

margen N° 71 - diciembre 2013

La política social alimentaria en la provincia de La Pampa (2006-2011)

Por Betsabé Policastro

Betsabé Policastro. Lic. En Sociología (UBA). Especialista en Gestión de Políticas Sociales (UNLPam). Docente de la Facultad de Ciencias Humanas y de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa

I. Introducción

En general, los gobiernos argentinos han expresado su preocupación en la seguridad alimentaria de la población, especialmente en periodos democráticos. La misma se ha expresado en una multiplicidad de políticas sociales dirigidas a mitigar la inseguridad alimentaria. Estas estrategias se han enmarcado y legitimado dentro de las perspectivas teóricas respecto a la implementación de políticas sociales vigentes en cada época histórica. De esta manera, el abanico de políticas alimentarias en la Argentina desde el siglo XX ha sido muy variado.

El presente artículo busca dar cuenta de la política alimentaria en la provincia de La Pampa a partir del año 2005 donde se implementa la Tarjeta Alimentaria. La *Tarjeta Alimentaria* es un programa provincial destinado a familias en situación de riesgo alimentario que se diseña en el año 2005 en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *El Hambre más Urgente*. El beneficio consta de una asignación mensual por hogar destinado a la compra de alimentos frescos y no perecederos en los comercios adheridos. El monto se transfiere a las familias a través de una tarjeta magnética con un saldo que se ha ido incrementado paulatinamente desde su creación.

Para el análisis de la política social alimentaria vigente en la provincia se realizaron entrevistas semi-estructuradas a las personas responsables de su diseño, implementación y seguimiento. Asimismo, se analizaron datos estadísticos secundarios a fin de lograr un acercamiento a la dimensión de la política alimentaria pampeana actual.

Si bien, este artículo analiza en profundidad la *Tarjeta Alimentaria* desde sus inicios hasta el año 2011. Cabe aclarar que actualmente es un programa vigente con una cobertura similar a la alcanzada durante ese año.

II. La seguridad alimentaria

El concepto de Estado en acción que propone Oscar Oszlack y Guillermo O' Donnell permite entender cómo se constituye un ámbito particular de decisiones políticas estatales para la resolución de una determinada cuestión. Desde esta perspectiva, *“las políticas estatales permiten una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”* (Oszlack y O' Donnell, 2007: 59)

Para Nancy Fraser, citada por Claudia Krmpotic (1999), *la política pública, en tanto espacio de posibilidad y de legitimación del poder, posee un rol central en la producción de bienestar y en el mejoramiento de la calidad de vida de los distintos sectores sociales. Se pueden identificar tres momentos, que se presentan de manera secuencial, entre la política y la satisfacción de necesidades: un primer momento entendido como de lucha para establecer el status político de una necesidad dada, otorgando legitimidad política o no (...). Un segundo momento nos ubica en la lucha respecto de la interpretación sobre esa necesidad en la que se juega el poder para definirla de manera hegemónica y de esa manera determinar la forma conveniente de satisfacerla. Mientras que el tercer momento nos muestra el debate sobre la satisfacción en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política.* (Krmpotic 1999:120).

Es decir que las necesidades sociales y su satisfacción se crean y recrean bajo un contexto político donde se producen definiciones, modalidades de atención y obligaciones institucionales. Otros autores (Bustelo, 1996; Boltvinik, 2003) señalan que el nivel de satisfacción de una determinada necesidad y la intervención social correspondiente deberían hacerse en el marco de la negociación y acuerdo de los distintos actores políticos e institucionales que conforman tanto el Estado como la sociedad civil.

En el año 1974, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha definido a la seguridad alimentaria como un derecho fundamental del ser humano. Se puede señalar que la inseguridad alimentaria es el resultado complejo de la interacción de múltiples factores que vulneran la posibilidad de acceso a los alimentos a partir de una estructura desigual de oportunidades, y la capacidad de respuesta que tienen los hogares y la sociedad en su conjunto para afrontar estos riesgos. De tal manera se puede señalar, siguiendo a Grassi, Hintzé y Neufeld (1994) que la problemática alimentaria abarca

los aspectos relacionados con: a) la producción (...), b) la distribución y comercialización, c) el consumo de alimentos y sus efectos sobre las condiciones históricas de reproducción de la población y de la fuerza de trabajo, una de cuyas expresiones es la situación nutricional crítica de vastos sectores sociales (Grassi, Hintzé y Neufeld, 1994: 178-179).

Según la FAO en su *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria* en 1996, la seguridad alimentaria es la situación en la cual *"todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana"* (FAO, 2009: 11)

Patricia Aguirre señala que el concepto de seguridad alimentaria debe ser entendido como el derecho de todas las personas a tener una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada y suficiente, se divide a los fines prácticos en dos niveles de análisis: la seguridad alimentaria propiamente dicha, de nivel macro, de las poblaciones y grupos que habitan naciones o regiones y la seguridad alimentaria de los hogares, en el nivel microsociedad (Aguirre, 2004: 1).

La seguridad alimentaria depende de varios componentes. Para realizar el análisis de la seguridad/inseguridad alimentaria debería tenerse en cuenta la disponibilidad de alimentos a nivel nacional, regional y la infraestructura necesaria para su circulación; la posibilidad de acceso de los hogares a los alimentos; y también la correcta ingesta de los alimentos y sus nutrientes, este componente se asocia a la educación, la salud y el saneamiento.

Según señalan Da Silva, Takagi y Del Grossi (2008) la seguridad alimentaria y nutricional involucra cuatro dimensiones: la primera, que es más visible, es la dimensión de la cantidad. Es

necesario un consumo mínimo de calorías, proteínas y vitaminas para una vida activa y saludable. La segunda, no menos visible, es la dimensión de la calidad. La población debe tener acceso a alimentos nutritivos, seguros y de buena calidad. La tercera dimensión es la de la regularidad: comer por lo menos tres veces al día, todos los días de la semana. Y la cuarta, no menos importante, es la dimensión de la dignidad. Una persona que se alimenta de restos de restaurantes o de vertederos no tiene seguridad alimentaria, aunque pueda no encuadrarse en la categoría de desnutrido por el criterio biológico. Por lo tanto, a pesar de que la causa principal de la falta de acceso a los alimentos es la baja renta, la inseguridad alimentaria posee diversas dimensiones, yendo más allá de la pobreza. (Da Silva *et al.* 2008: 3)

Según estos autores no se pueden pensar a la seguridad/inseguridad alimentaria sin tener en cuenta todas estas dimensiones, y, desde ellas, se pueden analizar las políticas preventivas para evitar que las familias, o alguno de sus miembros, lleguen al estado de desnutrición.

La FAO, en su *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2009*, señala que *entre los años 1990-1992 y 2004-2006 los países de América Latina y el Caribe lograron reducir el total de personas con hambre de 53 a 45 millones, contrarrestando la tendencia global de aumento del hambre en el mismo periodo. Sin embargo, las crisis combinadas del alza de los precios de los alimentos y la financiero-económica arruinaron los avances conseguidos en sólo tres años. (...) En términos económicos, a pesar de que comienzan a aparecer señales de una reactivación a nivel global, parece indudable que la crisis financiera internacional dejará secuelas perdurables en la economía de los países y de los habitantes de la región. Todo esto señala una verdad incómoda: nos hallamos en un punto crítico, en un escenario negativo caracterizado por un desempleo creciente y por precios de los alimentos aún elevados, generando una combinación letal para los sectores más pobres de la región* (FAO, 2009: 9)

En el año 2002, durante la 2º Cumbre Mundial de la Alimentación y Nutrición, los Estados miembros solicitaron un mayor compromiso político para conseguir la seguridad alimentaria en alianza con la reducción del hambre. Como producto de esta cumbre surgió la *Alianza Internacional contra el Hambre* cuyo objetivo es la movilización de apoyos políticos y reforzamiento de la implementación de los compromisos para reducir el hambre. En el año 2005 se llevó a cabo la *Cumbre Latinoamérica sobre Hambre Crónico* en Guatemala donde se diseñó la *Iniciativa de América Latina y el Caribe Sin hambre 2025*, en concordancia a los objetivos del milenio que busca reducir el hambre a la mitad para el año 2015.

III. La política alimentaria

La denominación *políticas alimentarias* refiere a las acciones que, desde el Estado, se formulan y que inciden en la problemática alimentaria de la población. Dentro de la serie de acciones que el Estado puede desarrollar se incluyen aquellas hacia la producción, oferta y/o consumo de alimentos (Hintzé, 1989; 1994).

Dentro de lo referido a la producción de alimentos se incluye la disponibilidad de recursos naturales, la infraestructura agroalimentaria, las políticas referidas a la producción interna y externa, también habría que considerar a la tecnología y a los impactos ecológicos en la producción de alimentos **-I-**.

