

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

Políticas sociales de alimentación.

Malena Gonzalez, Lorena Pasarin y Agustina Malpeli.

Cita:

Malena Gonzalez, Lorena Pasarin y Agustina Malpeli (2013). *Políticas sociales de alimentación. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/498>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Evaluación de políticas públicas de alimentación

Agustina Malpeli¹, Lorena Pasarin², Malena Gonzalez³

Resumen:

En los últimos años, luego de la crisis del Estado Mínimo que había reinado en los años 90, el Estado ha venido recuperando su rol interventor, implementando diversas políticas públicas que amplían el acceso de la sociedad civil a la cobertura de sus derechos, intentando garantizar una vida digna. Así, respondiendo particularmente a la problemática de la desnutrición en sectores más vulnerables, se han ensayado diferentes planes alimentarios que recorren desde el tradicional bolsón de comida hasta la nueva modalidad de entrega de dinero a través de una tarjeta. Este cambio obedece a un intento por dejar atrás su conformación puramente asistencialista y de redes clientelares para pasar a otorgar una mayor autonomía y promover el empoderamiento de la comunidad. Actualmente en los municipios de la Provincia de Buenos Aires se entregan tres diferentes tarjetas: Asignación Universal por Hijo, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Plan Mas Vida.

A partir de un estudio interdisciplinario con beneficiarios de planes alimentarios, realizado por el Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas (IDIP) en el municipio de Berisso, se analizarán los alcances y limitaciones que dichos planes presentan en su aplicación. Focalizando en la observación de las características y objetivos generales que dieron nacimiento a los planes, así como los avances y las dificultades que presentaron en su aplicación. Asimismo, se establecerán comparaciones con la Bolsa de Familia de Brasil, el programa modelo de Latinoamérica. Finalmente se esgrimirán algunas propuestas que se espera contribuyan al mejoramiento de las políticas de asistencia alimentaria.

¹ Malpeli, A. Lic. En Nutrición. Personal de Apoyo Comisión de Investigaciones Científicas de la Pcia. de Bs As. Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas Prof. Dr. "Fernando E Viteri" (IDIP-CIC-MS/PBA)

² Pasarin, L. Lic. En Antropología. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas Prof. Dr. "Fernando E Viteri" (IDIP-CIC-MS/PBA)

³ Gonzalez, M. Lic. en Sociología. Becaria de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Pcia. de Bs. As. (CIC-PBA) en Programa de Prevención del Infarto en la Argentina (PROPIA). Maestranda en la Maestría en Cs. Ss. (FAHCE- UNLP).

Estado como garante de derechos

El Estado es siempre quien debe velar por garantizar que se cumplan los derechos de la población. Sin embargo, el neoliberalismo había relegado el lugar de este estado garante, limitando su función a asegurar el desarrollo del libre mercado.

En los '80, tras el quiebre del consenso Keynesiano, el péndulo se movió desde el Estado al mercado. En la segunda mitad de los '90 se inicia un nuevo movimiento pendular que reinstaló a aquel en la agenda de discusión teórica y política, de modo que recuperar al Estado pasa a ser una opción política aceptable.

Tal reforma podía esperarse si nos basamos en la crisis social política y económica en que derivó el neoliberalismo en Argentina. Sin embargo, no se trató simplemente de un cambio de política del país a contramano de los organismos internacionales sino que generó un nuevo clima intelectual y político impulsado desde el Norte. Esta situación no solo se traduce en las posiciones asumidas por los gobiernos socialdemócratas europeos actuales, sino especialmente en el Informe del Banco Mundial del año 1997. Esta revisión provino de los propios organismos multilaterales de crédito que anteriormente habían alentado y promovido el ajuste, tras la implementación de las reformas económicas que invocaban al Consenso de Washington, se asistió así a una “rehabilitación” del estado que anuncia la emergencia de un consenso post-Washington (Iazzetta 2007).

De esta manera el Estado iría tomando protagonismo en el país luego de la crisis del neoliberalismo que había primado en los 90 en la Argentina.

Posteriormente surgió una preocupación expresada desde sectores políticos y académicos, respecto a estar prevenidos frente a las formas de absorción clientelística que las demandas sociales podrían adquirir, promoviendo en su lugar una inclusión social que suscite un proceso de emancipación y expansión de la ciudadanía, contribuyendo a profundizar la democracia.

En este sentido Bustelo (1998) distingue dos modelos alternativos de ciudadanía en los que derivan distintas formas de entender la política social y su relación con el Estado. Por un lado, presenta un modelo de ciudadanía asistida que entiende esencialmente a la ciudadanía como una “ciudadanía subsidiada” basada en una ética de compasión, cuyas políticas sociales se focalizan sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, formando “redes de contención”. Este modelo mantiene fuertes afinidades con el viejo clientelismo electoral y el paternalismo social fuertemente arraigado en la tradición de América Latina. Por otro lado, reconoce una ciudadanía emancipada que remitiría a otra tradición fundada en la preocupación por lo común, por el interés del conjunto. En esta versión las personas no son “pacientes”, es decir, objetos de tratamiento o intervención pública, sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos, pero a su vez

todos forman parte activamente del desarrollo sobre dichas políticas, por eso se trataría de una emancipación democrática. En este sentido, desde una perspectiva democrática esta recuperación de derechos sociales, si pretende conjugarse con una mejora de las instituciones democráticas, no debería lograrse en desmedro de otros derechos que aseguran una ciudadanía plena, en palabras de O'Donnell (1997): "...una lucha eficaz pasa por garantizar los derechos civiles de toda la población, entre otras cosas, porque una tarea de justicia social no podría ser paternalista. La posibilidad a largo plazo, pasa por lo que en los países anglosajones llaman *empowerment*, esto es, la adquisición de poder propio por parte de los sectores populares" (O'Donnell 1997:57).

