas por considerarse un interesante aporte en relación a sus cocinas domésticas.

Por otra parte, los sistemas informales de comercio son considerados como una estrategia instalada en todas las familias entrevistadas, al moverse por fuera de los circuitos formales y realizar compras colectivas, trueques y otro tipo de acciones eludiendo el mercado como medio y el dinero como bien de intercambio.

Este tipo de consumo no sólo opera en momentos de crisis sino que se ha instalado y existen ferias emplazadas en diferentes áreas de la ciudad que se manejan con estas características. El comercio informal es el responsable de buena parte de las compras que efectúan las familias entrevistadas y las ferias se han consolidado como un espacio de intercambio, no sólo de alimentos sino de vestimenta y otros elementos.

Un activo que hace la diferencia en cuanto a trayectoria y posicionamiento de los actores en sus comunidades, tiene que ver con la participación. Si bien en algunos casos no es una práctica que se efectivice con asiduidad, en muchos otros forma parte de la vida cotidiana y se considera como un puente que permite relacionarse con actores de otros barrios y con referentes políticos y sociales de otras organizaciones.

En general, los lazos que relacionan a estas personas son de carácter familiar, otorgando cierta homogeneidad a la red y achicando las posibilidades de relacionarse con individuos de otras características, diferentes historias de vida y disímiles situaciones socio económicas. Pero a pesar de la escasa heterogeneidad, estas relaciones entre familiares y vecinos son muy fuertes, de un gran compromiso y con continuidad en el tiempo.

El componente que aparece como favorable en un gran número de familias entrevistadas es el ligado a la salud. Eso se debe a la importancia que le adjudican a los controles periódicos de salud, no ligados a la enfermedad sino a la prevención y promoción. Las inmunizaciones y los controles de crecimiento y desarrollo son cumplidos por todas las familias, como así también los controles prenatales. En parte esto puede deberse a la contraprestación que demandan los diferentes organismos estatales que otorgan planes y programas sociales. Sin embargo, también las familias consideran que no pueden dejar de



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

complimentarlos ya que marcan la diferencia en el crecimiento de sus niños y en el normal desarrollo de los embarazos.

Los centros de salud de las comunidades visitadas son adecuados en general, existe un reconocimiento de los efectores de salud por parte de los pobladores y los horarios de atención permiten el acceso de todas las personas a la atención en salud. Las problemáticas más relevantes tienen que ver con enfermedades respiratorias, agudas, diarreas y problemas con vectores en las comunidades. También en relación a lo alimentario nutricional, el sobrepeso y la obesidad aparecen como las patologías prevalentes en lugar de la desnutrición.

Los cuerpos grandes, forzudos, con excesiva masa grasa son aceptados por las familias como sinónimo de salud. Esto se debe a que la alimentación que desarrollan propicia un aumento de la masa grasa en detrimento de la masa muscular.

Un escaso aporte de vegetales y frutas frescas, una baja disponibilidad de agua potable de buena calidad y el consumo ocasional de proteínas de origen animal como carnes, lácteos y huevos, sienta las bases para que los cuerpos se vayan constituyendo de esa manera.

Esta situación no se vivencia con frustración, por el contrario los sabores y platos que mejor se aceptan son los que en definitiva podrán ser degustados. Las comidas colectivas, las ollas de estofados y guisos, son los platos que más se comparten, los que nuclean a las familias y permiten retomar la comensalidad, por tantos años perdida, y otorgar valor nuevamente a esos momentos.

Si consideramos la vulnerabilidad, lo más importante a resaltar tiene que ver con el escaso clima educativo del hogar, con las inadecuadas condiciones naturales y de saneamiento ambiental que circundan estas familias y con la segregación residencial que se acentúa cada vez más en estos sectores poblacionales.

La segregación a que son sujetas estas familias no sólo tiene que ver con los barrios que habitan, a la vera de basurales y actividad petrolera, sino que también se refuerza en las instituciones, en los servicios con los que cuentan y las relaciones interpersonales que se establecen. Todo se tiñe de homogeneidad y las posibilidades de trascender, de intercambiar con otro de diferentes características cada vez se vuelven más remotas.

Tanto los efectores de salud, como el personal educativo se sienten de paso en las comunidades, no logran afianzarse y esto motiva constantes cambios de



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

profesionales en la zona. Los vínculos se vuelven vulnerables, la sensación de indefensión y de desprotección es moneda corriente.

Los contextos descuidados, olvidados sin servicios públicos ni saneamiento adecuado son el medio propicio para vectores y malas condiciones de salud. Sin embargo ante estos embates, los vecinos se organizan y pelean para lograr mejoras. Ellos quieren a sus barrios, anhelan que se vuelvan espacios limpios, saludables y seguros.

