

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# **Políticas sociales bajo la modalidad “cash”: transferencia de dinero.**

Malena Libertad Gonzalez.

Cita:

Malena Libertad Gonzalez (2015). *Políticas sociales bajo la modalidad “cash”: transferencia de dinero. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/20>

*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>.*

# Políticas sociales bajo la modalidad “cash”: transferencia de dinero

---

## Resumen

Este trabajo analiza los resultados de una encuesta aplicada en el año 2013 a beneficiarios de planes sociales con transferencia de dinero en el municipio de Berisso.

En dichos resultados pudo observarse una mayor autonomía en la elección de alimentos respecto a otros planes. También se observa que se trata de un consumo caracterizado por abundante harina y poco consumo de fruta y verdura, lo cual no lo hace muy saludable, aunque el 80% de los encuestados destacó la salubridad de las frutas y verduras.

La encuesta indica que las elecciones en el consumo de alimentos siguen inevitablemente ligadas al rendimiento y el precio de la comida. Asimismo se observa que el ingreso económico sigue siendo bajo y la tarjeta no representa más que un 20% del consumo total.

Finalmente encontramos que del total que considera la alimentación adecuada un derecho, el 62% cree que es responsabilidad del individuo hacerlo cumplir, mientras que sólo 17% considera que es una responsabilidad del estado.

Se analizan entonces dichas políticas poniendo en discusión hasta qué punto se trata de políticas que dan libertad real de elegir a los beneficiarios y en qué medida se estaría depositando la responsabilidad de bienestar en el individuo.

**Palabras Clave:** Transferencia de dinero, alimentación, salud, inclusión, corresponsabilidad.

## Introducción

Condicionada Los programas de PTC surgen impulsados bajo las premisas de los principales organismos multilaterales de crédito: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional, como un conjunto de dispositivos de “lucha y combate contra la pobreza” (Hornes, 2012). Estos dispositivos poseen la cualidad distintiva de transferir dinero en efectivo a los hogares pobres, a condición de que cumplan con una serie de requisitos preestablecidos por los programas, en materia de salud y escolarización. Desde la perspectiva esgrimida por tales organismos, los programas han sido considerados “como una importante manera de reducir la desigualdad, en especial en países en los que está muy elevada, como en los de América Latina” (Banco Mundial, 2009.)

Las principales iniciativas se consolidan en la región de América Latina y El Caribe a mediados de la década del 90'. Hacia mediados de la década de 1990, en diversas municipalidades y en el Distrito Federal del Brasil surgió un conjunto de programas cuya principal finalidad era entregar transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguar y Araujo, 2002; Godoy, 2004). En 1997, se lanzó en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza, transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud (Levy y Rodríguez, 2005). Desde ese momento, los programas de transferencias condicionadas, o “con corresponsabilidad” (PTC), se han difundido como un instrumento privilegiado en política para *reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza* a lo largo de América Latina y el Caribe (CEPAL: 2011; BID 2009).

En Argentina, la crisis de 2001/2002 había encontrado 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).

De esta manera, el Estado iría tomando protagonismo también en el país luego de la crisis del neoliberalismo que había primado en los 90 en la Argentina. La transferencia de dinero a través de tarjetas de las nuevas políticas sociales, que se venían desarrollando a nivel global, se presenta como la necesaria ayuda del Estado con una mayor emancipación de los ciudadanos.

En los últimos siete 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).

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).

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).

## Transferencia de dinero y alimentación en Argentina

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.

Amartya Sen (1982, 2007) criticó 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).

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 (Alucino, 2012). En este marco de Emergencia Alimentaria Nacional, se creó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). A su vez, la problemática alimentaria también fue abordada desde el Poder Legislativo, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Desde mediados de 2002 se elaboraron diversos proyectos de ley que versaban sobre el tema y se realiza un “Foro para un Plan de Alimentación y Nutrición”. Como resultado, se sancionó la Ley N° 25724 por medio de la cual se creó el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional que luego y ya durante la presidencia de Néstor Kirchner fue amplificada y denominada Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Los destinatarios 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.

Por otro lado, cambia la modalidad de programas provinciales como el de la Provincia de Buenos Aires que tiene su antecedente directo en el Plan Vida creado por la provincia en 1994. El Plan Más vida pasó de una entrega de alimentos en un bolsón a la modalidad de transferencia de dinero por medio de una tarjeta en el año 2008. Posteriormente, surgió 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 cobertura nacional.

