

DOCUMENTO DE TRABAJO N°90  
MAYO DE 2012

## Una primera aproximación a las políticas de Educación Nutricional en las provincias argentinas

CAROLINA AULICINO

Esta investigación se realizó bajo la dirección y supervisión del Dr. Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social de CIPPEC, en el marco del proyecto "Políticas alimentarias de las provincias argentinas: ¿Cuáles son las lecciones aprendidas? (2011-2012)".

# Índice

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Marco conceptual y analítico: políticas alimentarias en la Argentina .....</b>	<b>7</b>
El estado de la desnutrición en el mundo .....	7
Primeras iniciativas globales en políticas alimentarias .....	8
La nutrición desde la perspectiva del derecho .....	9
Los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	9
Historia y presente de las políticas de seguridad alimentaria en Argentina .....	10
Modalidades de intervención y evaluaciones nutricionales en Argentina .....	13
La educación alimentaria nutricional .....	15
En síntesis... ..	16
<b>Las políticas de seguridad alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	<b>18</b>
Cobertura y prestaciones .....	18
Inserción institucional y modalidad de gestión .....	21
Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en CABA.....	23
<b>Las políticas de seguridad alimentaria en Misiones .....</b>	<b>26</b>
Cobertura y prestaciones .....	27
Inserción institucional y modalidad de gestión .....	31
Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en Misiones .....	34
<b>Las políticas de seguridad alimentaria en Salta .....</b>	<b>37</b>
Cobertura y prestaciones .....	37
Inserción institucional y modalidad de gestión .....	40
Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en Salta.....	41
<b>Las políticas de seguridad alimentaria en Santa Fe.....</b>	<b>43</b>
Cobertura y prestaciones .....	43
Inserción institucional y modalidad de gestión .....	46
Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en Santa Fe .....	47
<b>Algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas .....</b>	<b>51</b>
La Agencia Santafecina de Seguridad Alimentaria: un innovador órgano rector y coordinador en materia de educación nutricional (Provincia de Santa Fe) .....	51
Ciudadanía Porteña: El reto de realizar acciones de educación nutricional en programas de gran escala (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).....	53

El Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS): una herramienta para mejorar la eficiencia y la transparencia de los programas de seguridad alimentaria.....	54
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>57</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>58</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>69</b>

## **Índice de cuadros y gráficos**

<b>Gráfico 1.</b> Personas desnutridas en el mundo, evolución 1970-2007 .....	8
<b>Gráfico 2.</b> Hogares titulares según monto de la prestación pagada en marzo de 2012, en pesos.....	18
<b>Gráfico 3.</b> Nivel de satisfacción de los usuarios, en porcentajes.....	52
<b>Tabla 1.</b> Variación de las prestaciones según grupo familiar, en pesos, 2011.....	38
<b>Tabla 2.</b> Alimentos permitidos y prohibidos en la Tarjeta Única de Ciudadanía.....	45

## Resumen Ejecutivo

La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes y nutritivos. Al igual que la mayoría de los problemas sociales, la problemática alimentaria es multidimensional. Encontrarse frente a una situación de inseguridad alimentaria puede deberse tanto a la carencia de alimentos como a un uso inadecuado de los mismos al interior de los hogares. En este sentido, las intervenciones de educación nutricional cumplen un rol central y pueden potenciar –al propender a una nutrición más adecuada y rica– todas las intervenciones que se realicen.

Las políticas de seguridad alimentaria contribuyen a evitar que estas situaciones de inseguridad alimentaria se presenten. En la Argentina, son implementadas, principalmente, por los gobiernos provinciales, con fondos propios y otros que les transfiere el Estado nacional. Por eso, el mapa de políticas de seguridad alimentaria que efectivamente se implementan en el territorio argentino es extremadamente heterogéneo y fragmentado.

En este contexto se desarrolló el proyecto Políticas alimentarias de las provincias argentinas: ¿Cuáles son las lecciones aprendidas? (2011-2012) cuyo objetivo principal es contribuir al fortalecimiento de las políticas y programas alimentarios en las provincias argentinas, con un fuerte foco en el componente de educación alimentaria. Para eso, se tuvo en cuenta la amplia heterogeneidad en las modalidades de implementación de estas políticas en los niveles subnacionales y se analizaron cuatro jurisdicciones: Misiones, Salta, Santa Fe y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, elegidas tanto por su representatividad geográfica y política como por las estrategias nutricionales desarrolladas.

La investigación consistió en un relevamiento, identificación y sistematización de estas estrategias, con el objetivo final de identificar lecciones aprendidas. Este documento presenta los resultados encontrados y las conclusiones a las que se arribó. También brinda más información sobre tres intervenciones que fueron identificadas como “buenas prácticas”: la base de datos: las intervenciones de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), las prácticas de educación nutricional del programa “Ciudadanía Porteña” de la Ciudad de Buenos Aires y el Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS) de la provincia de Salta. Su selección tiene en cuenta la multidimensionalidad de la problemática alimentaria y la consiguiente necesidad de alcanzar abordajes integrales.

El análisis realizado confirma la heterogeneidad en materia de políticas de seguridad alimentaria entre las distintas jurisdicciones del país. Estas diferencias parecen deberse más a las capacidades de gestión de las provincias que a las necesidades en materia de situación social de las poblaciones. Las intervenciones de educación nutricional parecen seguir también este patrón. A su vez, fue posible identificar un consenso entre las autoridades entrevistadas respecto de la necesidad, y los beneficios que devienen de, implementar intervenciones en materia de educación nutricional en el marco de las políticas de seguridad alimentaria. Sin embargo, aún quedan desafíos por delante, tanto en materia de educación alimentaria como de integralidad de las políticas.

## **Agradecimientos**

La autora reconoce muy especialmente los aportes realizados por Pedro Kremer en la elaboración del marco teórico, por Gala Díaz Langou en la elaboración de documentos de trabajo previos, en la revisión del presente informe y en las recomendaciones realizadas. También agradece especialmente a Javier Cicciaro y Paula Forteza por su colaboración en el trabajo de campo y en la sistematización de la información relevada. A su vez, agradece a Fabián Repetto por la revisión de los informes y las recomendaciones realizadas, y a los entrevistados por su tiempo y predisposición.

## Introducción

Desde una mirada global, se produce en el mundo una cantidad de alimentos que podría satisfacer las necesidades de la totalidad de la población. Sin embargo, y tal como sucede en otros ámbitos, la distribución de esos alimentos no resulta lo suficientemente justa como para asegurar que cada individuo disponga de su parte y en función de sus necesidades. Resultados de esto son la inseguridad alimentaria, y el hambre: aproximadamente un 13% de la población mundial experimenta algún grado de desnutrición (FAO, 2010). En Argentina, de acuerdo a los resultados alcanzados por la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2005), el bajo peso (menor peso para la talla) y la desnutrición crónica (menor talla para la edad) son las principales deficiencias nutricionales a nivel nacional, mientras que la obesidad se presenta como una problemática en ascenso y la anemia continúa siendo una preocupación (en especial en niños menores de 2 años). La problemática de la desnutrición afecta las capacidades de las personas para mantener funciones fisiológicas naturales como el crecimiento, la gestación, la lactancia, la capacidad de aprendizaje, el trabajo físico y la resistencia y recuperación frente a la enfermedad. Por su parte, la obesidad implica un estado de malnutrición en el cual las personas no necesariamente cuentan con los componentes necesarios para sostener y desarrollar su salud.

Las problemáticas derivadas de estas situaciones han sido objeto de políticas públicas en todo el mundo, si bien no siempre han sido efectivas. En nuestro país, las primeras experiencias se remontan a fines del siglo XIX y fueron evolucionando hasta contar, en 2003, con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, sancionado en un contexto de crisis que agravó la profundidad de la problemática alimentaria en Argentina. El modo de implementación de este Programa, que realiza transferencias de fondos a las provincias para el apoyo de sus programas alimentarios, ha derivado en una gran heterogeneidad en la manera en que son encaradas las políticas alimentarias en cada jurisdicción.

En este contexto, el proyecto en el que se enmarca el presente documento busca aportar al conocimiento sobre políticas alimentarias centrándose en el componente de educación alimentaria, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las políticas y programas alimentarios de cuatro jurisdicciones argentinas: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Misiones, Salta y Santa Fe, en las cuales se relevará información respecto a sus políticas de seguridad alimentaria buscando identificar buenas prácticas. La selección de estas provincias responde a un criterio de representatividad de las mismas en relación con el país.

El documento se estructura en seis secciones más tres anexos. En el primer capítulo se presenta un marco conceptual y analítico sobre las cuestiones de seguridad alimentaria, aclarando los principales conceptos, la situación alimentaria en el mundo y en nuestro país así como las principales políticas que se han implementado. En las siguientes cuatro secciones se presenta la información conseguida acerca de a las políticas alimentarias de las cuatro jurisdicciones seleccionadas, respecto tanto a la cobertura que las mismas alcanzan y las prestaciones que otorgan, como a su inserción institucional y modalidad de gestión. Además, en un posterior apartado se especifican las intervenciones en materia de educación alimentaria-nutricional que ha sido posible identificar en cada jurisdicción. Finalmente, en el sexto capítulo se analizan tres intervenciones en particular, una de la Provincia de Santa Fe, otra de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una de la Provincia de Salta, que han sido posible caracterizar como “buenas prácticas” y se presentan unas breves reflexiones finales.

El trabajo de investigación fue realizado siguiendo una metodología de naturaleza cualitativa. Se ha recabado información tanto de fuentes secundarias (información disponible en páginas web institucionales y medios de comunicación) como primarias (entrevistas realizadas a los principales responsables de la política alimentaria en cada jurisdicción). En todos los casos, se ha priorizado un enfoque basado en la identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas con foco en la educación alimentaria-nutricional. En el Anexo de este trabajo se

presenta el formulado utilizado para la identificación de buenas prácticas, así como la información recabada respecto a aquellas intervenciones que han sido identificadas como tales.

## **Marco conceptual y analítico: políticas alimentarias en la Argentina**

La producción mundial de alimentos podría satisfacer las necesidades de todos los habitantes de La Tierra. Sin embargo, y tal como sucede en otros ámbitos, la distribución no resulta lo suficientemente justa como para asegurar que cada individuo disponga de su parte y en función de sus necesidades. La inseguridad alimentaria y el hambre son el resultado de esta inequidad. El hambre, y los problemas que a él se asocian –desnutrición, enfermedades e, incluso, la muerte– son objeto de políticas públicas en todo el planeta. Estas políticas se denominan actualmente **políticas de seguridad alimentaria**.

Antes de avanzar, resulta conveniente aunar criterios sobre algunas definiciones asociadas al problema del hambre y la desnutrición. En este sentido, tomaremos algunas definiciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), las que se presentan a continuación.

### **Inseguridad alimentaria**

Situación en que las personas carecen de acceso garantizado a la cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos tanto para el crecimiento y desarrollo normales como para llevar una vida activa y saludable. Puede ser crónica, estacional o transitoria. Sus causas son múltiples: falta de alimentos, poder adquisitivo insuficiente, distribución inapropiada o uso inadecuado de los alimentos al interior del hogar. La inseguridad alimentaria, condiciones de salud y saneamiento deficientes, así como las prácticas inadecuadas relativas a cuidados sanitarios y alimentación, son las principales causas de una baja condición nutricional.

### **Seguridad alimentaria**

Se basa en cuatro pilares: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades de energía y preferencias alimentarias para una vida activa y sana.

### **Desnutrición**

Ingesta de alimentos insuficiente como para satisfacer las necesidades de energía alimentaria de manera continua. Desnutrición es un término genérico que indica la carencia de todos o algunos de los elementos necesarios para la salud humana. El Programa Mundial de Alimentos la define como una condición en la que el estado físico de un individuo se deteriora hasta el punto de no poder seguir manteniendo funciones fisiológicas naturales (como crecimiento, gestación, lactancia, la capacidad de aprendizaje, el trabajo físico, etc.) así como la resistencia y la recuperación frente a la enfermedad.

### **Malnutrición**

Hace referencia a una nutrición inadecuada. Abarca la hipernutrición y la desnutrición, y contempla la calidad y cantidad de alimentos (escasez o exceso de alimentos y acceso a alimentos inadecuados). Aumenta el riesgo de contraer enfermedades y de muerte prematura.

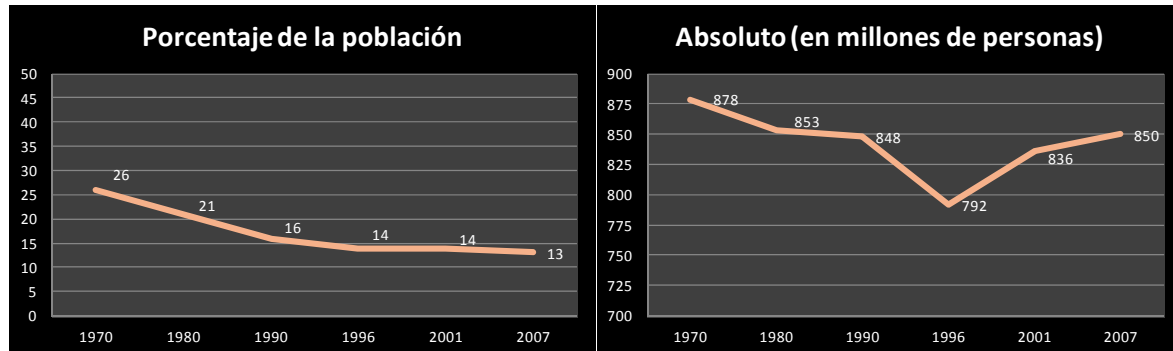
## **El estado de la desnutrición en el mundo**

Aproximadamente, un 13 % de la población mundial presenta algún grado de desnutrición. Este dato merece al menos dos aclaraciones. *En primer lugar*, si bien la proporción de desnutridos en el mundo muestra una tendencia negativa (cuya pendiente se ha estancado en los últimos años), la cantidad de desnutridos no refleja una tendencia en esa dirección ya que la



población mundial continúa aumentando. Así, el planeta no ha logrado en los últimos 50 años reducir a menos de 800 millones la cantidad de desnutridos en el mundo. Las figuras de abajo ilustran esta evolución.

**Gráfico 1. Personas desnutridas en el mundo, evolución 1970-2007**



Fuente: FAO, 2010.

*En segundo lugar*, debe mencionarse que las brechas en los indicadores de desnutrición en el mundo, entre regiones y entre países, continúan resultando alarmantes, con naciones en África que presentan valores de población desnutrida superiores al 60% (Eritrea y Burundi), frente a valores menores al 5 % en la mayoría de los países de Europa Occidental.

### Primeras iniciativas globales en políticas alimentarias

Ante esta situación, cabe preguntarse qué intervenciones y estrategias fueron promovidos por la comunidad internacional para reducir el daño y las muertes causadas por la desnutrición.

En los inicios de la década de 1950, organismos como la Organización Mundial de la Salud, UNICEF, y FAO, se preocuparon por colaborar con los gobiernos miembro para mejorar el estado nutricional de sus poblaciones. Para ello, se instrumentaron dos tipos de programas. *Por una parte*, se crearon y fortalecieron los servicios de nutrición y alimentación en el seno de las estructuras burocráticas de los Estados. *Por otra parte*, se implementaron acciones de ayuda directa a la población que necesitaba alimentos. Existe actualmente cierto consenso en que ninguna de estas dos estrategias fue efectiva para reducir la desnutrición.

Luego, en el año 1957, UNICEF decidió extender los programas de ayuda financiera y material hacia actividades de nutrición de mayor envergadura. Entre las acciones que recibieron apoyo financiero y técnico pueden mencionarse encuestas nutricionales; capacitación del personal de salud; educación nutricional directa a familias; promoción de huertas escolares y comunitarias; y el fomento de la agricultura, la piscicultura y del consumo de alimentos complementarios enriquecidos con hierro, yodo y vitaminas. A estos programas se los denominó inicialmente "Programas Ampliados de Nutrición". Actualmente, se los designa "Programas de Nutrición Aplicada" y son definidos como "...un tipo amplio de actividades educacionales coordinadas entre los Ministerios de Agricultura, Sanidad, Educación y otras instituciones interesadas en este tipo de problemas y destinados a mejorar la producción, el consumo y la distribución de los alimentos para favorecer a las pequeñas colectividades y en especial a las padres y a los niños de las zonas rurales".

Entre los aportes que este tipo de programas hicieron al entendimiento general sobre el abordaje de la desnutrición en distintas partes del mundo, debe mencionarse la incorporación

necesaria de diagnósticos nutricionales con anterioridad a la definición de los planes de acción a implementar. La falta de estos diagnósticos previos pudo haber sido un causal de varias medidas fallidas implementadas con anterioridad, en las que el diagnóstico se realizaba a muchos kilómetros del lugar afectado y se diseñaban intervenciones no viables o inaceptables por las sociedades a las que iban destinadas.

### **La nutrición desde la perspectiva del derecho**

Como insumo para las políticas globales mencionadas, el derecho al alimento fue reconocido como derecho humano básico en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948. El Artículo 25, al mencionar el derecho al estándar de vida digno, refiere que “...*Todos tienen el derecho a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar propio y de su familia, incluyendo los alimentos...*” Luego, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) y otros acuerdos internacionales (CEDAW<sup>1</sup>, 1979; CRC<sup>2</sup>, 1989) ratificaron el posicionamiento.

Al día de hoy, 160 Estados, incluida la Argentina, ratificaron la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, en su artículo 11, afirma la existencia del *derecho fundamental de cada individuo a ser libre del hambre*. Sin embargo, hallarse libre del hambre no implica necesariamente el *derecho a la alimentación*, sino que refiere a un mínimo elemental que debe ser asegurado a cada ser humano. El derecho a la alimentación fue definido por el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como un derecho que se ve realizado cuando “...*cada hombre, mujer y niño, solo o en comunidad, tiene acceso físico y económico sostenido a alimentos adecuados para sus necesidades...*”. Se trata de una mirada basada no solo en la reducción o prevención del hambre, sino también en asegurar salud y bienestar; el texto afirma que el derecho a la alimentación se sostiene en dos elementos básicos: la disponibilidad y la accesibilidad.

La responsabilidad primaria del cumplimiento del derecho a la alimentación recae sobre los Estados. Ellos tienen tres categorías de obligaciones: respetar (no tomar medidas que restrinjan el acceso existente), proteger (asegurar que las acciones y emprendimientos de los individuos no resultan en restricción de alimentos a otros) y cumplir (ocuparse activamente de facilitar y proveer acceso seguro a alimentos a la población que no los pueda obtener, a través de las políticas y acciones que resulten necesarias).

### **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

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

El *primero* de estos objetivos fundamentales refiere a “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” y recoge entre sus metas reducir a la mitad –entre 1990 y 2015– el porcentaje de personas que padecen hambre. Este objetivo proviene de un evento anterior, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), donde se acordó incrementar los esfuerzos para “Reducir

---

<sup>1</sup> Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

<sup>2</sup> Convención sobre los derechos del niño.

a la mitad el número de personas subnutridas del mundo para el año 2015". En términos más generales, esta Cumbre encuadró la seguridad alimentaria mundial en un contexto amplio, con un plan de acción constituido por 27 objetivos que abarcan a la mayoría de los sectores que contribuyen a la seguridad alimentaria en todos los niveles.

A tan solo cinco años de la fecha límite para evaluar el cumplimiento de la meta, el Informe de Desarrollo de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas (2010) refleja una muy baja chance de cumplimiento. Si bien entre 1990 y 2000 la reducción de la desnutrición tuvo avances promisorios, la situación se estancó a partir del 2000 por problemas relacionados no tanto con la disponibilidad de alimentos, como con la volatilidad e incremento de sus precios, lo que dificultó el acceso a los mismos especialmente en la región africana.

## **Historia y presente de las políticas de seguridad alimentaria en Argentina**

Las primeras experiencias relacionadas con la seguridad alimentaria en la Argentina se organizaron, principalmente, en torno a comedores escolares, con orígenes que se remontan a fines del siglo XIX y principios del siglo XX<sup>3</sup>. En 1930, surgieron las ollas populares como una modalidad de asistencia que reflejaba una situación local y global, como lo era la crisis económico-financiera.

En 1936, la Ley Palacios<sup>4</sup> crea la Dirección de Maternidad e Infancia en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objetivo de disminuir la mortalidad infantil y mejorar las condiciones de desarrollo del niño y de la madre. Entre las funciones asumidas se encontraba la promoción de la lactancia materna y la entrega de leche. Así, en 1937 se crea el Programa Materno Infantil (PMI), pionero en la región, cuyo componente alimentario consistía en la entrega de leche a embarazadas y niños menores de dos años<sup>5</sup>. Su objetivo final era asegurar la atención de salud a embarazadas y niños pequeños y fue aplicado en todo el país con excepción de la Ciudad de Buenos Aires (Ierullo, 2010).

Ya en los años setenta, los programas alimentarios basados en la distribución de alimentos se generalizaron de la mano de las políticas desarrollistas, impulsadas en el contexto de la "Alianza para el Progreso" por la administración Kennedy en Estados Unidos. Sin embargo, este impulso se vio abruptamente detenido hacia fines de esa década con la clausura del Instituto Nacional de Nutrición por el gobierno militar. Poco tiempo antes, esa gestión dictatorial había ratificado la Estrategia de Atención Primaria de la Salud en Alma Ata, ex Unión Soviética (1978), en la que se postulaba que la nutrición y el cuidado de la población materno-infantil eran algunas de las actividades esenciales de esa estrategia.