La educación se nombró a lo largo de este trabajo como el trampolín para el ascenso social, o al menos como una vía que lo permite. Y aquí se encuentra un gran vacío. Siendo las familias entrevistadas, familias en expansión, con integrantes jóvenes; el clima educativo es muy escaso. No logra superar los 10 años en promedio en la mayoría de los casos y esto repercute no sólo en las parejas de padres sino en los niños. Esta situación influirá en el acompañamiento de sus trayectos escolares, en la selección de las instituciones que eduquen a sus niños y en las relaciones laborales que puedan aportarles el día de mañana cuando se inserten en el mercado de trabajo.

No puede dejarse de lado que muchas de las estrategias que se consideran como desfavorables a largo plazo, implican una ganancia en el corto plazo como es el ejemplo del abandono escolar en los jóvenes quienes al incorporarse al mercado laboral anticipadamente aportan sus ingresos al monto familiar, generando mayores ventajas financieras para las familias. Sin embargo, los costos son mucho más grandes que las ganancias y por ese motivo son consideradas como desfavorables en este estudio.

Finalmente, es interesante resaltar la fortaleza y el ánimo con que estas familias afrontan cada día los inconvenientes. Con creatividad en algunos casos y con recetas repetidas pero seguras en otros, cada día sobre la mesa hay servida una comida familiar, para ser compartida, para ser saboreada y para ser transmitida. Se han recuperado los saberes culinarios de las mujeres, exclusivas dueñas del espacio de la cocina. Ellas cada día ponen su impronta y le dan batalla a la vulnerabilidad alimentaria que acecha sus familias.

Estas familias transitan en los márgenes, y conscientes o inconscientes de eso viven con desparpajo, sin temor a lo que puede venir. Los capitales que poseen son múltiples y diversos. Los diferencian y los posicionan frente a las situaciones críticas. El despliegue de estrategias no es algo menor a la hora de planificar políticas sociales, no deben desmerecerse. Estas acompañan los procesos



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

colectivos, están marcadas a fuego en sus pobladores y quien las desconozca y las ignore estará condenado al fracaso en su intervención.

El estudio aporta fundamentalmente en relación a una nueva modalidad de analizar la problemática de la inseguridad alimentaria. Este enfoque de vulnerabilidad aplicado a esta temática, permite no sólo poner en valor los capitales poseídos por familias desfavorecidas, sino también detener la mirada en la batería de estrategias desplegadas que les permiten subsistir a pesar de las desavenencias.

Por otra parte permite conocer el grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria pero también las estrategias puestas en marcha, en función de los capitales disponibles por parte de los beneficiarios para controlar esa vulnerabilidad, encontrando alternativas que les permiten convivir con ella. Así mismo, contribuye, como se señala en los párrafos anteriores, a sentar las bases de un estudio cuanti-cualitativo que aporta elementos de valor a la hora de evaluar y definir o redefinir políticas sociales y sobre todo alimentarias destinadas a estos grupos poblacionales.

Pese a lo que se considera como un avance significativo en el conocimiento de las características de esta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria por parte de las familias estudiadas en la ciudad de Neuquén, no se ha podido recabar información en cuanto a los indicadores antropométricos de un mayor número de familias beneficiarias, ni se ha accedido a las evaluaciones de los programas alimentarios implementados en la ciudad. Esto se constituyó en una limitación, ya que no se logró trabajar con un aspecto importante en relación a la seguridad alimentaria, que tiene que ver con los efectos que ella tiene sobre la constitución corporal y la salud en general.

Sería interesante conocer los informes de avance y los resultados de los controles periódicos que se realizan desde la Municipalidad y la Provincia a los destinatarios de los programas alimentarios, ya que estos datos aportarán mayor información sobre todo en lo concerniente al pilar de utilización biológica que constituye la seguridad alimentaria.

A los fines de profundizar una línea de trabajo en el enfoque de vulnerabilidad en relación a la alimentación, sería interesante analizar hogares pertenecientes a otras localidades del interior provincial, que poseen otras características y seguramente desarrollan otras estrategias para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

También sería interesante, como futuro desafío elaborar indicadores locales y sistemas cartográficos, que permitan a través de la estadística y la demografía aplicada, dar cuenta de la situación de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la totalidad de la provincia de Neuquén.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