En relación a la oferta de alimentos debe considerarse la accesibilidad de la población a los alimentos, especialmente los manufacturados. Deben incluirse todas aquellas acciones relacionadas

con el precio de los alimentos, el ajuste de los salarios a la canasta básica, la inflación y los impuestos a los alimentos, entre otros.

En lo referido al consumo alimentario debe tenerse en cuenta los patrones, hábitos y pautas culturales de consumo. La noción de naturaleza “supone la inclusión del hombre como ser natural, con necesidades naturales [como la alimentación] y, por otro lado, supone la concepción de la naturaleza como fuente de recursos para satisfacer dichas necesidades” (Boivin *et al.*, 1999: 276). Sin embargo, la forma en que el hombre y la mujer satisfacen sus necesidades es social, prueba de ellos son las múltiples investigaciones, desde la antropología, que analizan el consumo de bienes. Mary Douglas sostiene “*la elección de alimentos es sin dudas, de todas las actividades humanas, aquella que cabalga de manera más desconcertante sobre el límite entre la naturaleza y la cultura*” (Douglas, 1979: 145). Por lo tanto, la alimentación es una expresión de orden cultural y social, además de una expresión del cuerpo.

Susana Hintz (1994) concibe a las *políticas sociales alimentarias* como todas aquellas intervenciones y/o acciones públicas desarrolladas para lograr una incidencia en el consumo de alimentos por parte de la población. Esta autora señala que existen diferentes modalidades de políticas, entre ellas se destacan: a) la intervención directa en la cadena alimentaria (subsidios, controles y regulación de precios en el mercado con el objetivo de reducir el precio de los alimentos). También se incluye aquellas disposiciones que señalan que los productos que componen la canasta básica de alimentos estén exentos de IVA (siempre que el comprador sea consumidor final, el Estado Nacional, Provincial ó Municipal y los comedores escolares); b) la distribución gratuita de alimentos a familias (por ejemplo: distribución de bolsones de alimentos; financiamiento de compras a grupos multifamiliares; distribución de tickets, distribución de alimentos a comedores escolares y viandas); y c) el apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo (por ejemplo: huertas familiares y comunitarias; cría de pequeños animales para el consumo).

Según el informe de la FAO sobre la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe “el énfasis de las políticas cambió, en consecuencia, de la protección social y la reducción de precios internos de los alimentos, a la producción de alimentos para reducir la dependencia de sus importaciones y a la gestión de los mercados” (FAO, 2009: 37). La forma de abordar la seguridad alimentaria incorporaría acciones relacionadas con la producción de alimentos así como la gestión de los mercados. Junto a este conjunto de políticas se incluyen las tradicionales como la protección social, el control de precios y la transferencia de ingresos. Según la FAO las políticas sociales referidas a la seguridad alimentaria se concentraron en la focalización a los hogares más vulnerables y en promover el aumento en la producción de alimentos, también se apuntaba a reforzar los sistemas de protección social y a reducir los precios internos de los alimentos.

IV. Las políticas alimentarias argentinas (1900-2000)

La preocupación de los gobiernos argentinos por la alimentación se remonta a fines del siglo XIX y comienzos del XX. En estos primeros momentos, la inquietud por la mala e insuficiente alimentación era focalizada en los niños débiles a la cuál se adjudicaba la falta de rendimiento intelectual y el ausentismo escolar. A partir de ese momento comienzan las primeras experiencias de copa de leche y comedores escolares en nuestro país. En 1906, se instala la primera copa de leche en la escuela 14 del distrito 1. (Britos *et al.*, 2003).

Luego de la crisis mundial de fines de los años '30, fue creado *el Instituto Nacional de Nutrición*

(INN) cuyo rol principal se relaciona con el diseño e implementación de programas alimentarios. Esta institución fue cerrada en 1968 bajo el gobierno de Juan Carlos Onganía. El INN fue pionero en la programación de contenidos de la asistencia alimentaria para los diferentes grupos etarios y en el diseño de estrategias de intervención alimentaria. (Britos *et al.*, 2003).

La sanción de la Ley 12.341 en 1936, impulsada por el diputado socialista Alfredo Palacios, se constituyó en el antecedente más significativo al actual *Programa Materno-Infantil*, cuyo componente principal es la distribución de leche a mujeres embarazadas y niños hasta los 6 años de edad. “*El énfasis de la Ley Palacios en relación con la alimentación infantil y la protección de la infancia desde la etapa preconcepcional se refleja en Capítulo IV de la Ley que establece el "deber" de toda madre de amamantar a sus hijos, para lo cual se le debe prestar (a la madre) el mayor número de facilidades*” (Britos *et al.*, 2003: 11).

En este mismo año, y a partir del marco de la nueva ley, se crea la *Dirección de Maternidad e Infancia* con el propósito de multar a quienes incumplan aquel deber de amamantamiento. La provisión de leche gratuita comienza a ser efectiva en 1948, y en la década del '90 es descentralizada a las provincias y municipios.

En 1938, también por iniciativa de Palacios, se sanciona la Ley 12.558 de “protección a los niños en edad escolar” a partir de la cual se destina un presupuesto nacional para proveer medicamentos, ropa y alimentos a los niños. Conjuntamente, y por efectos de esta ley, se crean comedores escolares en todo el país y se subvenciona a las cooperadoras escolares que llevan adelante los programas *Copa de Leche* y *Miga de Pan* (Britos *et al.*, 2003: 11). En 1958, los fondos destinados a los comedores escolares son asignados al *Consejo Nacional de Educación*, y en 1964 se sanciona una ley que impone la obligatoriedad del programa *Copa de Leche* y *Miga de Pan* en todas las escuelas dependientes de la *Dirección General de Escuelas*. Entre 1967 y 1973, desde la *Dirección de Nutrición y Sanidad Escolar*, se proponen menús que aporten entre 1000 y 1200 calorías diarias a cada niño/a, experiencia que se originó en las escuelas de los ingenios cerrados de la provincia de Tucumán. En 1972, esta experiencia se extendió a todas las jurisdicciones del país bajo el nombre de *Programa de Comedores Escolares*.

Los programas alimentarios implementados después del último golpe militar se caracterizaron por la distribución de alimentos para consumo en el hogar (cajas o bolsas de productos) denominados de diferentes maneras: *Plan Alimentario Nacional* (PAN), *Programa de Alimentación y Nutrición Infantil* (PRANI), *Ayuda Solidaria para Mayores* (ASOMA), *Plan UNIDOS* que unificaba el PRANI y el ASOMA. Otros dos programas nacionales alimentarios denominados *Políticas Sociales Comunitarias* (PROSOCO) y *Programa Social Nutricional* (PROSONU) designaban partidas presupuestarias para comedores comunitarios, infantiles o escolares cuya ejecución correspondía a los gobiernos provinciales (Grassi, 2003).

Esta forma de asistencia alimentaria se desarrolló en un contexto de amplio crecimiento de la pobreza, especialmente en los periodos inflacionarios de finales de la década del '80. A estos programas se pueden sumar aquellos referidos a la provisión de agua potable, en tanto elemento esencial para la salud y alimentación de la población. Entre ellos se puede mencionar el *Proyecto de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento para pequeñas localidades* (PROPASA) iniciado en 1999 -2-.

También hay que resaltar las particularidades del *Programa Pro-Huerta* como un parte de la política argentina de seguridad alimentaria. *Pro-Huerta* es un programa dirigido a población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada mediante la autoproducción en pequeña

escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios. El conjunto de prestaciones brindadas se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional. Se trata de un programa enmarcado en la seguridad alimentaria, cuya piedra angular amalgama la capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento sistemático de las acciones en terreno, resultando estratégicos en su operatoria la intervención activa del voluntariado (promotores) y de redes de organizaciones de la sociedad civil -3-.

Este programa fue creado en 1990 ante la crisis inflacionaria y por los problemas de abastecimiento alimentario de grandes sectores sociales, especialmente de los productos frescos como las hortalizas. Un fuerte componente de este programa fue la capacitación ante la falta de tradición en el auto-abastecimiento por la mayoría de la población argentina. El componente local fue de gran importancia para el desarrollo de este programa.

Su funcionamiento en el INTA favoreció la distribución territorial con fuerte capacidad de penetración, su continuidad (que en el ámbito local es sinónimo de confiabilidad) y sus capacidades de solvencia técnica, planificación y “neutralidad” política. Ello (...) posibilitó un estilo de vinculación entre técnicos y comunidades basado en el mutuo respeto, honestidad y compromiso y al mismo tiempo permitió que emergiera y se consolidara el voluntariado como elemento clave del éxito de las acciones. También sirvió para disolver barreras de desconfianza y preconceptos, logrando desde lo local organizar redes solidarias entre las entidades existentes en el medio -4-.