Estado, derechos y seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes y nutritivos. Como toda problemática social es compleja y multidimensional (Alucino, 2012)

El derecho al alimento había sido incluido en la Declaración Universal de los Derechos humanos en 1945. A partir de 1974, la FAO comienza a utilizar el concepto de Seguridad Alimentaria resignificándolo como "el derecho de todas las personas a una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada". Esta definición retoma documentos internacionales que desde 1924 reconocen la alimentación como uno de los derechos fundamentales del ser humano y así figura en el preámbulo de fundación de la FAO (Aguirre, 2004). Pero en los 80, en concordancia con los esquemas neoliberales que comenzaban a regir parte del mundo, la Seguridad Alimentaria se transforma en una mera capacidad donde la responsabilidad en el tema se traslada al individuo.

La primera concepción implica ciudadanía, compromiso, garantías y obligaciones. Se considera una posición contractualista donde hay actores e instituciones, códigos, leyes y responsables de hacer cumplir esas leyes o garantes de los derechos a quién se puede recurrir cuando son conculcados. En la segunda concepción (a partir de los 80), la seguridad alimentaria, es en cambio considerada una capacidad humana: la alimentación se reduce al mundo de lo individual (Aguirre, 2005).

Amartya Sen (1982, 2007) critica esta postura desde la ética, la economía y la política. Su posición es que las capacidades de los individuos dependen siempre de la estructura de derechos de la sociedad en la que desarrollan su vida. En las economías de mercado ese ingreso opera a través del ingreso real. Los derechos vendrían a ser todos los bienes y servicios que las personas pueden obtener mediante sus ingresos, en base a estos podrán adquirir la capacidad de estar bien alimentado, no padecer cólera, etc.

En la década de los '90, las organizaciones internacionales volverán a considerar la seguridad alimentaria como un derecho inscribiéndose en la Convención de Derechos del Niño, en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y

1996 donde la FAO comprometió a los países miembros a asegurar su cumplimiento. Este debería darse a través de un marco socio-político que asegure el acceso real a los alimentos, permitiendo a los diferentes sectores sociales adquirir los alimentos, producirlos o entrar en programas asistenciales (Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 1996).

Si bien en Argentina desde 1992 se habla de seguridad alimentaria y el país ha suscripto todos los compromisos internacionales en la materia, la problemática de la alimentación no se instala en la agenda pública hasta el final de la década de los '90 (Aguirre, 2005)

Durante esta década, en Argentina, se sucedieron reiterados episodios de reclamos de alimentos para niños, jubilados, desocupados, etc. denuncias sobre desnutrición, consumo de animales domésticos, saqueos y el surgimiento de miles de comedores populares, infantiles y comunitarios. Sin embargo, la problemática alimentaria no tuvo lugar como situación a resolver en la agenda social. Esto ocurría por un cúmulo de factores convergentes: la consideración de que el escenario económico desigual se encuadraba en una "teoría del derrame" que pronto daría sus frutos, la falta de reconocimiento del Estado de la situación nutricional de la población (a los que se suma la invisibilidad de la malnutrición a los ojos de la gente en la desnutrición crónica y obesidad), y la consideración de la alimentación un acto privado que se realiza en el ámbito de la familia y que depende de las capacidades de cada quién alimentarse y alimentar a sus hijos (Aguirre, 2005).

Ya sea por su lenta instalación, o por las formas que asume la malnutrición, o porque actuaron representaciones encubridoras de la alimentación como echo privado o por la desarticulación institucional sistemática o por todas ellas juntas y operando al mismo tiempo; ni la Academia, ni la administración, ni la gran mayoría de la sociedad civil, plantearon el debate acerca de la seguridad alimentaria.

Modificar las políticas económicas es más complejo que asignar partidas para asistencialismo. Implica una re-lectura con criterio alimentario y nutricional de las variables del ajuste económico, establecer objetivos alimentarios de corto, mediano o largo plazo y tomar decisiones operativas acerca de la universalidad o especificidad de las acciones a emprender y por sobre todo asumir el legítimo derecho que tienen todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y el rol de garante de tal derecho que debe asumir el Estado.

Durante la convertibilidad esto quedó relegado a compensar las "fallas de mercado", el cambio en el rol del Estado siguió principios liberales siendo el fundamental aquel que afirma que el mercado es quién mejor asigna los recursos. La única responsabilidad del Estado consiste es sostener la supervivencia porque después el mercado se encargaría de orientar la producción y distribución del bienestar. En esta concepción, las poblaciones en riesgo debían ser atendidas por programas de asistencia focalizada, así estas ocuparon un lugar de privilegio en las políticas sustantivas definidas por los distintos ministerios que ejecutaron el gasto público social (Santarsiero, 2010).

En septiembre de 2000, los jefes de Estado de 147 países y 42 ministros se reunieron en la Asamblea General de la Naciones Unidas para reforzar el compromiso de cooperación frente a las poblaciones menos desarrolladas. Allí surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), expresados como metas concretas que los países del mundo deberían alcanzar para el 2015 (Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 1996). Los objetivos establecidos involucran a las áreas de salud, educación, trabajo y, particularmente, a cuestiones asociadas con la pobreza extrema y la justicia social.