Con el retorno de la democracia, las políticas alimentarias se reactivaron: inicialmente, a través del Programa Alimentario Nacional de 1984<sup>6</sup> (PAN), cuya acción principal fue la entrega de cajas de alimentos secos a la población en riesgo nutricional (las cajas cubrían un 30 % de las necesidades nutricionales de las familias)<sup>7</sup>. Es decir, este Programa no implicaba un abordaje integral de la problemática alimentaria, la cual incluye acciones de educación alimentaria nutricional, si bien constituyó una innovación ya que no existían hasta el momento programas

---

<sup>3</sup> En el año 1906 se instala el primer servicio de "Copa de Leche" en la escuela 14 del Distrito Escolar N.1

<sup>4</sup> Ley N. 12.341 de 1936

<sup>5</sup> La gestión de dicho componente fue centralizada hasta 1992, siendo el gobierno nacional quién realizaba las compras de leche fortificada y las distribuía en los hospitales del país.

<sup>6</sup> Creado por Ley N.23.056, sancionada y promulgada en marzo de 1984.

similares en el país en cuanto a su modalidad y escala — alcanzaba al 20 % de la población total del país (Ierullo, 2010) —. Además, se proponía como una política coyuntural y provisoria (el Congreso estableció su duración en dos años, con posibilidad de extensión bajo su aprobación) y fue criticada por su falta de efectividad en la modificación de las condiciones de acceso a los alimentos en el largo plazo (Ierullo, 2010).

Con la crisis económica de 1989 las ollas populares y los comedores comunitarios se multiplicaron. En esos tiempos, el PMI, el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO)<sup>8</sup>, el Programa Social Nutricional (PROSONU)<sup>9</sup> y el PAN fueron el núcleo de las políticas alimentarias del Estado.

Con respecto a la evaluación de estas iniciativas, en 1985 el Ministerio de Salud y Acción Social estableció un convenio con el Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES) de la Organización de Estados Americanos (OEA) destinado a evaluar los impactos nutricionales y educacionales del programa de comedores escolares. Esta fue la primera evaluación de un programa alimentario realizada en Argentina. Entre los resultados se identificó que los menús ofrecidos contaban con una marcada insuficiencia calórica y de micronutrientes en relación con las necesidades por sexo y edad de los titulares. Por otra parte, se observó una débil presencia institucional del nivel nacional y una alta discrecionalidad de cada centro comunitario a la hora de definir productos y formas de preparación de los alimentos, lo que limitaba el impacto nutricional de la asistencia.

En los noventa, los programas adquirieron el tono que signó la época en todos los campos de la política pública: la focalización poblacional y la descentralización de la gestión. El PAN fue interrumpido y reemplazado por los Bonos Solidarios de Emergencia, que consistían en la distribución de bonos a las familias para la compra de alimentos (Ierullo, 2010). La Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación descentralizó la distribución de leche hacia las provincias y el Programa Materno Infantil transfirió los fondos a las jurisdicciones, que se encargaban de comprar la leche que era distribuida en los Centros de Salud a mujeres embarazadas y a mujeres con niños de dos a seis años. Quienes no estaban incluidos en este tipo de cobertura asistían a comedores comunitarios que recibían apoyo de los programas PROSONU y PROSOCO. Estos programas también fueron transferidos a las provincias y dejaron de existir como tales en los primeros años de la década, lo que afectó y condicionó la regularidad de los aportes a los centros comunitarios y escolares, por lo que se instrumentó nuevamente el apoyo nacional desde el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)<sup>10</sup>, del Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI)<sup>11</sup> y del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)<sup>12</sup>. Por su parte, el Programa de Apoyo Solidario a

---

<sup>8</sup> Este Programa fue implementado en 1989 con el objetivo de financiar comedores comunitarios.

<sup>9</sup> Fue creado en 1972 y financió comedores escolares en instituciones educativas primarias. Su objetivo último consistía en mejorar el rendimiento escolar mediante el mejoramiento nutricional y su gestión fue descentralizada (transferencias a provincias). En 1982 se suma un componente de financiamiento a comedores infantiles, que cubre a la población de 2 a 5 que no estaba cubierta por el PMI o los comedores escolares (Ierullo, 2010).

<sup>10</sup> Creada en 1993, constituye una política focalizada que interviene sobre la población materno-infantil de las áreas urbanas con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, Río Negro, Santa Fe y Tucumán. Convivió con el PMI de manera desarticulada y una de sus principales líneas de acción fue el apoyo financiero para la compra de leche fortificada (Ierullo, 2010).

<sup>11</sup> Iniciado en 1996, uno de sus objetivos fue ayudar a las provincias a utilizar mejor los fondos PROSOCO-PROSONU y apoyar a las familias mediante la entrega de módulos de complementación alimentaria (Ierullo, 2010).

<sup>12</sup> Fue implementado en 1995 con el objetivo de fortalecer institucionalmente a las organizaciones de la sociedad civil, incluye el financiamiento de proyectos relacionados con la asistencia alimentaria (Ierullo, 2010).

Mayores (ASOMA) se focalizó en la atención de los adultos mayores sin cobertura social mediante la entrega de módulos alimentarios y medicamentos.

En cuanto a la evaluación de estas iniciativas, el PROMIN volvió a realizar relevamientos entre los años 1993 y 1998. Las conclusiones sobre el desarrollo del programa de comedores escolares fueron coincidentes con la evaluación de una década atrás.

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

Luego de dicha crisis, en el marco de la emergencia alimentaria nacional, se creó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), que profundizó la descentralización de las políticas de intervención alimentaria hacia las provincias. La compra de leche fue la excepción, ya que volvió a ser responsabilidad del nivel nacional; las jurisdicciones solo eran responsables de su distribución.

En 2003, el PEA mutó en el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) creado por la Ley 25724. Esto se dio en un contexto marcado por la difusión de varios casos de muertes por desnutrición, especialmente en niños y niñas, que motivó a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil y grupos de medios de comunicación a poner en marcha, en septiembre de 2002, una campaña destinada a atender “El hambre más urgente”. Su objetivo se centraba en obligar al Estado a garantizar alimentación y nutrición para los niños menores de cinco años y para las madres en período de lactancia o embarazadas. En solo dos meses se consiguió el 1,5 % del padrón electoral en 17 distritos y se juntaron 1 200 000 firmas aproximadamente; lo cual permitió la presentación del proyecto de Ley por iniciativa popular. La Ley fue finalmente aprobada el 23 de enero de 2003.

Si bien el programa continúa realizando transferencias de fondos a las provincias para el apoyo de comedores escolares y organizaciones sociales que brindan asistencia alimentaria, su principal innovación frente a las estrategias anteriores se encuentra en la promoción y utilización de tarjetas magnéticas a las que el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos a elección del titular. Los destinatarios 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. Esta modalidad, que ya se desarrollaba exitosamente en algunas provincias, favorece la autonomía en la selección de los alimentos y el acceso a productos frescos, como carnes y vegetales. Además, promueve la comensalidad familiar.

El PNSA desarrolla también otros programas que complementan estas líneas de acción: (Familias y Nutrición, Abordaje Comunitario, Pro-Huerta), entre ellos, el Programa de Nacional de Educación Alimentaria Nutricional, que trabaja en la capacitación de técnicos y destinatarios del PNSA con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable. La capacitación adopta la forma de talleres organizados en diferentes módulos, y busca rescatar los saberes previos como punto de partida para lograr conocimientos a partir de una postura crítica sobre los preconceptos y conductas vigentes. Esencialmente, se espera que los conocimientos no lleguen como “entregados” por parte de quienes portan el saber, sino que surjan y se consoliden desde una valoración crítica de las costumbres actuales, valorando y rescatando lo antecedente. Esta postura se basa en la experiencia sobre el modo en que estos

conocimientos llegan a transformarse en hábitos y conductas de una forma más efectiva y sostenible.

## **Modalidades de intervención y evaluaciones nutricionales en Argentina**

Las dos modalidades principales de intervención en políticas alimentarias, hasta hace pocos años, fueron la distribución de cajas de alimentos secos y el apoyo a comedores (barriales, comunitarios, escolares). Ambas modalidades presentan una serie de desventajas y complejidades que se manifestaron en las primeras evaluaciones nutricionales realizadas en el país. En el caso de las modalidades de provisión directa a través de cajas de alimentos (el prototipo fue el PAN, que alcanzó a más de 1.3 millones de familias) radicaban en la composición de sus contenidos, dado que abundaban en alimentos pasibles de ser envasados, conservados y trasladados (fideos, arroz, polenta y otros hidratos de carbono con un alto contenido calórico), pero deficitarios en proteínas y micronutrientes esenciales como el hierro, el zinc y el calcio, entre otros. Los efectos nutricionales de este desbalance son la desnutrición oculta y la obesidad. Otras desventajas de esta modalidad son el efecto dilución, en el que una caja es compartida por muchos habitantes de un mismo hogar y se reduce significativamente el aporte para cada uno, y los problemas derivados de la irregularidad en los envíos. Un tercer problema, presente en mayor o menor medida, es el de los intermediarios político-partidarios que mediaban en la entrega de estos bienes.

En el caso de los comedores, una de las principales desventajas radica en la incorrecta selección de los alimentos: la idea de economizar recursos puede desembocar en una preparación monótona de alimentos de bajo aporte nutricional. Por preparación monótona se entiende al uso repetido de productos por ser estos más económicos, más sencillos de cocinar o más rendidores en términos de capacidad para resolver el hambre inmediata. Se trata, en general, de productos derivados de las harinas (panificados, pastas, arroz, polenta) y preparados con base en verduras hervidas (papa, zapallo, batata y calabaza). Todos estos alimentos tienen en común la alta carga de hidratos de carbono y la insuficiente concentración de micronutrientes como el hierro, las vitaminas y otros minerales. Por otra parte, si los responsables carecen de los conocimientos necesarios para preparar las comidas se puede desaprovechar el potencial nutricional de algunos alimentos. Esto incluye cocinar de más o de menos, descartar componentes, refrigerar o condimentar en forma inapropiada, por ejemplo). Por último, los comedores comunitarios implican la pérdida del espacio familiar u hogareño que acompaña a la alimentación.

Si bien la historia de las políticas y programas alimentarios en Argentina es extensa, no sucede lo mismo con la evaluación de esas iniciativas. Como se mencionó anteriormente, la primera evaluación a nivel nacional se realizó en la década de los ochenta y tuvo como principal objetivo relevar aspectos relacionados con la efectividad de los comedores escolares y comunitarios. No fue, de hecho, una evaluación nutricional, sino que fue principalmente de tipo institucional sobre los efectores de la política de asistencia. Los resultados pusieron de manifiesto las debilidades mencionadas anteriormente que seguramente afectaban el impacto nutricional de los alimentos provistos, ya sea por su selección como por su preparación.

Las evaluaciones nutricionales pueden incluir diferentes aspectos, con distinto grado de complejidad y de costos. Existen los relevamientos basados en encuestas nutricionales en las que se relevan cantidad y calidad de los alimentos consumidos, lo que permite realizar cálculos sobre la suficiencia y calidad de los nutrientes incorporados. A su vez, existen los relevamientos antropométricos en los que además se toman medidas de peso y talla, y asocian la información sobre el consumo a los resultados que se evidencia en dichos parámetros físicos. Estas encuestas permiten realizar diagnósticos de desnutrición aguda, crónica, sobrepeso, y obesidad.

Finalmente, pueden realizarse evaluaciones que incluyan parámetros bioquímicos, para detectar alteraciones no manifiestas en la antropometría, pero de gran relevancia nutricional. Estos estudios resultan más complejos y costosos (requieren extracción de muestras de sangre), pero permiten determinar la presencia de desnutrición oculta, que incluye anemia, carencias de calcio, ácido fólico, zinc, vitamina A, vitamina C, y otros micronutrientes.

Entre los ochenta y los noventa, se realizaron relevamientos con parámetros antropométricos y bioquímicos en diferentes jurisdicciones, Todos ellos fueron parciales en tanto no involucraban población general (principalmente se desarrollaron sobre niños), y se realizaron en medios geográficos específicos. Algunos ejemplos son el estudio nutricional realizado en Misiones (1985), Tierra del Fuego (1994-1996), Provincia de Buenos Aires (NUTRIABA, 1999) y Ciudad de Córdoba (2000). La única iniciativa de representatividad nacional fue la Encuesta Antropométrica en Población Materno-infantil realizada por el PROMIN en 1996 sobre titulares del programa en las provincias.

Los resultados de estas evaluaciones se correlacionan con las debilidades de las políticas implementadas hasta ese momento y con sus modalidades de asistencia. La provisión y preparación de alimentos secos derivados de los hidratos de carbono (pastas, arroz y polenta, por ejemplo) presentan un contenido calórico suficiente (y en algunos casos excesivo si se los superpone con pan y otros hidratos), en detrimento de las proteínas, el hierro y otros micronutrientes indispensables para el desarrollo, especialmente de los niños y mujeres embarazadas. Esto se refleja como un tipo de malnutrición que no se manifiesta por la delgadez o la emaciación, sino por el sobrepeso y la obesidad. Sin embargo, se trata de personas desnutridas en tanto carecen de los componentes necesarios para sostener y desarrollar la salud. El impacto antropométrico de esta condición se identifica en el retraso del crecimiento, el acortamiento, la desnutrición crónica, o la baja talla para la edad. Es decir, un peso normal o excesivo, pero con una talla menor a la esperada para la edad.

En el caso de la evaluación realizada por el PROMIN, en la población infantil de cero a cinco años los estudios presentan un patrón caracterizado por baja prevalencia de desnutrición aguda moderada a severa (3 % promedio), la prevalencia de retardo del crecimiento (13 %), y la aparición del sobrepeso como nuevo problema de salud (9 %). A su vez, los datos del proyecto NUTRIABA en Provincia de Buenos Aires reflejan, sobre una muestra de niños menores de seis años en hogares del conurbano bonaerense, la prevalencia del retraso de crecimiento (3,6 %), de desnutrición aguda de (2 %), y de sobrepeso/obesidad (7,6 %). También se identificó, a través de estudios con parámetros bioquímicos, un 48 % de anemia en la Provincia de Buenos Aires; de 55 % en Misiones; y 39,4 % en Córdoba. Estos valores son alarmantes, especialmente si se considera la irreversibilidad del impacto sobre el potencial cognitivo de la anemia en niños menores de cinco años. La anemia por carencia de hierro en edades tempranas se traduce directamente en una disminución del potencial de coeficiente intelectual de esos niños al alcanzar la edad adulta.

Recién en 2005 el Ministerio de Salud de la Nación realizó la primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), que incluyó parámetros antropométricos y bioquímicos. En ella se detecta desnutrición aguda del 1,2 %, acortamiento del 4,2 % y obesidad del 6,6 %. La anemia alcanza el 16,5 %, con importantes brechas entre regiones (10 % en Cuyo y 22,2 % en NEA). Estos resultados ayudan a redefinir la carga sanitaria por problemas nutricionales en el país, y son insumo para ajustar las intervenciones en curso.

Con estos antecedentes, y con fuertes experiencias exitosas en la región como los programas Bolsa Escola y Hambre Cero en Brasil, las Asignaciones Familiares en Honduras, o el Programa Progresá en México, las intervenciones en políticas de seguridad alimentaria migraron en la mayoría de las provincias hacia la transferencia monetaria mediante tarjetas magnéticas, vales o tickets, en reemplazo de las cajas y bolsas de alimentos secos.

Una evaluación del contenido de las compras que se efectúan a través estas modalidades –realizada en los Municipios de Zarate y Campana, en la Provincia de Buenos Aires–, muestra buenos resultados en términos de productos que mejoran la eficiencia nutricional, que se mide en nutrientes esenciales incorporados en los alimentos adquiridos por cada peso invertido. Si bien las evaluaciones sobre el impacto nutricional de estas medidas en Argentina son aún escasas, la evidencia resulta suficiente para promoverlas y fortalecerlas. Además, es fundamental que estas estrategias incluyan intervenciones educativas que mejoren la eficiencia nutricional de lo adquirido. Sin embargo, aun en ausencia de esas intervenciones, los responsables muestran perfiles de compra que superan en calidad lo que puede ser provisto por cajas de alimentos secos.

### **La educación alimentaria nutricional**

La educación alimentaria nutricional juega un rol transversal y relevante en cualquiera de las modalidades de intervención que tomen las políticas de seguridad alimentaria. En el caso de los comedores barriales o escolares, las acciones educativas para con quienes realizan las compras y la preparación de los alimentos son muy relevantes porque permiten, con la misma o menor inversión, maximizar el beneficio nutricional (eficiencia nutricional). En las evaluaciones mencionadas sobre los comedores escolares se había identificado la necesidad de incrementar las acciones educativas sobre el personal crítico, encargado de la preparación de los alimentos. En el caso de la modalidad de provisión directa de alimentos, las acciones educativas se desarrollan para evitar la monotonía en la preparación de los alimentos y lograr así un mejor rendimiento y una mayor aceptación. Y en el caso de las modalidades actuales de transferencia de fondos a través de medios magnéticos o tickets, las intervenciones educativas resultan relevantes para que la compra sea más equilibrada en función de las necesidades de cada uno de los miembros del hogar, según sexo y etapa del ciclo vital. Por último, las acciones de apoyo a huertas familiares o comunitarias incluyen un componente esencial de educación alimentaria y nutricional en torno a las prácticas de obtención y preparación de los productos cultivados.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) define la educación alimentaria nutricional como "...aquella que promueve mejoras en los conocimientos, las actitudes y las prácticas de las personas, para lograr una vida más sana y productiva". Por su parte, Beghin (2001) menciona que es "...un conjunto de actividades de comunicación que buscan una modificación voluntaria de prácticas que influyan en el estado nutricional, con el objetivo de mejorarlo". Es importante remarcar algunos aspectos que se desprenden de esta definición. Entre ellos, la educación nutricional busca modificar prácticas. Es decir, no es la mera transmisión de un mensaje a aprehender, sino una intervención concreta sobre las conductas. Por otra parte, al referirse a las prácticas que influyen en el estado nutricional se incorporan aspectos, incluso culturales, que van más allá de la dieta y sus componentes. En este punto cobra relevancia el promover la participación activa de la población como fuente de consulta, pero además como agente de decisión en cuanto a las modalidades de intervención de los programas. La noción de estado nutricional involucra una serie de aspectos culturales que no pueden medirse solamente en calorías o nutrientes.

En el ámbito del Estado nacional, la mencionada Ley 25724, en su Artículo 5to, crea el Programa Nacional de Educación Alimentaria Nutricional, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa "...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 autocuidado y la responsabilidad." El Programa utiliza modalidades de taller para incentivar la participación de la comunidad y articula con el



Ministerio de Salud de la Nación, que, a través las “Guías Alimentarias para la Población Argentina”, promueve la formación de agentes comunitarios y educadores.

Desde su lanzamiento, las guías fueron incorporadas por las provincias de manera heterogénea, (con buenas experiencias en Chaco, San Luis, Santa Fe, Chubut y Buenos Aires, entre otras jurisdicciones). Durante 2011, tuvo lugar en Santa Fe la primera reunión para revisar material: participaron expertos de distintas provincias y se elaboraron recomendaciones para futuras ediciones. Estas guías (publicadas en el año 2000) concentran sus contenidos en diez recomendaciones:

1. Comer con moderación e incluir alimentos variados en cada comida.
2. Consumir todos los días leche, yogures o quesos. Es necesario para todas las edades.
3. Comer diariamente frutas y verduras de todo tipo y color.
4. Comer una amplia variedad de carnes rojas y blancas, retirando la grasa visible.
5. Preparar las comidas con aceite preferentemente crudo y evitar la grasa para cocinar.
6. Disminuir los consumos de azúcar y sal.
7. Consumir variedad de panes, cereales, pastas, harinas, féculas y legumbres.
8. Disminuir el consumo de bebidas alcohólicas y evitarlo en niños, adolescentes, embarazadas y madres lactantes.
9. Tomar abundante cantidad de agua potable durante todo el día.
10. Aprovechar el momento de las comidas para el encuentro y dialogo con otros.

Fueron diseñadas por nutricionistas argentinos con la consigna de difundir mensajes sencillos y prácticos sobre requerimientos nutricionales y la composición de los alimentos, con el fin de orientar a los lectores en la selección y consumo de los mismos. Cuentan tanto con el reconocimiento de las jurisdicciones provinciales, así como de UNICEF y OPS/OMS.

### **En síntesis...**

El mundo entero tiene una deuda nutricional con la población. Esta deuda es actual y se prolongará tanto tiempo como se prolongue el desequilibrio entre producción, distribución, y acceso a los alimentos.

Los países desarrollados y las agencias internacionales de cooperación promovieron en el último siglo distintas medidas para reducir el daño por desnutrición. Sin embargo, las crisis internacionales y las realidades locales impactaron de manera significativa sobre la pobreza e impidieron el alcance las metas previstas.

Si bien en las regiones más vulnerables del mundo continúa vigente la asistencia directa de alimentos, se evidencia, por ejemplo en la Argentina y otros países de la región, una evolución conceptual y metodológica en las modalidades de intervención en políticas nutricionales. Esta evolución se refleja en la incorporación progresiva de transferencias monetarias a las familias. En esta etapa, es necesario generar y difundir evaluaciones que permitan conocer el impacto de estas modalidades, y realizar los ajustes necesarios. De todas formas, la información nutricional disponible para el país muestra que el problema nutricional

es mayormente cualitativo. Se requiere un consumo proporcionalmente mayor de micronutrientes y proteínas, que no pueden ser incorporados efectivamente a las modalidades de asistencia directa.