En este sentido debemos decir que la transferencia de dinero destinada a alimentos tiene el objetivo explícito de mejorar la alimentación: el Plan Más Vida que expresa como objetivo general del programa “Mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias” (Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, 2015) y en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) creado con el objetivo de:

“posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente (...) [a través de] Una de sus líneas fundamentales es la implementación de tarjetas magnéticas a las que el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos (...) De este modo, se promueve la autonomía en la selección de alimentos, se fomenta la comida en familia y se favorece el acceso a alimentos frescos: frutas, verduras, leches, yogures, quesos y carnes, entre otros”(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015).

Respecto a la Asignación Universal, si bien la misma tiene un objetivo general de mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables, sin estar restringidos a la compra de alimentos, como explica el Director Ejecutivo de la ANSES Diego Bossio, la alimentación se encuentra contemplada:

“Se trata de una política inclusiva, solidaria, reparadora y transformadora basada en la idea de Solidaridad del Sistema de Seguridad Social, por la cual las generaciones pasivas y activas contribuyen a mejorar el piso social para que los niños y niñas reciban una mejor alimentación, salud y educación” (Anses, 2013).

## **Transferencia de dinero en un municipio argentino**

En el Municipio de Berisso se superponen tres planes sociales con transferencia de dinero: El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, El Plan Más Vida y La Asignación Universal por Hijo. Para el año 2012 – según informaron autoridades del Municipio- 7.470 personas recibían la tarjeta del Plan de Seguridad Alimentaria, denominado “tarjeta celeste” o “tarjeta azul”. Los componentes de información nutricional y saludable, previstos a nivel nacional, no se llevaron adelante en este municipio. El Plan Más Vida contaba para ese período con 5.000 beneficiarios, la modalidad de distribución es la prevista por el programa. La Asignación Universal por Hijo contaba para el 2010 con 12.000 beneficiarios. La decisión de incluir la

Asignación se basó en la superioridad de ingreso que representa en comparación con los otros planes de transferencia de dinero (mientras los dos primeros planes variaban entre los 80\$ y 100\$, la asignación llegaba a los 1900\$ con una media de 700\$). y porque partimos de la hipótesis de que un alto porcentaje de ese dinero era utilizado en alimentación. Dicha hipótesis fue confirmada debido a que las encuestas revelaron que el gasto en alimentación ocupó un 95% del total del consumo. A su vez respecto a la contratación de planes por parte de la población encuestada debemos decir que la Asignación supera ampliamente a la cantidad de beneficiarios de los otros dos planes. Mientras el 70% de la población de la muestra tiene la Asignación, encontramos un 47 % con Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y un 55% con el Plan Mas Vida (sin ser los mismos excluyentes).

A partir de estos datos se constituyó el tamaño de la muestra representante de los beneficiarios para el municipio. Sumando los datos de la población posible estaría dando un total de 24.470 beneficiarios, aunque al no tratarse de planes excluyentes, el total podría variar entre los 12000 y los 24.470 como población total. Como indicara Sampieri para poblaciones mayores de 25.000 se recomienda una muestra de 400 casos. Tomando azarosamente 5 de los barrios que componen Berisso confeccionamos una muestra proporcional a las poblaciones totales de cada uno, considerando 400 como el 100 %.

A través de encuestas se estudió la situación económica (ingresos, prioridad a los precios en la compra de alimentos, incidencia del dinero recibido por medio de los planes en el total del ingreso) y social (nivel educativo formal, fuente de instrucción recibida sobre alimentación, infraestructura disponible para la preparación de alimentos, planes recibidos) de los beneficiarios, se estudiaron los hábitos de consumo, identificaron los lugares de compra, se indagó en la percepción que los beneficiarios tienen sobre la salubridad de su consumo, se observó el conocimiento sobre salud alimenticia con que cuentan los beneficiarios, se analizaron las prioridades que tienen para el gasto en alimentos. Por otro lado, en la misma encuesta se relevó el consumo habitual de alimentos de la población, a través de una tabla de frecuencia con 20 grupos de alimentos y un recordatorio de 24 horas, donde se indicó lo consumido el día anterior por la familia y la forma en que fue cocinado. Asimismo se indagó sobre la clase de alimentos que la gente considera más saludables.