BIBLIOGRAFÍA



Bibliografía

- AA.VV: *“Indicadores macroeconómicos regionales”*. Facultad de Economía, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén. 1997.
- Aguirre, Patricia. *“La seguridad alimentaria”*. Publicado en: Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido. Fundación CLACYD- Córdoba 2004
- Aguirre, Patricia. *“Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis”*. Claves del siglo XXI. Capital Intelectual, 2010.
- Aguirre, P; Calvo, E. *“Crisis de la Seguridad Alimentaria en Argentina y estado nutricional de una población vulnerable”*. Pediatría Sanitaria y Social, 2005.
- Alwang, J; Siegel, P; Jorgensen, F: *“Vulnerability: a view from different disciplines”*. World Bank, 2001
- Amadeo, E. *“Argentina, de la crisis a la cohesión social”* en Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. Colección documento de proyecto. CEPAL. 2000
- Andrenacci, L; Repetto, F. *“Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”*. 2006
- Arriagada, I. *“Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo”*. CEPAL. Chile, 1997.
- Arriagada, I. *“¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias”*. CEPAL. Santiago de Chile, 2000.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Arriagada Luco, C. *“Servicios sociales y vulnerabilidad en América Latina: conceptos, medición e indagación empírica”* CELADE. División de Población. Chile, 2001.
- Atanasio, O; Székely; M. “Introducción: la pobreza en la América Latina. Análisis basado en los activos”. Trimestre económico. 1999
- Bandieri, S; Blanco, G; Varela, G. *“Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional”*. Editorial Universidad Nacional del Comahue, 2006.
- Barruti, Soledad. *“Mal Comidos – Como la Industria Alimentaria Argentina nos está matando”*. Editorial Planeta, septiembre 2013.
- Blanco, G; Gentile, B; Quintar, J. *“Neuquén – 40 años de vida institucional”*. Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). 1998.
- Bourdieu, Pierre. *“El Sentido Social del Gusto”*. Siglo XXI editores, 2010.
- Britos S. y Costa R. *“Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas. El caso argentino 2001-2007”*, en Memoria Concurso RedSAN. Artículos ganadores. Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre, FAO, Roma, 2007
- Busso, G. *“Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”*. CEPAL. Chile, 2001.
- Busso, G. *“Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza”*. Serie Población y desarrollo N° 29. CEPAL. Chile, 2002.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Bustelo, Eduardo. *“Planificación social. Del rompecabezas al abrecabezas”*. Programa Costa Rica. FLACSO, 2006
- Caldo, Paula. *“Mujeres cocineras – Hacia una historia sociocultural de la cocina Argentina a fines del siglo XIX y primera mitad del XX”*. Ediciones Prohistoria, Rosario, 2009.
- CESNI. Britos, S; Odonnell, A; Ugalde, V; Clacheo, R. *“Programas alimentarios en Argentina”*. Noviembre, 2003.
- CEPAL. *“Vulnerabilidad social: notas preliminares”*. Chile, 2001.
- CEPAL. *“Informe de la Reunión de Expertos: seminario internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y El caribe”*. Chile, 2001.
- CEPAL. *“Panorama social de América Latina 2004”*. Santiago de Chile. 2005.
- CEPAL. *“Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas. Síntesis y conclusiones”*. Santiago de Chile, Marzo de 2002.
- CEPAL. *“El costo social y económico de la malnutrición”*. Paraguay, 2008
- CEPAL. *“Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile, 2009.
- Clemente, Adriana. *“Necesidades sociales y programas alimentarios- Las redes de la pobreza”*. Editorial Espacio. Buenos Aires, 2010.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- COPADE. Documento de Trabajo *“Dimensiones Sociales Críticas”*. Neuquén, 1996.
- COPADE. *“Documentos de Trabajo sobre Situación Social”* Neuquén ,1996
- COPADE. *“Red de Seguridad Alimentaria”*. Documento de Trabajo. Neuquén, 1996.
- COPADE. *“Plan Estratégico Comercio Minorista – Ordenamiento y Dinamización”*. Ministerio de Desarrollo Territorial. Año 2007
- Danani, C. *“Políticas sociales y economía social: debates fundamentales”*- UNGS – Fundación OSDE – Altamira, colección de lecturas sobre economía social (en prensa) -Capitulo 4- Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el “capitalsocial de los pobres”. Susana Hintze
- De Hoyos, G. *Mortalidad en la Ciudad de Neuquén 2001-2010 “Un análisis preliminar del perfil de mortalidad de la ciudad y de las áreas programas de los establecimientos sanitarios públicos”*. Hospital Bouquet Roldán. Octubre 2012.
- Diario La Mañana de Neuquén. *“Unifican los planes sociales”*.Sección regionales. Agosto de 2008
- Diario Río Negro. *“La nueva tarjeta crecer llegará a 28 mil personas”*. Sección regionales. 23 de agosto de 2012.
- Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación. *“Anuarios Estadísticos de Neuquén”*