A partir de 1992 se integraron nuevas prestaciones como la cría de animales menores de granja y árboles frutales.

Como parte de la política alimentaria del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se promulga, en 1984, el programa PAN (Ley 23.056) por dos años y luego prorrogado por cuatro más. Este tipo de política social toma una relevancia significativa ya que es la primera vez que en el país se implementa

un programa masivo, selectivo y focalizado de aporte alimentario caracterizado como una política de emergencia, dirigida a paliar una etapa de crisis para los comprobadamente pobres (...) Si bien los fundamentos políticos del proyecto promueven la necesidad de atender a aquellos sectores de población considerados como las *víctimas inocentes* de la política del régimen militar ya que las nominaciones se refieren a *población más vulnerable y de pobreza extrema*, especialmente a las personas con *más riesgo de morir por desnutrición* y a familias donde existen mujeres embarazadas y niños menores de seis años de la población *más vulnerable y de pobreza extrema* (Álvarez Leguizamón, 2005: 93).

Este programa llegó a cubrir el 20% de los requerimientos nutricionales de las familias en situación de pobreza. Britos *et al.* señalan que pocos programas tuvieron una administración tan centralizada como el PAN. El Gobierno Nacional, por medio de la ex - Junta Nacional de Granos, adquiría los alimentos que se embalaban en dos plantas, una en Buenos Aires y la otra en Entre Ríos, para ser distribuidas a todas las provincias. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN, responsables de censar a los potenciales beneficiarios y de la entrega de las cajas, en reuniones mensuales con las familias beneficiarias. El PAN resultó un programa básicamente asistencialista, cuestionado en reiteradas ocasiones por su uso clientelar y prácticas poco transparentes en los procesos de adquisición de alimentos (Britos *et al.*, 2003: 23).

Para estos autores, el paradigma que dio origen al programa PAN continúa vigente en las

actuales políticas alimentarias por reproducir una concepción gastronómica y asistencialista de las políticas sociales.

En la misma línea de análisis, Susana Hintzé (1994) realiza un estudio de las políticas alimentarias en la Argentina durante la década del '80. Luego de un breve recorrido por los principales programas de América Latina, estudia los *Programas de Comedores Escolares*, *Programa Materno Infantil* y el PAN. Esta autora señala que en los programas mencionados permanece el modelo clásico de asistencia alimentaria, donde la cobertura es escasa e insuficiente, no existe un registro nutricional que oriente el accionar de los programas ni acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo y, predomina la imprecisión en la definición de la población beneficiaria.

Patricia Aguirre realiza, desde la antropología, estudios referidos a la seguridad alimentaria. Después de analizar datos cuantitativos y cualitativos entre 1991 y 2001, concluye que, si bien la disponibilidad de recursos es suficiente, no lo es la equidad. Según esta autora,

en Argentina no hay política alimentaria; existen cientos de acciones alimentarias, en su mayor parte programas asistenciales de entrega directa de alimentos. Durante la convertibilidad se realizaron dos grandes esfuerzos tendientes a diagramar una política alimentaria: el *Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición* del Ministerio de Salud, y el *Plan Social Nutricional* de la Secretaría de Desarrollo Social. Ninguno tuvo trascendencia, en parte porque trataban la problemática desde el área de su competencia cuando, por su complejidad, una política alimentaria debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo (y los efectos de éste), de manera de transformarse en una verdadera política de Estado. Tal concepción estuvo ausente durante los años de la convertibilidad, se llamó "política" a los "programas de asistencia directa", concentrándose en los efectos y anulando el análisis de las políticas económicas que afectaron indirectamente la alimentación al afectar la capacidad de compra. Como corolario de esta falta de visión política en el tema alimentario, el Estado terminó actuando pro-cíclicamente en la primera etapa de la convertibilidad (1991-94), cuando hubo un período de bonanza, repartió más y a medida que avanzaba la crisis alimentaria repartió menos. Exactamente lo contrario de lo que sería social y nutricionalmente deseable (Aguirre, 2004: 6-7).

Al respecto, Sergio Britos, desde el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), señala que *en los 24 años transcurridos desde el retorno democrático en Argentina las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional se focalizaron en la resolución del problema del acceso a la comida (...) Luego de la crisis de 2001, y en especial luego de la devaluación de enero de 2002, las políticas alimentarias clásicas se mostraron insuficientes para contener el deterioro de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, en particular el acceso a alimentos de calidad (...) [Con la implementación del programa El Hambre Más Urgente irrumpió un nuevo formato:] las transferencias -mayormente no condicionadas- de ingreso monetario a las familias beneficiarias bajo la forma de tickets o tarjetas electrónicas para la compra de alimentos* (Britos, 2008: 8).

V. La política alimentaria argentina en el siglo XXI

En el año 2002, el presidente Eduardo Duhalde unificó la totalidad de los planes alimentarios en el *Programa de Emergencia Alimentaria* (PEA). A diferencia de la modalidad de los programas alimentarios de la década del '80 y '90, este plan se implementó mediante la asignación de dinero, reemplazándose la entrega de mercaderías en cajas o bolsones. De esta manera, en un escenario

signado por la crisis de 2001, se reasignó los fondos presupuestarios a programas sociales destinados a la salud y la alimentación.

En el año 2003 se creó el *Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*, enmarcado en la Ley 25.724 sancionada a fines de 2002, como instancia de articulación y diseño estratégico de los programas alimentarios. Esta política alimentaria es el resultado de un amplio consenso popular denominado *El Hambre más Urgente* que, por iniciativa de un grupo de ONGs (Poder Ciudadano, Red Solidaria y el Grupo Sophia) con el apoyo de algunos medios de comunicación (LA NACION y el programa televisivo *La Cornisa*), consistió en buscar apoyo de la población para un proyecto de ley donde se priorizara la atención integral de los niños. Se logró que un millón y medio de personas adhirieran con su firma al proyecto. Como se señaló anteriormente, la ley finalmente se sancionó por unanimidad en las dos cámaras legislativas y se conoció como la Ley 25.724 -5-.

Al asumir la presidencia de la Nación el Dr. Néstor Kirchner, mediante un decreto en julio de 2003 y con base en la Ley 25.724, crea el *Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)* “en un declarado intento de articular los programas existentes (PEA, FOPAR, Comedores Escolares, ProHuerta), avanzar hacia la conformación de una base única de beneficiarios, transferir fondos a las provincias para una ejecución más organizada de los programas y fortalecer la capacitación y asistencia técnica a los equipos provinciales” (Britos et al., 2003: 35).

A partir de ese mismo año, se crea el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y entre los ejes principales de su política social se encuentra la seguridad alimentaria -6-. Según se enuncia en la página web del ministerio

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 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 -7-.

Entre las acciones complementarias a este programa se encuentran:

1. *Familias y Nutrición* que busca fortalecer a las familias en la función básica de sostén y crianza de sus hijos, alimentación-nutrición y cuidado de la salud. Entre las acciones llevadas a caso se destaca la elaboración y distribución de módulos con información sobre la alimentación, nutrijuegos de educación alimentaria nutricional diseñados especialmente para compartir en familia. Además estos materiales son utilizados en actividades culturales, jornadas y espacios de encuentro generados para compartir experiencias, fortalecer la identidad, los vínculos y las redes comunitarias -8-.

2. *Abordaje Comunitario* que impulsa el desarrollo de las organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios, a fin de mejorar y ampliar sus servicios sociales y aumentar la capacidad de gestión basada en metodologías participativas. De este modo, contribuye a la transformación de la política alimentaria con una perspectiva de integración social, institucional y territorial, según se enuncia en la página web del ministerio de Desarrollo Social de la Nación -9-.

3. *Pro-Huerta* que promueve el acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional. Este programa, ahora enmarcado en el PNSA, comenzó en el país en la década del ‘80, como se mencionó anteriormente. La novedad radica en que como parte de la estrategia de

“Cooperación Sur-Sur”, Pro-Huerta participa de diferentes actividades de intercambio de experiencias y buenas prácticas de seguridad y soberanía alimentaria con los países latinoamericanos, como Haití y Venezuela **-10-**

4. *Educación Alimentaria y Nutricional* 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 para el ejercicio de la autonomía, el auto-cuidado y la responsabilidad. La iniciativa está dirigida tanto a profesionales técnicos y promotores, como a los destinatarios directos e indirectos de las distintas líneas de acción del PNSA **-11-**

Según se enunció en el documento denominado *Memoria Detallada de la Nación de 2003* el “Plan conocido como “El Hambre más Urgente” es, finalmente, la concreción de los numerosos intentos por llevar adelante un plan unificado en materia alimentaria y que en la actualidad ya está consolidado como tal” (Jefatura de Gabinete de la Nación, 2003: 140). Este mismo documento señala que el objetivo del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación es asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población. (...) Este Plan, de carácter federal, está dirigido a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional, a través de una red de prestaciones -que comprenden estrategias de prevención, la instalación de líneas de superación y el desarrollo de acciones compensatorias- mediante la gestión asociada entre los diferentes niveles institucionales gubernamentales y no gubernamentales, favoreciendo de este modo la participación social y la optimización de los recursos comunitarios (Jefatura de Gabinete de la Nación, 2003: 141).