A partir de aquí tomamos algunos datos que nos permiten contribuir al análisis de políticas con la modalidad de transferencia de dinero y evaluación de algunos alcances y problemáticas que plantean.

Respecto a la alimentación encontrada, destacamos algunas características generales que resaltan de las preguntas por la frecuencia. En primer lugar se puede observar un importantísimo consumo de harinas, donde el consumo de pan, galletitas dulces, galletitas saladas alcanza entre el 80% y el 85% de personas que aseguran consumir estos alimentos de 3 a 7 veces por semana; a estos podemos sumarle el 37% que consume bizcochos y facturas con la misma frecuencia y otro 31% que lo hace 1 o 2 veces por semana. En el mismo sentido se consideran los fideos que son consumidos también en la máxima frecuencia por un 91%. Otro alimento muy consumido es el arroz con un 87% en esta frecuencia. Esto contrasta con el consumo de frutas y verduras donde se observa un promedio de 25% que declara conseguir fruta frecuentemente y un 10% que consume frecuentemente alguna verdura. Asimismo se encuentra un 37% que no consume ninguna fruta y un 58% que no consume nunca verduras. Asimismo, basándonos en los recordatorios del día anterior el 73% no consumió ninguna verdura y el 81% no comió ninguna fruta.

Esta situación estaría en concordancia con lo sucedido en muchos países de la región donde programas nutricionales que abordaron la prevención de la malnutrición en sentido amplio, no evitaron el exceso de ingesta energética, incrementando así la obesidad (Uauy y Kain, 2002; Aguirre, 2005; Orden et al. 2005; Gonzalez et al, 2006; MSAL, 2007). El impacto que los programas sociales tienen sobre la salud de la población de bajos recursos socioeconómicos en países en transición epidemiológica/ nutricional como Argentina, no ha sido completamente favorable. La situación de transición se encuentra caracterizada por patrones del consumo dietario altos en grasas saturadas y azúcares refinadas y bajos en fibras, que dan como resultado deficiencias de micronutrientes –evidenciadas, entre otras, por la alta prevalencia de sobrepeso y la obesidad (Uauy et al., 2001; Dei-Cas, 2002; Mercer, 2003; Gonzalez et al.; 2008 MSAL, 2011; Malpeli, et. Al., 2013). De hecho, experiencias como el Programa Bolsa Familia en Brasil mostraron que el uso de tarjeta no tuvo efectos positivos significativos sobre el estado nutricional (Cedeplar, 2006; Chein et al, 2006). En este sentido Rivera y otros (2009) han señalado que si bien casi el 70% de las familias ha incrementado la variedad de los alimentos consumidos, ha aumentado el consumo de alimentos altamente calóricos y de bajo nivel nutritivo.

De esta manera ha surgido desde la medicina la inquietud de ayudar a la población a realizar elecciones más beneficiosas para la salud. Así se diseñan intervenciones, encuadradas en una tradición de políticas para los países en desarrollo, que viene desde los años 80, y se centran en la educación para la salud (Menéndez, 1985) pensando que es aquí donde podría radicar el

problema de la elección en la alimentación. En este sentido puede verse, en las tarjetas destinadas exclusivamente a alimentación, componentes de educación: en el Plan Más Vida a través de la *promoción de la calidad de vida en los hábitos de vida saludables* y en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *se acompañan estas acciones con actividades de educación alimentaria nutricional*.

Sin embargo, los resultados de la encuesta demuestran que la calidad de la alimentación no debería estar asociada a la falta de educación, podemos decir que al contrario de lo consumido en este caso hay un 80% que destaca la salubridad de frutas y verduras.

Podemos preguntarnos entonces si existen otras variables a las que se les estaría dando prioridad en la elección. En este sentido incluimos en la encuesta una pregunta en la que debía asignar del primer al cuarto lugar que prioridad daba al gusto de la familia, al precio, al rendimiento, y a las cualidades de salud y nutrición cuando compraba la comida. El 70% puso en primer lugar al precio; el 51% puso en segundo lugar al rendimiento; el 38% puso en tercer lugar al gusto de la familia (mientras el 32% lo puso en cuarto lugar); y el 32% puso en cuarto lugar la salud y nutrición (mientras un 22% la puso en tercer lugar). De esta manera se observa que las elecciones en el consumo de alimentos se encuentran inevitablemente ligadas al rendimiento y el precio de la comida.