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Dirección de Epidemiología. Dirección General de Información y Planificación. Subsecretaría de Salud de la provincia de Neuquén. *"Tendencias en el perfil epidemiológico, provincia de Neuquén, 1986 – 2005"*. Neuquén, 2007.
- Duclos, J. Y. *"Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para las políticas sociales"*. Unidad de la Protección Social. Red de Desarrollo Humano. Banco Mundial. 2001.
- Durston, J; Miranda, F. *"Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes"*. Serie N° 55. Políticas sociales. CEPAL. Vol. I. Chile, 2001.
- Esping Andersen, G. *"Fundamentos sociales de las economías posindustriales"*. Ed. Ariel. 2000
- Esquivel, Laura. *"Íntimas suculencias – Tratado Filosófico de cocina"*. Ed. Sudamericana, 2007.
- Farah,P; Granato, L; Oddone, N. *"El Desafío de la regionalización – una herramienta para el desarrollo"*. Claves para todos. Capital Intelectual, 2010.
- Filgueira, C. *"Vulnerabilidad, activos y recursos de los hogares: una exploración de indicadores"*. CEPAL. Uruguay, 1999.
- Filgueira, C. *"Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes"*. CEPAL. Seminario Internacional sobre las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el caribe, Chile, 2001.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Filgueira, C; Peri, A. *“América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”*. CEPAL. Serie 54. Población y Desarrollo. Santiago de Chile, 2004.
- Gaitán, Flavio. *“El Rescate del Estado. Los desafíos del desarrollo”*. Claves para todos. Capital Intelectual, 2013.
- Garcia Raggio, A. *“Transitando por los márgenes...”* en La crisis del lazo social: Durkheim, cien años después, Emilio de Ipola, compilador. Eudeba, Buenos Aires, Noviembre de 1998.
- Giddens, A. *“Modernización reflexiva”*. Ed. Alianza. 1997
- González, Leandro. *“Lecturas sobre Vulnerabilidad y desigualdad social”*. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba – CONICET. Editorial Copiar, 2010.
- González de la Rocha, M. *“México: oportunidades y capital social”* Cap. III en Aprender de la Experiencia: el capital social en la superación de la pobreza. CEPAL. 2003
- Graziano da Silva, J. *“Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”* en Crisis Alimentaria y territorios rurales. San Salvador, 2008.
- Grimson, A., Ferraudi Curto, C. y Segura, R. (Comp.). *“La vida política en los barrios populares de Buenos Aires”*. Buenos Aires, Prometeo. 2009