Con un ánimo unificador, aquellos programas nacionales que abordaban la problemática alimentaria o con componentes alimentarios (tanto nacionales como provinciales) se incorporaron a este Plan a través de la firma de los convenios marcos. Entre ellos se encontraban: el *Programa Alimentario Nutricional Complementario*, el FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social), las *Acciones Compensatorias para Escuelas Críticas* dependientes del Ministerio de Educación, la asistencia Materno-Infantil dependiente del Ministerio de Salud, *Programa de Emergencia Alimentaria*, el *Programa Pro-Huerta* (pasó a ser un componente del PNSA). Para tales fines se confeccionó una base única de beneficiarios de programas alimentarios. Con este plan comenzó un nuevo formato de transferencia de recursos: el pago de tickets o la entrega de una tarjeta electrónica con un saldo mensual para la compra de alimentos de primera necesidad. Este formato de transferencias monetarias comenzó a implementarse para el medio de pago de otros planes sociales como el *Plan Jefes y Jefas de Hogar* (PJH) y luego el *Plan Familia* y, más recientemente, la *Asignación Universal por Hijo para la Inclusión Social*.

Como se señaló anteriormente, el PNSA contemplaba la firma de convenios con los gobiernos provinciales para la implementación regional de la transferencia monetaria destinada a la compra de alimentos por parte de los hogares. Este tipo de programas comenzaron a llevarse a cabo en las provincias paulatinamente desde comienzos de siglo. El primer caso fue el *Programa ALENTAR* en el partido de Zárate– Campana (provincia de Buenos Aires) en el año 2002. El beneficio constaba de una asignación de \$30 para aquellas familias con ingresos inferiores a la canasta básica de alimentos.

A partir de 2003 comienza esta modalidad de bancarización de los programas de transferencia de

ingresos destinadas a la compra de alimentos de primera necesidad tal como se contemplaba en la Ley 25.724. La primera provincia en implementarlo fue Chubut en el año 2004; un año más tarde, la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de La Pampa en 2006 y Santa Cruz en 2007. Para el 2010 casi todas las provincias argentinas **-12-** contaban con esta modalidad de política alimentaria. En La Pampa, esta política social asume el nombre de Programa *Tarjeta Alimentaria* (ratificado según Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 416/06).

El ministro de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires durante la implementación de la Tarjeta Alimentos, dentro del programa denominado *Más Vida* en el año 2008, destacó *“la importancia de que las mamás tengan autonomía para comprar la comida que quieren para sus hijos y no conformarse con las bolsas de porotos, polenta y fideos que entregaba el Estado (...). No será el Estado el que decidirá la dieta de los niños, como ocurría con los bolsones” -13-*. Además señaló que *“este es un cambio que es mucho más que una tarjeta, porque se terminan las intermediaciones y se le da libertad a las familias para que puedan decidir qué alimentos comprar y dónde hacerlo” -14-*.

Se puede señalar que el denominador común de estos programas alimentarios es la generación de mayores ingresos para los hogares buscando un mayor acceso y utilización de alimentos para las familias más pobres intentando reducir la inseguridad alimentaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el incremento en el ingreso a través de un programa social para algún miembro de la familia no necesariamente se acompañará de un mayor gasto en bienes relacionados a la seguridad alimentaria de toda la familia, es decir que parte de esa asignación monetaria puede ser desviado a otros bienes no alimentarios (o que no se encuadren entre los de primera necesidad) e, inclusive, se puede evidenciar una distribución desigual entre los miembros del hogar en función de algún atributo que se considere valorado (género, edad, nivel de ocupación, etc.).

VI. La Tarjeta Alimentaria

En la provincia de La Pampa existe un registro de los hogares bajo la línea de pobreza que son aspirantes o beneficiarios a programas sociales denominado PILQUEN. Esta información es utilizada para clasificar a los hogares a fin de establecer la posibilidad de acceso de los mismos a las prestaciones sociales existentes.

Como se mencionó anteriormente, en el marco del *Plan El Hambre Más Urgente -15-*, y mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2503/05, se crea el programa alimentario denominado *Tarjeta Alimentaria*. El mismo quedó a cargo del Ministerio de Bienestar Social de la provincia, en el decreto de creación se incita a que se desarrolle *“el estudio de nuevas alternativas en la metodología de prestación de los programas de atención alimentaria que se ejecutan bajo su jurisdicción, cuyo principal objetivo sea la participación de los beneficiarios, a través de su involucramiento, libre elección y acceso a los alimentos” -16-*. Más adelante, en el mismo decreto, se señala que *“el Ministerio de Bienestar Social, propondrá convenios a celebrar con autoridades municipales, entidades bancarias, cámaras empresariales e instituciones de la sociedad civil, y otros que coadyuven a la implementación de herramientas en favor de los beneficiarios de los programas de atención alimentaria” -17-*.

Según el PNUD (1990) la focalización hace referencia a concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más los necesitan, de esta manera se busca que esta concentración de recursos se traduzca en su eficiencia para combatir la pobreza. La *Tarjeta Alimentaria* se puede clasificar como un programa alimentario focalizado, ya que para acceder hay que responder a alguno de los criterios de focalización. Según señala una de las personas responsables del diseño de

esta política alimentaria

“...empezamos a construir los criterios de focalización o de asignación de beneficiarios. Bueno, eso fue una herramienta que se construyó en equipo, con este equipo que somos nosotros, que fuimos abarcando y construyendo categorías de beneficiarios. Está todavía en plena construcción, nunca estará cerrado, siempre se modificará. [...] lo curioso y anecdótico es que hicimos criterios de focalización que prácticamente respetaron el volumen de población beneficiaria que ya había, lo que se conjugó, por eso digo que la técnica y experiencia fueron claves. Logrados los criterios de focalización, que fue lo que más nos interesó, ya teníamos una selección de población que estaba relacionada con cupos históricos que había por municipio, que se mantuvieron, porque entre una tipificación, que no sabíamos que resultados iba a dar, y un cupo, pudimos hacer una buena relación entre el cupo histórico que tenía el municipio y la selección que da los criterios de focalización que se estableció. Esto fue lo central. De ahí nace un ordenador” -18-

Los criterios de focalización, a partir de los cuales se selecciona a los/as futuros beneficiarios/as de la prestación, son cinco y se presentan en el esquema N° 1.

Esquema 1: Criterios de focalización de la *Tarjeta Alimentaria*

CRITERIO 1: Jefe/a y Cónyuge Desocupado/a.

Bajo este criterio se presentan dos situaciones posibles:

- 1.1 Núcleos familiares con Jefe/a y cónyuge con al menos un dependiente menor de 18 años, que se encuentren desocupados, con empleo transitorio o beneficiario de algún programa social de empleo como el Jefes y Jefas de Hogar o Entre Nosotros -19-; puede darse también la combinación de ellos, y cuyo núcleo se encuentre por debajo de la línea de indigencia.
- 1.2 Núcleos Familiares con Jefe/a y cónyuge con 3 o más dependientes menores de 18 años, desocupados, con empleo transitorio o beneficiario de algún programa social de empleo como el Jefes y Jefas de Hogar o Entre Nosotros; puede darse también la combinación de ellos, y cuyo núcleo se encuentre por debajo de la línea de pobreza, pero no indigentes.

CRITERIO 2: Jefe/a y/o Cónyuge mayores de 60 años.

Bajo este criterio se presentan dos situaciones posibles:

- 2.1 Núcleo Familiar con Jefe/a sólo que se encuentre por debajo del valor de línea de pobreza para adulto equivalente, sin otras personas convivientes.
- 2.2 Jefe/a y cónyuge de 60 años y más que se encuentren ambos por debajo de línea de pobreza; sin otras personas convivientes.

CRITERIO 3: Jefe/a y Cónyuge Ocupado/a.

Bajo este criterio se presentan dos situaciones posibles:

- 3.1 Núcleo Familiar con Jefe/a y cónyuge con al menos un dependiente menor de 18 años, ocupado, cuyo núcleo se encuentre por debajo de la línea de indigencia.
- 3.2 Núcleo Familiar con Jefe/a y cónyuge con 3 o más dependientes menores de 18 años,

ocupado, cuyo núcleo se encuentre por debajo de la línea de pobreza, pero no indigentes

CRITERIO 4: Jefe/a solo/a - Hogares uniparentales

Bajo este criterio se presenta una situación posible:

- 4.1 Núcleo Familiar con Jefe/a solo con al menos 1 o más hijo/a, hijastro/a o nieto/a menores de 18 años, cuyo núcleo se encuentre por debajo de la línea de pobreza, sin otras personas convivientes.