Retomando las definiciones iniciales, las políticas de seguridad alimentaria parecen haberse centrado en el tercer aspecto de las obligaciones de los Estados: facilitar y proveer el acceso a alimentos. Las otras dos (respetar el acceso existente y proteger a unos frentes a las iniciativas de otros) requieren de medidas que se encuentran más allá de la elección de la modalidad de asistencia. Concretamente, la seguridad alimentaria es un desafío que involucra a una compleja red de actores y sectores, entre los que son relevantes las áreas de agricultura, comercio interior y exterior, justicia, educación, trabajo e infraestructura, entre otros, además de las de desarrollo social y salud. La expectativa está centrada en que cada una de estas instituciones y sus actores se esfuerce y logre un consenso sobre las prioridades a atender para evitar un mal que ya no debería existir.

## Las políticas de seguridad alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires cuenta, actualmente, con diversas iniciativas en materia de política alimentaria. Los dos principales programas, en términos de amplitud de cobertura, son **Ciudadanía Porteña-Con Todo Derecho** y **Ticket Social**. Además, existen otras intervenciones que dependen de distintos ministerios: Desarrollo Social, Salud y Educación. A continuación, se describe brevemente el alcance y funcionamiento de cada uno de estos dos programas en cuanto, por un lado, a su cobertura y prestaciones y, por el otro, a su inserción institucional y modo de organización. Por último, se sistematizan las intervenciones en esta jurisdicción que podrían clasificarse como de educación nutricional.

### Cobertura y prestaciones

El Programa **Ciudadanía Porteña** expresa, de hecho, un objetivo más amplio que la seguridad alimentaria, ligado al desarrollo humano, y a la búsqueda de disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad y eliminar el trabajo infantil. Las prioridades del Programa son: garantizar el acceso a la alimentación de los hogares titulares, promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños y niñas, e incentivar la búsqueda de empleo y la reinserción en el mercado laboral de su grupo familiar. Además, busca favorecer la autonomía de las mujeres, al priorizarlas como titulares. En conjunto, todos estos objetivos buscan interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza, al garantizar los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía.

El Programa está destinado a hogares en situación de pobreza o indigencia de la Ciudad<sup>13</sup>, con un criterio de priorización que responde a la aplicación del índice de vulnerabilidad:

1. Hogares cuyos ingresos resultan hasta un 25 % por encima de la línea de indigencia.
2. Hogares cuyos ingresos resultan superiores al anterior y hasta la línea de pobreza, con hijos a cargo de hasta 18 años y/o mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años o personas con necesidades especiales.
3. Hogares cuyos ingresos resultan superiores a los anteriores y hasta la línea de pobreza sin hijos a cargo de hasta 18 años, ni mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años, personas con discapacidad.

Para identificar a los aspirantes se aplican dos mecanismos en forma simultánea: un cruce de las bases de datos de personas, ingresos y propiedades, para establecer la situación de pobreza, y un relevamiento de información de los hogares a través de la Ficha RUB (Registro Único de Beneficiarios, que censa a los aspirantes) sobre la cual se aplica el mencionado índice de vulnerabilidad. En la selección de los titulares se privilegia a las mujeres jefas de hogar o madres. El programa es incompatible con la Asignación Universal por Hijo (AUH), por lo que sus titulares quedan excluidos.

Según el Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar, realizado por la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social (2012) el Programa alcanza los 57.967 hogares titulares (que significan 223.452 personas) de los cuales el

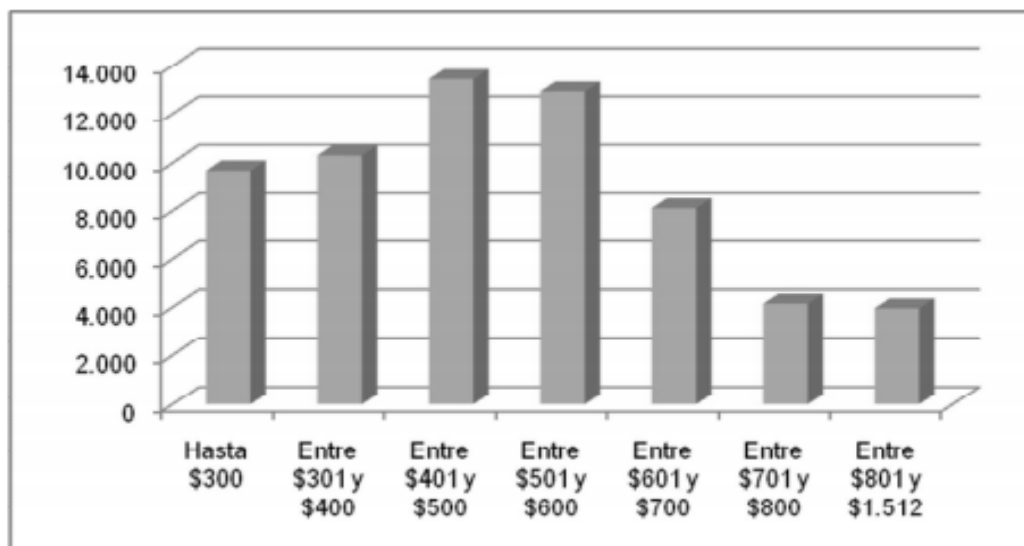
---

<sup>13</sup> Se entiende por "hogar" a la persona que vive sola, o al grupo de personas, parientes o no, que conviven bajo un mismo techo y que, de acuerdo con el régimen familiar, comparten responsabilidades en su alimentación y manutención.

87,9 % cuenta con jefatura femenina. Mientras que el 47,8 % de los titulares son menores de 18 años, el 81,6 % son menores de 45. Por otra parte, el 35,9 % se encuentra en edad escolar obligatoria (5 a 18 años) y el 57,2 % vive en una villa o asentamiento, inquilinato o conventillo, hotel, pensión, locales no destinados a la vivienda o en situación de calle.

La modalidad de prestación consiste en la entrega de un subsidio mensual, a través de una tarjeta magnética precargada emitida por el Banco Ciudad y Cabal, que se puede utilizar únicamente para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, combustible para cocinar y útiles escolares, en la Red de Comercios del Programa, que asciende a 1400 negocios que van desde pequeños comercios hasta supermercados y cadenas de descuento. El monto del beneficio varía según el grupo familiar entre el equivalente al 75 % de la Canasta Básica de Alimentos estimada por el INDEC (para los titulares 1), al 50% (titulares 2 y 3). La actualización del subsidio varía según la medición de la Canasta Básica de Alimentos del INDEC y aplicando factores correctivos entre los que cabe destacar la fijación de un monto mínimo de \$241.9 por hogar, según el mencionado Informe de Monitoreo. Además, se otorga un monto fijo del mismo valor por cada menor de hasta 18 años que vive en el hogar. El monto máximo por hogar es de \$1574,3, mientras que el beneficio promedio en marzo de 2012 fue de \$575,03.

**Grafico 2. Hogares titulares según monto de la prestación pagada en marzo de 2012, en pesos**



Fuente: Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar, Área de Monitoreo y Evaluación, Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, marzo de 2012.

**Ciudadanía Porteña** es un programa de transferencias condicionadas de ingresos, ya que la recepción del beneficio está supeditada al cumplimiento de obligaciones en educación y salud por parte de los hogares titulares. Este cumplimiento se controla mediante el cruce de información con escuelas e instituciones de salud, salvo la solicitud de la certificación pertinente en circunstancias especiales. Estas condicionalidades están establecidas en la Carta Compromiso con el Programa que todos los titulares deben firmar antes de adquirir la tarjeta:

- Realizar los controles de salud de embarazadas, niños y adolescentes del hogar, incluyendo controles periódicos de salud y desarrollo nutricional de los menores de hasta 18 años y el cumplimiento del calendario de vacunación.

- Garantizar la asistencia escolar de todos los niños y adolescentes de 5 a 18 años (inclusive) del hogar y promover la asistencia al jardín de los niños de 3 y 4 años
- Brindar información sobre la composición y condiciones del hogar y de sus miembros, así como de las modificaciones que puedan surgir
- Hacer una adecuada utilización de los recursos del Programa, cumplir las normas sobre prohibición del trabajo infantil en sus diversas formas y asistir a las reuniones convocadas por el Programa.

El Programa cuenta con un componente denominado **Estudiar es Trabajar**, cuyo objetivo es contribuir al sostenimiento y re-inserción en el sistema educativo formal de los jóvenes de hasta de 18 a 29 -que residan al menos hace 2 años en la Ciudad de Buenos Aires y que asistan a establecimientos de educación formal-. El Programa les entrega una tarjeta de compra y débito por un valor mensual del \$280 pesos que debe ser utilizada para adquirir productos alimenticios, útiles escolares, productos de limpieza e higiene o artículos de librería, además de contar con la posibilidad de retirar el dinero en efectivo. Como contraprestación, los jóvenes deben asistir regularmente al establecimiento educativo. Para marzo de 2012, según datos del mencionado Informe de Monitoreo, **Estudiar es Trabajar** contaba con 3203 titulares, el 64,8 % de los cuales están terminando el nivel secundario.

Por su parte, el Programa **Ticket Social** está destinado en su totalidad a intervenir en la seguridad alimentaria. Su objetivo es fortalecer el acceso de las familias en situación de vulnerabilidad residentes en la Ciudad a productos de primera necesidad: alimentos y productos de limpieza y de aseo personal. El programa está dirigido a hogares en situación de inseguridad alimentaria (cuyos ingresos resulten de hasta un 50 % por encima de la línea de pobreza) que no califiquen para pertenecer al Programa de Ciudadanía Porteña. Al igual que en el Programa anterior, la prestación consiste en una transferencia monetaria mensual aunque, en este caso, se realiza mediante una chequera con tickets por un valor de \$150, que pueden canjearse por alimentos y elementos de higiene y limpieza en supermercados y comercios adheridos. Además, el Programa contempla situaciones nutricionales específicas: por cada integrante de la familia afectado por desnutrición o celiaquía las madres reciben chequeras adicionales por un valor de \$100.

Esta modalidad de prestación reemplaza la distribución de módulos o cajas de alimentos que antes se repartía en el marco del Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias, ya que se considera que la modalidad actual otorga libertad y autonomía de decisión de compra, optimiza la administración de los ingresos de la familia (las madres reciben el beneficio) y alcanza una eficiencia mayor del gasto público (al reducir a la mitad los gastos administrativos que se asocian al costo el armado y distribución de las cajas) y una mayor transparencia de la gestión (cada chequera tiene nombre y puede ser cobrada únicamente por los titulares eliminando completamente los intermediarios). Este Programa es incompatible tanto con el Programa Ciudadanía Porteña como con la AUH.

El Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo, además, Comedores Comunitarios bajo el **Programa Apoyo, Consolidación y Fortalecimiento de Grupos Comunitarios**, que brinda asistencia alimentaria, apoyo financiero para el funcionamiento de los servicios y estrategias de reconversión en centros sociales integrales que impulsen la gestión participativa. Está destinado a la infancia y a la familia en situación de pobreza, y ofrece asesoramiento técnico (acciones de evaluación, monitoreo, capacitación y formación de redes y espacios de articulación), apoyo financiero para el funcionamiento de los servicios y actividades que desarrollan los grupos (actividades recreativas, culturales, educativas y preventivas) y asistencia alimentaria a comedores, jardines comunitarios y grupos que prestan servicios a la comunidad. Además,

elabora informes de situación, releva el funcionamiento y desempeño de los grupos comunitarios y realiza controles y prevención sanitaria.

Por otro lado, este Ministerio desarrolla el **Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales (PDPAYN)** de la Subsecretaría de Promoción Social, que busca establecer los lineamientos técnicos y estandarizar los procedimientos de los servicios alimentarios del Ministerio de Desarrollo Social; además, favorece la articulación con organismos gubernamentales nacionales, organismos no gubernamentales, universidades y sociedades científicas. También aborda la problemática nutricional de las familias en riesgo nutricional y/o con enfermedad celíaca y desarrolla los proyectos de educación alimentaria y nutricional que serán explicados en el siguiente apartado. El programa está destinado principalmente a organismos gubernamentales y no gubernamentales que requieran articular con el programa a partir de los objetivos planteados, especialmente en relación con programas alimentarios y/o sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

En el caso de los titulares de los planes gestionados desde este Programa (familias y/o integrantes en riesgo nutricional y/o con diagnóstico de enfermedad celíaca) deben ser residentes de la Ciudad, mayores de 18 años y, preferentemente, mujer, jefa de hogar y no percibir el Programa Ciudadanía Porteña, salvo en el caso de los celíacos. Las principales prestaciones que brinda el Programa consisten en: asesoramiento técnico nutricional a programas del Ministerio de Desarrollo Social; diseño de prestaciones alimentarias; relevamiento, supervisión y monitoreo de los efectores del Ministerio de Desarrollo Social que ofrecen servicios alimentarios; planificación y/o ejecución de talleres de capacitación para responsables de los servicios alimentarios y titulares de programas del Ministerio; diseño de material educativo; evaluación, seguimiento y capacitación de las familias en situación de riesgo nutricional y/o enfermedad celíaca; y otorgamiento de prestación alimentaria específica. Además, gestiona los fondos necesarios para el financiamiento de proyectos nutricionales con los organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Por su parte, el Ministerio de Salud lleva adelante el **Programa Nutricional**, que se propone desarrollar acciones para preservar y mejorar el estado nutricional de la población materno-infanto-juvenil atendida por los efectores del primer nivel de atención de la Ciudad, a través del abordaje integral de los problemas nutricionales y de la promoción de prácticas saludables de alimentación. Para ello, implementa un sistema de vigilancia alimentario-nutricional, que permite conocer la frecuencia, distribución y tendencia de los problemas nutricionales de la población titular.

Finalmente, el Ministerio de Educación cuenta con un **Programa de Becas Alimentarias**, que surge de la comprensión de que, además de elaborar políticas pedagógicas, debe elaborar políticas edilicias, alimentarias, recreativas y solidarias que permitan resolver necesidades biológicas de los chicos para que estén en condiciones de abordar las tareas pedagógicas. La política de comedores se enmarca en esta idea. Sus titulares son los alumnos de los establecimientos educativos pertenecientes a las diferentes áreas de educación pública: inicial, primaria, especial, superior, media, artística, adultos y otros programas del sistema educativo, que brinden servicio comedor y refrigerio. Además, mediante el Programa Becas Alimentarias, se entrega en dichas escuelas una beca anual del 50 % o del 100 %, según los ingresos netos del grupo familiar y las características del mismo.

### **Inserción institucional y modalidad de gestión**

Tanto el Programa Ciudadanía Porteña como el Ticket Social se encuentran bajo la órbita de la Dirección General de Ciudadanía Porteña del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad y fueron creadas por normativas locales: la Ley 1878 de 2005 crea el Programa Ciudadanía Porteña y el Decreto 800/08 crea el Programa Ticket Social.

Sin embargo, el modo en que organizan su gestión es distinto. El Programa Ciudadanía Porteña no mantiene un contacto cotidiano con sus titulares. Para su selección, se realizaron dos operativos de inscripción en noviembre/diciembre de 2005 y entre 20 de marzo y el 3 de abril de 2006, además de una instancia de inscripción adicional para los ex titulares del Programa Vale Ciudad. Terminado el proceso de inscripción, se realizó una evaluación y selección de los hogares titulares, cuyos resultados se publicaron en la Consulta de Inscriptos del portal del Gobierno de la Ciudad y en padrones que estuvieron disponibles en los CGP comunales y en Polideportivos de la Ciudad. Para entregar la Tarjeta de Compra a sus titulares se organizaron tres grandes operativos: el primero y el segundo, en las sedes del Correo Argentino y el tercero, en las del Banco Ciudad. A partir de ese momento, las tarjetas de los titulares se cargan automáticamente de manera mensual.

Por otro lado, el Programa Ticket Social sí mantiene un contacto más fluido con sus titulares, en cada una de las entregas mensuales de la chequera. En la gestión del Programa intervienen la Dirección General de Ciudadanía Porteña, el Programa Ticket Social (que cuenta con su propia Dirección Operativa) y los Servicios Sociales Zonales, a través de los cuales se accede al programa.

Tanto el Programa Ciudadanía Porteña como el Ticket Social cuentan con tres sedes de atención a titulares. Por su parte, el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales (PDPAYN) tiene dos modalidades de gestión, según el tipo de titular con el cual se esté trabajando. En cuanto a los programas del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad y organismos no gubernamentales que requieran la intervención del programa, deberán elevar una nota formal detallando el motivo de la solicitud. En cuanto a los titulares individuales, el trámite se inicia en el Servicio Social Zonal más cercano a su domicilio. A partir de la inscripción, el PDPAYN realizará una evaluación del diagnóstico nutricional y decide su inclusión o no.

Por otro lado, el Programa Nutricional depende de la Dirección General de De Redes y de los Programas de Salud de la Subsecretaría de Atención Integrada de Salud del Ministerio de Salud. En cuanto a su modo de organización, el primer paso consiste en identificar a la población materno-infanto-juvenil con problemas nutricionales (déficit, exceso de peso y/o anemias) para desarrollar posteriormente acciones de educación alimentaria-nutricional, que promuevan prácticas saludables de alimentación y contribuyan a prevenir los problemas de malnutrición.

Finalmente, el Programa de Becas Alimentarias se encuentra a cargo de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas del Ministerio de Educación de la Ciudad. La asignación se realiza mediante un análisis caso por caso, a través de las Comisiones de Becas que funcionan en cada escuela. Además, las problemáticas socioeconómicas pueden ser evaluadas por las Trabajadoras Sociales del Departamento de Becas de la mencionada Dirección, cuando las Comisiones de Becas tengan dudas.

Si bien cada Ministerio cuenta, como fue posible observar, con un área encargada de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria, es de destacar que, desde el 2003, funciona la **Unidad de Proyectos Especiales de Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional**, establecida para alcanzar una mirada transversal acorde a la problemática. La Unidad fue creada por el Decreto 431/03 y está conformada por la Subsecretaría de Atención Integrada de Salud (Ministerio de Salud), el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales (Subsecretaría de Promoción Social - Ministerio de Desarrollo Social), la Dirección General de Servicios a las Escuelas, la Dirección Operativa de Comedores (Ministerio de Educación) y el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Dirección General de Gestión de Políticas y Programas).

El principal objetivo para crear esta Unidad es garantizar el acceso de los niños, niñas, adolescentes y embarazadas en situación de riesgo nutricional a una cobertura integral a través de la creación de un dispositivo interinstitucional que articule las acciones y recursos de las distintas áreas. De esta manera, se busca que los efectores de Atención Primaria de la Salud, de Desarrollo Social y de Educación detecten a la población en situación de riesgo nutricional, de acuerdo a criterios de diagnóstico establecidos por Salud, para incorporarlos a los servicios y/o programas específicos de cada área, dinamizando el acceso y facilitando su seguimiento (Decreto 431/03, Art. 2). Esta Unidad también deberá ofrecer capacitaciones en la promoción de la prevención y la adopción de hábitos alimentarios saludables tanto a los profesionales del área como de organizaciones comunitarias. Todas las áreas que conforman la Unidad deben garantizar el funcionamiento de la misma en cuanto a gastos y recursos administrativos.

### **Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en CABA**

La mayoría de las intervenciones en materia de educación alimentaria-nutricional de la Ciudad de Buenos Aires se implementan desde el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y nutricionales del Ministerio de Desarrollo Social.

En primer lugar, es posible destacar las intervenciones que se realizan el marco del Programa Ticket Social desde el año 2009. Desde este Programa se ofrecen talleres de educación nutricional, enfocados sobre distintas temáticas nutricionales y dirigidos a diversos grupos poblacionales. En 2010, estos talleres se destinaron a la población de hasta 12 años, mientras que en el año 2011 se dirigieron a adolescentes y adultos (con una meta de 4000 familias). En 2012, se destinaron a adultos mayores (con una meta de 5000 familias).

Se invita a los grupos poblacionales a participar con un mes de anticipación. Los talleres son dictados por un tallerista y un nutricionista, y cuentan con material gráfico diseñado específicamente, definido forma conjunta entre el Programa y la organización no gubernamental (ONG) con la que se lleva adelante en un modelo de gestión asociada. Para ello, se establece un convenio entre la Dirección de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, encargada de transferir los fondos, y la ONG seleccionada, que en los tres años fue la Asociación Civil Gota en el Mar. Una vez firmado el convenio, se mantienen reuniones entre el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales, a cargo de la ejecución de esta intervención, y la organización seleccionada, para definir los contenidos a trabajar en el taller.

Por su parte, el Programa Ticket Social es el encargado de proporcionar la infraestructura para el desarrollo de los talleres. Es importante aclarar que es el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales (PDPAN) quién identifica a los destinatarios de los cursos y define las temáticas a trabajar. La Asociación Civil Gota en el Mar es la encargada de coordinar con él o la nutricionista a cargo de desarrollar los contenidos de los talleres y el dictado de los mismos, y con el o la tallerista que coordinará los mismos. Es decir, la Asociación Civil realiza las tareas operativas de los talleres, mientras que desde el PDPAN se definen los contenidos y el público destinatario, por lo que el concepto de gestión asociada es, al menos, discutible. La vinculación entre ambos actores responde, así, más bien, a una lógica de tercerización de ciertos servicios frente a la falta de recursos por parte del Estado. Esto no quita que ambos actores valoren de manera positiva su vínculo en la ejecución de esta intervención.

