

Editoriales CESNI

Asignaciones Familiares con carácter alimentario: un modelo alternativo para los programas de protección social

Sergio Britos
CESNI

Argentina está atravesando la crisis más larga y profunda de su historia, reflejada en más de 20 % de población desempleada, 20 millones de pobres y 10 millones de indigentes, con la más regresiva desigualdad en la distribución de ingresos en la población. El ingreso familiar per cápita de los hogares más ricos es 46,6 veces mayor que el de los más pobres.

El país está viviendo la paradoja de cosechas que representan records históricos -70 millones de toneladas- o niveles de superavit comercial de más de 15 mil millones de dólares mientras cerca de 15 millones de argentinos o algo más de 3 millones de hogares en franca situación de inseguridad o insuficiencia alimentaria (sus ingresos son insuficientes para adquirir la canasta básica, aún destinando a ella un 66% del presupuesto familiar).

El poder de compra de la población ha caído significativamente como resultado de una devaluación del 300% , una inflación media del 45% pero un crecimiento del precio de alimentos básicos de más del 70%.

La caída de los ingresos, por pérdida directa del empleo o por la mayor precarización del trabajo y el aumento de precio de los alimentos que componen la canasta básica son los principales responsables de la crisis en la seguridad alimentaria de la población pobre.

Ni siquiera la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar -\$ 150 pesos mensuales- ha demostrado capacidad para disminuir la indigencia (sí su intensidad en la franja de hogares con menores brechas de indigencia).

Mientras tanto, los programas alimentarios tradicionales -leche fortificada a través de centros de salud, distribución de cajas o bolsones de alimentos y crecimiento significativo de la red de comedores comunitarios además de los escolares- fueron reforzados por el Gobierno Nacional, a partir de refuerzos presupuestarios provenientes de la renta de los sectores más competitivos de la economía (exportadores) y de la reorientación de algunos préstamos del BID y del BIRF. Así se reforzaron programas como el de Emergencia Alimentaria (PEA), comedores comunitarios (FOPAR) y materno-infantil (PROMIN).

Con excepción de este último, que a partir del año 2000 distribuye leche fortificada a través de la red de 6000 centros de salud del país, el resto de los programas en sus formatos tradicionales: cajas, bolsones y comedores tienen un aporte marginal y nutricionalmente inadecuado en relación con las necesidades y la problemática de la población beneficiaria.

Esto es así porque las entregas de los programas a menudo son irregulares, en no pocas ocasiones vinculadas a criterios clientelistas en su distribución o permanencia (de beneficiarios) y a menudo insuficientes en términos de recursos: representan aproximadamente un 20 % del costo de la canasta básica de alimentos (para una familia pobre), no más de un 25 % del requerimiento calórico y aproximadamente un 15% de las recomendaciones de nutrientes como hierro, zinc o vitamina A. Estas cifras están

calculadas bajo el supuesto de que las entregas sean las que están establecidas en las normas de los propios programas, supuesto que no suele cumplirse con la regularidad establecida.

Desde una visión estrictamente nutricional, la calidad de la “canasta alimentaria” de los programas tradicionales es inversamente proporcional a las necesidades de la población más vulnerable, fundamentalmente los niños menores de 2 años y las mujeres embarazadas: las causas que generan sus problemas nutricionales más prevalentes: el retraso crónico de crecimiento y las deficiencias nutricionales propias de la desnutrición oculta (zinc, hierro, calcio, vitamina A) requieren una “canasta” de una densidad nutricional (calidad nutricional) que los programas tradicionales difícilmente pueden ofrecer.

En América Latina varios países han reorientado sus políticas públicas de combate a la pobreza y la inseguridad alimentaria dotándolos de instrumentos de transferencia directa de ingresos a la población pobre. Es el caso del programa PROGRESA (ahora Oportunidades) en México, Asignaciones Familiares (PRAF) en Honduras, Familias en Acción en Colombia y recientemente el programa Hambre Cero en Brasil.

En este último caso, la propuesta del Gobierno brasileño combina diferentes instrumentos entre los que se destacan cupones y tarjetas de débito para la compra de alimentos, becas escolares y programas de educación para el consumo de alimentos.