CRITERIO 5: Situaciones de riesgo

Se incluyen en este criterio aquellos grupos familiares que no habiendo sido focalizados en los criterios 1 a 4, presenten alguna de las siguientes situaciones y cuyos ingresos sean iguales o inferiores a cuatro veces la línea de pobreza para adulto equivalente: violencia familiar, alcoholismo, discapacidad y riesgo biopsicosocial

Cabe aclarar que el criterio 5 fue modificado en el mes de mayo de 2011 (Disposición de la Subsecretaría de Política Social N° 107/11 del MBS) para incluir situaciones especiales donde el grupo familiar, o alguno de sus miembros se encuentre en riesgo social. Anteriormente bajo este criterio se contemplaba las siguientes situaciones: a) núcleo familiar sin dependientes menores de 18 años, con una persona mayor de 60 años a cargo, bajo línea de pobreza; b) núcleo familiar con al menos un dependiente menor de 18 años debajo de la línea de pobreza y en situación de riesgo social; y c) otros: grupos familiares que no habiendo sido incluidos en los criterios de focalización 1 a 4, presentaban situaciones de violencia familiar, alcoholismo, adicciones y/o discapacidad. También es importante destacar que según la Disposición N° 507/10 de la Subsecretaría de Política Social del Ministerio de Bienestar Social de la provincia, que ratifica el DNU del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09, el beneficio no excluye a aquellas familias que son beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH).

Una vez definidos los criterios de selección de los aspirantes al programa se estableció un orden de prioridades para asignar el beneficio según las partidas presupuestarias destinadas al programa. El criterio 4 (familias monoparentales bajo la línea de pobreza) es priorizado al momento de adjudicar el beneficio. En segundo lugar se ubica el criterio 1.1 que corresponde a aquellos hogares donde ambos padres **-20-** se encuentren desocupados o con empleo transitorio y debajo de la línea de indigencia. En tercer lugar, se encuentran los mayores de 60 años debajo de la línea de pobreza. En cuarto lugar, son seleccionados aquellos hogares con ambos padres ocupados pero debajo de la línea de indigencia. En quinto lugar, se ubica los hogares con padres ocupados pero donde los menores de 18 años sean 3 o más y se encuentren debajo de la línea de pobreza. Y en último lugar en el orden de asignación del beneficio, se ubica a aquellos hogares con padres ocupados, 3 o más menores y debajo de la línea de pobreza.

En forma conjunta con la *Tarjeta Alimentaria*, y como parte de la política de seguridad alimentaria, existe en la provincia de La Pampa un conjunto de programas que corresponde a lo que se denomina *Dietas Especiales*. Según la Disposición 144/06 de la Subsecretaría de Política Social dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la provincia se establece que los criterios de focalización del programa de dietas especiales son los siguientes:

- Población de niños menores de seis años con bajo peso: corresponde a núcleos familiares que están por debajo de la línea de pobreza y tienen certificado médico del integrante afectado.

- Población de mujeres embarazadas en riesgo nutricional: corresponde a núcleos familiares que están por debajo de la línea de pobreza y tienen certificado médico autorizante.

- Población Celiaca: corresponde a núcleos familiares que están por debajo de la línea de pobreza y tienen certificado médico autorizante.

- Población con otras patologías: corresponde a núcleos familiares que estén por debajo de la línea de pobreza y tienen certificado médico autorizante. También se incluyen los núcleos familiares unipersonales, cuyo ingreso sea igual o inferior a \$300 (monto de un programa provincial de empleo)

- Población Obesa: corresponde a núcleos familiares que están por debajo de la línea de pobreza y tienen certificado médico autorizante.

- Población con patologías específicas: corresponde a todo núcleo familiar cuyo certificado médico determine este tipo de patologías.

El beneficio consta de una tarjeta de débito para la compra limitada a bienes específicos y que permite que la persona titular pueda elegir entre los productos y entre los comercios habilitados. El monto asignado a cada tarjeta ha aumentado desde los inicios del programa según se señala a continuación:

- Año 2006: Entre \$80 y \$100 (Disposición de la SPS-MBS N° 144/06)
- Año 2007: Entre \$90 y \$113 (Disposición de la SPS-MBS N° 931/07)
- Año 2008: Entre \$94 y \$118 (Disposición de la SPS-MBS N° 200/08)
- Año 2009: Entre \$103 y \$128 (Disposición de la SPS-MBS N° 002/09)
- Año 2010: Entre \$116 y \$144 (Disposición de la SPS-MBS N° 434/10)
- Año 2011: Entre \$127 y \$158 (Disposición de la SPS-MBS N° 116/11)

La prestación varía según la vulnerabilidad alimentaria y social de los hogares. Aquellos hogares que sean clasificados como beneficiarios de las prestaciones incluidas en Dietas Especiales percibirán el monto máximo. En caso que el hogar se encuentre dentro de los criterios de focalización 1 a 5 la asignación mensual corresponderá al monto mínimo.

Respecto a la financiación de la *Tarjeta Alimentaria*, la persona responsable de su implementación señala:

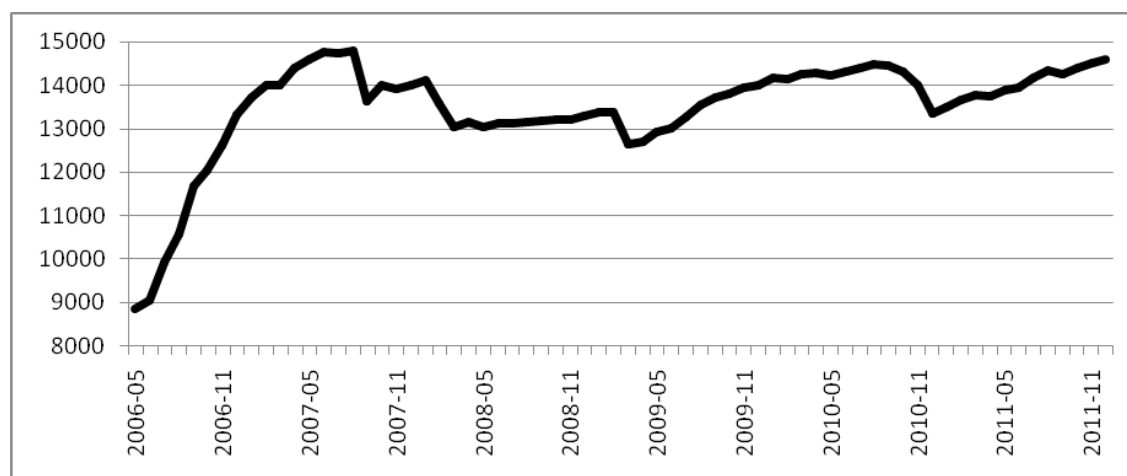
“Esta idea tiene relación con un presupuesto que asigna Nación, que este monto está pautado en 60\$, en ese momento, cuando nosotros empezamos en el 2005, era de 31\$. Después el gobierno provincial definía un adicional. (...) Hoy en día, nosotros tenemos 60\$ de Nación y la Tarjeta en su monto máximo está en 144\$. O sea de 116\$ a 144\$, entonces la diferencia es del presupuesto provincial. El adicional navideño, es del presupuesto provincial y el adicional de indumentaria escolar que se da en febrero, es presupuesto provincial. [Ese adicional] es por cada hijo. Y el monto equivale a otro tanto de la prestación mensual. Son dos adicionales que estableció el gobierno provincial además del convenio que tiene con seguridad alimentaria nacional” -21-

La co-responsabilidad entre el gobierno nacional y provincial en la financiación se debe a que la *Tarjeta Alimentaria* se enmarca dentro del Programa Nacional *El Hambre Más Urgente* que prevé recursos monetarios desde el Ministerio de Desarrollo de la Nación para la implementación y ejecución de programas de transferencia monetaria bancarizados.

Fue clave en la implementación de este programa el sistema de información *PILQUEN*. En el año 2002 se crea el Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias de Programas Estatales denominado *PILQUEN*. Entre otros usos, estos datos permiten conocer quiénes, dónde, con cuántos recursos y a través de que bienes y servicios las políticas públicas responden a las necesidades de la población focalizada. Esta base de datos se presenta como un recurso imprescindible para la actualización de la información social de los beneficios de la *Tarjeta Alimentaria* y, además, para poder ser beneficiario del plan, dado que la nómina de transferencia del monto de la *Tarjeta Alimentaria* se actualiza en función de los datos de la base *PILQUEN*. En diciembre de 2011, la cantidad de fichas de hogares ingresadas en el sistema era de 29.483, correspondiente a 106.555 personas distribuidas en toda la provincia -22-, es decir el 33,4% de la población pampeana según datos del último censo poblacional realizado en la Argentina -23-.