Los talleres se dictan en dos horarios distintos (el día que las familias retiran el Ticket) duran una hora y no son de asistencia obligatoria. Sin embargo, se registró una asistencia del 80%. Al resto de las familias que forman parte del Ticket Social, pero que no fueron alcanzadas por esta intervención, el Programa les reparte un folleto con la información más importante que se trabajó en el taller.

Según declaraciones de la responsable del Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales, estos talleres constituyen más un acercamiento a las temáticas de



educación nutricional hacia las familias titulares del Programa, que un proceso educativo en sí, ya que consisten en una única intervención y no en un trabajo continuo. Esta percepción es compartida por los representantes de la Asociación Civil Gota en el Mar. De hecho, ampliar la continuidad y regularidad de este tipo de intervenciones es uno de los desafíos que se reconoce a futuro, y que se ha establecido como meta. En este sentido, se realizaron evaluaciones, sobre una muestra escogida al azar, para analizar el impacto que dichas intervenciones tuvieron sobre las actitudes y los hábitos de los titulares.

En segundo lugar, es importante mencionar las intervenciones que se han realizado en diversos supermercados en el marco del Programa Ciudadanía Porteña. Esta iniciativa, que incluye tanto la distribución de información sobre nutrición y hábitos alimentarios saludables en dichos espacios como la complementación de esa información con la presencia y el aporte de nutricionistas, es considerada una buena práctica en materia de educación alimentaria nutricional y, como tal, será desarrollada más exhaustivamente en el correspondiente apartado.

Desde este Programa se encaró también la Campaña de Promoción de la Lactancia Materna que consistió en la difusión masiva de contenidos asociados a la alimentación de los lactantes: se utilizaron afiches en la vía pública y publicidad en medios radiales y televisivos y acciones de difusión en los Centros de Desarrollo Infantil y los Jardines Comunitarios. Además, la Campaña promovió la instalación de lactarios en la Ciudad, que hoy cuenta con 10, entre públicos y privados.

Por otro lado, también es posible destacar las intervenciones realizadas en los Centros de Primera Infancia donde se trabaja con metas de desarrollo infantil con fuerte contenido nutricional. En este sentido, se brindan talleres participativos de capacitación desarrollados por organizaciones de la sociedad civil que tratan diversos temas, muchos de ellos relativos a una buena nutrición. Las actividades desarrolladas en estos Centros están destinadas a los niños desde los 45 días a los 4 años y a sus familias, a quienes se otorga también el desayuno, el almuerzo y la merienda.

Además, existen otras intervenciones en materia de educación alimentaria-nutricional, encaradas directamente desde los efectores del Ministerio de Desarrollo Social. En 2011 se realizó el primer Circuito de los Sentidos en los jardines para niños de 3 años. Este Circuito dura tres meses y se trabaja con los niños y sus familias para introducir nociones básicas de alimentación. En 2010 se realizaron actividades en parques de la Ciudad para madres (no exclusivamente focalizadas sobre población vulnerable), que consistían en la transmisión de objetivos nutricionales a través de juegos. Las actividades se desarrollaban en un determinado parque durante un mes y luego se rotaba a otro. La Muestra Itinerante de Salud, destinada a jóvenes de la Ciudad, adoptó una modalidad parecida y que ofrecía información, entre otros ejes, sobre nutrición.

La Ciudad cuenta también con el Programa de Salud Escolar, coordinado desde el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación mediante el cual se realizan controles sanitarios a niños, niñas y adolescentes en edad escolar. Es un programa que funciona desde hace 20 años y que atiende, en promedio, a 90 000 chicos por año, además de 20 000 que reciben atención durante las colonias de verano. En dichos controles se busca, además, promover prácticas saludables de alimentación.

Finalmente, es importante mencionar un conjunto de intervenciones que comenzarán a implementarse a lo largo de 2012, desde la Dirección de Desarrollo Saludable, dependiente de Vicejefatura de Gobierno: el programa de Promoción de la Vida Sana. El objetivo principal de dicha Dirección consiste en prevenir las enfermedades crónicas no transmisibles y sus factores de riesgo. De dicho objetivo se desprenden diversos componentes, destinado a diferentes grupos poblacionales. En lo que respecta a la educación alimentaria nutricional, el programa se

propone desarrollar Postas Saludables<sup>14</sup>, que se establecen en espacios físicos fijos, destinados a toda la población, (distintos parques de la ciudad), y en las que nutricionistas atienden consultas y ofrecen talleres de alimentación, juegos y actividades deportivas de lunes a lunes, destinados a la prevención y promoción de la salud. El objetivo consiste en abrir al público las primeras en el mes de marzo en las zonas del Rosedal, el golf y el Indoamericano. Para julio se espera inaugurar 7 más, así como 5 postas móviles.

Desde esta Dirección se espera, además, trabajar con el recién mencionado Programa de Salud Escolar, en conjunto con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Al respecto, en la entrevista realizada al Director de Programas Centrales del Ministerio de Salud, se hace hincapié en el hecho de que, si bien el modo de implementación aún está en discusión, los primeros intercambios se centraron en buscar la manera de transformar las indicaciones de salud en un mensaje mediático que llegue a toda la gente, tarea que estará a cargo del área de Marketing Político, y que enfatizará los mensajes positivos en lugar de los negativos (no consumir tales o cuales alimentos). Además, la Dirección tiene como objetivo coordinar con dichos Ministerios la reglamentación de la ley de Kioscos Saludables.

También se buscará aprovechar los espacios de las Ferias Barriales de Alimentación y Abastecimiento para desarrollar acciones comunicacionales en cuestiones nutricionales, aunque resta definir el modo en que esto se implementará. Como en el caso anterior, la intención de la Dirección consiste en trabajar de manera articulada y transversal al trabajo que actualmente se realiza desde otras dependencias institucionales, coordinando las intervenciones nutricionales siempre con el objetivo primordial de la prevención. Justamente, uno de los desafíos más importantes que desde la Dirección se identifica consiste en la generación de mecanismos de trabajo intersectorial.

---

<sup>14</sup> Las Postas Saludables toman el modelo de las Postas de Adultos Mayores que ofrecían servicios de atención a la salud y prevención (medición de glucosa y presión, consejos para la prevención de la salud, control de peso, etc.) y son consideradas como una experiencia exitosa por parte del Gobierno de la Ciudad.

## Las políticas de seguridad alimentaria en Misiones

En la Provincia de Misiones existe una multiplicidad de intervenciones en materia de seguridad alimentaria. La principal es el Programa Provincial de Recuperación Nutricional “Hambre Cero”, desarrollado en mayo de 2010 como respuesta a una fuerte presión mediática que surge de la verificación de varios casos de muerte por desnutrición de niños y niñas en la provincia. Al principio, este Programa era coordinado desde Ministerio de Desarrollo Social y solo aglutinó las estrategias existentes en materia de seguridad alimentaria bajo un mismo paraguas con el objetivo de erradicar la desnutrición en la provincia. Más específicamente, buscaba lograr una mejor alimentación, saludable y diversificada. Para ello, promovió tanto la existencia en el mercado de productos saludables y la posibilidad de acceso por parte de las familias como el consumo responsable y la incorporación en los hogares del hábito de comer mejor. Además, se buscó fortalecer el vínculo madre-hijo al promocionar la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y una alimentación adecuada y oportuna a partir de los seis meses.

El Programa promovía, también, el fortalecimiento del vínculo familiar a través de la comensalidad en el hogar, para que los niños vean y aprendan cómo se preparan los alimentos. Además, buscaba garantizar el acceso a una vivienda digna, a través de soluciones habitacionales y de instalaciones de agua potable e instalaciones eléctricas, y a la identidad (gestión de trámites para poder acceder a los beneficios sociales).

En octubre de 2010 se produjo un cambio importante en su modo de implementación. Se modificó el Ministerio coordinador del “Hambre Cero”, que pasó a ser el Ministerio de Derechos Humanos, y se definieron de manera más específica los titulares y las prestaciones del mismo. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social mantiene programas propios y coordina ciertas intervenciones de “Hambre Cero” con el Ministerio de Derechos Humanos, en especial en lo que refiere a educación alimentaria nutricional.

Así, hoy en día la provincia lleva adelante una multiplicidad de programas de seguridad alimentaria:

- Programa Provincial de Recuperación Nutricional “Hambre Cero”
- Ferias Francas
- Programa de Soberanía Alimentaria
- Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional
- Programa de Seguridad Alimentaria “Tarjeta Social”
- Programa Cocinas Descentralizadas
- Programa Guarderías
- Programa Emergencia Social
- Programa Tareferos
- Programa de Salud Pública
- Programa Hogar de Día
- Programa de Asistencia Alimentaria Escolar
- Programa Provincial de Producción y Alimentos PROALIMENTOS

A continuación se presenta brevemente a cada una de estas iniciativas en términos de su cobertura y las prestaciones que se ofrecen. La información proviene del informe realizado por la Mesa Nutrición de Coordinación Provincial de Políticas Sociales y Desarrollo Interior (CPPSyDI) de la Vicegubernación en mayo de 2010, del Informe de Situación de Programas del Área de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de marzo de 2011, y de entrevistas realizadas a funcionarios y actores clave.

## **Cobertura y prestaciones**

El **Programa de Recuperación Nutricional Hambre Cero** está dirigido a niños de 0 a 18 años, discapacitados y adultos mayores de 60 años. Brinda cuatro prestaciones complementarias: al momento de detección de un niño/a en riesgo, el papá o la mamá recibe una Tarjeta Magnética que lo/la habilita a comprar, por un valor de \$180, únicamente alimentos para el desnutrido (queso, manteca, yogurt, huevos, carne, etc.). Esta prestación es compatible con otras prestaciones o asignaciones. Además, se entregan cuatro kilos de leche en polvo por mes para cada niño, en el domicilio del titular (leches fortificadas con hierro y vitaminas o maternizadas o deslactosadas, de acuerdo a indicación médica), una bolsa de verduras por semana (provista por la feria franca más cercana al domicilio del titular, por productores o por el Mercado Central, que contenía, en marzo de 2012, perejil, cebollita verdeo, orégano, pimiento verde, zapallo, zanahoria, lechuga, repollo, mandioca, naranja o mandarina). Además, se incorpora al niño/a de modo automático al Seguro Provincial de Salud, que lo habilita a ser atendido tanto por efectores de salud públicos como privados auditados por el Instituto Provincial de Salud. También se realizan entregas adicionales de útiles escolares y azúcar y aceite.

Una vez que los efectores de salud informan que el titular presenta una mejora que lo ubica por encima del grado de desnutrición - 3 DS<sup>15</sup> (considerada grave), se reduce paulatinamente el monto de la prestación por Tarjeta Magnética y se retira la prestación de bolsa de verduras. A marzo de 2012, el programa cuenta con 7553 titulares, 843 de los cuales se encuentran en grado de desnutrición - 3 DS, mientras que los restantes 6719 están recuperados. La mayoría de los desnutridos son niños de 0 a 2 años, población que también representa la mayor parte de los 463 nuevos ingresos de dicho mes.

Las **Ferias Francas** de la Ciudad de Posadas también recaen bajo el paraguas del "Hambre Cero". El objetivo de esta iniciativa es comercializar en el mercado local productos y subproductos que provienen en forma directa de las chacras, revalorizar las estrategias económicas, sociales y ecológicamente sustentables que se basan en el autoconsumo familiar y en la comercialización local del excedente. Se busca relacionar la seguridad alimentaria con políticas públicas que benefician tanto a la población rural con trabajo como a la de las ciudades, ya que se les provee a los consumidores de las mismas de víveres frescos, directo de las huertas y sin intermediarios. Las ferias francas convocan, en un espacio urbano, a colonos, familias y pequeños productores que, por el tamaño o modelo de su explotación, tienen dificultades para asegurar sus ingresos. Desde 1998, existe la Asociación Provincial de Ferias Francas (APFF), que defiende los intereses de los integrantes de las ferias ante instituciones públicas y privadas. Las municipalidades ceden los predios en los que funcionan las ferias. A 2010 funcionan en los distintos barrios de la ciudad de Posadas 8 ferias (que cuentan con un total de 575 feriantes y atienden los siete días de la semana) y 41 ferias en distintas localidades de la provincia (CPPSyDI).

---

<sup>15</sup> Esta forma de cuantificar la desnutrición responde a la distribución normal (gaussiana) de la población, donde la gravedad de la desnutrición se define en función de la cantidad de desvíos estándar a partir de la media de dicha distribución.

Además, para hacer frente a los requerimientos de financiamiento dentro de la Feria de Posadas, se desarrolló un programa de microcrédito manejado por los propios feriantes que contó con un aporte inicial del FONCAP de \$ 3300. Para solicitar crédito hay que ser productor y destinar el fondo exclusivamente para la producción. Se evalúa la factibilidad del proyecto y los reintegros se realizan semanalmente. También se brinda capacitación y entrenamiento en manipulación de alimentos y comercialización, y en utilización de tecnologías apropiadas para sistemas de riego y energías alternativas.

Este Programa depende del Ministerio del Agro y la Producción. En su implementación se cuenta con la participación de la Asociación Provincial de Ferias Francas que convoca, mensualmente, a una Asamblea de asociados para discutir cuestiones relacionadas con la gestión de la feria. La Comisión Directiva, conformada por los representantes de cada feria, se encarga de dirigir y administrar la asociación y es el órgano de control y fiscalización de las normas establecidas en el reglamento interno y estatuto. En él se establecen roles y funciones, normas tácitas relacionadas con la convivencia, los días de funcionamiento, los precios de los productos, su preservación y precios, funcionamiento de los puestos y espacios, y los derechos y obligaciones de la municipalidad y de la asociación civil.

La municipalidad, por su parte, se encarga de autorizar a los productores interesados en participar (quienes deben presentar previamente su solicitud a la Comisión Directiva) y los inscribe en el registro municipal. Los feriantes, preparados y avalados también por las autoridades sanitarias, deben realizar un control bromatológico de las producciones.

Además, el Ministerio de Derechos Humanos provincial coordina otra iniciativa en materia de seguridad alimentaria, por fuera del "Hambre Cero": el **Programa de Soberanía Alimentaria**, que busca mejorar el acceso a una alimentación suficiente y de calidad a todas las comunidades aborígenes de la provincia. El Programa alcanza a 1620 familias distribuidas en 99 comunidades ubicadas en tres zonas de la provincia: Norte, Sur y Centro, según información del CPPSyDI (2010). Esto implica una cobertura de aproximadamente 6500 personas a las que se les realiza una transferencia monetaria mediante la modalidad de tarjeta (para los que tienen DNI) o Ticket (para los que no tienen DNI). La implementación de la modalidad de tarjeta o ticket responde a un objetivo compartido por todas las políticas alimentarias de la provincia: avanzar en la implementación del modelo prestacional de tarjeta o ticket, que permite una mayor soberanía alimentaria al darle la posibilidad a los titulares de decidir sus consumos. Además, las comunidades aborígenes fueron titulares del Programa Cocinas a Leña, que consistió en la entrega de dichas cocinas a familias de las comunidades aborígenes.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud cuenta con una serie de programas de seguridad alimentaria.

Por un lado, el **Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional**, destinado a niños/as y adolescentes menores de 14 años, personas con capacidades especiales y adultos mayores de 60 años en condición de vulnerabilidad social. Su objetivo consiste en fortalecer las acciones destinadas a facilitar el acceso a los alimentos, a través de la distribución de alimentos básicos en módulos alimentarios que se entregan a los destinatarios comprendidos en diversas instituciones (Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, 2012):

- 33 hogares de niños y niñas, ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC) de la provincia.
- 22 hogares de ancianos de la provincia.
- Niños, adolescentes y familias en situación de calle en la ciudad de Posadas (los módulos se entregan a la Subsecretaría de la Mujer del Ministerio que luego los distribuye).

Cada módulo entregado cubre el aporte nutricional de dos personas por veinte días.

Por otro lado, el **Programa de Seguridad Alimentaria por Sistemas de Tarjetas y Tickets Sociales** está destinado a familias en situación de indigencia que cuenten entre sus miembros a madres embarazadas o con niños menores de 18 años, así como a adultos mayores que tengan niños menores de 18 años a su cargo. El Programa busca estimular la comensalidad familiar en los hogares, revaloriza los roles familiares, y dinamiza la economía local al alentar el canje de la asistencia alimentaria en comercios locales. Financiado parcialmente con fondos provinciales y con fondos del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, en 2012 alcanzaba en Posadas a 15442 hogares (supone una cobertura aproximada de 50000 menores) y 19432 hogares de los 74 municipios de la provincia (alcanzaría a 79979 personas), algunos por medio de tarjetas (40 municipios) y otros por tickets sociales (34 municipios), según información del CPPSyDI y del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud.

La prestación consiste en un medio de pago por grupo familiar, emitido por el Ministerio, que transfiere un monto mensual, variable según la cantidad de miembros: \$40 en el caso de un miembro, \$80 en el caso de dos, \$110 en el caso de tres y \$140 en el caso de cuatro, con un incremento de \$20 por miembro a partir de quinto miembro (Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, 2012). Si bien los montos transferidos son bajos, funcionarios consultados comentan que el valor se mantiene porque se la entiende como un complemento, al ser compatible tanto con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y la Asignación por Embarazo, como con la tarjeta del “Hambre Cero”, por lo que una familia puede recibir, a la vez, las tres prestaciones.

Este Ministerio también cuenta con el **Programa Cocinas Descentralizadas** que busca reforzar el menú diario elaborado en cada una de las instituciones beneficiarias, que son organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil. Está destinado a niños/as, adolescentes, jóvenes-adultos y ancianos que asisten a las instituciones. En total, en 2012, se abastecen dieciocho instituciones que llegan a 960 titulares (Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud 2012). El refuerzo comprende víveres frescos y secos que servirán para la confección de un almuerzo (cazuela de verduras, arroz con pollo, guiso de fideos, estofado de verdura, guiso de legumbres) y una copa de leche diarios (chocolatada con dulce de membrillo o batata una vez por semana y te con leche, dulce de membrillo o batata cuatro veces por semana). Los víveres frescos se entregan una vez por semana y los secos una vez por mes. El refuerzo da un aporte de 1000 calorías y la copa de leche, entre 300 y 400. Todas las instituciones reciben los mismos productos pero varían las cantidades de acuerdo al número de titulares.

Además, lleva adelante el **Programa Guarderías** cuyo objetivo es reforzar el menú diario elaborado en cada uno de estos establecimientos y en los Centros Crecer Jugando. Está destinado a niños/as que asisten a dichas instituciones. Para 2012, el programa ya se había implementado en nueve instituciones que atendían a 600 niños y niñas: ocho de ellas en la ciudad de Posadas y una en Bernardo de Irigoyen (Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, 2012). La prestación consiste en víveres frescos que se entregan una vez por semana y víveres secos que se entregan una vez por mes.

Por su parte, el **Programa de Emergencia Social** busca dar respuesta inmediata a la satisfacción de las necesidades más urgentes a través de la entrega presencial y/o de la distribución de alimentos básicos mediante la modalidad de módulos alimentarios. A través del programa se entregan también chapas, colchones, cuchetas, frazadas o cualquier otro elemento necesario. Está destinado a sujetos de derecho que habiten cualquier punto del territorio provincial y enfrenten una situación de emergencia social.

Además, el Ministerio implementa el **Programa Tareferos** que refuerza de manera directa la alimentación de los trabajadores de la cosecha de yerba mate, quienes se encuentran en total

vulnerabilidad bio-psico-social. Se imparte durante los períodos interzafra y su prestación consiste en la entrega de módulos de mercadería<sup>16</sup>.

Además, las distintas reparticiones del Ministerio realizan asistencias alimentarias de diversa índole, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias del momento. Por eso, constituyen prestaciones intermitentes que se destinan a casos particulares. Por ejemplo, la Subsecretaría de la Mujer destina estos recursos a reforzar los alimentos de las instituciones que alojan mujeres y niñas en situación de calle o que fueron víctimas de la violencia familiar o de situaciones de abuso.

Por su parte, el Ministerio de Salud Pública, cuenta con el **Programa de Salud Pública** que busca preservar y mejorar la nutrición de madres, niñas y niños por medio del control nutricional y de crecimiento y desarrollo, de la prevención de carencias alimentarias específicas en las embarazadas y niños, y de la investigación operativa y la evaluación del impacto de todas estas acciones. Está destinado a embarazadas, niños y niñas, quienes reciben las siguientes prestaciones:

- Controles antropométricos.
- Evaluación y rehabilitación nutricional.
- Promoción de la lactancia materna.
- Implementación del Programa Nacional de Educación Alimentaria y Nutrición.
- Complementación alimentaria: entrega de leche fortificada.
- Suplemento farmacológico: hierro a niños entre 4 y 24 meses e hierro y ácido fólico a embarazadas.