La crisis de 2001/2002 encontró al país produciendo alimentos para abastecer a más de 250 millones de personas, pero con la mitad de su población bajo la línea de pobreza y unas 14 millones de personas en estado de insuficiencia alimentaria. Entre ellas, un millón de embarazadas y niños menores de 2 años. Se trató de un momento histórico en el que las organizaciones sociales, con mayor o menor grado de organización, asumieron un espacio que el Estado no lograba cubrir, y en el que proliferaron acciones basadas en una variada gama de asistencias alimentarias, como las ollas populares, comedores barriales y comunitarios, comedores escolares, trueque de alimentos en ferias, entre otras (Alucino, 2012).

Luego de dicha crisis, en el marco de la emergencia alimentaria nacional, se creó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). En 2003, el PEA mutó en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) creado por la Ley 25724. Esto se dio en un contexto marcado por la difusión de varios casos de muertes por desnutrición, especialmente en niños y niñas, que motivó a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y grupos de medios de comunicación a poner en marcha, en septiembre de 2002, una campaña destinada a atender “El hambre más urgente”. Su objetivo se centraba en obligar al Estado a garantizar alimentación y nutrición para los niños. La Ley fue finalmente aprobada el 23 de enero de 2003. Su aplicación consta del otorgamiento de una tarjeta que permite la compra de determinados alimentos en un monto específico (Alucino, 2012).

Por otro lado, a nivel provincial, los programas habían adquirido mucha fuerza alcanzando el tono que signó la época en todos los campos de la Política pública: la focalización poblacional y la descentralización de la gestión. Así por ejemplo, la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación descentralizó la distribución de leche hacia las provincias y el Programa Materno Infantil transfirió los fondos a las jurisdicciones, que se encargaban de comprar la leche que era distribuida en los Centros de Salud a mujeres embarazadas y a mujeres con niños de 2 a 6 años. Los programas en la Provincia de Buenos Aires, se fueron caracterizando por su nivel de autonomía en el diseño y en el manejo de programas nacionales descentralizados (Prosonu/Comedores escolares, Programa Materno Infantil). Es así que para mediados de los '90 los recursos provinciales propios de los programas alimentarios superaban ampliamente la totalidad de los fondos que la administración nacional distribuía en algunos casos a las provincias a través de los programas descentralizados (Repetto, 2001). Así

surgieron el Plan Materno Infantil y el Plan Más vida -que tiene su antecedente directo en el Plan Vida creado por la provincia en 1994.

Posteriormente, surge una tarjeta de gran trascendencia en la política nacional: la Asignación Universal por Hijo -implementada en el año 2009. Se trata de un aporte económico para quienes encuentran restringido su acceso al consumo de alimentos y otras necesidades, que cuenta con una gran cobertura nacional.

Podríamos decir que se trata de una red de planes que intentan cubrir las deficiencias en el acceso social y económico a la alimentación. De esta manera se puede ver un importante interés por parte del Estado en garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Así, se observa un cambio hacia una política inclusiva con un Estado que interviene en las posibilidades de acceso al mercado que tiene la población. Al mismo tiempo, el gran aumento del alcance de estos planes puede leerse como parte de un plan económico global que aspira a dinamizar la economía desde el aumento de la demanda, junto a la regulación del mercado a través de diversas políticas. De este modo encontramos una consonancia con esta nueva era política donde el péndulo vuelve a moverse hacia el Estado.

Por otro lado, respecto a aquella preocupación por la forma en que la intervención del Estado podría afectar a la ciudadanía, hallamos aquí un aspecto a destacar en la tendencia de las políticas públicas de alimentación: pasar de los “bolsones de comida” a otorgar tarjetas. Dicha modalidad no sólo quita todos los intermediarios posibles, como manzaneras o punteros políticos, sino que otorga libertad y autonomía de decisión de compra, fortaleciendo y empoderando a la población a la vez que optimiza la administración de los ingresos de la familia, dando una mayor transparencia de la gestión.

En el estudio que analizamos en el presente trabajo vamos a enfocarnos particularmente en 3 programas de asistencia alimentaria, nacionales y de la Provincia de Buenos Aires, que describimos a continuación.

Programas de asistencia alimentaria

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue creado por el Ministerio de Desarrollo de la Nación en el año 2003. Las destinatarias de esta tarjeta son aquellas familias con niños menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. A partir del año 2008 se entrega una tarjeta destinada exclusivamente a la compra de alimentos de \$80 por mes. Este plan busca favorecer la autonomía en la selección, el acceso a alimentos frescos y se promueve la comida en familia. También destina fondos a estados provinciales destinados al mejoramiento alimentario de los comedores escolares y a organizaciones sociales que brindan el

servicio de comidas servidas en espacios comunitarios. Integra un componente de educación nutricional bajo el nombre “Familias y Nutrición” sobre comunicación y educación alimentaria nutricional: que tiene como propósito fortalecer a las familias en las funciones de crianza, nutrición y cuidado de la salud de sus hijos; y otro denominado Educación Alimentaria Nutricional que promueve el desarrollo de hábitos saludables permanentes para la producción, selección, compra, manipulación y utilización biológica de los alimentos mediante la educación alimentaria nutricional como herramienta imprescindible.

El Plan Más Vida comenzó a funcionar a fines del año 2008. Al igual que el plan Materno Infantil, el Plan Más Vida, otorgan leche fortificada a madres en período de lactancia y niños desde los 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica que habitan en Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el Plan Mas Vida sostiene una cobertura más amplia. Si bien anteriormente brindaba una determinada cantidad de productos alimenticios fijos, en la actualidad se efectiviza a través de dos vías:

- una Tarjeta de Débito emitida por el BAPRO, que permite acceder a un monto fijo que el Ministerio de Desarrollo Social acredita mensualmente a cada beneficiaria según su número de hijos, de \$80 si se tiene un hijo y de \$100 cuando se tiene dos hijos o más y que está destinada a la compra de alimentos.