Al comienzo de la implementación operativa de la *Tarjeta Alimentaria*, en mayo de 2006, la cantidad de hogares beneficiarios era 8.848, tal como se observa en el gráfico N° 1. Este número se incrementa a lo largo del primer año un 66%, llegando la prestación a 13.339 hogares. La cantidad de beneficiarios/as fue aumentando durante los primeros meses del año 2007 para luego decrecer levemente en el segundo semestre del año manteniendo casi constante el número de prestaciones hasta marzo del 2009. Posteriormente se evidencia un nuevo descenso de beneficiarios que comienza a revertirse hacia abril de 2009 donde comienza un aumento de las prestaciones hasta que en septiembre de 2010 abarca a 14.440 hogares. Este incremento en la cantidad de beneficiarios/as disminuye brevemente a partir de octubre de 2010, siendo en el mes de diciembre de ese año un 7,7% menor al mes de septiembre. Esta tendencia se invierte, aumentando durante el año 2011, alcanzando a 14.605 hogares en diciembre.

Gráfico 1: Evolución de la cantidad de beneficiarios/as de la *Tarjeta Alimentaria*.
Mayo de 2006 a Noviembre de 2011.



Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en <http://consultaspilquen.lapampa.gov.ar/scripts/cgiip.exe/WService=Pilquen/ConLiquidac.htm>

Si se analiza la variación de las tarjetas entregadas en la provincia se observa que con excepción del segundo año respecto a su implementación, no ha variado significativamente. En el cuadro N°1 se evidencia que en el 2007 aumentó un tercio la prestación alimentaria, esta tendencia se mantuvo casi constante y hacia el año 2011 disminuyó menos de un punto porcentual.

Cuadro 1: Promedio de *Tarjetas Alimentarias* entregadas y variación porcentual interanual 2006-2011.

Año	Promedio de TA entregadas	Variación porcentual interanual
2006	11006	--
2007	14215	+29%
2008	14247	+0,2%
2009	14212	-0,2%
2010	14131	-0,6%
2011	14027	-0,7%

Nota: el promedio anual se calculo sumando la cantidad de Tarjetas Alimentarias entregadas mensualmente y dividiendo por la cantidad de meses.

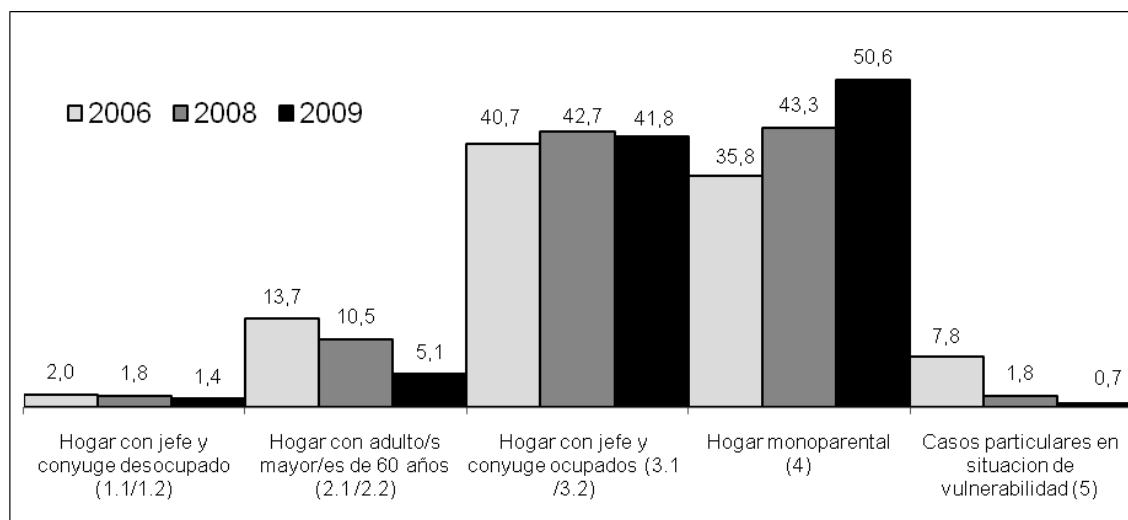
Fuente: Elaboración propia con base en la información disponible en <http://consultaspilquen.lapampa.gov.ar/scripts/cgiip.exe/WService=Pilquen/ConLiquidac.htm>

Tal como se señaló anteriormente, el criterio de focalización N°4, que corresponde a hogares monoparentales, es donde se concentra la mayor cantidad de beneficiarios/as. La tendencia a priorizar este tipo de hogares en situación de vulnerabilidad social se evidencia desde el inicio de la implementación de la prestación: 2006, 36%; 2008, 43% y 2010, 51% **-24-**. Esta situación muestra el aumento de la cantidad de hogares monoparentales en los últimos años y con una amplia jefatura femenina.

Por el contrario, la cantidad de titulares bajo el criterio 2, que comprende a hogares con mayores de 60 años y sin presencia de menores de 18 años, ha disminuido un 50% desde el año 2006. Es importante tener en cuenta que, al momento de priorizar la asignación del beneficio, este criterio se ubica en segundo lugar. Por lo tanto se puede evidenciar una menor demanda, en los últimos años, de este tipo de prestación de personas mayores de 60 años junto con el aumento monetario de prestaciones sociales como las jubilaciones y/o pensiones. .

El segundo criterio de focalización que mayor cantidad de asignaciones presenta corresponde a hogares bajo la línea de indigencia (criterio 3.1) o línea de pobreza (criterio 3.2), en ambos casos la distribución de la prestación se ha mantenido constante, mostrando que no ha habido una recuperación real en la situación de indigencia y pobreza de los hogares de la provincia.

Gráfico 2: Composición de los hogares beneficiarios de la *Tarjeta Alimentaria* según criterios de acceso. Comparación años 2006, 2008 y 2009. En porcentajes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en Informe *Tarjeta Alimentaria* 2006, 2007, 2008 y 2009. Disponible en <http://www.lapampa.gov.ar/tarjeta-social.html>

REFERENCIAS:

1.1: Núcleos familiares con Jefe/a y cónyuge desocupado/a con al menos un/a hijo/a menor de 18 años y bajo de la línea de indigencia

1.2: Núcleos Familiares con Jefe/a y cónyuge desocupado/a con 3 o más hijos/as menores de 18 años y debajo de la línea de pobreza.

2.1: Núcleo Familiar con Jefe/a sólo mayor de 60 años que se encuentre por debajo del valor de línea de pobreza

2.2 Jefe/a y cónyuge de 60 años y más que se encuentren ambos por debajo de línea de pobreza

3.1: Núcleo Familiar con Jefe/a y cónyuge ocupados/as con al menos un/a hijo/a menor de 18 años y debajo de la línea de indigencia.

3.2 Núcleo Familiar con Jefe/a y cónyuge ocupados/as con 3 o más hijos/as menores de 18 años y debajo de la línea de pobreza

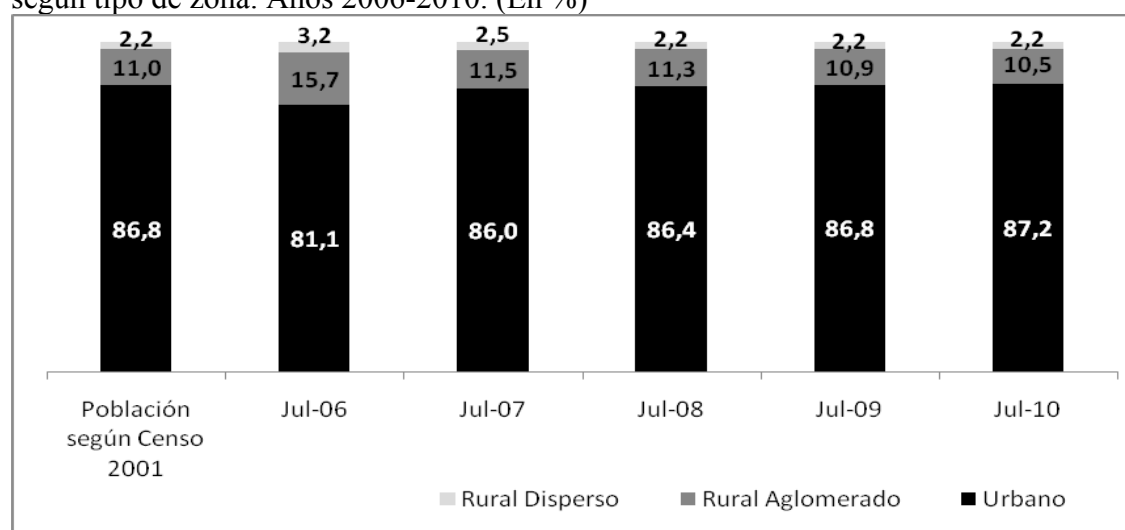
4: Núcleo Familiar con Jefe/a solo/a con al menos 1 o más hijo/a, hijastro/a o nieto/a menores de 18 años y debajo de la línea de pobreza

5: Grupos familiares que presenten alguna de las siguientes situaciones y cuyos ingresos sean iguales o inferiores a cuatro veces la línea de pobreza para adulto equivalente: violencia familiar, alcoholismo, discapacidad y riesgo biopsicosocial

Si se analiza la distribución de la cantidad de *Tarjetas Alimentarias* según las localidades de la provincia, se observa que la proporción de su distribución se ha mantenido constante desde el inicio del programa.