Otro programa que depende de este Ministerio es el **Programa Hogar de Día** que busca captar a niños/as en situación de calle en estos espacios en los que es posible realizar un seguimiento y tratamiento de la problemática con la Unidad Familiar y sobre el contexto comunitario en el que viven. Limitados a la Ciudad de Posadas, estos hogares funcionan hasta las 18 hs y brinda un servicio de desayuno, almuerzo y merienda. Según dato de la CPPSyDI (2010), asisten 85 niños, aunque el número fluctúa diariamente.

El Ministerio de Educación cuenta, a su vez, con el **Programa de Asistencia Alimentaria Escolar**, que consiste en la transferencia de fondos para los refuerzos alimentarios de aproximadamente 1600 establecimientos educativos (entre escuelas privadas y estatales). Esto implica que un total de 280 000 alumnos reciben asistencia alimentaria (CPPSyDI, 2010). El Programa transfiere fondos para la preparación de desayunos, meriendas, colaciones y (solo en colegios de doble jornada) almuerzos para incorporar el hábito del desayuno y la colación como aportes indispensables para empezar el día. Diariamente se preparan unas 100 000 raciones.

Finalmente, el Ministerio del Agro y la Producción cuenta con el **Programa Provincial de Producción de Alimentos PROALIMENTOS**; su objetivo consiste en realizar Proyectos Productivos en cuencas existentes en los diferentes rubros, que incluyan productores primarios y asociaciones de la provincia. Se busca transformar los procesos productivos, orientándolos al

---

<sup>16</sup> Anteriormente, el programa otorgaba también una tarjeta social con un monto de \$110 por titular de familia compatible con la recepción del módulo. Sin embargo, se decidió suspender esta prestación ya que su entrega generaba grandes problemas de implementación al no existir información confiable por el alto nivel de trabajo no registrado en la tarea. Esta dificultad pretende ser subsanada a partir de la creación de un registro del tarefero, actualmente en discusión (información surgida de la entrevista a autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud).

desarrollo eficiente y organizando las familias productoras mediante el acceso al conocimiento y al crédito público. En palabras del propio Gobernador: los “recursos irán para fortalecer los proyectos en las regiones donde ya se está trabajando en esas cadenas productivas, donde ya exista capacidad instalada de almacenamiento, procesamiento e industrialización de nuestros alimentos” (CPPSyDI, 2010, pág. 4). Al igual que con las Ferias Francas, se busca incorporar una concepción más saludable a la elección de productos, para beneficiar a la población de bajos recursos y fortalecer el acceso de la población más vulnerable y/o titulares del sistema de Tarjetas Sociales y tickets a una “bolsa económica”. El objetivo final es lograr mejores intervenciones, que incluyan conceptos de calidad y responsabilidad corporativa en vistas de una alimentación más saludable. El Programa desarrolló líneas de crédito para productores en cuencas existentes que financian el 80 % de la iniciativa, el 20 % restante lo financia el productor con su trabajo. Los rubros contemplados son: animales (plan cunícola, avícola, apícola, piscícola, porcino, bovino leche y derivados, bovino carnes, caprino u ovino cría y estímulo a la eficiencia) y vegetales (hortícola, frutícola y cultivos anuales).

Todas estas iniciativas corresponden a programas provinciales que, en algunos casos como el Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional, el Programa de Asistencia Alimentaria Escolar o el Programa de Salud Pública, se financian en parte con recursos nacionales.

Cabe destacar que en la provincia se implementan también programas nacionales. Uno de ellos es el **Programa Nacional de Sanidad Escolar ProSanE**, cuyo objetivo consiste en diagnosticar el estado de salud de los niños de primer y sexto grado para realizar una detección precoz de patologías (controles antropométricos, evaluaciones y un diagnóstico nutricional) y referirlos a tiempo al primer nivel de atención o a atención especializada, según corresponda. Este relevamiento incluye un diagnóstico nutricional. El Programa promueve, también, la formación de agentes sanitarios en el área de Nutrición. Hasta el momento se trabajó únicamente en la ciudad de Posadas. Es un programa nacional que se implementa desde el Ministerio de Salud Pública de la provincia, específicamente desde la Coordinación Provincial del Programa ProSanE.

Además, se implementa el **Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” instala** como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas/os de 0 a 4 años en su contexto familiar y comunitario, desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial. Uno de sus ejes es la nutrición. Se implementa en trece localidades de la provincia y en seis comunidades originarias, con una cobertura aproximada de 5000 familias (CPPSyDI, 2010). Dentro este eje se fomentan la lactancia materna y los hábitos alimentarios saludables. Es un programa nacional que se implementa desde el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la Provincia, para lo que cuenta con 200 facilitadores y 17 coordinadores.

### **Inserción institucional y modalidad de gestión**

La implementación del **Hambre Cero** supone la participación de distintos organismos gubernamentales: Ministerio de Derechos Humanos, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Cultura y Educación y Ministerio del Agro y la Producción. También interactúa con programas y planes nacionales (el Plan Ahí del Ministerio de Desarrollo Social nacional, el Plan Nacer y la AUH). Sin embargo, en todos los casos, la articulación parece reducirse a un diálogo formal (se realizan, de hecho, reuniones semanales de seguimiento del plan) en lugar de favorecer la alineación de objetivos o una intervención conjunta en el territorio. La coordinación con el área de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud es la excepción: existe una fuerte articulación en la detección conjunta de los casos de desnutrición y malnutrición. Es decir, la multiplicidad



de acciones no resulta en un abordaje integral de la problemática alimentaria, sino que parecen responder a las modalidades de gestión de las intervenciones que se implementaban previamente a la creación de esta estrategia general.

El gobierno provincial establece relaciones, además, como el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional que provee insumos para el mejoramiento habitacional de los titulares del “Hambre Cero”.

Como fue mencionado, a partir de octubre de 2010 la coordinación del Programa pasó a estar bajo la órbita del Ministerio de Derechos Humanos, que centraliza a su vez la información. Este cambio fue valorado de manera positiva por los funcionarios entrevistados debido a que implicó una mayor articulación y una mejor organización entre los distintos actores involucrados. Sin embargo, subsisten problemas de coordinación entre los organismos. En muchos casos, las autoridades municipales no reconocen como válidos los criterios utilizados por los agentes de salud para definir si un niño presenta o no problemas de desnutrición, lo que genera que haya niños/as que forman parte de la población objetivo pero no están incluidos en el “Hambre Cero”. En esta línea, una mayor coordinación entre el sistema educativo, efectores de salud e instancias municipales facilitaría la obtención de mejores resultados.

Otro problema crítico es el período que transcurre entre que un niño es detectado por el sistema de salud con un diagnóstico de desnutrición, hasta que es incorporado efectivamente al Programa. Esa brecha generalmente supera el mes y en ocasiones llega a los sesenta días. Además, las prestaciones asignadas a los hogares numerosos en los que hay un niño con diagnóstico de desnutrición son insuficientes: la prestación no incide de manera adecuada en la recuperación del titular.

En cuanto a la modalidad de implementación, en palabras del propio Gobernador Maurice Closs en ocasión de lanzamiento de este plan, se establece una modalidad de trabajo focalizada: “con la generación de empleo y la asignación universal por hijo se le está dando un golpe mortal a la pobreza estructural. Ahora nos queda un trabajo de hormiga, personalizado, casa por casa, calle por calle, para detectar en los 75 municipios de la provincia aquellos niños que aún tienen hambre” (CPPSyDI, 2010, pág. 4). Así, para lograr una llegada más efectiva y organizada al territorio, se divide la provincia en seis regiones. Cada una cuenta con una Oficina Regional (Puerto Iguazú, Posadas, San Vicente, Oberá y Apóstoles). Además, existen 62 Consejos Locales de Protección de Derechos de Niño, Niña y Adolescente que tienen a su cargo el seguimiento de la implementación del programa (realizan tareas como la revisión de los casos de desnutrición detectados por la salud pública). Otra figura importante es la de los “padrinos”, que realizan, de manera voluntaria y ad-honorem, el seguimiento de alimentación y actividades del niño, adulto, mayor o discapacitado que se les asigne, informando regularmente a la coordinación del programa. Es el Estado provincial quién debe otorgarles la formación y orientación específica y necesaria.

El niño, adulto o discapacitado ingresa al plan a través del sistema de salud pública (los controles antropométricos se realizan en los Centros de Atención Primaria y en los más de 40 hospitales). Estos casos pueden ser detectados también por alguno de los más de 1000 promotores de salud que recorren casa por casa y, cuando relevan a un niño con problemas de salud, lo informan al Centro de Atención Primaria para que sea derivado urgente a alguno de los más de 40 Hospitales. Una vez detectado el caso de desnutrición se realiza un diagnóstico de la condición social del hogar que se vuelca a una ficha. En el caso en que los niños no posean asignación universal, el adulto mayor no recibe pensión o jubilación anticipada, o el discapacitado no posee pensión o asignación universal, se iniciarán los trámites correspondientes para la obtención de dichos beneficios. Mientras tanto, el Estado provincial le brindará una asistencia alimentaria a través de una tarjeta magnética que puede ser utilizada para la adquisición de alimentos (Tarjeta Hambre Cero). Además, se lo incluye en alguna de las

líneas de acción del Hambre Cero. A partir de ahí, se procederá a un abordaje conjunto con las familias y los padrinos para detectar las causas de la desnutrición y desarrollar las estrategias correctivas necesarias.

El Ministerio de Derechos Humanos funciona, en este esquema, como coordinador de todo el programa. Para su implementación intervienen los distintos actores ya mencionados: el Ministerio de Salud es el encargado de detectar los casos y de repartir la leche; el Ministerio de Educación provee las maestras en las guarderías del “Hambre Cero” las nutricionistas para las intervenciones en educación alimentaria a interior de la provincia y los útiles escolares para las entregas adicionales; el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud brinda la asistencia alimentaria, técnica, nutricional, administrativa y financiera, además de generar las articulaciones necesarias con la comunidad. En especial, existe una fuerte coordinación entre el Ministerio de Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud en materia de educación alimentaria nutricional, aunque los contactos entre ambos sean de carácter más bien informal. Finalmente, la vicegubernación es la encargada de proveer el aceite y el azúcar de las entregas adicionales.

Además, como ya se mencionó, este Ministerio cuenta con el programa Soberanía Alimentaria, que no depende del Hambre Cero. Sin embargo, la modalidad de implementación es la misma: el Ministerio de Desarrollo Humano es el coordinador y la gestión administrativa e implementación quedan a cargo de Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud.

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta, como se mencionó anteriormente, con programas propios de seguridad alimentaria: Programa Fortalecimiento Alimentario Nutricional; Programa de Seguridad Alimentaria por Sistema de Tarjetas Sociales; Programa Cocinas Descentralizadas; Programa Guardería; Programa Emergencia Social; y Programa Tareferos.

La implementación del Programa de Fortalecimiento Alimentario Nutricional requiere de un alto nivel de coordinación al interior del Ministerio: entre la Subsecretaría de la Mujer y la Familia, la Dirección de Infancia, el Área de Asistencia Técnica y Articulación con ONG y el Departamento de Articulación Interinstitucional. Los módulos se entregan en la ciudad de Posadas, a la que tienen que viajar el representante de la organización a la que se hace entrega de los mismos.

En el caso del Programa de Seguridad Alimentaria por Sistema de Tarjetas Sociales, el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud se encarga de transferir la capacidad de compra hacia los destinatarios para que accedan a una determinada oferta de productos.

El programa Cocinas Descentralizadas depende directamente del Ministerio y supone una articulación con las instituciones beneficiarias. La entrega de los víveres (frescos y secos) se hace directamente a las instituciones que elaboren por sí mismas los alimentos.

Por su parte, el Programa Guardería es implementado por la Dirección de Infancia del Ministerio, aunque sean las guarderías y los Centros Crecer Jugando los encargados de elaborar los menús. El control de calidad de la mercadería lo realiza la única nutricionista del Ministerio, de manera telefónica.

Finalmente, los Programas Emergencia Social y Tareferos son llevados adelante por la Unidad Superior Coordinadora, que depende directamente del Ministro de Desarrollo Social.

Por otra parte, dos programas dependen del Ministerio de Salud Pública : el Programa de Salud Público, que depende de la Unidad Coordinadora de Programas Materno Infantiles del Área Nutrición del Ministerio y cuenta con un financiamiento de la Nación de aproximadamente el 60 % del requerimiento de leche fortificada; y el Programa Hogar de Día. Y, por último, del Ministerio de Educación depende el Programa Asistencia Alimentaria Escolar

y del Ministerio del Agro, el Programa Provincial de Producción de Alimentos PROALIMENTOS.

### **Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en Misiones**

Las intervenciones en materia de educación alimentaria nutricional en la provincia se desarrollan en el marco de Programas más amplios.

En el marco general de la **Estrategia Hambre Cero** se dictan talleres teórico-prácticos a las madres, padres y los padrinos y madrinan del programa. La convocatoria a los talleres se realiza con la entrega de leche y el Ministerio de Derechos Humanos coordina con otros Ministerios para el dictado de los mismos. En Posadas, su dictado queda a cargo de la única nutricionista del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, quien los realiza una vez por mes en los diferentes barrios de la ciudad. En el interior, son dictados por un equipo de diez nutricionistas de los ministerios de Educación y Salud. En cada caso, se debe coordinar con las municipalidades, ya que son los propios municipios los que reciben las prestaciones del Programa.

Esta división de tareas entre el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud y el de Educación y Salud representa un avance respecto de la manera en que se dictaban estos talleres originalmente, ya que todos recaían sobre la mencionada nutricionista del Ministerio de Desarrollo Social, quien operaba en un contexto de sobrecarga constante. El paso a la modalidad de división geográfica del trabajo entre los ministerios implicó una reunión entre las partes involucradas para definir los temas a tratar. Actualmente se está discutiendo el armado de un cronograma anual que fije las fechas de todos los talleres, además de la realización de un taller previo con los padrinos y madrinan para que se conviertan en agentes multiplicadores y contribuyan a asegurar la participación de los titulares en las capacitaciones.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud desarrolla intervenciones de educación nutricional en el marco de sus diferentes programas:

- En el **Programa de Seguridad Alimentaria** se realizan charlas y asesoramiento respecto al correcto uso de la tarjeta y a los derechos que sus titulares poseen en los comercios (que no existan recargos, que no les retengan la tarjeta)
- En el **Programa Cocinas Descentralizadas** se organizan talleres de educación nutricional con las madres y niños que asisten a las instituciones. En algunos casos, se realizan también capacitaciones al personal responsable de la institución respecto de: principios nutritivos en la combinación de alimentos, formas correctas de preparación y aspectos bromatológicos y sanitarios en la manipulación, almacenamiento, transporte y elaboración de los alimentos.

Además, el Ministerio capacitó a todos los promotores sociales del programa para que se conviertan en agentes multiplicadores y ayuden a mejorar la nutrición de los sectores vulnerables. En 2011 se realizaron dos capacitaciones teórico-prácticas durante el mes de septiembre. También se dictaron talleres a los titulares de programas sociales del Ministerio en general, aunque no fueran titulares de programas alimentarios. A estos se suman los talleres que se realizan en los Clubes de Abuelos, en coordinación con el Área de Adultos Mayores de la Subsecretaría de Acción Social, en los que se enseñan recetas para hipertensos, diabéticos, personas con colesterol alto, etc.

En todos los casos, los talleres fueron de tipo teórico-práctico, con énfasis en la demostración empírica para que los titulares.

Por otro lado, se establecieron convenios entre el Ministerio y ONG para realizar, como el Ministerio las denomina, actividades interinstitucionales:

- Con la ONG un Techo para Mi País y la Universidad de Posadas, charlas para niños y niñas en barrios vulnerables y enseñar a las madres a cocinar con los recursos que tienen
- Con la Universidad Cuenca del Plata, actividades de educación nutricional con niños de 2 y 3 años y madres en las guarderías.

Es importante aclarar que todas estas intervenciones en educación alimentaria nutricional que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud son implementadas íntegramente por una única profesional (la Lic. Reyna Allan) quien, además, planifica las intervenciones y las lleva adelante personalmente, al igual que ocurre con los mencionados talleres que debe desarrollar en Posadas en el marco del Hambre Cero. Resulta evidente que esta situación plantea serios interrogantes en materia de eficiencia y continuidad de las prestaciones, ya que el nivel de institucionalización de las mismas es extremadamente precario.

Además, esto dificulta identificar buenas prácticas en la provincia. A modo de ejemplo, el esfuerzo de encarar capacitaciones en educación alimentaria a todos los titulares de programas sociales del Ministerio, sin importar si reciben o no una prestación alimentaria, podría considerarse una buena práctica. Lo mismo podría decirse del esfuerzo de capacitar a todos los promotores sociales del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de formar agentes multiplicadores. Sin embargo, el hecho de que sea una única persona la que se encarga de llevarlas adelante, junto con todas las otras intervenciones en materia de educación alimentaria nutricional, hace suponer que su sostenibilidad y alcance será limitado. Sin embargo, es importante rescatar la concepción que esta profesional tiene respecto del lugar que debe ocupar la educación alimentaria nutricional, al considerar que el problema nutricional es multicausal y no responde únicamente a una falta de recursos, sino, primordialmente, a una ausencia de información y educación suficiente en la manera de aprovechar y preparar los alimentos y de organizar una dieta equilibrada. Asimismo, es necesario resaltar que, en el caso de las capacitaciones inscriptas dentro del Hambre Cero, la juventud del programa puede constituir unas de las causas que explican la baja institucionalización de sus intervenciones. Esto haría suponer, a su vez, que sería posible introducir modificaciones con ese objetivo que resulten en una mejor implementación de las iniciativas en materia de educación nutricional.

Por otra parte, se realizaron capacitaciones a docentes en el marco del **Programa de Asistencia Alimentaria Escolar** del Ministerio de Educación, sobre la base de las “Guías Alimentarias para la Población Argentina” desarrolladas en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Sin embargo, el Programa no cuenta con fondos específicamente destinados a intervenciones en esta materia, por lo que su realización fue esporádica. Por otro lado, el **Programa Ferias Francas** brinda también capacitación y entrenamiento en temas relativos a la manipulación de alimentos y comercialización.

El **Programa de Salud Pública**, por su parte, incluye entre sus objetivos la implementación del mencionado Programa Nacional de Educación Alimentaria y Nutrición. Como fue mencionado, este programa fue creado por la Ley 25724, y depende el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; utiliza modalidades de taller y promueve la participación de la comunidad. Además, articula con el Ministerio de Salud de la Nación, desde donde se promueve la formación de agentes comunitarios y educadores mediante las “Guías Alimentarias para la Población Argentina”. En la provincia de Misiones, fueron aplicadas desde el Programa de Salud Pública para capacitar tanto a efectores del sistema de salud como a miembros de la población en general. Además, desde el Ministerio de Educación se usaron para capacitar docentes; este ministerio provee los materiales necesarios para las capacitaciones que se realizan desde Salud.

También podemos destacar la experiencia realizada en el municipio Santa Ana, donde se realizan Talleres de Comida Saludable para las madres de niños/as incorporados al Plan Hambre Cero. Se dictan una vez por semana. Una profesional del área nutrición enseña a los presentes la forma de preparar alimentos saludables y nutritivos. Los participantes reciben una "bolsa verde" que contiene hortalizas y legumbres para la preparación de la comida. Estos talleres se realizan en el Club de Abuelos Armonía, en donde además se desarrollan talleres de cocina: las recetas son copiadas por las madres de los titulares del Programa para replicarlas en sus hogares. Si bien esta iniciativa es de carácter local, el Ministerio de Salud Pública está interesado en extenderla al resto de la provincia (página web del Ministerio de Salud Pública<sup>17</sup>).

---

<sup>17</sup> [http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4314](http://www.salud.misiones.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4314).

## Las políticas de seguridad alimentaria en Salta<sup>18</sup>

En la provincia de Salta, las intervenciones en materia de seguridad alimentaria están enmarcadas dentro del **Plan Alimentario Provincial**, creado a partir de 2007. Su objetivo se centra en enfrentar la problemática de la desnutrición. En especial, concentra sus esfuerzos en abordar la situación de los niños menores de seis años en riesgo de desnutrición por factores de riesgo social y biológico sanitario, en prevenir y reducir el déficit y riesgo nutricional en menores de seis años, en promover acciones para el desarrollo integral a través del fortalecimiento familiar con el objetivo de lograr mecanismos de prevención y alertas y en lograr que la familia, a través de acciones de Educación Alimentaria y Nutricional y a partir de saberes previos, incorpore capacidades para mejorar su alimentación diaria, y promueva la autosostenibilidad.

El Plan Alimentario Provincial cuenta con diferentes líneas de intervención:

- Sub-Programa Tarjeta Social Alimentaria.
- Sub-Programa Nutri-Vida.
- Sub-Programa Embarazadas
- Sub- Programa Focalizado B -TBC.
- Sub-Programa Focalizado Celíacos.
- Sub-Programa Nutri-Vínculos Pan Casero.
- Sub-Programa Nutri- Vínculos Comedores Infantiles y Comunitarias.
- Sub-Programa Focalizado Aborígenes.

### Cobertura y prestaciones

A continuación se detallan el alcance (en términos de cobertura), las prestaciones de cada una de las líneas del Plan Alimentario Provincial y las intervenciones que se enmarcan por fuera del Plan.