- la entrega semanal de 3 litros de leche a las familias, a través de las trabajadoras vecinales y/o a través de los municipios en los distritos recientemente bancarizados.

La Asignación Universal por Hijo comenzó a regir a partir del 1ro de Noviembre del año 2009 en todo el país. Es un beneficio que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Consiste en el pago mensual de \$ 270 para niños menores de 18 años y de \$ 1080 para chicos discapacitados sin límite de edad. Se trata del ingreso más importante de las familias si bien no está destinado exclusivamente a comida. Esta asignación está condicionada a la concurrencia a controles de salud y escolarización. Esta asignación cuenta a su vez con un complemento para madres embarazadas a las cuales se les da la Asignación por Embarazo que consta de \$340 hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

Los diferentes planes a su vez se encuentran acompañados por un seguimiento de salud (específicamente en el caso del Plan Materno Infantil y la Asignación Universal por Hijo) de educación en alimentación saludable (caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) y la asistencia obligatoria a la educación formal (Asignación Universal por Hijo)

Programas de transferencia de dinero a través de tarjeta

La transferencia de dinero a través de tarjetas de las nuevas políticas sociales, que se vienen desarrollando a nivel global, ha significado un avance importante que logra conjugar la necesaria ayuda del Estado con una mayor emancipación de

los ciudadanos. De esta manera, se ha permitido socavar las críticas antes esbozadas respecto a los fantasmas de clientelismo y asistencialismo tradicional que conllevaban las políticas que solían aplicarse en América Latina.

En este sentido adquiere importancia el derecho a elegir “cómo y en qué gastar la plata”. Como describen Díaz Córdova et.al. (2012) diversas madres destacan la importancia de pasar de las cajas y bolsones de alimentos a poder administrar el efectivo y la relación de precio y calidad de los productos que se consumen poniendo en juego valoraciones sociales respecto del gusto las preferencias etc.

Asimismo la posibilidad de elegir entre los diversos productos del mercado hace sentir al ciudadano incluido en tanto puede acceder a darse algunos de los gustos difundidos, por ejemplo, a través de las publicidades. Como explica Bordieu (1988) los actores se relacionan e integran al sistema satisfaciendo sus necesidades naturales y biológicas, pero también simbólicas enviando a su vez, mensajes al resto de la sociedad

Consumir es intercambiar significados sociales y culturales dado que esto no sólo tiene por objeto la satisfacción de una necesidad, sino también define y reconfirma significados y valores comunes, crea y mantiene una identidad colectiva. Es en tal sentido que el consumo se vuelve un lugar clave para la conformación de las identidades sociales (García Canclini, 1991). Por ejemplo, el día de cobro suele ser un día de celebración donde se compran los diversos productos esperados y valorados dando un pequeño lugar a la gratificación: ese día se puede comer pizza, empanadas, cerveza, coca, etc. (Díaz Córdova, et. al., 2012).

En los últimos 5 años se han implementado en Argentina diferentes programas de transferencia de dinero a través de tarjetas, tanto a nivel provincial – Plan Mas Vida- como a nivel nacional –Plan Nacional de Seguridad Nacional- por el cambio de modalidad de entrega de alimentos a transferencia de dinero, o por la creación de una asignación nacional como es la Asignación Universal por Hijo. Esta última es la más relevante no sólo por su alcance nacional sino porque se trata de un monto de dinero mucho más considerable. Inclusive el impulso de la misma viene dado por la necesidad de mejorar la economía debido a que hacia finales del año 2009 existía aún una brecha considerable en los indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad a pesar del proceso de crecimiento que había tenido lugar desde 2003. En este contexto, el reclamo de un ingreso mínimo para la niñez devino en el Decreto P.E.N. 1602/09 que dio origen a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. (Ministerio de Economía y finanzas de la Nación, 2009).

La Asignación Universal por Hijo al igual que otros programas de Latinoamérica ha tenido como modelo a seguir el “Bolsa Familia” creado en Brasil, en el año 2003, como resultado de la fusión de cuatro programas de transferencia de efectivo preexistentes. El objetivo de este programa se concentra en reducir la pobreza y la inequidad proveyendo un mínimo nivel de ingreso a las familias más pobres e intentando romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza a través del compromiso de los beneficiarios de asistir al colegio y completar controles

médicos (Lindert, 2007). Tiene cerca de 50 millones de beneficiarios y lo convierte en el programa de inclusión social más grande entre los países en desarrollo.

Los resultados del programa Bolsa Familia demuestran que es posible reducir la pobreza persistente y la desigualdad de ingresos a través de medidas que permiten integrar a millones de personas en la economía y la sociedad civil y no menoscaban el desarrollo económico. Entre 2003 y 2008 la pobreza se redujo de 39% a 25% y la pobreza extrema disminuyó de 17.5% a 8.8%. Los estudios demuestran que la mayor parte del dinero se usa para comprar alimentos, útiles escolares y ropa para los niños. En términos de desarrollo de capital humano los resultados son igualmente positivos en relación con la educación (-84.7% de cumplimiento) y los servicios de salud (-67% de cumplimiento) (Lindert, 2007; Banco Mundial, 2010). Diferentes estudios demuestran que entre el 74 y el 85 % de las familias no sólo han aumentado el consumo de alimentos, sino que también han mejorado la calidad y variedad de los mismos, el número de comidas diarias, y la cantidad de alimentos para niños (Banco Mundial, 2010).