Si se agrupa la cantidad de tarjetas alimentarias asignadas por localidades según el tipo de zona (urbano, rural agrupado, rural disperso) y se compara con el peso que esa población tiene en el total provincial se observa que hay una correspondencia casi total, tal como se presenta en el gráfico N° 3. La población urbana, según datos del Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda de 2001, era el 86,8%; en el año 2006 la cantidad de las *Tarjetas Alimentarias* asignadas a poblaciones urbanas era el 81,1% sobre el total de esa prestación alimentaria, esta proporción fue en aumento hasta ubicarse, en julio de 2010, en el 87,2%. Este aumento significó una disminución de la cantidad asignada a las poblaciones de zonas rurales, especialmente de zonas entre 500 y 2.000 habitantes, pasando del 15,7% del total en 2006 al 10,5% en 2010.

Gráfico 3: Comparación de la distribución de la *Tarjeta Alimentaria* y de la población provincial según tipo de zona. Años 2006-2010. (En %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y datos cantidad de Tarjetas Alimentarias por localidad (La Pampa).

Uno de los puntos importantes, según señalan las personas responsables del desarrollo del programa, se relaciona con la cooperación de los comercios donde los titulares pueden adquirir los alimentos y se debita de su tarjeta electrónica el monto total de la compra. Está previsto que los comercios estén, previamente, habilitados para el pago de la mercadería con la tarjeta. La manera en que se implementa esta parte central del programa ha suscitado los mayores problemas operativos para el buen funcionamiento de la prestación. Una de las responsables del diseño e implementación de programa manifestó al respecto

“...bueno empezamos la cuestión que fue más comercial, diríamos. Es decir, cómo se instrumentan las prestaciones. Nosotros lo que sí queríamos era salir de esa visión tan denigrante que la persona entrara a un área de acción social de un municipio (...) o una cola de gente esperando que le entreguen ese bolsón de alimentos seleccionado desde una licitación. (...) entonces se define una Tarjeta Alimentaria con el slogan de la libre elección para la dignificación porque la persona elige que comprar y debe administrar esa prestación y decidir que hacer con los alimentos que decidió comprar le da otra impronta a la propuesta. (...) Si yo te quisiera hacer un balance rápido ahora en este momento, de donde más falta de confianza hay, hoy en día es en los comercios que todavía se consideran dueños de apropiarse de una tarjeta, y en esto estamos trabajando” -25-

Siguiendo con esta línea de evaluación del desarrollo del programa, una de las personas miembro del equipo técnico responsable en la supervisión de la *Tarjeta Alimentaria* señala

“nosotros estamos peleando mucho, en el buen sentido, en decirle a la gente que tiene derecho a un precio mejor. (...) Que tiene una tarjeta, con un monto para que ellos elijan. Y dejar de lado la idea de la bolsa y lo que tenés en la bolsa, y listo, y si no lo usás, no lo usás. Entonces, la gente qué hacía, por ahí esto de dejar las tarjetas en el comercio, tenía que ver con esa concepción y eso es lo que tengo que hacer, es lo que me piden. No, es mi derecho, vos lo manejas que lo tenés por cierto, bueno no es un premio por que ojalá no lo tuviésemos, pero esto de defender sus derechos inclusive, te digo, en localidades muy chiquitas donde hay un solo comercio y los precios no son, por ahí, lo más conveniente, acumula dos meses, se organizan y se van al pueblo de al lado. Por ejemplo en Acha, que está la Cooperativa Obrera, mirá vos que interesante, porque ellos ya buscaron, quizás al principio estuvieron resignados un año a comprar caro, cuando se dieron cuenta que no era negocio, que no les convenía. Está bueno, porque se había generado una relación de poder, es el único comercio que hay no te queda otra que caer acá” -26-

Al preguntarles a las personas responsables del diseño e implementación de este beneficio alimentario a los hogares cuál es el criterio de selección de los/as titulares, la respuesta se centró en cuestiones de tipo operativas.

“Es una cuestión práctica. Es la que se ocupa de las compras, así de sencillo. Fue una cuestión de ensayo-error, porque se nos presentaba una primera etapa donde el jefe, siempre por una cuestión de cómo está constituida nuestra sociedad, se reconoce en el hombre. Entonces se le cargaba el beneficio al jefe, fundamentalmente en las localidades del interior, él está en el campo o en el monte y llegado el momento de tener que hacer las compras no estaba presente y quien porta la tarjeta es quien puede realizar las compras. O sea ese es el fundamento que tenemos. Con el sistema de posnet que tenemos, la gente empezó a comprar... de comprar en una despensa de barrio, la gente empezó a ir al supermercado y a reconocer el derecho de buscar precios. Entonces, por un lado lo que refiere a por qué mujeres, es fundamentalmente esto. En un tiempo nosotros teníamos mucho cambio de titularidad, es decir pasaje del varón a la mujer, porque es quien realiza las compras mayoritariamente” -27-

A partir de lo manifestado anteriormente por las personas entrevistadas se puede señalar que, en el proceso de diseño de esta política alimentaria, no se encuentra presente un enfoque de género que intente la igualdad de oportunidades entre el varón y la mujer. A partir de cuestiones de índole operativas, que es más práctico que la titular sea la mujer ya que es ella la que se ocupa de las compras y la alimentación en el hogar, se están reproduciendo y naturalizando estructuras arcaicas de distribución de roles dentro de la organización familiar.

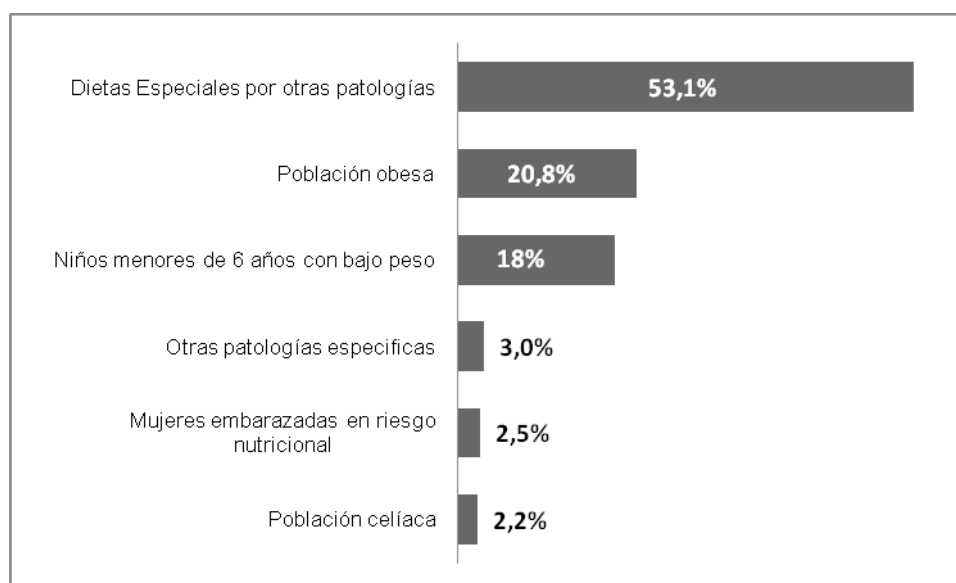
Tal como señala Jelin, tanto la tipificación de los roles de género (el hombre “jefe de familia” proveedor de recursos y la mujer que cuida el hogar y los hijos) como el sistema de deberes y obligaciones entre padres e hijos constituyen los pilares ideológicos sobre los que se apoya esta operación de convencimiento moral. Por otro lado, el uso de recompensas y castigos morales basados en tradiciones y definiciones sociales fundadas en un proceso ideológicos de “naturalización” de la división del trabajo entre los sexos y generaciones lleva a que el sistema de autoridad no resulte totalmente explícito y transparente, especialmente en la familia “moderna”, en la cual los valores democráticos e igualitarios también están presentes y dejan su impronta (Jelin, 1998: 75-76).