El Sub--programa **Tarjeta Social Alimentaria** es el más amplio en términos de cobertura y se implementa desde 2007. Busca financiar acciones que garanticen la seguridad alimentaria de personas en condiciones de vulnerabilidad social residentes en el territorio provincial, en los términos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y de conformidad a lo establecido en la ley 25724, el decreto PEN N°1 1018/03 y N°901/03, la Ley 26339 y la resolución MDS N° 2040/03. Está destinado a familias con jefes de hogar desocupados e hijos menores de 18 años (se prioriza a las familias con menores de seis años y, sobretudo, a las que tengan niños desnutridos); con personas de la tercera edad, sin cobertura social ni jubilación o pensión o que la misma se encuentre en trámite (completa el ingreso de la jubilación mínima); y a familias con algún integrante con discapacidad que se encuentren en trámite de gestión de la pensión (Ministerio de Desarrollo Humano, 2011b). Para el 2010, el sub-programa contaba con 76550 titulares (Ministerio de Desarrollo Humano, 2010), número que se redujo con la aplicación de la AUH. Actualmente, y tras un acuerdo con la Nación, el sub-programa es compatible con la AUH: cualquier titular puede recibir ambos beneficios.

La prestación ofrecida consiste en una transferencia de poder de compra mediante la modalidad de tarjeta magnética precargada que puede ser utilizada en los comercios adheridos. Su distribución y el armado del listado de titulares están a cargo de cada municipio, los que

---

<sup>18</sup> Esta sección cuenta con la importante colaboración de Javier Cicciaro

establecen un determinado cupo de titulares. El monto transferido varía según el grupo familiar entre \$70 y \$130 y puede ser utilizado para la compra de víveres frescos, víveres secos, lácteos, carnes y huevos. Si no se registra movimiento de dinero de la tarjeta durante tres meses esta se da de baja automáticamente.

**Tabla 1. Variación de las prestaciones según grupo familiar, en pesos, 2011**

Persona sola mayor de 60 años y/o persona mayor con discapacidad; Jefe de hogar desocupado con 1 a 5 hijos a cargo	Jefe de hogar desocupado con 6 a 7 hijos a cargo	Jefe de hogar desocupado con 8 hijos a cargo	Jefe de hogar desocupado con 9 a 10 hijos a cargo	Jefe de hogar desocupado con 11 a 12 hijos a cargo
\$88	\$ 100	\$ 112	\$ 136	\$ 160

Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Normativa de Ejecución del Subprograma Tarjeta Social, Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia de Salta (2011b).

Esta modalidad reemplaza la anterior entrega de 50 000 bolsones alimentarios que eran distribuidos cada dos meses por la administración provincial.

En los municipios que no cuentan con la tecnología requerida se aplica la modalidad de *Tickets Vale Social*, que funciona con los mismos criterios de promover la libre elección de alimentos a las familias (Ministerio de Desarrollo Humano, 2011c) y evita las intermediaciones y las posibles prácticas de clientelismo político que pueden generarse.

Por su parte, el Sub-Programa **Embarazadas** alcanza a las mujeres embarazadas atendidas en los centros de atención primaria de salud públicos. A 2012, alcanzaba a 9.500 mujeres embarazadas que recibían una asistencia alimentaria a través de tickets sociales mensuales por un valor de \$63 que pueden utilizarse exclusivamente para la compra de productos alimenticios (Ministerio de Derechos Humanos, 2012a). Los padrones son elaborados por los efectores de atención primaria de salud, quienes realizan las altas al momento de detección del embarazo y las bajas un mes luego del nacimiento del niño. Dichos padrones son entregados a los municipios, quienes son responsables de cargar los datos y actualizar las bases.

Por otro lado, el Sub-programa **Nutri-Vida**, que se implementa desde 2008, alcanza niveles de cobertura amplios. Se destina a niños entre seis meses y seis años de edad con riesgo nutricional, desnutridos o en recuperación nutricional. A 2012 alcanzaba los 40 000 titulares (Ministerio de Derechos Humanos, 2012a). El sub-programa prioriza la ayuda a los niños/as de seis meses a seis años que se encuentran entre los parámetros de déficit nutricional definidos por el Ministerio de Salud Pública Provincial, los niños/as en riesgo de déficit nutricional y recuperados definidos con criterios del mismo Ministerio (lo que permite una atención integral de los niños/as mientras dura su recuperación) y los niños/as de seis meses a seis años en situación de vulnerabilidad siconutricional con factores de riesgo convergentes definidos. La incorporación de este último grupo constituye una novedad ya que implica abordar la fracción más vulnerable del hambre infantil, que nunca había sido incorporada a algún programa con anterioridad. Este grupo está formado por niños que no padecen daño nutricional pero que se encuentran en situación de riesgo social de desnutrición ya que viven en situación de pobreza extrema o hambre. Así, este programa reemplaza la prestación anterior, que consistía en un módulo alimentario bimestral que solo se destinaba a aquellos niños que ya estaban desnutridos. Se destaca un objetivo preventivo detrás de esta incorporación.

La prestación del Programa Nutri-Vida consiste en una transferencia de recursos a las familias de \$63 por niño con daño o en riesgo nutricional a través de la Tarjeta Alimentaria Infantil Nutrivida y/o Tickets, según el municipio (al igual que con el programa Tarjeta Social

Alimentaria, en aquellos municipios que no cuentan con la tecnología adecuada para el funcionamiento de las tarjetas magnéticas se implementa el sistema de tickets sociales).

Por otro lado, el Plan Alimentario Provincial cuenta con componentes focalizados. Uno de ellos es el **Focalizado B-TBC**, destinado a pacientes con tuberculosis en situación de vulnerabilidad social. A 2010 contaba con 650 titulares (Ministerio de Desarrollo Humano, 2010) a quienes se les repartía un refuerzo alimentario a través de transferencias de recursos por medio del Ticket Vale Social. La prestación por titular es actualmente de \$63 y tiene como objetivo contribuir a mejorar la alimentación de las personas socioeconómicamente vulnerables con diagnóstico de tratamiento de TBC (Ministerio de Derechos Humanos, 2012f).

Otro, es el **Focalizado Celíacos**, destinado a personas celíacas de bajos recursos. La prestación consiste en la entrega de un módulo alimentario por titular. Durante 2011, el refuerzo se entregó a 500 personas e incluyó productos a los que no tienen acceso por su escasez o elevado costo. El módulo está compuesto por los siguientes alimentos<sup>19</sup>: aceite, almidón de maíz, arvejas en lata, cacao en polvo, dulce de membrillo, fideos de arroz, harina de arroz, leche en polvo, polvo leudante, arroz y premezcla para panificación. Este Programa se implementa, principalmente, en el interior de la provincia y los módulos alimentarios son provistos por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Ministerio de Derechos Humanos, 2012b).

Otro Programa, incluido dentro del Plan Alimentario Provincial, es el **Sub-programa Nutri-Vínculos Pan Casero**. Tiene como finalidad promover la autogestión y capacitación de los jefes de hogar titulares del Programa, al potenciar sus capacidades individuales y/o grupales y las formas de organización que permitan la adquisición de alternativas de autoabastecimiento familiar y el fortalecimiento del proceso de desarrollo comunitario, sobre la base de la participación, la solidaridad y el trabajo cooperativo. La asistencia alimentaria se lleva a cabo a través de bolsas de harina de trigo tipo 000 de 50 kg, (que deben cumplir con lo estipulado por el Código Alimentario Argentino y tener visible la fecha de vencimiento) para la elaboración de productos como pan casero, pastas y preparaciones varias para la subsistencia familiar (Ministerio de Derechos Humanos, 2012c).

Por su parte, el **Sub-programa Nutri-Vínculos Comedores Infantiles y Comunitarios** destina ayuda a 172 comedores que alimentan a un total de 15 283 titulares de entre dos y seis años. Se les otorga apoyo financiero de \$2.40 por día por niño que asiste a diario a los comedores. Sus servicios pueden superponerse con cualquier otro programa alimentario (Ministerio de Derechos Humanos, 2012g). Actualmente, desde la Secretaría de Asistencia Crítica, se está trabajando en la puesta en funcionamiento del **Programa Comer en Familia**, que reemplazaría a los Comedores Infantiles y Comunitarios. El objetivo de este nuevo programa es recuperar la comensalidad en el hogar y revalorizar la función de la mesa familiar para potenciar el proceso de crecimiento y desarrollo de los niños. El Programa Comer en Familia apunta a cubrir la población infantil asistida en Comedores Infantiles (15 300 niños), con los criterios de inclusión vigentes en ese programa (niños/as de dos a cinco años de edad socialmente vulnerables), con una prestación de \$100 mensuales por niño/a, con una periodicidad de treintadías hasta cumplir los seis años de edad y con actualización de montos de acuerdo a la información del INDEC cada seis meses (Ministerio de Derechos Humanos, 2012e).

Por último, desde diciembre 2011 funciona el **Sub-programa Focalizado Aborígenes**, que se creó como respuesta a la preocupante situación nutricional de los niños que viven en las comunidades aborígenes, principalmente en el norte de la provincia. El objetivo general es

---

<sup>19</sup> La composición del módulo es variable de acuerdo a lo establecido por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria e incluye alimentos específicos sin TACC.



contribuir a mejorar la alimentación de niños menores de seis años pertenecientes a familias originarias socioeconómicamente vulnerables a través de la entrega de módulos alimentarios. Su composición varía de acuerdo a lo establecido por el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. A 2012, se repartieron 10 000 módulos alimentarios. Los hogares con muchos niños en situación crítica o en riesgo nutricional, pueden recibir más de un módulo por hogar (Ministerio de Desarrollo Humano, 2012d).

Por fuera del Plan Alimentario Provincial también existen algunas intervenciones en materia de seguridad alimentaria. Como parte de la política nacional en el campo de la nutrición, se implementa el **Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”**, que busca instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas/os de cero a cuatro años en su contexto familiar y comunitario, desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno. Este Programa es relevante en materia de seguridad alimentaria ya que la nutrición es uno de sus ejes: promueve la lactancia materna y los hábitos alimentarios saludables. Por otro lado, funciona desde 2010 un **Fondo de Asistencia Crítica** que es enviado por la provincia a los municipios en forma mensual (Ministerio de Derechos Humanos, 2012a). El objetivo, tal como el nombre lo indica, es que el municipio disponga de financiamiento propio para afrontar las problemáticas sociales de carácter más urgente, entre ellas, los problemas de desnutrición infantil.

### **Inserción institucional y modalidad de gestión**

Todos los Programas mencionados que se encuentran dentro del paraguas del Plan Alimentario Provincial y dependen de la Secretaría de Asistencia Crítica del Ministerio de Derechos Humanos, que reemplazó recientemente al de Desarrollo Humano. Esta se nutre, en gran parte, del trabajo realizado desde el Ministerio de Salud, por la Secretaría de Nutrición y Alimentación Saludable y, específicamente, del relevamiento de información que realiza la subsecretaría de Medicina Social, con la que se trabaja en forma coordinada. En cuanto a su modalidad de implementación, a partir de febrero de 2010, el gobierno provincial llevó a cabo un proceso de descentralización de políticas sociales: transfirió la responsabilidad de la implementación y los fondos a los municipios. El acuerdo se realizó entre el gobierno provincial y cada municipio por separado, a través de un convenio en el que se fijaron los cupos de titulares para cada uno de los programas existentes. De esa forma se estableció, al mismo tiempo, el monto de la partida girada por la provincia a cada municipio para afrontar el pago de los beneficios que ofrece cada programa. La rendición financiera que cada municipio debe realizar a la provincia está a cargo de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Derechos Humanos.

La Secretaría de Asistencia Crítica es la encargada de hacer el seguimiento y monitoreo en la implementación de cada uno de los programas, de reclamar la información correspondiente a los municipios y de coordinar las acciones para el efectivo funcionamiento de los programas. Desde aquí se auditan, de forma conjunta con la Subsecretaría de Medicina Social del Ministerio de Salud, el listado de titulares que arma cada municipio. Ambas áreas pueden introducir cambios a las listas, al cruzar información con la ANSES o el SINTYS o dar de baja a algún titular que no cumpla con los requisitos, aunque la decisión última corresponde a las áreas de intervención social de los municipios. Por otro lado, la Subsecretaría de Articulación de Programas del Ministerio de Derechos Humanos es la encargada de coordinar la entrada y la salida de la AUH y la Asignación Universal por Embarazo de aquellos trabajadores que, dadas las condiciones de producción de determinados sectores de la economía salteña, tienen trabajos temporarios y por lo tanto permanecen sin ningún tipo de cobertura durante determinados meses.

El otro organismo encargado de los lineamientos macro de la política de seguridad alimentaria de la provincia es el Ministerio de Salud Pública. La Subsecretaría de Medicina Social recibe toda la información relevada por los agentes sanitarios distribuidos en toda la provincia y la procesa para obtener un panorama completo de la problemática nutricional en las distintas regiones de la provincia. El trabajo de los agentes sanitarios es vital: son los primeros en afrontar los casos de desnutrición y tienen contacto diario con toda la complejidad del problema. En este caso, las intervenciones y los lineamientos de política no se piensan ni se estructuran por municipio, sino por áreas operativas, que incluyen a más de un municipio, de forma tal de lograr obtener un panorama más completo e integral de la problemática en cada región. Los datos recibidos y procesados sirven de insumo a la recientemente creada Secretaría de Nutrición y Alimentación Saludable, desde la cual se diseñan intervenciones más generales e integrales que las del Plan Alimentario Provincial.

Es de destacar la constitución de la Unidad de Gestión del Plan Provincial Alimentario en la que los Ministerios de Derechos Humanos y Salud Pública (y con la participación de los intendentes), comparten el trabajo realizado para intervenir sobre las problemáticas más urgentes a través de acciones críticas que implican comprometer los insumos de mayor relevancia en el territorio: la asistencia alimentaria nutricional, los padrones nominales en sistema web, los suplementos y medicamentos y el recurso humano, crítico para el abordaje. El Ministerio de Educación colabora, principalmente, con la implementación de acciones de la educación alimentaria nutricional.

En cuanto a sus recursos, ambos ministerios cuentan con financiamiento provincial (la inversión provincial en 2009 en materia alimentaria y políticas sociales en general superó los \$74 millones) y nacional, mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que trasfiere \$268 millones anuales (datos de 2010).

Un avance interesante se dio también en el ámbito de los sistemas de información con la creación de un Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS). Este nuevo sistema tiene como objetivo cruzar los datos disponibles para unificar las bases de los planes sociales de la Provincia de Salta y hacer sus gestiones más eficientes y transparentes. Las características de este nuevo sistema se desarrollarán con más detalle en la sección correspondiente a “buenas prácticas”.

### **Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en Salta**

El Plan Alimentario Provincial se propone, entre otros objetivos, lograr que la familia, a través de acciones de educación alimentaria y nutricional y a partir de saberes previos, incorpore capacidades para mejorar su alimentación diaria y promover su autosostenibilidad. Por eso, reconoce un lugar importante a la educación alimentaria-nutricional. Las actividades de educación alimentaria-nutricional pueden desarrollarse desde el área sanitaria o desde el municipio y, en algunos casos, existe participación de escuelas, ONG, radios y otros actores de la sociedad civil. Las intervenciones se dan por programa y cada municipio debe presentar ante la Secretaría de Asistencia Crítica, entre otras rendiciones, una descripción de las actividades realizadas en esta área. Por lo general, los municipios recurren a prácticas similares para cada programa:

- En el programa Nutrivida se suele recurrir a folletería educativa, se organizan talleres (a cargo de los centros de Atención Primaria de la Salud y/o del Municipio) y se suele incentivar la práctica de controles sanitarios a través de verificaciones de cuadernos y carnets de cada niño titular.
- En el Focalizado TBC se recurre en general al reparto de folletería educativa (recetas, consejos, controles necesarios de salud, etc.).

- En el programa Celíacos, existen talleres teórico-prácticos sobre preparación de alimentos permitidos para celíacos y también se dan partes de prensa (radiales y televisivos) sobre la entrega de los módulos alimentarios.
- En el programa Pan Casero, se recurre en muchos casos a la distribución de recetarios para la elaboración de alimentos, tanto dulces como salados, y a visitas de agentes sociales del municipio que monitorean el programa y dialogan con los referentes grupales para innovar el tipo y cantidad de alimentos que se pueden producir con la harina que reciben.
- En el programa Comedores Infantiles se recurre al reparto de folletería, existen obras de teatro para niños con el objetivo de enseñarles prácticas alimentarias saludables y se les reparten libros para colorear donde aparecen imágenes de diversos alimentos saludables (frutas, verduras, leche, etc.).

Una de las intervenciones más relevantes en materia de educación alimentaria-nutricional tiene lugar en las escuelas. A partir de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y el de Salud Pública, se decidió incorporar al espacio curricular de todas las escuelas públicas de la provincia a nivel primario un módulo especial dedicado a la educación alimentaria y nutricional. De esta forma, los niños y sus padres están sujetos a un aprendizaje cotidiano de cómo llevar adelante una dieta equilibrada y saludable para los niños. Se les enseñan, también, cuestiones de higiene y cuidado personal, la importancia del consumo de determinados nutrientes y la necesidad de mantener los alimentos en buen estado. Por otro lado, se está trabajando en la implementación en las escuelas públicas de “Kioscos saludables”, un proyecto que fomenta el consumo de alimentos de mayor valor proteico con atributos calóricos apropiados para la edad de los niños, para reducir las tendencias tanto al subconsumo de alimentos con nutrientes necesarios, como al sobrepeso, esta última, una problemática creciente en la provincia.

En el plano institucional, cabe destacar la creación, en el año 2006, de la Comisión Provincial de Educación Alimentaria y Nutricional (creada por el Decreto Provincial N°2091/06) que, a través de una composición interdisciplinaria e intersectorial, con integrantes de los Ministerios de Salud Pública, Derechos Humanos y Educación y algunos profesionales particulares, permite el intercambio de experiencias y opiniones sobre cómo fomentar y profundizar las intervenciones en el campo de la educación alimentaria-nutricional. Esta comisión se convirtió en la institución referente entre las provincias que integran el NOA a la hora de discutir la problemática y las principales intervenciones que deben ser aplicadas en el ámbito de la seguridad alimentaria.

## Las políticas de seguridad alimentaria en Santa Fe<sup>20</sup>

Los principales programas de seguridad alimentaria de la Provincia de Santa Fe son Tarjeta Única de Ciudadanía (2008) y Tarjeta Institucional (2009). A continuación se presentan sus principales características. Además, en la provincia se implementa el Programa Familias y Nutrición (nacional) y el Programa Único Integral para la Obesidad (provincial) cuyas características también serán desarrolladas en los siguientes apartados.

### Cobertura y prestaciones

El Programa **Tarjeta Única de Ciudadanía** incluye una línea principal, conocida como PAF (Programa Alimentario Familiar) y otras líneas secundarias, conocidas como Nutrir Más que cuentan con una línea de Riesgo Nutricional y otra para Celíacos. El objetivo principal del programa consiste en posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social y en riesgo de subsistencia a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente. En particular, busca:

- Mejorar el acceso a los alimentos de núcleos familiares socialmente vulnerables a través de la provisión de tarjetas magnéticas pre-cargadas para la adquisición de alimentos acordes a los hábitos, costumbres y posibilidades de la población titular.
- Fortalecer la participación de entidades de la sociedad civil (cámaras de comercio, asociaciones de productores, etc.) en la implementación de las políticas sociales.
- Favorecer las economías locales.
- Otorgar mayor autonomía a los titulares para la selección de alimentos, al habilitar el consumo de todos los grupos de alimentos.
- Desde el punto de vista nutricional, favorecer el acceso a alimentos frescos con un importante valor nutricional, especialmente en proteínas de alto valor biológico.
- Desde el punto de vista de la promoción humana, promover el ejercicio de los derechos de consumidor como forma de aportar a la construcción de ciudadanía.

La definición de los titulares se ajusta a un cupo por localidad que se define entre los municipios y las comunas de acuerdo a un criterio objetivo de vulnerabilidad que prioriza: niños de hasta cinco años; embarazadas (priorizándose las adolescentes, extendiendo la inclusión durante el período de lactancia); niños en riesgo nutricional entre 6 y 14 años de edad; personas discapacitadas o incapacitadas laboralmente; personas con enfermedades que ameriten asistencia alimentaria especial (HIV, TBC, diabetes, otras) y personas mayores de 70 años que no cuenten con cobertura social.

Por su parte, la línea **Nutrir Más del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía** presenta, en el último período, una novedad al redefinir sus titulares e incluir a niños y niñas de cero a seis años en riesgo nutricional y a celíacos. La asistencia es recibida por las madres.

---

<sup>20</sup> Esta sección cuenta con la importante colaboración de Paula Forteza.

El concepto de riesgo nutricional implica no incluir solamente a los niños desnutridos, como ocurría en el pasado, sino a todos aquellos que se encuentren dentro del primer decil en términos de ingreso y a los que, si bien pueden haber mejorado su situación nutricional como resultado de la inclusión al programa, aún se los considera en una situación de riesgo. Este cambio de estrategia se debe a los incentivos negativos que significaba la anterior modalidad de implementación, en la que las familias cuyos niños mejoraban la situación nutricional comenzaban a percibir un beneficio de menor valor hasta que finalmente lo perdían. Esto llevaba a que los médicos falsearan los resultados en las consultas para permitir que el niño o niña siguiera incorporado al programa, o, incluso, a que las familias, en ciertos casos, no destinaran toda la ayuda que el/la niño o niña con problemas nutricionales necesitaba, con el mismo objetivo. Por estas cuestiones, se decide extender el período de vigilancia nutricional de cuatro a seis meses y, a partir de 2010, se decide que los niños y niñas pertenecientes al primer decil de pobreza que se gradúan del programa (por superar el límite de edad o por alta médica) sigan recibiendo el beneficio a través del componente PAF del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía. La línea Nutrir Más, como veremos, adquiere relevancia a la hora de analizar las estrategias de educación alimentaria encaradas desde la Provincia, por eso se la destaca en esta oportunidad.