En el caso de la Asignación Universal por Hijo alcanza para el 2010 una cobertura de 3,5 millones de personas y su instauración habría reducido la indigencia en entre un 55 y un 70% (Agis, Cañete y Panigo 2010). Cuando se realiza la comparación regional, la AUH resulta ser el programa de transferencia de ingresos más ambicioso de Latinoamérica. En Argentina la AUH implica un estipendio que equivale a 0,58% del PIB, mientras que programas de similares características como el Bolsa Familia de Brasil o el plan Oportunidades de México alcanzan a 0,37% y 0,31%, respectivamente. Esta superioridad de la AUH no responde simplemente al grado de universalidad de la misma, sino a la propia transferencia de ingresos prevista en el plan, que es de US\$ 94 por familia en comparación a US\$ 43 y US\$ 55 de los programas de Brasil y México, respectivamente.

En relación al nivel de asistencia escolar y el cumplimiento de instancias dispuestas por el área de salud (vacunas, controles, etc.) también se encontraron en aumento: la matrícula escolar habría aumentado un 25% en 2010, mientras que los menores inscriptos en el seguro médico estatal Plan Nacer se elevó en un 40% (Informe técnico de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2009)

Respecto al factor nutricional algunos autores observan que los países con mayor reducción de los índices de pobreza presentan las mayores reducciones de déficit de crecimiento, independientemente de estar acompañados de programas específicos (Martínez, 2005). Igualmente, aquellos que impulsan políticas nacionales para disminuir el analfabetismo, proveer agua segura y mejorar los servicios de salud, disminuyen la prevalencia de retardo en el crecimiento (Milman, 2005).

Sin embargo, tomando el caso de Bolsa Familia se puede observar que no ha habido efectos positivos significativos sobre el estado nutricional (medido a través del indicador Talla/Edad) y algunos autores encuentran un efecto negativo del programa sobre la relación Peso/edad de los niños de edad menores de 7 años. A pesar de que casi el 70% de las familias reporta un incremento en la variedad de

alimentos consumidos, cabe destacar el aumento en el consumo de alimentos altamente calóricos y de bajo nivel nutritivo que afecta especialmente a las familias con un estado de inseguridad alimentaria grave. En particular, el incremento en el consumo de estos alimentos es proporcionalmente mayor que el incremento en el consumo de frutas y verduras (Rivera, 2009). Tales resultados podrían deberse a una carencia más que es: aun los programas no han sido acompañados por una fuerte intervención en información, la educación para la salud, trabajo comunitario en estrategias diversas en mejorar la alimentación para evitar la malnutrición y optimizar los beneficios de los programas (Esto vale tanto para la AUH como para el programa BF). Las transferencias monetarias directas pueden aliviar las necesidades básicas de las familias más pobres pero las pérdidas de eficiencia pueden ser elevadas cuando faltan políticas de información complementarias.

Desafortunadamente, son limitadas las evaluaciones que incluyan procedimientos que midan resultados, procesos e impactos en América Latina. Se ha informado que sólo el 10% de los proyectos cuenta con procesos adecuados de evaluación (Repetto, 2001). En este sentido se observa una importante falta de información respecto a las repercusiones socio-nutricionales que han tenido en la población las mejoras económicas derivadas del aumento del ingreso acompañado de la libre elección de consumo que posibilita la transferencia de dinero a través de tarjeta.

A continuación analizaremos cómo funcionan las diferentes políticas alimentarias en la modalidad de tarjeta observando cómo se aplican en el Municipio de Berisso, Provincia de Buenos Aires.

Proyecto de investigación realizado en Berisso

Desde el año 2007, el Instituto de Desarrollo e Investigaciones Pediátricas "Prof. Dr. Fernando E. Viteri" viene desarrollando investigaciones interdisciplinarias (integradas por bioquímicos, nutricionistas, sociólogos, antropólogos biólogos, etnógrafos, economistas, comunicadores sociales y médicos, entre otros) para abordar el estudio de poblaciones que reciben planes estatales de asistencia alimentaria. El objetivo general de este proyecto es determinar la efectividad de los planes para suplir carencias nutricionales, prevenir el riesgo de sobrepeso y obesidad. El objetivo global es la reducción de la malnutrición y la promoción de una alimentación saludable, elaborando herramientas de intervención, en conjunto con actores de la comunidad (políticos, educativos, sanitarios, vecinales, etc.), que se correspondan con los recursos locales, tomando en cuenta las características culturales, socio-económicas y de acceso a la salud de la población. Asimismo, se propone intervenir en esta población para promover el empoderamiento de la comunidad en la prevención de problemas relacionados con la alimentación, contribuyendo a su propio bienestar "desde abajo".

Con este fin se lleva adelante una investigación (todavía en curso) en el Municipio de Berisso. Así se realizó un relevamiento de las características socio-económicas y nutricionales de la población entre los años 2010 y 2012. En el intervalo de este

relevamiento, se llevó adelante una campaña de educación alimentaria a través de diversos medios de comunicación y establecimientos educativos cuyos efectos positivos revelaron un cambio significativo en el conocimiento sobre trastornos alimenticios. Si bien contamos con resultados preliminares, todavía se continúan procesando.

Las etapas de la investigación pueden ser divididas en tres partes:

1º ETAPA: Diagnóstico de situación:

Estudio prospectivo de corte transversal, con abordaje metodológico triangular (combinación y uso alternativo de diversas técnicas cuanti-cualitativas):

- Estado nutricional antropométrico y de micronutrientes (Componente Nutricional).
- Consumo y hábitos alimentarios (Componente Alimentario)
- Situación socioeconómica y demográfica, disponibilidad de planes y programas de asistencia alimentaria vigentes de la población en estudio (Componente social)
- Adecuación de la forma de implementar los programas nutricionales a las necesidades de la población en estudio. (Componente de gestión)
- Estrategias domésticas de consumo, representaciones socioculturales y factores que inciden en la alimentación (Componente Etnográfico).