En este punto debemos recordar en primer lugar que las tarjetas destinadas exclusivamente a alimentos no implican menos de un 20% del consumo total debido al poco dinero que representan, por lo que sería difícil por lo que no representan una proporción importante en el ingreso destinado a alimento. Aunque considerando también la AUH y debido al reducido ingreso general relevado esta proporción aumenta. Podemos ver un salario muy reducido, donde el 50% de los casos estarían ganando menos de 3000 pesos, y el 30% de los mismos menos de 2000 pesos. Siendo que se trata de hogares con un promedio general de 5 personas, donde el 85% de los hogares varían entre 3 y 7 personas, la media del ingreso por persona es de 796 pesos. A esto debemos agregarle que se trata de familias con condiciones estructurales muy precarias, donde el 74% de los hogares contaban sólo con garrafa para cocinar.

Respecto a la posibilidad de elegir se observa en primer lugar que no existe diferencia entre lo consumido por medio de la tarjeta y lo consumido por medio de otro dinero disponible por lo que podría considerarse que existe una autonomía en la elección. Ninguno de los encuestados se vio impedido de realizar compras en algún lugar donde solía hacerlo debido a que todos los encuestados realizaban las compras antes y después de obtener estos planes en los

supermercados y almacenes del barrio y nunca habían recurrido a comprar en mercados más informales como ferias de alimentos.

Ahora bien, si observamos la valoración positiva otorgada a la nueva posibilidad de elegir que ofrecerían las tarjetas frente a una bolsa de alimentos, la misma no es tan unívoca. Mientras el 56% de los beneficiarios prefiere una tarjeta que otorga la posibilidad de elegir frente a una bolsa de alimentos, el restante 44% prefería la bolsa de alimentos (23%) o le da igual (21%). En este sentido, si bien es mayor el porcentaje de beneficiarios que destacan la posibilidad de elegir, esta respuesta no fue tan unívoca como se hubiese esperado. Esto se encuentra en concordancia con una alimentación que no ha variado sustancialmente respecto a la que acompañaba al antiguo “bolsón” que estaba conformado mayoritariamente a base de harinas.

Por último, observamos una pregunta en donde se indaga por la responsabilidad de garantizar el derecho alimentación saludable: el 62% cree que es responsabilidad de cada uno acceder a ese derecho y que lo debe hacer cumplir la gente mediante una buena elección de alimentos antes que el estado. Sólo el 17% cree que es responsabilidad del estado asegurar las herramientas necesarias para acceder a este derecho y el 21% que es responsabilidad compartida.

Vemos entonces que los objetivos de mejorar la alimentación buscados en las políticas esgrimidas a través de la entrega de tarjetas no se estarían cumpliendo debido a que la elección sigue basándose principalmente en el precio y el rendimiento de la comida porque los ingresos de estos sectores son muy precarios. Los planes de transferencia de dinero destinados exclusivamente a alimentación con la intención de mejorarla otorgan un monto muy bajo para poder modificarla y la educación en alimentos saludables no pareciera ser el problema de esta población.

Por otro lado vemos, respecto a la tan enaltecida posibilidad de elegir que otorga la modalidad de transferencia de dinero en relación a los bolsones de alimentos otorgados anteriormente que no existiría una valoración tan positiva como se cree. Posiblemente la razón de que esta valoración no sea tan positiva como se espera se deba a que la alimentación no expresa un cambio de alimentación tan radical respecto al que acompañaba el llamado “bolsón” debido –como puede verse y como se expresa en la prioridad de motivos de elección- a que el monto de dinero al que equivale no permite una gran variación de la dieta.

La Asignación Universal tampoco representa un cambio en la alimentación a pesar de ser la misma un monto muy superior al de los otros planes. Pero en este caso la transferencia de dinero no fue sólo diseñada exclusivamente para mejorar la alimentación sino también para otorgar una ayuda económica que, junto a la obligatoriedad de educación y salud que lleva consigo, permita a esta población aumentar el capital humano e interrumpir su transmisión intergeneracional de la pobreza saliendo de ella en el menor tiempo posible (CEPAL: 2011). Es en este sentido que dichas políticas se denominan como programas de transferencias condicionadas (PTC) o “con corresponsabilidad”. Cohen y Franco (2006) explican la forma en que dichas políticas son pensadas para interrumpir el círculo de transmisión de la pobreza:

“La extrema pobreza suele pasar de una generación a la siguiente, a través de una cadena de acontecimientos que se inicia al momento del nacimiento, dado que la probabilidad de presentar un bajo peso es mayor que en otros estratos de la sociedad. Esos niños enfrentan deficiencias nutricionales, lo que contribuye a hacerlos muy vulnerables a enfermedades y merma sus capacidades y posibilidades de desarrollo. Suelen ingresar más tarde a la escuela y muchos la abandonan tempranamente, con una escasa formación, para ponerse a trabajar en actividades que muchas veces suponen riesgos para su desarrollo. Por la falta de capacitación, su inserción en el mercado laboral sigue siendo precaria a lo largo de la vida, en empleos de baja productividad y salario insuficiente para satisfacer las necesidades básicas, propias y de su grupo familiar. Por lo anterior, se insiste en la necesidad de romper el círculo perverso de transmisión de la pobreza. La idea de la corresponsabilidad establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia beneficiaria se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos; marca diferencias respecto de otros programas para superar la pobreza que se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida” (p.44).

Aquí hay varios aspectos a analizar. En primer lugar recordamos que la calidad de la alimentación no ha mejorado sustancialmente y no se observa la presencia de una dieta variada rica en vitaminas que garantice un crecimiento óptimo. Sin embargo es verdad que existe una mayor cercanía al sistema de salud y control. A su vez puede decirse que elementos como la educación obligatoria también mejorarían el capital humano de los beneficiarios.

Ahora bien, queda por analizar entonces: la posibilidad mejorar la calidad de vida y de salir de la pobreza, ¿depende sólo de la capacidad individual? ¿Hasta qué punto este concepto de

“corresponsabilidad” que implicaría el brindar al individuo las herramientas para mejorar el capital humano y que este busque la forma de salir de la pobreza con este no es desligarse de una responsabilidad de estado garante derechos que en otro momento fue asumido? En este sentido podríamos interpretar como sintomático de una concepción que responsabiliza más a los ciudadanos, la respuesta ante la responsabilidad de asegurar una alimentación saludable, donde sólo el 17% cree que es responsabilidad del estado asegurar las herramientas necesarias para acceder a este derecho.

Y finalmente: ¿hasta qué punto la tan venerada “libertad de elegir” el consumo otorga a los individuos una verdadera libertad?.

## **Consideraciones Finales**

Retomando el tratamiento que se impulsa desde los organismos internacionales a los desfavorecidos de la era global, a través de los planes de transferencia condicionados tan difundidos como modo de combatir la pobreza en los países subdesarrollados de América Latina observamos un cambio en la forma de inclusión social de países en donde habían primado gobiernos denominados populistas. En Argentina, por ejemplo, había primado desde mediados de la década del 40 hasta el 70 un estado proteccionista con gran impronta en los derechos del trabajador, y con el eje de inclusión centrado en la sustentación del mercado laboral.

Se asiste entonces al cambio desde un régimen de protección social asociado a la relación Capital- trabajo, que garantizaba la integración de la sociedad, hasta la configuración de un esquema subsidiario que reduce el rol del Estado como principal garante de derechos. Ahora el Estado brinda las herramientas para que los individuos accedan a un mayor capital humano y de esa manera recae en ellos la responsabilidad de insertarse en el mercado laboral. La condición de los individuos parece ser considerada como algo que depende de la capacidad humana: se reduce al mundo de lo individual. En este sentido es sintomática la categoría de “corresponsabilidad” con la que se denomina a los planes de transferencia condicionada.

Como advierte Gonzalez de la Rocha (2006), el hecho de que un programa colabore en mejorar el capital humano de los individuos no los hace responsables de toda la estructura en la que se encuentran ni les permite incluirse plenamente en la sociedad. Estos programas expresan en sus objetivos romper con el círculo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, Gonzalez de la Rocha nos habla en este sentido de reparar en cuál es el “umbral” del que se

parte en estas familias, para ver cuál es el cambio o progreso al que podrían aspirar obteniendo un plan de estas características. Existen elementos como las condiciones de la vivienda, las redes sociales con las que cuentan los integrantes del hogar, la composición del mismo, cuantos tienen una fuente de ingreso, pero también la regularidad de aquellas fuentes, el acceso a trabajos estables que van mucho más allá que un dinero que cubra condiciones básicas de alimentación y salud o un acceso a la educación. No quiere decir esto que no sea algo indispensable para una mejora en la calidad de vida, pero sí es importante considerar que de esto no se deriva necesariamente la “salida” de una condición semejante, inmersa en tanta vulnerabilidad, en sociedades tan fragmentadas. No parece pensarse en espacios genuinos de inclusión, debido a que la brecha abierta entre estos sectores y un mercado laboral que otorgue condiciones dignas es mucho más grande de lo que la planificación de estos programas parecen tener en cuenta cuando hablan de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza

Los discursos que enaltecen al individuo resuenan cada vez con mayor fuerza, el estado se reduce acompañado de toda una concepción de “empoderamiento” de los ciudadanos que pueden aumentar su capital humano y pueden consumir libremente lo brindado por la transferencia de dinero. Sin embargo debemos recordar que el empoderamiento y la responsabilidad parecen circular de la mano en los discursos de la nueva era global y expresados por los organismos internacionales.

Lo que encontramos aquí como trasfondo es una valoración de la libertad individual, de empoderar a los individuos y trasladarles la responsabilidad de “progresar” y alimentarse bien. Se trata de concepciones que la ideología neoliberalista ha instalado otorgando a la libertad un significado único e indispensable. Ahora bien, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación y la libertad para elegir el propio trabajo a las que tanto se anhela hoy van de la mano de una concepción que no es favorable para todos. Como describíamos anteriormente, hay países y sectores que no se benefician de tales libertades. Así lo señalaba Karl Polanyi (1954) y fue recuperado por Harvey (2005), “[estas libertades] son subproductos del mismo sistema económico que también es responsable de las libertades perversas...la libertad para explotar a los iguales, la libertad para obtener ganancias desmesuradas sin prestar un servicio conmensurable a la comunidad, la libertad de impedir que las innovaciones tecnológicas sean utilizadas con una finalidad pública, o la libertad para beneficiarse de calamidades públicas tramadas secretamente para obtener una ventaja privada”. El neoliberalismo confiere derechos y libertades a aquellos

«cuya renta, ocio y seguridad no necesitan aumentarse», dejando una miseria para el resto de nosotros. Así la competencia y la libertad del individuo destituyen a la igualdad

En los países subdesarrollados esta lógica y concepción se incorpora, ya no se da trabajo sino que se trata de dar “igual oportunidad” a partir de los planes condicionados que dan lo mínimo indispensable para vivir y garantizan la salud y educación de este ejército de reserva. El eje ya no está puesto en dar trabajo sino que eso pasaría a depender de la capacidad del individuo de maximizar sus recursos en una “igualdad de oportunidades” que gana sus comillas en la hipocresía de pensar que estos planes pueden sacar a la gente de la pobreza. Como explica Gonzalez de la Rocha (2006) se trata de planes que no hacen salir a la gente de su condición.

Se toma una concepción que responsabiliza a los individuos sin tener presente las condiciones estructurales que los lleva a encontrarse en tales situaciones. Como señala Cacace (2010), hay que ser conscientes de que la implementación de este plan no genera la erradicación de la pobreza en su totalidad. Sólo si la Asignación Universal por Hijo se acompaña de políticas que procuren una inserción de los beneficiarios al mercado laboral generando espacios genuinos de inclusión social se podrá disminuir de manera considerable y estable los índices de pobreza, indigencia y desigualdad social para lograr que no sea una solución paliativa que sigue extendiéndose en el tiempo sin brindar una solución efectiva y permanente. Si continua así indica Cacace (2010), podría convertirse en un instrumento de manipulación generando clientelismo político.

Si bien estas políticas cumplieron un importante rol en tiempos de crisis, a siete de recuperación de la economía e instalación de políticas de la transferencia de dinero en Argentina, debemos considerar un desafío para el Estado comenzar a pensar formas de inclusión reales que dejen de otorgar paliativos “beneficios” a “sectores desfavorecidos” y como si les diésemos favores para comenzar a hacerlos parte del mismo país, asumiendo que no estamos otorgando una estructura socioeconómica apta para que la gente pueda crecer más allá de su *capital humano*.