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Grupo de Estudios de Historia Social _ GEHISO UNCo. *“Neuquén – 100 años de historia”*. Editorial Río Negro S.A. , 2004.
- Hackett M, Melgar-Quiñonez H, Alvarez MC. *“Household food insecurity associated with stunting and underweight among preschool children in Antioquia, Colombia”*. Revista Panamericana de Salud Pública, 2009
- Hintze, Susana. *“Apuntes para un abordaje multidisciplinario del problema alimentario”* en Cuadernos de Debate. Volumen V. 1997.
- <http://barriletesenbandada.blogspot.com.ar/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *“Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Historia, forma de cálculo e interpretación”*. Argentina, 2012.
- Iriarte, Alicia: *“Exclusión y Políticas Sociales en Argentina. La nueva cuestión social en Argentina a principios del siglo XXI: un análisis de las alternativas recientes en políticas sociales”*. Buenos Aires.2006. Inédito
- Isuani, Aldo: *“Política Social y Dinámica Política en América Latina”* en Desarrollo Económico. Vol XXII. Nº 125. Buenos Aires, 1992.
- Jelin, E. *“Pan y afectos – La transformación de las familias”*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2010.
- Katz, Mónica; Aguirre, Patricia; Bruera, Matías *“Comer: puentes entre la alimentación y la cultura”*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2011.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Kaztman, R. (1999) El vecindario también importa. En *"Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social"*. Montevideo: CEPAL. 1999
- Katzman, R. Documentos de Trabajo del IPES N° 2. *"Aportes conceptuales. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social"*. Universidad Católica del Uruguay. 2000.
- Kaztman, R; Filgueira, C. *"Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades"*. CEPAL.Montevideo, 1999.
- Kessler, G; Roggi, M. *"Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina"*. Capítulo V en Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza. CEPAL. 2001
- Kleinman RE, Murphy JM, Little M, Pagano M, Wehler CA, Regal K, et al. *"Hunger in children in the United States: potential behavioral and emotional correlates"*. Pediatrics ,1998
- Lizarraga, F. *"Sobisch, la neuquinidad y la construcción del enemigo absoluto"* en Favaro, O; luorno,G. en El arcón de la historia reciente en la norpatagonia argentina". Editorial Biblos, 2010.
- Maceira, D; Stechina, M. *"Salud y Nutrición: Intervenciones de política nutricional en 25 años de democracia"*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, 2008.
- Malimachi, F; Salvia, A. *"Los nuevos rostros de la marginalidad"*. Editorial Biblos. Año 2005.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Martínez, R; Fernández, A. *“Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina”*. Serie N° 52. Manuales. CEPAL. Chile, 2006.
- Martínez, R; Palma, A. *“Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis”* Serie 187 – Políticas sociales. CEPAL. Chile, 2014.
- Mallmann, F. Revista Wine. Buenos Aires, mayo 2014. Pág. 101.
- Mendicoa, G; Veneranda, L. *“Exclusión y marginación social. Nuevas perspectivas para su estudio”*. Espacio editorial, 1999.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *“Plan Nacional de Seguridad alimentaria. ¿de qué se trata la seguridad alimentaria?”* Argentina, 2010
- Ministerio de Desarrollo Social. *“Apertura de XLII Período Ordinario de Sesiones Legislativas”* Gobierno de la Provincia del Neuquén, 2013.
- Ministerio de Salud de la Nación. *“Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud”*.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén. *“Primer diagnóstico alimentario nutricional de la provincia de Neuquén”*. Neuquén, 1990.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén. Sala de Situación. *“Indicadores Básicos de Salud. Septiembre 2012”*.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Ministerio de Salud de la Provincia de Neuquén. Sala de Situación. *“Indicadores Básicos de Salud en Mapas”* Neuquén, mayo 2013.
- Mortalidad en la Ciudad de Neuquén 2001-2010 *“Un análisis preliminar del perfil de mortalidad de la ciudad y de las áreas programadas de los establecimientos sanitarios públicos”*. Guillermo de Hoyos. Médico de familia, Hospital Bouquet Roldán. Octubre 2012.
- Moser, Caroline. *“The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies”*. World Development, Vol. 26. N° 1, 1998. The World Bank, Washington DC, USA.
- Municipalidad de Neuquén. Subsecretaría de Acción Social. Dirección Municipal Plan Comer en Casa. Junio 2005
- Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. *“La Vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y El Caribe”* Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile, 1991.
- Neef, M. *“Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones”* Ed. Icaria, Barcelona. 1994
- Nicoletti, M. A; Navarro Floria, P. *“Confluencia. Una breve historia del Neuquén”*. Editorial Dunken. Bs. As., 2000.
- Novaro, Marcos, Historia de la Argentina, 1955-2010, Colecc. Biblioteca Básica de Historia, Editorial Siglo XXI, Bs.As., 2011.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Noya, M; Gerez, L. *“Desarrollo de la ciudad de Neuquén. Diagnóstico y perspectivas futuras de acuerdo con la gestión de gobierno local”*. Facultad de Economía y Administración. Universidad del Comahue.
- Observatorio Socioeconómico y Laboral. *“Información Municipal Básica 1998-2010. Características Asistencia y Seguridad Social”*.
- Orair, R; Alonso, J. *“Inseguridad Alimentaria como foco de políticas públicas para el combate de la pobreza”*. Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campiñas, Sao Paulo, Brasil.
- Ortiz-Hernández L, Barrera MJ, Blanco E. *“Asociación de la inseguridad alimentaria con el sobrepeso y la obesidad en mujeres de la ciudad de México”*. Nutrición Clínica, 2007.
- Panorama Social de América Latina. *“Pobreza y Vulnerabilidad Social”*. Capítulo III. CEPAL. 1999 – 2000.
- Perren, Joaquin- *“Itinerarios migratorios. Integración en el Neuquén aluvional (1960-1991)”*. Tesis Doctoral, Programa Interuniversitario de doctorado en Historia, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, 2009.
- Pizarro, Roberto. *“La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”*. Series Estudios estadísticos y prospectivos N° 6. CEPAL División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, 2001.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Pollan, M. *“Cocinar. La historia natural de la transformación”*. Elías Porter y Cía. SRL, Buenos Aires, mayo 2014.
- *“Programa de Mejoramiento del hábitat de las familias que habitan en los asentamientos irregulares de Neuquén”*. Municipalidad de Neuquén. Año 2008
- Quetglas, Fabio. *“Que es el desarrollo local. Territorio, políticas y economía”*. Claves para todos. Capital Intelectual, 2008.
- Rodríguez, María Daniela. *“Actores sociales en el proceso de configuración del espacio urbano: reflexiones entorno a las comisiones vecinales en la ciudad de Neuquén”*. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. 10, 11 y 12 de noviembre. Instituto Gino Germani.
- Rodríguez Vignoli, Jorge. *“Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales”*. Proyecto Regional de Población CELADE -FNUAP. CEPAL, Serie Población y Desarrollo, N° 5. Septiembre de 2000.
- Rodríguez Vignoli, J. *“Vulnerabilidad demográfica en América Latina: ¿Qué hay de nuevo?”*. CELADE – CEPAL. Chile, 2001. Pág. 3
- Romero, Luis Alberto. *“La Argentina que duele: historia, política y sociedad”* Conversaciones con Alejandro Katz. Katz editores, 2013.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- Romero, N. *“Reconstrucción del proceso temporal y espacial de una ciudad informal”*. Revista institucional Poder Ciudadano (N° 1) de la Honorable Legislatura del Neuquén. 2010
- Rosanvallon, Pierre: *“La nueva cuestión social”*. Buenos Aires. 1995. Ed. Manantial.
- Rossi, M. *“Informes de actividades efectuadas y programadas”*. Año 2005. Coordinación Plan Comer en Casa. Neuquén, 2005.
- Rubalcava, R. *“Localidades y hogares en un mundo de propensiones”*. CEPAL. Chile, 2001.
- Sábato, Hilda. *“Pueblo y política: la construcción de la Argentina moderna”*. Claves de la Historia. Capital Intelectual, 2010.
- Santa Jimenez Acosta. *“Métodos de medición de la seguridad alimentaria”*. Revista Cubana Alimentación y Nutrición, 1995.
- Sapag, Jorge. *“Informe de Gestión del Gobernador de la Provincia de Neuquén. Apertura del XL período de sesiones ordinarias de la Honorable Legislatura de la Provincia de Neuquén”*. Neuquén, Marzo 2011.
- Sautu, R; Boniollo, P; Dalle, P; Elbert, R: *“Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos, elección de la metodología”*: CLACSO. Colección Campus Virtual. Bs As, Argentina, 2005.
- Sojo, Ana. *“Vulnerabilidad social y políticas públicas”*. CEPAL. Serie 14, Estudios y Perspectivas. México, 2004.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- SubratsHumet, J. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universidad Autónoma de Barcelona. *“Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial relevancia en el caso de política social”*. Ekonomiaz. N° 60. Vol I. 3° cuatrimestre, 2005
- Schwartz, H, y Jacobs, J. *“Sociología cualitativa. Método para la reconstrucción de la realidad”*. Ed. Trillas. 1984
- Taranda, Demetrio. Ocaña, Mónica, *“El Estado de la Provincia del Neuquén, sus políticas públicas: un ejemplo de mediación”*, en AA.VV, *Estado, Capital y Régimen político*, Neuquén, Imprenta Universitaria, 1993.
- Taranda, D; Perren, J; Mases, E; Gallucci, L; Casullo, F. *“Silencio Hospital. Una historia de la salud pública en Neuquén”*. Editorial Educo, Universidad Nacional del Comahue, 2008
- Torrado, Susana. *“Historia de la familia en Argentina. 1870 -2000”*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Cátedra de Demografía Social.
- Torrado, Susana: *“Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario – Una historia social del siglo XX”*. Cultura Nación. Secretaría de Cultura. Presidencia de la Nación. Ed.Edhasa.
- Torres, Marisol: *“El Plan de salud en la Provincia del Neuquén”*. Neuquén. 1990. Inédito.
- Ullman, H; Maldonado Varela, C; Rico, M. *“La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990 – 2010. Los retos de la pobreza, la*