2º ETAPA: Elaboración de una Propuesta integral

Destinada a optimizar los recursos con una fuerte participación de la comunidad.

Convocatoria a representantes de distintos sectores para conformar grupos multidisciplinarios para el análisis y creación de las estrategias comunicacionales de promoción de la salud y hábitos nutricionales saludables.

3º ETAPA: Medición del impacto (que se está desarrollando)

Se observan los resultados de la intervención a través de la evaluación del estado nutricional de la población y de las campañas educativas.

Basándonos en algunos de los datos obtenidos hasta el momento realizamos aquí una primera instancia de reflexión que consideramos interesante para pensar la aplicación de diferentes políticas de alimentación

Resultados

En Berisso actualmente funcionan los programas: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, La Asignación Universal por Hijo, Plan Más Vida. Actualmente – según nos informaron autoridades del Municipio- 7.470 personas reciben la tarjeta del Plan de Seguridad Alimentaria, denominado “tarjeta celeste” o “tarjeta azul” por la población de Berisso. Los componentes de información nutricional y saludable, previstos a nivel nacional, no se llevan adelante en este municipio. El Plan Más Vida en Berisso cuenta en la actualidad con 5.000 beneficiarios, la modalidad de distribución es la prevista por el programa.

Prestando atención al componente social del estudio podemos resaltar algunas características generales. El grupo estudiado pertenece a una población muy vulnerable. Se trata de ciudadanos sin trabajo formal ni ingresos superiores al mínimo, de hecho su pobreza vendría a ser mayor que la del porcentaje del país en el año 2010 (si en Argentina un 30% ganan menos de 1500\$ en Berisso sería 50% el que gana menos de eso). Sin embargo, hay que resaltar que dada la importante diferencia presente respecto del año 2012 se puede observar que sus ingresos se incrementaron significativamente: teniendo en cuenta la inflación (la canasta básica aumento en un 38,5 %) el nivel adquisitivo aumentó un 46%. Asimismo, cuenta con un alto nivel de instrucción general básica (85% de la población declara haber terminado la escuela primaria

Pasando al componente etnográfico se vuelve interesante indagar en la forma en que funciona la compra de alimentos, examinando a través de las entrevistas cómo se establece la relación con los pequeños comerciantes. Lo que se puede observar es una acusación importante a los comerciantes debido a que los mismos suelen exigir a los consumidores que utilicen todo el crédito de la tarjeta de una sola vez. Este no es un detalle menor debido a que esta forma de consumo induce a la compra de alimentos secos duraderos que no siempre resultan los más saludables.

Concentrándonos en la intervención llevada adelante, la campaña de educación alimentaria –desarrollada a través diferentes medios de comunicación e instancias de información-, la misma contó con un favorable apoyo de las autoridades berissenses dando como resultado un importante incremento en el aprendizaje sobre alimentos saludables y enfermedades de trastornos alimenticios.

Esta mejoría en los conocimientos no se ve reflejada en los alimentos que se consumen ni en los resultados nutricionales de la población, donde según resultados preliminares de estudio la anemia se incrementó y el patrón que sigue rigiendo el consumo es el precio de los alimentos (con el 36,6 %) y si le sumamos la opción “rendimiento” (con el 20,6%) tenemos a más de la mitad de la población privilegia un factor económico.

Discusión

En primer lugar es importante aclarar que la permanencia de la anemia obedece a un problema global, así como la prevalencia de la obesidad y el retraso crónico del crecimiento. Respecto a estos dos últimos Aguirre señala (2004), basándose en dos encuestas antropométricas realizadas por el Ministerio de Salud, que tal vez la dificultad más grave sea la desnutrición crónica: los niños por déficit en su alimentación no alcanzan la altura que deberían tener a su edad y tienen sobrepeso. Tales características estarían concentradas en los sectores bajos. En la actualidad no existen abundantes mediciones que indiquen el camino que han seguido estos datos, sin embargo se presume que estaría habiendo una mayor uniformidad en el consumo de alimentos debido a que para el año 2009 los sectores más vulnerables –beneficiarios de planes sociales- tendrían un consumo muy similar al del promedio de la población para el año 1996 (Malgarejo, AAVV, 2010). Sin embargo, aun prevalece en los sectores bajos un importante porcentaje de malnutrición encubierta bajo cuerpos obesos, en los cuales suele pensarse que no hay lugar para la desnutrición (Aguirre 2004). En este contexto Berisso no estaría exento de tal descripción, y en una comparación entre los índices de ambos años estos se mantienen sin cambios salvo en la anemia donde puede notarse un incremento.

Durante muchos años los alimentos componentes del “bolsón” no ayudaron a mejorar la calidad de alimentos consumidos. La selección de estos productos tiene causas económicas e ideológicas y consecuencias nutricionales. La primera obedece a que desde hace años se afirma que la desnutrición en Argentina es calórica y no proteica (Moreno E. 1997, O’Donell A. 1992, Figalo L. 1984) por lo cual cualquier programa que tenga objetivos de prevención debía reforzar la ingesta calórica: harina, polenta, fideos, cumplen esa función. La segunda razón es económica, estos productos son secos, transportables, baratos y provistos por la gran industria, concentrada en el eje fluvial industrial y principal proveedora del aparato estatal (Aguirre, 2005).