La mujer sigue quedando relegada al hogar y a las actividades domésticas aún en el comienzo del tercer milenio. Además, es necesario destacar que la familia opera como un grupo social que

ofrece a sus miembros bienes y servicios no monetarizados (Rodríguez García, 2009), por tanto el Estado descansa, a través de sus políticas sociales como es el caso de la *Tarjeta Alimentaria*, en la familia para que esta tarea se realice.

En relación a las personas beneficiarias del módulo de *Dietas Especiales*, en el año 2011 recibían esta prestación junto con la Tarjeta Alimentaria 4.625 personas. Entre ellas, la mayoría (54,1%) correspondía a personas con patologías incluidas en el programa N° 560 que corresponde a población con patologías que se no se encuadran en las otras opciones del programa (celiacos, obesidad, niños con bajo peso y embarazadas en riesgo nutricional) también se incorporan en esta prestación a núcleos familiares que estén por debajo de la línea de pobreza y tienen certificado médico autorizante. Además, se incluyen los hogares unipersonales cuyo ingreso sea igual o inferior a \$300 que corresponde al monto de un programa provincial de empleo. El porcentaje de niños/as con bajo peso es el 20% y las mujeres embarazadas con riesgo nutricional es el 3,1%. El 17,6% correspondía a personas con obesidad, una proporción menor (2,6%) son celiacos y/o padecen patologías especiales no descriptas anteriormente.

Gráfico 4: Distribución del programa *Dietas Especiales* según criterios de focalización. Año 2011.



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en Informe *Tarjeta Alimentaria* 2011. Disponible en <http://www.lapampa.gov.ar/tarjeta-social.html>

VII. Consideraciones finales

Este programa social alimentaria implementado en la provincia de La Pampa en el año 2006 ha logrado una amplia cobertura. Si bien, la asignación mensual es escasa la cobertura es amplia ya que alcanza alrededor de 15 mil hogares, es decir cerca del 10% de los hogares de la provincia -28-

Lo novedoso de este programa es la forma en que se seleccionan a los hogares a través del Sistema de Información Pilquen. La selección de los beneficiarios con este sistema busca evitar las

situaciones de clientelismo. Asimismo, en relación a los beneficiarios este programa alimentaria intenta garantizar derechos como son: a la alimentación hogareña, a la libre elección, a derechos de los consumidores como la búsqueda de precios bajos.

Un elemento clave de este tipo de políticas sociales, y que se evidenciará en programas como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo, es la preferencia y la práctica que la titularidad del beneficio sea la mujer/madre del hogar.

Notas

-1- Aquí debe considerarse, en el caso argentino por ejemplo, aquellos programas destinados a los pequeños productores, y especialmente a las cooperativas que sean productores de alimentos, entre estas experiencias podemos mencionar el PSA (Programa Social Agropecuario), el cambio rural y el INTA minifundio.

-2- Extraído de www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/minurvi/Arg/PROPASA.PDF. Consulta noviembre de 2009.

-3- Extraído de www.inta.gov.ar. Consulta noviembre de 2009.

-4- Extraído de www.inta.gov.ar. Consulta noviembre de 2009.

-5- La Nación (2002): “La Cámara alta convirtió en ley el proyecto El hambre más urgente”. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=461921. Consulta mayo de 2011.

-6- Según se enuncia en la página web del ministerio (www.desarrollosocial.gov.ar). Consulta marzo de 2010.

-7- Extraído de www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141. Consulta abril 2011.

-8- Información consultada en www.desarrollosocial.gov.ar/familiasynutricion/147. Consulta abril 2011

-9- Información consultada en www.desarrollosocial.gov.ar/abordajecomunitario/148 Consulta abril de 2011

-10- Información disponible en [/www.desarrollosocial.gov.ar/prohuerta/149](http://www.desarrollosocial.gov.ar/prohuerta/149) Consulta abril 2011.

-11- Información extraída de <http://www.desarrollosocial.gov.ar/educacionnutricional/150>. Consulta Abril 2011.

-12- Según Ierullo (2009) la provincia de San Luis y Catamarca no poseían, hasta el año 2009, bancarizada su política alimentaria.

-13- Extraído de www.desarrollosocial.gba.gov.ar. Consulta junio de 2010.

-14- Información extraída de www.desarrollosocial.gba.gov.ar. Consulta junio de 2010.

-15- Desarrollado anteriormente en el punto 3.3

-16- Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2503/05 – Art. 1.

-17- Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2503/05 – Art. 2

-18- Funcionaria responsable del diseño e implementación de la Tarjeta Alimentaria. Entrevista realizada el 4 de agosto de 2010

-19- Programa provincial de empleo vigente hasta el año 2007.

-20- Se caracteriza al jefe y su cónyuge como padres dada la presencia de menores en el hogar pero las disposiciones de la Tarjeta Alimentaria no reclama un vínculo biológico como requisito sin e qua non.

-21- Funcionaria responsable del diseño e implementación de la Tarjeta Alimentaria. Entrevista realizada el 4 de agosto de 2010

-22- Información disponible en http://www.mbs.lapampa.gov.ar/images/Archivos/INFORME_Pilquen_2011.pdf. Consulta julio de 2012.

-23- La población total de la provincia de La Pampa es de 318.951 según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, INDEC.

-24- Al momento de elaboración de la presente investigación no se contaba con datos consolidados para el año 2007

-25- Funcionaria responsable del diseño e implementación de la Tarjeta Alimentaria. Entrevista realizada el 4 de agosto de 2010

-26- Miembro del equipo técnico responsable de la supervisión del desarrollo de la Tarjeta Alimentaria. Entrevista realizada el 5/08/2010

-27- Miembro del equipo técnico responsable de la supervisión del desarrollo de la Tarjeta Alimentaria. Entrevista realizada el 5/08/2010

-28- Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 (INDEC) la cantidad de hogares en la provincia era de 107.674.

Bibliografía

- Aguirre, P. (2004): “Seguridad Alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria” en *Desarrollo Integral de la Infancia. El futuro comprometido*. Fundación CLACYD. Córdoba.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005): “La invención del desarrollo social en la Argentina” en Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo Libros – Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Boivin, M, Rosato, A, y Arribas, V. (1999): *Constructores de otredad. Una introducción a la antropología social y cultural*. Ed. Eudeba. Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (2003): “Pobreza: desarrollos conceptuales y metodológicos” en *Comercio Exterior*, vol. 53, N° 5. México.
- Britos, S. (2008): “Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente” en *Revista del Observatorio Social*, N° 19: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre. Octubre. Buenos Aires.
- Britos, S. et al. (2003): *Programas Alimentarios en Argentina*. CESNI. Disponible en http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf Consulta marzo de 2011
- Bustelo, E. (1996): “Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 92. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Costa Rica. San José.
- Da Silva, J., Takagi, M. y Del Grossi, J. (2008): “La Política de Seguridad Alimentaria y

Nutricional de Brasil a partir del Programa Hambre Cero ” ponencia presentada en el *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural*. Quito – Perú. Disponible en www.alasru.org. Consulta noviembre de 2009.

- Douglas, M. (1979): “Les structures du culinaire” en *Communications*. École des Hautes Etudes en Sc. Sociales, Centre d’Études Transdisciplinaires. Paris.
- FAO (2009): *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2009. Una nueva agenda de políticas públicas para superar la crisis alimentaria*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en www.fao.org.ar. Consulta noviembre de 2009
- Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Grassi, E., Hintzé, S. y Neufeld, M. R. (1994): *Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Hintzé, S. (1989): *Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso del Gran Buenos Aires*. Centro editor América Latina. Buenos Aires.
- Hintzé, S. (1994) “Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina” en Grassi, et al.. *Políticas sociales y ajuste estructural Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Ierullo, M. (2009): “¿El fin de los programas de asistencia alimentaria? Los desafíos frente a la bancarización de los programas de asistencia alimentaria” Ponencia presentada en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, FCS-UBA. Buenos Aires.
- Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina (2003): *Memoria Detallada de la Nación*. Buenos Aires.
- Jelin, E. (1997): “Igualdad y Diferencia: Dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina” en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, Número 7/Invierno. Buenos Aires.
- Jelin, E. (1998): *Pan y Afectos*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Krmpotic, C. (1999): *El concepto de Necesidad y políticas de bienestar*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (2007): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Acuña, Carlos (Compilador): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- PNUD (1990): *Informe de Desarrollo Humano*. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1990>. Consulta junio de 2011.
- Rodríguez García, M. J. (2009): *Familia, Políticas Públicas y Bienestar. El efecto de la atención de la familia en perspectiva comparada*, Editorial Miño & Dávila. Buenos Aires.