Por un lado, el Programa **Tarjeta Institucional** busca mejorar la asistencia alimentaria que brindan organizaciones no gubernamentales o personas físicas que representen a movimientos u organizaciones sociales a las poblaciones más vulnerables de la provincia. Es decir, si bien ambos programas comparten el objetivo de garantizar una alimentación adecuada para la población más vulnerable, sus titulares poblaciones muy diferentes. El Programa Tarjeta Única de Ciudadanía se destina a hogares en situación de pobreza (definida por ingreso) con hijos menores de catorce años de edad o que cuenten entre sus miembros a personas mayores de setenta años sin jubilación o pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitados. El beneficio se otorga al grupo familiar y es percibido por el titular, que debe ser una persona mayor de edad o emancipada, preferentemente con relación de parentesco con el beneficiario. En mayo de 2010, el Programa contaba con 188 651 titulares, 177 764 pertenecientes al PAF y 10 887 al Nutrir Más (8992 del componente Riesgo Nutricional y 1895 del componente Celíacos). Por otra parte, el Programa Tarjeta Institucional se destina, como su nombre lo indica, a instituciones: acredita fondos a Comedores Comunitarios, Copas de Leche y personas físicas que representen a movimientos sociales de las ciudades de Santa Fe y Rosario. En 2009, por este medio, se acreditaron fondos a 479 organizaciones de la ciudad de Rosario y a 124 de la ciudad de Santa Fe. Además, existe la posibilidad, para aquellas entidades privadas que posean Comedores Externos con servicio alimentario a Adultos Mayores, de inscribirse y recibir una suma mensual por persona y por un período determinado.

El tipo de vínculo que se establece entre el Estado y las OSC es distinto en las dos ciudades en las que se implementa este programa. En Rosario se trata simplemente de una transferencia de ingresos hacia las organizaciones que gestionan los comedores. En Santa Fe se busca generar mecanismos de cogestión. En ambos casos, el vínculo es de tipo formal y se establece mediante la firma de un convenio. Por eso, se busca que las organizaciones no gubernamentales o las personas físicas que representen a movimientos sociales tengan personería jurídica. De hecho, desde el cambio de gobierno en 2007 el objetivo es formalizar la situación de dichas instituciones; esto generó conflictos de carácter político ya que en muchos casos las instituciones eran organizaciones de base con fuerte peso territorial pero no cumplían con los requisitos formales (de infraestructura, calidad de la comida ofrecida, etc.).

Sin embargo, en ambos casos las prestaciones adquieren la misma modalidad: una tarjeta magnética precargada que transfiere el poder de compra a sus titulares. En el caso del Tarjeta Única de Ciudadanía, los titulares pueden comprar en los comercios adheridos una lista (elaborada por la provincia), de alimentos permitidos sin limitaciones en cuanto a marca,

calidad o forma de presentación. La lista incluye alimentos prohibidos cuya compra es sancionada con la baja del beneficio. El monto transferido mensualmente es de \$100 y puede acumularse mientras la tarjeta se use como mínimo una vez cada dos meses. Según datos de 2009, el programa entregó 2 437 988 de prestaciones: 2 121 315 para el PAF y 137 987 para el Nutrir Más (121 143 para el componente Riesgo Nutricional y 16 844 para Celíacos), a las que se sumaron en diciembre 178 686 prestaciones complementarias.

**Tabla 2. Alimentos permitidos y prohibidos en la Tarjeta Única de Ciudadanía**

<b>Alimentos permitidos</b>	<b>Productos prohibidos</b>
Aceite, manteca, crema	Artículos de perfumería
Azúcar, mermeladas, miel, dulce de leche, polvo para preparar flan	Bebidas alcohólicas (vino, cerveza, otras)
Carnes (vaca, pollo, pescado, cerdo, etc.)	Cigarrillos
Cereales (pan, arroz, fideos, harinas, fécula, sémola, avena, otros)	Combustibles (gas, carbón, leña, kerosene, etc.)
Enlatados (arvejas, choclo, tomate, etc.)	Comidas y postres elaborados
Frutas y verduras	Comidas y postres elaborados (tartas, empanadas, tortas, etc.)
Huevos	Elementos de limpieza (detergente, lavandina, esponja, rejillas, etc.)
Lácteos (leche, yogur, quesos)	Golosinas
Legumbres (arvejas, lentejas, porotos, garbanzos, soja)	Jugos y gaseosas
	Pañales
	Productos para copetín

Fuente: CIPPEC, sobre la de base de información provista por la Dirección Provincial de Asistencia Crítica

En el caso de Tarjeta Institucional, la transferencia habilita a los Comedores Comunitarios y movimientos sociales que cuenten con comedores la compra de productos en los comercios adheridos, que luego serán distribuidos entre la población que asiste a los mismos. Estas instituciones también reciben, en algunos casos, donaciones de empresas o particulares que pueden ser utilizadas siempre y cuando cumplan las normas bromatológicas.

El pasaje desde la anterior modalidad de entrega de bolsones de alimentos a la modalidad de tarjeta es una tendencia observable en la mayoría de las provincias, ya que brinda una mayor transparencia al sistema (elimina a los intermediarios) y permite una mayor autonomía a sus titulares en términos de soberanía alimentaria. De hecho, según declaraciones del director provincial de Asistencia Crítica, la implementación de esta implica también un cambio en la concepción de los titulares, considerados ahora sujetos de derecho plenos. Además, como menciona la directora de Gestión Administrativa (hoy a cargo de la compra y distribución de los módulos alimentarios en la provincia), la modalidad de bolsones o módulos supone importantes dificultades en términos de almacenaje, ya que ni las condiciones de guarda ni la calidad de los envases son óptimas, y de gestión, ya que el proceso de compra (que se realiza en esta provincia mediante licitación cada cuatro meses) es muy lento. Hoy en día, la entrega de bolsones o módulos alimentarios se limita a situaciones de emergencia o catástrofe (incendios, inundaciones, etc.), en las que esta modalidad permite responder rápidamente a la demanda. En algunos casos, sigue utilizándose para ayudar a las instituciones.

Además de estos dos principales programas, en la provincia se implementa el Programa Familias y Nutrición que depende de los Ministerios de Desarrollo Social nacional y provincial. Este Programa, que en 2010 se implementaba en las localidades santafesinas de Florencia, Villa

Ocampo, Calchaquí, Romang, San Javier, Recreo y San Lorenzo, promueve el desarrollo infantil integral a través del acompañamiento a las familias en su función de crianza y sostén. Busca implementar estrategias que, gradualmente, permitan superar la asistencia, para ello, desarrolla acciones de fortalecimiento familiar con información, capacitación y recursos que impulsen la autonomía alimentaria y la comida en familia.

Por otro lado, la provincia implementa el Programa Único Integral para la Obesidad, que parte de considerar a la obesidad como una enfermedad crónica que impacta en la salud y en la calidad y expectativa de vida de los pacientes. Por eso, propone abordarla desde un enfoque de seguimiento y manejo integral, tal cual lo propone y estipula la Ley N° 26396 a nivel nacional. Se destina a pacientes con obesidad mórbida –a partir de un índice de masa corporal (IMC) superior a cuarenta–. El tratamiento que se ofrece es continuado en el tiempo (son tres ciclos de seis meses de duración cada uno) y busca lograr un cambio en los hábitos de vida (incluye la asistencia obligatoria a una actividad física, dos veces por semana a cargo de profesionales y supervisada por el Equipo de Tratamiento). El primer ciclo del programa implica un abordaje con el equipo médico nutricional psicológico, más dos etapas de seguimiento. La opción quirúrgica (by pass gástrico, banda gástrica o manga gástrica) solo se considera cuando se comprueba el fracaso en el sostenimiento del plan. La cobertura incluye, también, el 100 % de reconocimiento en los medicamentos relacionados a la patología (antihipertensivos, antidiabéticos, etc.), análisis bioquímicos y los estudios diagnósticos.

### **Inserción institucional y modalidad de gestión**

Tarjeta Única de Ciudadanía y Tarjeta Institucional dependen de la Dirección Provincial de Asistencia Crítica de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, creada a fines de 2007 durante el cambio de gestión provincial<sup>21</sup>. Esta Dirección Provincial diseña acciones para atender la emergencia alimentaria en todo el territorio provincial. Para ello, debe garantizar la mayor transparencia y eficiencia en la distribución de los recursos propios o provenientes del Estado nacional por lo que lleva los registros contables y administrativos necesarios.

En cuanto a su modo de organización, en el caso del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía se firma un convenio entre la provincia y los municipios y comunas que funciona como marco normativo. Cada convenio establece la división de responsabilidades y los cupos de titulares por localidad. El Ministerio de Desarrollo Social provincial tiene un rol primordial porque establece la distribución territorial de las tarjetas. La definición del cupo por localidad, sin embargo, se determina junto a los municipios y comunas, sobre la base del criterio objetivo de distribución anteriormente mencionado, que prioriza ciertos grupos familiares. Si bien estos criterios se respetan al seleccionar a los titulares, es en los convenios con las comunas y los municipios donde se plasma la definición del perfil y el cupo de titulares por localidad. Estos convenios se discuten caso por caso. La Ciudad de Santa Fe, sin embargo, cuenta con una modalidad de implementación diferente, ya que en este caso se ejecuta directamente desde el Ministerio de Desarrollo Social provincial a través de su Centro de Desarrollo Zonal.

La implementación del Programa Tarjeta Institucional es también desarrollada por el mencionado ministerio provincial pero a través de la Dirección de Asistencia Crítica, y requiere la firma de un convenio entre cada comedor y/o copa de leche y el Ministerio.

---

<sup>21</sup> Anteriormente, el antecedente principal del Programa “Tarjeta Única de Ciudadanía”, el Programa de Seguridad Alimentaria “Santa Fe Vale”, dependía de la Secretaría de Asistencia Social del Ministerio de Salud provincial.

El Programa Familias y Nutrición cuenta, en cada una de las localidades en que se implementa, con un equipo de facilitadores locales que fueron capacitados en los ejes de nutrición, crianza, lectura, juego y redes comunitarias, para desarrollar diferentes iniciativas junto a las familias y los niños y niñas. En el nivel provincial, el proyecto es coordinado por un equipo técnico con referentes en cada uno de los ejes. Tanto los equipos locales como el provincial son coordinados por el Equipo Técnico Nacional del proyecto. Por otro lado, el Programa Único Integral para la Obesidad depende del Ministerio de Salud de la Provincia y forma parte de las prestaciones incluidas en la Obra Social Provincial.

Finalmente, en este punto es imprescindible mencionar la existencia y funcionamiento de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria. Esta Agencia, que lleva adelante una tarea central en materia de educación nutricional, no fue mencionada en el apartado anterior ya que no constituye un programa, sino un organismo estatal que depende del Ministerio de Salud. Fue creada en 2007 como un organismo descentralizado al interior del Ministerio de Salud en reemplazo de la Dirección General de Bromatología y Química. Su objetivo es garantizar el derecho de todos los habitantes de la provincia de Santa Fe de disponer de los alimentos – seguros, nutritivos y culturalmente aceptables – necesarios para llevar una vida sana y activa y asegurar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano. Para ello, ofrece garantías e información objetiva a los productores, elaboradores, expendedores y consumidores de la cadena agroalimentaria.

Nace como respuesta a la necesidad de integrar a todos los actores públicos y privados que promueven la seguridad de los productos y procesos alimenticios en cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria, por lo que implica también la coordinación con el Ministerio de Producción en todo lo referente a la producción primaria (se establecen reuniones y contactos semanales). Todos los servicios que brinda se basan en los cinco pilares que la componen: capacitación-epidemiología, gestión, auditoría, legislación y laboratorio y tienen como prioridad satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios mediante una gestión participativa sustentada en la responsabilidad social, en la equidad y en la integración público-privada a nivel de los municipios, la provincia, y la nación. Además, implementa el Sistema de Gestión de la Calidad conforme a la Norma ISO 9001:2008.

Es preciso aclarar que todas las intervenciones de la Agencia se realizan en aquellos municipios que hayan firmado un convenio mediante el que se establece el trabajo del personal de la Agencia en dicha localidad. A 2011, 114 localidades han firmado convenios con la Agencia, lo que implica que el 93 % de la población santafesina es alcanzada por estas intervenciones. El interés de cada municipio en las actividades ofrecidas por la Agencia va a determinar el avance de la iniciativa.

## **Intervenciones en educación alimentaria-nutricional en Santa Fe**

Algunos de los programas recién mencionados incluyen intervenciones en materia de educación nutricional. Es importante aclarar que el propio Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que financia los Programas Tarjeta Única de Ciudadanía y Tarjeta Institucional, incluye entre sus componentes la Educación Alimentaria Nutricional (Decreto 1018/03, inciso f).

En particular, es interesante resaltar las iniciativas encaradas desde la línea Nutrir Más del Programa Tarjeta Única de Ciudadanía, que cuenta con dos equipos, uno ubicado en la ciudad de Santa Fe y otro en Rosario. Originalmente, el programa consistía en el reparto de Tickets mensuales que implicaban una transferencia monetaria, además de un ticket complementario de control de salud para los niños y niñas titulares y la obligatoriedad de asistencia a un taller



nutricional. El cambio a la modalidad de tarjetas implicó la pérdida de ese contacto mensual con los titulares. Por eso, las convocatorias a los talleres nutricionales se realizan ahora a través de los centros de salud y, si bien continúan siendo obligatorios, la inasistencia no implica la pérdida del aporte. Esta decisión responde a que la baja rotación en la oferta de talleres generaba una repetición tal en la información que recibían los titulares que mermaba su efectividad, además de que dicha oferta no se ajustaba a la heterogeneidad de los titulares, según los actores claves entrevistados<sup>22</sup>.

Las temáticas abordadas en los talleres nutricionales ofrecidos por este programa evolucionaron desde la enseñanza de conceptos básicos hacia temáticas más complejas y talleres de cocina. Hoy en día, es una oferta variada y con distintos grados de complejidad, según el titular sea un recién ingresado o alguien que se mantiene en el mismo hace tiempo (esta situación es fácilmente identificable por el número de identificación del titular). Lo interesante es que estos talleres parten de comprender la problemática nutricional como algo que no depende solamente de la oferta alimentaria (atendida mediante los distintos programas ya mencionados), sino que se encuentra estrechamente ligada a problemáticas sociales. En especial, como sostuvieron algunos actores claves, es una problemática que se relaciona fuertemente con el contexto familiar y la forma en que se percibe al niño o niña: incluyendo cuestiones de violencia y maltrato familiar, problemas de vivienda, de empleo, acceso a servicios de saneamiento y agua, problemas médicos, etc. Las capacitaciones retoman estas problemáticas sociales y psicológicas para desarrollar estrategias de contención familiar que reconstruyan el vínculo de la familia con el niño. También se busca desmitificar el efecto negativo que tendría la libertad en la elección de los alimentos por parte de los titulares, reconociendo sus saberes previos. En el último tiempo, además, se redujo la cantidad de titulares por taller, de treinta a diez, para promover un ambiente más íntimo que dé lugar a una mayor participación por parte de cada uno de ellos.

Uno de los principales desafíos a futuro, mencionados por su coordinadora, consiste en revisar los contenidos de los talleres para incluir el problema de la obesidad que en Santa Fe alcanza los peores valores a nivel nacional (según información de la Primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, realizada por el Ministerio de Salud de la Nación en 2005<sup>23</sup>).

Es importante aclarar que estos talleres están destinados únicamente a los titulares del Nutrir Más y no a todos los que pertenecen al Programa Tarjeta Única de Ciudadanía. El único caso en el que las actividades se abrieron al público en general fue con el desarrollo, en 2010, de unas Jornadas en la ciudad de Santa Fe en las que se buscó introducir a las familias y, especialmente, a los niños y niñas, en cuestiones nutricionales a través de actividades lúdicas.

Otro cambio en términos de modalidad de implementación está relacionado con la relación entre la provincia y los municipios. Originalmente, la provincia financiaba los talleres, pero en la actualidad se busca que los municipios también se comprometan en estas actividades y se hagan cargo de las tareas de acompañamiento familiar, lo que permitiría un mayor contacto entre este nivel de gobierno y los titulares. El cambio responde, también, al hecho de que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dejó de financiar estas intervenciones.

En el marco del Programa Tarjeta Institucional también se desarrollan iniciativas de educación nutricional, tanto en la Ciudad de Santa Fe como en Rosario: en la primera, se ofrecen cursos de capacitación en manejo de alimentos (en 2010 se realizaron tres); en la segunda se establecen contactos directos con cada una de las instituciones financiadas por el

---

<sup>22</sup> Entrevista mantenida durante el mes de noviembre de 2011.

<sup>23</sup> Último dato disponible.

Programa para relevar las condiciones en que se prestan los servicios e introducir las modificaciones necesarias.

También es preciso mencionar el convenio de coordinación entre la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, en el marco del Plan de Educación Alimentaria desarrollado por dicha Universidad. Este convenio establece la adquisición por parte de la Provincia de 225 000 raciones de alimentos mensuales de la Planta de Alimentos que posee la casa de estudios en la ciudad de Santa Fe y le brinda prioridad en la distribución en caso de alguna situación de emergencia que aumente momentáneamente la demanda. El convenio establece que la Dirección de Seguridad Alimentaria (al momento de firma del convenio denominada Dirección de Asistencia Crítica) realizará todas las gestiones necesarias con la Coordinación de Relaciones Institucionales de la Planta de alimentos. Además, fija las líneas generales del proyecto, aunque las variedades de productos ofrecidos se modifican de acuerdo al plan de producción de la planta. Esto no figura en el convenio por lo que es un aspecto que se maneja con cierta discrecionalidad desde la Universidad. Las órdenes de provisión se emiten desde el Ministerio y la Dirección de Seguridad Alimentaria coordina la entrega con las Organizaciones y la Planta.

La Planta fue instalada gracias a un apoyo del Banco Credicoop y comenzó a funcionar en 2007. Los alimentos que produce tienen un alto valor nutricional a bajo costo y son destinados a organizaciones sociales de la ciudad de Santa Fe (comedores comunitarios, escuelas, centros de jubilados, geriátricos, centros barriales y asociaciones vecinales): guisos de arroz, fideos y lentejas, arroz cuatro quesos y arroz primavera deshidratados que se ofrecen dos veces por semana, en un intento por alcanzar una dieta variada. El convenio establece que para efectuar los pagos a la Universidad es necesario que esta se inscriba como proveedora de la provincia y que presente la documentación comercial que dé cuenta de las unidades entregadas y facturadas. Además, el ministerio implementa mecanismos de control para contabilizar el intercambio.

En términos de educación alimentaria, este plan parte del diagnóstico de que la desinformación entorpece la utilización correcta de los recursos que las familias y los trabajadores de los comedores tienen a su disposición para alcanzar una dieta saludable. Con esto en mente, se ofrecen capacitaciones, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social provincial, a todos los operadores de comedores registrados por el Ministerio con el fin de brindarles conocimientos básicos sobre el manejo, higiene, almacenamiento, seguridad y preparación de los alimentos. También se ofrece un segundo módulo sobre cuestiones alimentarias en general. Se dictan los dos últimos viernes de cada mes, duran una hora cada uno y están a cargo de profesionales de la Universidad (bioquímicos en el primer caso y nutricionistas en el segundo). El temario de estos cursos también incluye instancias de formación ciudadana acerca de la producción de alimentos para el autoconsumo: promoción de huertas familiares, escolares, comunitarias, pequeñas unidades productivas, entre otras. Además, el Programa de Extensión de la Universidad organiza en conjunto con personal del Ministerio, visitas de nutricionistas y pasantes a comedores.

Es importante mencionar que el programa de la Universidad creció desde su creación: actualmente se está negociando con la nueva ministra de Desarrollo Social, Mónica Bifarello, la expansión de las capacitaciones con el objetivo de llegar a la población más vulnerable. En este sentido, se presentó al Ministerio un Plan de Trabajo para realizar capacitaciones directamente en los barrios y para preparar un segundo nivel de capacitaciones para aquellos que ya hayan realizado los cursos actuales. Además, se establecieron negociaciones para promover la producción de verduras deshidratadas con la ayuda de una inversión inicial por parte de Ministerio de Desarrollo Social, que luego buscará absorber la producción para reducir, a su

vez, los costos). También se entablaron conversaciones con el Ministerio de Salud de la Provincia para extender el Programa a la población celíaca.