Tampoco fue efectiva la suposición de complementariedad cuya justificación técnica del reparto de cereales dice que estos productos forman el núcleo seco del régimen y como son provistos por los programas asistenciales entonces las familias complementarían la dieta destinando a productos frescos el dinero que antes destinaban a cereales logrando así una nutrición adecuada. Los productos secos aportados por los programas se suman a los productos secos consumidos habitualmente por las familias logrando aumentar el volumen y no la diversificación y calidad de las dietas. En principio ningún programa da una cantidad suficiente de productos secos como para cubrir el 100% de su consumo y derivar el resto del gasto familiar a productos frescos, y si lo hicieran, dado el alto precio relativo de estos últimos, el volumen de frescos obtenido tampoco lograría estabilizar la dieta en un nivel nutricionalmente adecuado.

Ahora bien, uno podría preguntarse por qué en el momento en que los ingresos aumentan -la transferencia de dinero a través de tarjeta brinda la libertad de mejorar la alimentación- y en la medida que existe una campaña educativa sobre

cuáles son los alimentos más saludables, se continua eligiendo el mismo tipo de alimento y sigue rigiendo como patrón de consumo principal el precio.

Los alimentos rendidores reúnen las cualidades de ser baratos causar saciedad, y gustar. De esta manera las dietas se inclinan a los panificados, harinas, papas, grasa, azúcar, yerba. Alimentos que permiten “estirar” la comida, a través de preparaciones realizadas en general “a la olla”, lo cual permite también agregar a cualquier comensal a la mesa, que siempre será bienvenido (Aguirre 2004).

Entonces, comienza a conformarse una cultura de la forma de comer, de la comensalidad y del gusto. Ésta habría partido de que la gran mayoría de los ingresos se abocaron a productos “rendidores” debido a los alimentos que se entregaban con la asistencia y a que la suma otorgada en la nueva forma de transferencia no cubre los ingresos suficientes.

Así el gusto es una construcción social, lo que hace que se prefiera lo que de todas maneras se está obligado a comer, protegiendo de la frustración. De esta manera, en términos de Aguirre (2004) se van conformando “cuerpos fuertes” que a su vez se consideran necesarios para la vida que hay que llevar, es decir, un cuerpo trabajador no puede mostrar debilidad. Es así como en el lenguaje popular se identifica la mujer bella diciendo que está “fuerte”, lo contrario, una mujer que no tienen formas de mujer es una “merluza”, lo que para los sectores medios y altos es una modelo de cuerpo delgado, bello y joven que resultan de la comida sana, el agua y la gimnasia.

La renuncia al goce presente a través de comidas “ricas” -que suelen relacionarse con alimentos de alto contenido graso- de sectores más altos es posible porque se ve posible. Como dice Bourdieu (1988): “la propensión a sacrificar los deseos presentes a los beneficios futuros depende del grado en que estos beneficios se vean como razonables de ser obtenidos. Al número de sacrificios y a la posibilidad de que tal beneficio esté inscripto en la condición presente.” (Bourdieu, 1988: 277)

La estrategia familiar de sectores vulnerables apunta a lograr saciedad integrando los productos secos de la asistencia al volumen de productos secos ya consumido, con lo cual logran comer más de lo mismo. Pero, al no cumplir con las pautas de la educación alimentaria saludable que se les ofrece, se tiende a culpar a estos sectores dudando de su “capacidad”. Sin embargo, como decíamos más arriba basándonos en Amartya Sen (1982) las capacidades de los individuos dependen siempre de la estructura de derechos de la sociedad en la que desarrollan su vida. En las economías de mercado ese ingreso opera a través del ingreso real.

La mayoría de los problemas de salud de base alimentario nutricional, ya sean las enfermedades crónico degenerativas -que reconocen su génesis en las formas de vivir (y por lo tanto de alimentarse)-, o la desnutrición o la obesidad; están ligadas al lugar que ocupa el sujeto en la sociedad y al acceso que tiene al capital material y simbólico que le permite tener los productos y saber que elegir a la hora de comer.

Consideraciones finales

Encontramos dos rupturas significativas de lo que suele pensarse sobre las políticas públicas de alimentación:

- Ni el cambio económico sólo y súbitamente puede reflejar una transformación en los hábitos de consumo de la población
- Ni la educación en lo que significa un alimento saludable determina un cambio en la forma de alimentación.

Debemos recordar que si bien han existido mejoras indudables en los ingresos que sacaron de la pobreza extrema a gran parte de la población no cesa de dejar inmersa a los ciudadanos en una situación de vulnerabilidad y fluctuación constante de la economía en manos de la inflación. Si bien en Berisso, y en gran parte de la población argentina, ha habido un aumento del ingreso durante el período 2010-2012, a continuación el mismo fue sobrepasado por la inflación. Esto es importante de tener en cuenta en dos sentidos:

En primer lugar, porque es importante tener en cuenta, a la hora de analizar los cambios ocurridos en la población luego de una intervención de educación – con resultados favorables-, que las continuidades en los hábitos alimenticios y el patrón de consumo elegido se da en un contexto de mejora extraordinaria de los ingresos. Nos referimos así a la primera ruptura. En segundo lugar, no se puede negar que seguimos hablando de una población muy vulnerable y cuyo incremento en el ingreso es muy reciente e inestable debido al incremento constante de la inflación.

Así, si bien se puede encontrar una mejoría notable en los ingresos durante el año señalado, esto no alcanza para reconstituir la calidad de vida. Es necesario un crecimiento sostenido en el tiempo así como un incentivo a las industrias en constituir alimentos más saludables, debido a que inclusive los productos “secos” pueden ser más saludables, más ricos en nutrientes y con menos grasas “malas”. De la misma manera, debe haber un impulso en los sectores vulnerables a mejorar, de a poco, una forma de alimentación tan arraigada a su cultura.