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

vulnerabilidad y el cuidado". Serie 193. Políticas Sociales. CEPAL – UNICEF. Chile, 2014.

- Vasilachis, I. *"Métodos cualitativos I. Los problemas teórico – epistemológicos"*. Centro Editor de América Latina. Bs. As. 1992.
- Vega L, Escobar M, Gautrin D, Lizárraga F. *"Pobreza y estado nutricional: un estudio de caso en escuelas primarias de la Provincia de Neuquén"*. 2003.
- Velasquez-Melendez G, Schlussek MM, Brito AS, Silva AA, Lopes-Filho JD, Kac G. *"Mild but not light or severe food insecurity is associated with obesity among Brazilian women"*. Journal of Nutrition, 2011
- Villa, M; RodríguezVignoli, J. *"Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas"*. CEPAL. Brasil, 2002
- Vinocur, Pablo. Halperín, Leopoldo: *"Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa"*. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. Abril 2000.
- Vivero Pol, J; González Cano, V; Guardiola, J: *"La Seguridad Alimentaria, estimación de índices de vulnerabilidad en Guatemala"*. Universidad Cardenal Herrera, FAO, Fundación ETEA para la Cooperación y el Desarrollo. VIII Reunión de Economía Mundial. Alicante, abril 2006.
- Weller, J *"El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales"*. CEPAL. Chile, 2009.