La transferencia directa de ingresos a familias pobres con hijos a cargo -como estrategia que reemplace gradualmente a los programas de entrega de cajas o bolsones y los comedores comunitarios más precarios-, en la persona de **la madre**, con **carácter alimentario** y contraprestaciones vinculadas al **cuidado de la salud propia y de los hijos** y la **asistencia a la escuela** puede constituir una política más eficaz y eficiente en la implementación del gasto público social.

Hay evidencia de que la madre, sea o no jefe de hogar es un sujeto más racional en la asignación del dinero y el cuidado de la alimentación de sus hijos. Hacerla titular de un ingreso con carácter alimentario para que ella decida qué comprar y donde hacerlo, además de constituir una estrategia más digna y segura que recibir una caja de alimentos o retirar comida de un comedor, puede conducir a la adquisición de una mejor “canasta” de productos que la que ofrecen los programas tradicionales.

Operativamente, una asignación familiar de estas características debería eludir los tradicionales mecanismos clientelistas y asistencialistas (alguien que dá o quita el beneficio), asegurando un derecho más que un beneficio, utilizando los bancos u oficinas de correo para la entrega de la transferencia y eliminando todo tipo de intermediación entre la madre y su cuenta bancaria y gradualmente, haciendo uso de **tarjetas de débito como instrumentos** para efectivizar las transferencias.

Las tarjetas de débito tienen el beneficio de aumentar la transparencia del programa, facilitar su monitoreo y evaluación continuas, restringir o diversificar el universo de productos adquiribles con la transferencia y escalar hacia otro tipo de prestaciones (adquisición de otros bienes de la canasta familiar o servicios vinculados a salud o educación).

La implementación de un sistema basado en el uso de tarjetas de débito no puede ser universal y debe ser gradual. En una primer etapa debe explorarse su utilización conjunta con otros instrumentos como vouchers o cupones alimentarios o en algunos casos transferencia directa de dinero (efectivo).

Para fortalecer el carácter alimentario de las asignaciones familiares, el programa debe acompañarse de una estrategia de educación alimentaria y orientación para la compra de alimentos. Para esto, CESNI está elaborando un programa basado en el concepto de **Mejor Compra de Alimentos**, traduciendo el conocimiento nutricional en formas prácticas y participativas de comer lo mejor posible al mínimo costo.

¿ Porqué una transferencia de ingresos a las familias pobres con hijos a cargo ?

El Sistema de **Asignaciones Familiares** vigente incluye un complemento al salario por conceptos como hijo, ayuda escolar, nacimiento, etc. El 90% de sus erogaciones (unos 1800 millones de pesos) corresponden a la asignación por hijo. El sistema se basa en la recaudación de un impuesto sobre el salario, pero en los últimos años y por su progresivo desfinanciamiento contribuyen al fondo recursos tributarios generales, recaudados de los impuestos pagados por toda la sociedad.

Toda la población termina aportando a un sistema que solo cubre a los hijos de trabajadores formales. Mientras tanto, los hijos de los 6,4 millones de trabajadores informales, en negro o desocupados -la mayor parte de los pobres- no cuentan para el sistema, aunque aportan a él por ejemplo a través del IVA que grava los alimentos que consumen.

¿ porqué entonces -si toda la sociedad contribuye al fondo de asignaciones familiares- no universalizar las prestaciones por hijo, extendiendo su cobertura a todos los hogares con menores, independientemente de la posición laboral, formal o no, de sus padres ?

La asignación por hijo debería ser un derecho de todo niño y nuestra propuesta en la emergencia es que ese monto constituya la base del sistema de transferencia de ingresos con carácter alimentario y que se plantee como la continuidad o salida del actual Plan Jefas y Jefes de Hogar.

Es de esperar que muchos de sus actuales beneficiarios se incorporen progresivamente al mercado laboral formal, pero seguramente una buena proporción mantendrá por algún tiempo su condición de desempleado o trabajador no formal y por lo tanto excluido del sistema vigente de asignaciones familiares.

El **Programa de Asignaciones Familiares** y la estrategia de **educación alimentaria y orientación para la compra de alimentos** deben estar fuertemente articulados con otras dos estrategias indispensables en la actual emergencia y en los próximos años: una política de salud materno-infantil que priorice la atención primaria y fortalezca las acciones de prevención y cuidado en el eje: mujer en edad fértil-embarazo y parto-lactancia-primeros tres años de vida y un programa de alcance universal para la promoción de pautas de estimulación oportuna y cuidado infantil, que fortalezca las capacidades de las propias familias para estimular y acompañar el desarrollo de sus hijos.