Hoy día la gran mayoría de los sectores bajos padecen una malnutrición encubierta bajo cuerpos obesos. Al respecto el Estado debe asegurar una alimentación nutricional adecuada garantizando su seguridad alimentaria. A su vez, debe hacer esto con pocos recursos lo cual genera que solo se incida en una parte de los alimentos o ingresos destinados a los alimentos.

A continuación delineamos algunas propuestas interesantes para empezar a pensar algunas maneras con las que el Estado podría aportar a dicho cambio.

En primer lugar proponemos, como se está impulsando en la actualidad desde PROPIA-PRODANYS, que exista un sello de calidad que caracterice a los alimentos saludables, permitiendo identificarlos y a su vez estos cuenten con un subsidio y/o premio para transformarse en los más baratos del mercado. De esta manera, la industria de bienes saludables no sólo crecería gracias a los subsidios sino que se verían beneficiadas por el aumento de la demanda de forma que funcione también como incentivo para su producción.

En segundo lugar, se sugiere que haya un porcentaje de los programas, destinados exclusivamente a alimentos como son el Plan Mas Vida (a nivel provincial) y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (a nivel nacional), que se encuentre reservado al consumo de verduras y carne, sea restringiendo parte de la transferencia de dinero a este consumo exclusivo o acompañando de un ticket destinado a la verdulería y a la carnicería respectivamente.

Así no sólo se incentiva la incorporación de estos alimentos al consumo cotidiano de sectores que culturalmente no incorporan tales alimentos, sino que se combate la situación en la que se ven encerrados los consumidores por tener que comprar alimentos duraderos debido a que se los obliga a gastar todo el crédito de la tarjeta de una sola vez. Además, si no comenzamos a generar una transformación en la cultura alimenticia por miedo a que esta no sea consumida, como ha sucedido en los comedores comunitarios (Aguirre, 2005) recaemos en un círculo vicioso difícil de romper.

Por último, sostenemos que la Educación Alimentaria debe realizarse y enfocarse, no sólo en lo que hace a cómo tener un consumo saludable y nutritivo, sino en destacar el derecho que todos tenemos y podríamos hacer valer de acceder a una alimentación saludable que prevenga de enfermedades y garantice una vida más gratificante.

Bibliografía

- Aguirre (2004), Ricos flacos y gordos pobres. Editorial Capital Intelectual.
- Aguirre (2005), Estrategias de consumo: Qué comen los argentinos que comen. Editorial Miño y Davila.
- Aulicino (2012), Una primera aproximación a las políticas de educación nutricional en provincias argentinas. Documento de trabajo N° 90. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)
- Sen, Amartya (1982) Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación, Oxford, Clarendon Press,.
- SEN, Amartya K. & KLIKSBURG, Bernardo (2007). *Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Ediciones Deusto
- Bourdieu, P. (1988) La distinción. Taurus. Madrid
- Bustelo, Eduardo (1998), “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”, en Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (Editores), Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Santa Fe de Bogotá, Unicef, Santillana.
- Díaz Córdova, Diego, Poliescher, Gabriela, Miguel, Luciana y Melgarejo Mariana (2012). Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados en Pautassi y Zibecchi (comps.) Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina, Buenos Aires
- García Canclini, Nestor, (1991) El consumo sirve para pensar. Diálogos de la Comunicación. N° 30. Perú
- Iazzetta, Osvaldo (2007) “ La recuperación del estado en clave democrática” y “ La democracia y los vaivenes de lo público estatal” en Democracias en busca del Estado, Politeia, Buenos Aires
- Lindert K, Linder A, Hobbs J , De la Brière B. (2007) The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Social Protection . The World Bank. May 2007
- Malgarejo, Poliescher, Miguel, Diaz Córdova (2010) Estudio evaluativo cuali-cuantitativo de impactos de la Asignación Universal por Hijo. Ministerio de Salud de la Nación.
- Martínez R. (2005) Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe. En: Serie Políticas Sociales. CEPAL. 2005; 111: 23-26.
- Milman A, Frongillo E, de Onis M, Hwang J. (2005) Differential improvement among countries in child stunting is associated with long-term development and specific interventions. J Nutr. 2005; 135: 415-422.
- O’Donnell, Guillermo (1997), “Hoy ser progresista es ser liberal, y viceversa”, en Quiroga, H. y O. Iazzetta (Comps.), Hacia un nuevo

consenso democrático. Conversaciones con la política, Rosario, Homo Sapiens.

- Rivera Castiñeira B, Currais Nunes L, Rungo P. (2009) Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el programa bolsa familia de Brasil. Rev Esp Salud Pública; 83: 85-97.
- Repetto F, Sanguinetti J. (2001) Inventario de programas de protección social y de combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santarsiero Luis (2010) Algunas reflexiones en torno a las reformulaciones del Plan Mas Vida desde el análisis de documentos. Question, Vol 1, No 26

- Ministerio de Economía y Finanzas (2009) Asignación Universal por Hijo. Nota técnica perteneciente al Informe Económico N° 70
- Document of The World Bank. Report No: ICR00001486 .IMPLEMENTATION COMPLETION AND RESULTS REPORT (IBRD-72340). Human Development Department Brazil Country Management Unit Latin America and Caribbean Region. June 2010.
- Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 1996
- Declaración Universal de los Derechos humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), Paris, 1948.
- Conferencia Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 1974, Roma

- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Ministerio de Desarrollo Social <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>
- Asignación Universal. Administración Nacional de Seguridad Alimentaria. <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>
- Plan Mas Vida. Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>