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- www.desarrollosocial.gov.ar
- www.muningn.gov.ar
- Zapata Olea, P: *“El canto de las curadoras. Historias inolvidables de la vida en las chacras del Alto Valle”*. Edición limitada del autor. Patagonia, 2011.



Anexo 1.

Guía de entrevista a referentes institucionales (Programas alimentarios)

Programas proyectos

- ¿Cuáles han sido los programas y/o proyectos diseñados desde la subsecretaría en la década del 90?
- ¿Cuáles han sido los programas y/o proyectos diseñados desde la subsecretaría desde el 2000 a la actualidad?
- ¿Cuántas personas trabajan en los proyectos de alimentación?
- ¿Sienten apoyo y contención por parte de las demás áreas? ¿Existe relación entre ustedes?

Diseño

- ¿Desde donde surgen los proyectos? ¿Quiénes participan en la confección y ejecución de los mismos?
- ¿Cuáles han sido las demandas de la población? ¿Cuáles necesidades han sido tenidas en cuenta?
- ¿Se trabaja en interdisciplina?
- ¿De que manera se insertan o complementan los proyectos con los programas alimentarios y/o con la política de seguridad alimentaria nacional?
- ¿Existe superposición de beneficiarios?
- ¿Cuales son los conceptos fuertes que trabajan desde los diferentes proyectos?
- ¿Cuales han sido las principales fortalezas de cada uno de los proyectos?
- ¿Cuáles han sido las principales debilidades?

Objetivos

- ¿Cuál es la temática preponderante en cada uno de los proyectos?
- ¿Cuáles fueron los objetivos de los proyectos?
- ¿Cuáles fueron las principales actividades?
- ¿Y las metodologías implementadas?
- ¿Las acciones son programadas? ¿Debe modificarse muy seguido el cronograma de acciones?

Beneficiarios

- ¿Cuántos beneficiarios tenían los proyectos en los 90? ¿Y en la actualidad?
- ¿Cuál fue la caracterización de los beneficiarios?
-



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- ¿Cuál es la relación jurídica que entraña el municipio (a través del proyecto) con los beneficiarios?
- ¿Cuál es la relación que se establece con el beneficiario? (elevada, media, escasa)
- ¿Se trabaja/ trabaja con grupos etéreos? ¿Con cuales principalmente?
- ¿Cuáles fueron los criterios de inclusión?
- ¿En que momento se plantea el alta de un programa/proyecto?.
- ¿Cuánto tiempo se estima que un beneficiario este dentro de un programa/proyecto?

Estrategias

- ¿Existió trabajo coordinado con otras dependencias del estado municipal/provincial/nacional? ¿Cuáles?
- ¿Y con el tercer sector? ¿Cuáles?.
- ¿Se vivió la descentralización? ¿De que manera?
- ¿Las estrategias que se utilizaron estaban signadas por la universalidad o por la focalización?

Sistemas de seguimiento y evaluación

- ¿Cuál es el seguimiento que se hace en los beneficiarios?
- ¿Qué tipo de evaluación se realiza? ¿Ex ante, ex post, de procesos, externa, interna, participativa?
- ¿Qué cuestiones se evalúan? ¿Existe evaluación de resultados e impacto?
- ¿Realizan alguna contraprestación? ¿Cuáles?
- ¿Existen casos de beneficiarios “Crónicos”? ¿Cómo se trabaja en esos casos?
- ¿Existen casos de beneficiarios que salgan del programa y vuelvan a ingresar? ¿Cuál es la estrategia en esos casos?

Resultados esperados

- ¿Qué resultados se esperaban en los proyectos ya implementados?
- ¿Cuáles resultados se esperan en los proyectos que actualmente se trabajan?
-



Anexo 2.

Guía de pautas y listado de temas y áreas de indagación para entrevista

- **Datos Generales**

Nombre y apellido.

Barrio. Procedencia. Tiempo que lleva viviendo en Neuquén y en el barrio.

Edad.

Número de integrantes, composición familiar.

Trayectoria de vida. Lugares donde vivió, trabajos, vínculos y redes.

- **Datos sobre salud**

Patologías en la familia

Desnutrición crónica o aguda. Obesidad o sobrepeso.

Tratamiento y medicación.