## Bibliografía

- Aguirre, P. (2004), Ricos flacos y gordos pobres. Buenos Aires: Editorial Capital Intelectual.
- Aguirre, P (2005), Estrategias de consumo: Qué comen los argenitos que comen. Buenos Aires: Editorial Miño y Davila.
- Agis E. Cañete C y Panigo D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Ceil- Piette/ CONICET. Documentos Publicados, en línea, disponible en: [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)
- Aguiar, Marcelo y Carlos Henrique Araujo (2002), “Bolsa-Escola. Educación para enfrentar la pobreza”, Brasilia, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Alucino, C. (2012), Una primera aproximación a las políticas de educación nutricional en provincias argentinas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de trabajo N° 90. Pp. 1-73
- Cacace A. (2010) Elementos de Evaluación de Planes Sociales desde una perspectiva de política pública
- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR). (2006). Projeto de avaliação do impacto do programa Bolsa Família – relatório analítico final. Belo Horizonte: Mimeo
- Chein, F., Andrade M. V, Ribas., R. P. (2006) Políticas de Transferência de Renda e Condição Nutricional de Crianças: uma Avaliação do Bolsa Família. Belo Horizonte: Mimeo
- Foucault Michel, Nacimiento de la Biopolítica, Fondo de Cultura Económica
- Gonzalez de la Rocha, M. (2006) Procesos Domésticos y Vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas y de los hogares con Oportunidad.
- González H, Varea A, Malpeli A. (2006). Evaluación de Impacto del Programa Plan Más Vida. Componente Nutricional. La Plata: Ministerio de Desarrollo Humano, Comisión de Investigaciones Científicas, Informe Final.
- Graeber David, (2001), Toward an Anthropological.Theory of Value. Palgrave, New York.
- Harvey D, (2005) Breve Historia del neoliberalismo, AKAL, Madrid
- Hernandez Sampieri, R., Fernández Collado, C, Baptista Lucio P.(1991); Metodología de la Investigación. McGraw-Hill. Interamericana. México, D. F. Primera edición
- Hornes M (2012) Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio antropología económica. Artículos seleccionados. Revista Debates Públicos.

- Karl Polanyi (1954). *The Great Transformation* [1944], Boston, Beacon Press.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progreso-Oportunidades de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lindert K, Linder A, Hobbs J , De la Brière B. *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. Documentos Publicados.
- 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*. Jun;135(6):1415-22.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009) "Asignación Universal por Hijo". Nota técnica perteneciente al Informe Económico N° 70.
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (MSAL) (2007). *Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de resultados*.
- Orden AB, Torres MF, Luis MA, Cesani MF, Quintero AF, Oyhenart EE. (2005). "Evaluación del estado nutricional en escolares de bajos recursos socioeconómicos en el contexto de la transición nutricional". *Archivo argentino de pediatría*.103: (205 – 205).
- 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". *Revista Española de Salud Pública*; 83: 85-97.
- Sassen Saskia, (2010), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Katz,
- Sassen Saskia, 2003, *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City*. New York, London, Tokyo
- Sen, A K., Kliksberg, B (2007). *Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Ediciones Deusto. ISBN 978-84-234-2583-9.
- Sen, A. (1982) *Pobreza y hambruna: un ensayo sobre el derecho y la privación*, Oxford: Clarendon Press.
- Simone C. y Madariaga A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de Cepal N° 95

Uauy R, Kain J. (2002) “The epidemiological transition: need to incorporate obesity prevention into nutrition programmes”. Public Health Nutrition. 5(1). A: 223-229.

Uauy R1, Albala C, Kain J (2001) “Obesity trends in Latin America: transiting from under- to overweight”. Journal of Nutrition. Mar; 131(3):893S-899S.

Anses (2013) “Una política revolucionaria cumple 4 años” Acerca de la AUH. Publicado en: <http://www.anses.gob.ar/blogdeldirector/archives/tag/asignacion-universal-2>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación(2015). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, En: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/pnsa/141>

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Plan Mas Vida. En: <http://www.mds.gba.gov.ar/ArticulacionTerritorial/masvida.php>

-ONU (1996). Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, En:<http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>

-ONU (1948) Declaración Universal de los Derechos humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), Paris. En: [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_file\\_file/declaracion\\_universal\\_derechos\\_hu manos.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_file_file/declaracion_universal_derechos_hu manos.pdf)

- FAO (1974). Conferencia Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma. En: <http://www.fao.org/about/es/>