Mortalidad infantil

- **Políticas alimentarias estatales, programas y proyectos alimentarios.**

- **Representaciones**

Año desde que recibe ticket/módulo/tarjeta

Mejor modalidad

Propuesta de mejora

Lo positivo y lo negativo del programa actual

Cobertura de necesidades – lo que resta de donde se consigue

Como se distribuye el aporte. Que se compra.

Que rescata de los comedores? Y de la tarjeta?

Cuales cosas se han ido perdiendo con el tiempo

Conoce los grupos de alimentos de las guías alimentarias?

Como es el contacto con los coordinadores del programa (antes y ahora)

Que mejoró en la familia desde que son destinatarios del programa? Y en el barrio?

- **Contextos de vulnerabilidad**

Rupturas relacionadas con factores meteorológicos o desastres naturales: sequía, inundaciones, fuertes nevadas, heladas tempranas, olas de extremo calor o frío

Plagas y enfermedades epidémicas: plagas de insectos, predadores y enfermedades que afectan a los cultivos, a los animales y a las personas



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

Rupturas económicas: cambios drásticos en la economía nacional o local e inserción en la economía mundial, lo que afecta los precios, los mercados, el empleo y la demanda

Conflictos civiles: caídas de gobiernos, desplazamientos

Crisis estacionales: períodos de hambre e inseguridad alimentaria

Crisis medioambientales: degradación y erosión del suelo, incendios forestales y contaminación

Rupturas idiosincrásicas: enfermedad o muerte dentro de la familia, pérdidas de empleo o robos en la propiedad privada

Vulnerabilidad estructural: falta de voz o poder para protestar

- **Capital humano. Conocimientos, aptitudes y capacidades de los hogares**

Nivel educativo alcanzado

Componentes del hogar familiar. Mano de obra activa

Conocimientos sobre diferentes actividades

Trayectoria en el barrio, en organizaciones (haciendo que)

Organización de la familia, tareas de cada uno.

Momentos de crisis – resolución.

Conocimientos en nutrición y alimentación.

Conocimientos en economía doméstica

- **Capital físico. Infraestructura básica**

Sanitario

Materiales de la vivienda.

Tenencia de la propiedad. Alquiler. Título.

Servicios básicos. Recolección de residuos.

Agua potable

Vehículos – casa – terreno.

Escuelas en la zona. Primaria, secundaria, de adultos, terciarios

Centros de salud en la zona. Horarios de atención. Accesibilidad.

Centros de Integración Comunitaria. Centros de participación.

Organizaciones barriales.

Talleres – Actividades recreativas.

Espacios verdes.

Lugares de compra. Ferias. Trueque

Almacenes. Tipo de compra. Fiado, libreta.

Medios de transporte



- **Capital natural. Recursos naturales disponibles**
Espacios verdes de socialización y participación
Huertas comunitarias, escolares o familiares
Cría de animales.
Otros recursos naturales disponibles
Acceso a la tierra
- **Capital financiero. Dinero disponible y las entradas que no deriven del trabajo**
Ingreso– trabajo
Que parte del ingreso se destina a la compra de alimentos
Planes y programas
Ahorro – deudas. Créditos
Estrategias domésticas de consumo.
Trueque
Organización económica del barrio
- **Capital social. Redes de confianza y la participación en grupos formales**
Participación en organizaciones barriales y extrabarriales
Personas de confianza – tipos de ayuda
Momentos de crisis – salidas a las mismas
Organización de los grupos
Redes de parentesco.
Afiliaciones a grupos

Representación e influencia sociopolítica
Espacios de participación –actividades
- **Instituciones(incluyen tanto a organizaciones con afiliados como a las invisibles "reglas del juego")**
Organizaciones formales con afiliados, como cooperativas o grupos registrados
Organizaciones informales, como grupos de intercambio de trabajo o grupos de fondos rotatorios
Instituciones políticas, como los parlamentos, las leyes o los partidos políticos
Instituciones económicas, como mercados, empresas privadas, bancos, derechos sobre la tierra.
Instituciones socio-culturales, como parentesco, matrimonio, herencias, religiones o actos de confraternización



Universidad Nacional de Córdoba
Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas
Doctorado en Demografía

- **Parámetros antropométricos (Tomados de evaluación a los 10.000 beneficiarios actuales a cargo de un grupo de profesionales tercerizados por el Municipio)**
Peso
Talla
IMC
Pliegues
Circunferencia de la muñeca
Circunferencia de la cintura
Perímetro cefálico (menores de 2 años)
- **Consumo calórico – diversidad en la dieta (Tomados de evaluación a los 10.000 beneficiarios actuales a cargo de un grupo de profesionales tercerizados por el Municipio)**
Frecuencia alimentaria o registro