La decisión del Ministerio de Desarrollo Social de establecer un vínculo con la Universidad estuvo ligada a un análisis de las ventajas que esta modalidad de distribución de alimentos ofrecía a las instituciones destinatarias: variedad, contenido calórico suficiente, menor costo y, principalmente, mayores facilidades en la conservación, manipulación y cocción. La principal motivación de la Universidad está fuertemente ligada a la difusión, en el año 2005, de los primeros datos de desnutrición en la provincia, que reflejaron una situación preocupante. En este marco, la Universidad decidió embarcarse en un programa de producción de alimentos de calidad a bajo costo y de educación alimentaria nutricional, con la premisa de relacionarse con instituciones u organismos que los destinaran a programas sin fines de lucro. Desde su inicio, la relación con el Ministerio de Desarrollo Social fue valorada de manera altamente positiva por parte de la Secretaría de Extensión de la Universidad (a cargo de este programa) ya que consideran que les permitió alcanzar una mayor visibilidad y expansión, a la vez que comparten el objetivo de destinar la producción a la población más vulnerable. Por su parte, este vínculo es valorado de manera positiva también por el Estado ya que los objetivos establecidos se cumplieron y existe una alta confiabilidad en la entrega de los alimentos (tanto en calidad como en cumplimiento de los plazos establecidos), sumado a las ventajas mencionadas en cuanto a la provisión de alimentos bajo esta modalidad.

Finalmente, el accionar de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria merece un párrafo aparte. En materia de educación alimentaria-nutricional realiza cursos para niños y niñas en edad escolar sobre lavado de manos, higiene alimentaria y alimentos saludables. En el caso de las escuelas secundarias, además, introduce conceptos sobre manipulación de alimentos a través de la entrega de un Diario de Manipulación Segura y del desarrollo de actividades de capacitación sobre dicho eje. Además, se entrega un Manual de Buenas Prácticas de Manufacturación para productores que se trabaja en talleres dictados por las maestras de las escuelas que decidan brindarlas. Para todas estas actividades, la Agencia capacita a los docentes mediante talleres, para implementar y consolidar la educación en Seguridad Alimentaria en los diferentes niveles del Sistema Educativo de la Provincia. La Agencia realiza, además, otras actividades de educación alimentaria con productores y consumidores que, por sus características, son consideradas buenas prácticas y, como tales, serán desarrolladas en el próximo apartado.

## Algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas

De las cuatro jurisdicciones analizadas es posible identificar tres buenas prácticas<sup>24</sup>. En primer lugar, se destaca la experiencia de la **Agencia Santafecina de Seguridad Alimentaria**, una institución innovadora en términos de rectoría y coordinación de las intervenciones de educación nutricional. En segundo lugar, se destacan las **acciones realizadas en el marco del programa Ciudadanía Porteña en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, un primer paso en la superación del desafío de introducir actividades de educación nutricional en programas de gran escala. Y, en tercer lugar, se resalta la creación de un **Sistema Unificado de Planes Sociales en Salta**, que permitió avanzar hacia una mayor coordinación y transparencia a la hora de enfrentar la problemática social en la provincia.

A continuación se reseña, brevemente, cada una de estas experiencias y se esbozan algunas reflexiones finales del trabajo realizado.

### **La Agencia Santafecina de Seguridad Alimentaria: un innovador órgano rector y coordinador en materia de educación nutricional (Provincia de Santa Fe)**

De acuerdo a un primer relevamiento acerca de las prácticas existentes en el territorio, una “buena práctica” que fue posible identificar proviene de la manera en que se encara la educación nutricional en la Provincia de Santa Fe. Esto es así no solo porque constituye, de acuerdo con la información disponible hasta este momento, la única provincia que encara acciones de educación nutricional que abarcan desde los pequeños productores hasta los consumidores – atraviesa a toda la cadena –, sino que, además, cuenta con una Agencia específica que diseña políticas para los primeros.

Así, el trabajo realizado por la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria merece ser destacado como una “buena práctica”, tanto en sus intervenciones destinadas a consumidores, como aquellas dirigidas a los pequeños productores. En el primer caso, se destaca la implementación del Sistema Abierto para Consumidores que permite que cualquier persona ingrese en la página web de la ASSAL ([www.assal.gov.ar](http://www.assal.gov.ar)) para obtener los datos de un producto (su habilitación, si es apto para celíacos, su contenido de sal y grasas). Este programa es único en América Latina: constituye una base de datos abierta que también registra todas las unidades de transportes de Santa fe habilitadas para circular alimentos en todo el territorio de la República Argentina. De hecho, la Agencia administra y gestiona a través de un “Gobierno electrónico” u “Oficina sin papeles”, que consiste en la sistematización digital de toda la información pertinente que puede ser consultada por el público. Estas actividades se alinean con el objetivo de la ASSAL de “desarrollar consumidores responsables y ofrecerles una base para elegir con conocimiento de causa los alimentos que consumen” ([www.assal.gov.ar](http://www.assal.gov.ar)). De esta manera, la base de datos constituye por sí misma una intervención de educación alimentaria focalizada sobre los consumidores, que busca generar prácticas responsables de consumo a través de la facilitación y acercamiento de información pertinente de una manera dinámica y a permanente disposición.

En el segundo caso, es posible resaltar el trabajo realizado con los pequeños productores: en las localidades con las que la Agencia estableció un convenio se promueven buenas prácticas de producción de alimentos, mediante la difusión de Manuales de Buenas Prácticas. Estos manuales buscan mejorar acciones y actitudes relacionadas, principalmente, con la selección,

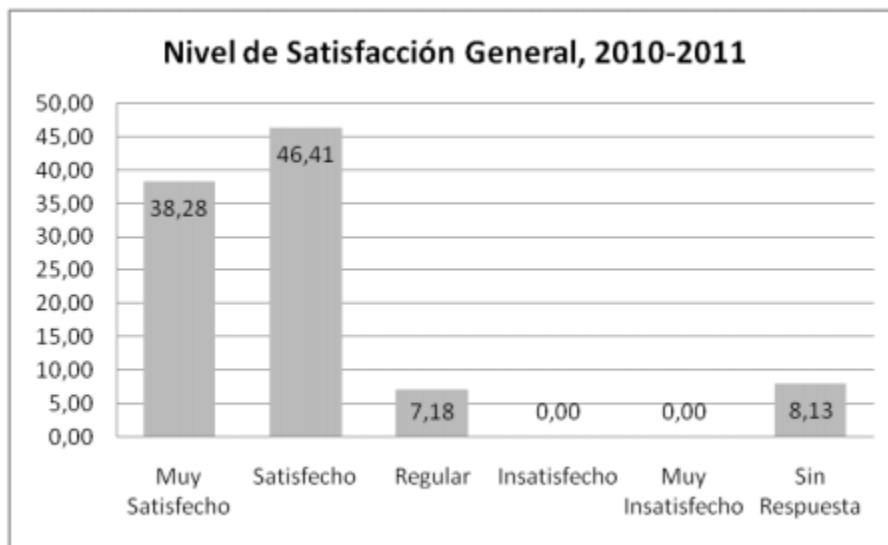
---

<sup>24</sup> Como fue mencionado, la provincia de Misiones lleva adelante iniciativas en materia de educación nutricional que podrían ser señaladas como buenas prácticas, de no ser por su juventud y consiguiente baja institucionalización.

conservación y preparación de los alimentos en condiciones de higiene, para optimizar la seguridad. También se realizan capacitaciones, presenciales y *online*. Los Manuales se adaptan a las realidades locales y se aplican hoy en más del 50 % de las empresas y unidades productivas registradas en Santa Fe. Si los productores cumplen con lo establecido, son registrados en una base de datos accesible desde la página web y pueden formar parte de la marca Productos de mi Tierra, que agrega valor a la producción. Para controlar el cumplimiento de estas buenas prácticas se desarrollan acciones de evaluación (auditorías) con una periodicidad preestablecida, tanto en establecimientos elaboradores y comercializadores de alimentos, como sobre los vehículos que los transportan, para cumplir el objetivo de mejora continua del sistema.

El impacto alcanzado puede verse en los resultados de las Encuestas de Satisfacción que se realizan anualmente, en las que se ratifica el deseo de los involucrados de permanecer en el Programa, quienes, además, valoran las posibilidades que el mismo les otorga en términos de permanencia en el territorio. La última encuesta corresponde al período 2010-2011 y fue realizada telefónicamente durante los meses de enero, febrero y marzo de 2011 a 107 empresas (5 del Nodo Rafaela, 3 del Nodo Reconquista, 55 del Nodo Rosario, 34 del Nodo Santa Fe y 10 del Nodo Venado Tuerto), a 92 contribuyentes municipales y comunales y a 12 regionales. En todos los casos se indagó acerca del nivel de satisfacción general y particular de cada una de las áreas de la ASSAL con las que se estableció contacto durante el año 2010. Se preguntó acerca de la atención al usuario, el asesoramiento técnico recibido, la rapidez de la respuesta, la calidad de los contenidos del área de Capacitación y los procedimientos aplicados por el área de Auditoría. Además, se relevaron opiniones acerca de las debilidades y fortalezas del desempeño actual de la Agencia. Como puede verse en el **gráfico 2**, el 84,69 % de los usuarios expresaron su satisfacción con el desempeño actual de la Agencia.

**Gráfico 3. Nivel de satisfacción de los usuarios, en porcentajes**



Fuente: Encuesta de Satisfacción 2010-2011, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria.

En cuanto a las áreas más demandadas, se observa una preeminencia del área de Auditoría y Administración (28,29 % y 26,29 % de la demanda, respectivamente). Las áreas de Administración y Auditoría continúan siendo las más demandadas (aunque en orden inverso con el 39,52 % y el 31,9 % respectivamente). El 81,31 % de las empresas entrevistadas están satisfechas con el actual desempeño de la Agencia.

Sin embargo, la tarea desempeñada por la ASSAL no estuvo exenta de obstáculos, en especial si se tiene en cuenta el proceso de destrucción del pequeño productor que se evidenció durante la década pasada y la persistencia de pautas de consumo no saludables. Las autoridades entrevistadas de la Agencia consideran que estas pautas de consumo están cambiando, lo que supone la posibilidad de superar lo que se considera uno de los principales obstáculos en materia de educación nutricional. Otro obstáculo identificado es el desinterés de algunos municipios hacia el programa, implica que no se aplique (o lo haga de manera muy residual) en ciertas localidades y que sea necesario un proceso de revisión constante de la modalidad de implementación en estos casos.

Es importante destacar que las intervenciones realizadas desde la Agencia son consideradas como una política de Estado, por eso se busca que sean sostenibles y, por ende, sobrevivan al cambio de autoridades. Esto se demuestra, según nos mencionan sus responsables, en la alta aceptación de las intervenciones incluso en localidades gobernadas por partidos políticos opositores. De hecho, existe actualmente un proceso de negociación de la Provincia con el gobierno nacional para analizar la posibilidad de replicar la experiencia en otras jurisdicciones (se realizaron los primeros intercambios con Río Negro, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires).

### **Ciudadanía Porteña: El reto de realizar acciones de educación nutricional en programas de gran escala (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)**

Respecto a las intervenciones en materia de educación alimentaria-nutricional que desarrolla el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, una merece ser destacada como buena práctica porque implica la incorporación de instancias de educación alimentaria-nutricional en el marco de un Programa de Transferencias Condicionadas (Ciudadanía Porteña) de enormes magnitudes.

El componente educativo se introdujo en el año 2010, a través de una campaña de comunicación de amplio alcance en los comercios Coto y Día. A partir de un diagnóstico de situación que tuvo en cuenta los lugares en los que se realizan la mayor cantidad de compras con la Tarjeta Ciudadanía Porteña, se seleccionaron dieciséis establecimientos, generalmente ubicados en la zona sur de la Ciudad (principalmente en las Comunas 4 y 8), para desplegar las acciones de comunicación.

Para su implementación se tuvieron en cuenta tanto los días en que los titulares realizan las compras (generalmente, cercanos a la acreditación de esta prestación), como los productos que adquieren: se crearon distintos mensajes nutricionales y se diseñaron, en gestión asociada con una organización de la sociedad civil (OSC), folletos explicativos que se repartieron en cada establecimiento y que estuvieron en exhibición durante seis meses. En ocho de dichos establecimientos se contó, además, con la presencia de nutricionistas que explicaban los contenidos y ampliaban la información a quienes lo solicitaban. Los mensajes trabajados durante la anterior campaña fueron tres. El primero, “Elegí alimentos seguros para cuidar tu salud y la de tu familia”, trabajaba sobre conceptos como atención en la compra, almacenamiento adecuado, cocción completa e higiene personal. El segundo, “Elegí hoy pensando en el crecimiento de tus hijos”, trabajaba sobre cuestiones como los cambios de alimentación y costumbres y promovía hábitos saludables como la realización de actividades deportivas. El tercero, “Elegí lo que te hace bien a vos y a tu familia”, trabajaba sobre la incorporación de variedad de alimentos y se alineaba con un plan de compra que también permita el ahorro.

La iniciativa se llevó adelante con la OSC Asociación Argentina de Nutricionistas, que nuclea a profesionales de la nutrición que participaron en la confección de los mensajes nutricionales y llevaron adelante el trabajo de campo.

En lo que resta del 2012 se realizará una segunda edición que contará con nuevos mensajes y será implementada en más comercios e incluirá a las comunas 1 y 3. Para ello, se tendrán en cuenta las lecciones aprendidas, en especial, la relevancia que tiene la presencia del nutricionista en el lugar como garantía de la seriedad de la iniciativa y para ampliar sus alcances. Por eso, uno de los objetivos para la próxima edición, según nos informa la persona encargada del Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales que lleva adelante estas intervenciones, consiste en aumentar la presencia de nutricionistas en los establecimientos. Por su parte, el director de Ciudadanía Porteña, menciona que el principal obstáculo de esta iniciativa es su carácter intermitente y el hecho de que las intervenciones en materia de educación alimentaria-nutricional hayan sido relegadas durante este tiempo a un segundo plano, detrás del objetivo primordial de consolidar el Programa. Ambos funcionarios coinciden en que introducir una instancia de educación alimentaria-nutricional en un Programa de estas características constituye un avance que debe ser valorado y que es el resultado de una fuerte decisión política, impulsada principalmente por el Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales.

Los funcionarios entrevistados coincidieron también en que una vez que cuenten con los datos de la Primera Encuesta Nutricional (que se está realizando actualmente y cuyos datos estarán disponibles a fin de este año) será posible redefinir los objetivos de las intervenciones en materia de educación nutricional, a partir de la corroboración de ciertas impresiones con la información que brinden los efectores de salud. Una de las impresiones más relevantes según los informantes clave indica que el principal problema nutricional que enfrenta la población de la Ciudad hoy está relacionado a la obesidad y no a la desnutrición.

### **El Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS): una herramienta para mejorar la eficiencia y la transparencia de los programas de seguridad alimentaria<sup>25</sup>.**

En términos de coordinación y profesionalización a la hora de abarcar la problemática social en la provincia de Salta, una “buena práctica” identificada es la creación de un Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS). Este sistema supone una innovación en términos de sistemas de información para la provincia ya que constituye su primer registro único de titulares y potenciales titulares de programas sociales y, más específicamente, de programas que integran el Plan Alimentario Provincial. La incorporación de este sistema significó importantes avances en materia de coordinación y transparencia.

El objetivo del SUPLAS consiste en unificar, a través del cruce de los datos disponibles, las bases de datos de planes sociales de la provincia para mejorar la eficiencia y transparencia de sus gestiones. El Sistema, además de registrar los datos de los titulares, permite el cruce de información entre los diferentes padrones de cada programa, con los datos de la ANSES y el SINTYS, de forma tal de poder realizar un seguimiento de los beneficios recibidos por cada titulares y filtrar los casos en los que exista superposición o incompatibilidad de beneficios (tanto entre programas provinciales como con los nacionales).

---

<sup>25</sup> Esta sección se basa en el trabajo realizado por Javier Cicciaro

El SUPLAS comenzó a funcionar en agosto de 2011. Actualmente, trabaja únicamente con el padrón de titulares (y potenciales titulares) de la Tarjeta Social Alimentaria, el principal programa del Plan Alimentario Provincial que cuenta con, aproximadamente, 77 000 titulares. Se le sumarán, en una próxima instancia, los demás subprogramas que componen este Plan, entre los que se encuentran el Sub-programa Nutrivida y los Sub-programas focalizados. En el mediano plazo, se espera que otros ministerios por fuera del de Derechos Humanos, tal como el de Salud Pública, incorporen el sistema y habiliten así la integración de otros datos para favorecer un análisis más certero de la situación sanitaria y social de la población. . La creación del SUPLAS estuvo a cargo de la Unidad de Sistemas y Proyectos, que integra el área de Función Pública, perteneciente a la Secretaría General de la Gobernación. Sin embargo, la Secretaría de Asistencia Crítica del Ministerio de Derechos Humanos también fue partícipe de su creación, como promotor y ejecutor de los programas que utilizan dicho sistema.

Anteriormente a su implementación, la provincia contaba con un sistema informático para cada uno de los programas existentes por municipio, lo que imposibilitaba el cruce de información entre los padrones de los diferentes programas. El resultado era un bajo nivel de coordinación, con un alto grado de superposición de titulares, que resultaba en la entrega simultánea de un beneficio a un titular por parte de dos municipios diferentes. Esta situación aumentaba también las situaciones de arbitrariedad en la confección de los padrones, dado que en cada uno de ellos las bajas y altas se guiaban con criterios que trascendían los aspectos técnicos. Además, al eliminarse datos sobre posibles y efectivos titulares se producía una “fuga de información”.

La creación del SUPLAS permitió una nueva forma de operar que consiste en la distinción entre dos niveles de recursos humanos responsables de su gestión: por un lado, el de los operarios, que cargan los datos de los titulares potenciales del sistema; y, por el otro, el de los responsables, que autorizan las altas y bajas del mes, bajas de los observados y los consolidados, bajas de los vencidos y la autorización del padrón vigente (Ministerio de Desarrollo Humano, 2011a). Esta separación de tareas reduce la arbitrariedad y, sobre todo, la “fuga de información”, ya que todos los cambios introducidos en el nuevo sistema quedan registrados y es posible identificar a la persona que dio la baja o el alta del titular.

Los beneficios de la implementación del SUPLAS se manifiestan, sobre todo, en términos de coordinación de políticas y de transparencia y eficiencia en la gestión. Como parte de la implementación de este nuevo sistema, el Ministerio de Derechos Humanos, particularmente la Secretaría de Asistencia Crítica, asiste a los municipios en el correcto funcionamiento del sistema informático y en las tareas administrativas que requiere. Se eliminaron las superposiciones existentes y se incorporó a titulares que habían sido incorrectamente dados de baja o cuya alta no había sido registrada. A ocho meses de la puesta en práctica del sistema y, funcionando por ahora con un solo programa (Tarjeta Social Alimentaria), la agilización del trámite de ingreso al padrón de potenciales titulares es uno de los aspectos a destacar.

En este contexto, el principal desafío para la correcta implementación del SUPLAS se centra en la capacitación a los operadores y responsables del nuevo sistema. Una de las primeras medidas que tuvo que tomar la Secretaría de Asistencia Crítica fue la de realizar capacitaciones internas. La tarea no fue muy complicada ya que gran parte del personal contaba con experiencia previa en la utilización de sistemas de información. La segunda etapa, que sigue actualmente en proceso, es la de capacitación a los operarios del sistema a nivel municipal, ya que es este nivel gubernamental tiene a cargo las bajas, altas y modificaciones de los padrones. Esta tarea resulta un desafío mayor ya que, por un lado, no siempre están dadas las condiciones en todos los municipios para que realizar la capacitación y, en segundo lugar, porque la



experiencia en términos de manejo de sistemas de información que poseen los funcionarios municipales en relación a los operadores de los programas a nivel ministerial es menor.

Dado que el SUPLAS comenzó a funcionar a partir de agosto de 2011, su desarrollo es relativamente joven como para analizar las posibilidades de replicabilidad ni su sostenibilidad en el tiempo.

Por último, es necesario resaltar que la ventaja para los titulares radica en una mayor agilidad para incorporarse a los padrones como potenciales titulares de los programas. La creación de un sistema unificado permite que la información sobre los titulares o potenciales titulares sea accesible desde los diferentes órganos del Estado facilitando las tareas administrativas que tiene que emprender el titular para iniciar el pedido por la inclusión dentro de un programa. Por otro lado, aumentar la transparencia en el funcionamiento del nuevo sistema evita que se vean perjudicados por el manejo arbitrario del armado del padrón de titulares.

La incorporación de una herramienta novedosa que aumenta la profesionalidad, la transparencia, la eficiencia y la coordinación a la hora de afrontar la problemática alimentaria en Salta, en conjunto con los beneficios que se derivan de todo ello para los titulares, nos permite destacar la creación del SUPLAS como una “buena práctica” en materia de seguridad alimentaria.

## Reflexiones finales

La seguridad alimentaria se basa en cuatro pilares: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Así, la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso material, social y económico a alimentos suficientes y nutritivos. Las políticas encargadas de alcanzar este objetivo son denominadas políticas de seguridad alimentaria.

En la Argentina, estas políticas son implementadas principalmente por los gobiernos provinciales que, con fondos propios y otros que le transfiere el Estado nacional, diseñan e implementan sus intervenciones. Por eso, las políticas de seguridad alimentaria que efectivamente se implementan en el territorio argentino son heterogéneas y fragmentadas.

Es importante mencionar que, como la mayoría de los problemas sociales, la problemática alimentaria es multidimensional, es decir, responde a muchas y variadas causas. Encontrarse frente a una situación de inseguridad alimentaria puede deberse tanto a la carencia de alimentos (sea por un tener un poder adquisitivo insuficiente o por una distribución inequitativa) como a un uso inadecuado de los mismos al interior de los hogares. En nuestro país, la Primera Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), desarrollada en 2005, constituye la fuente de datos más actualizada y representativa en la materia y refleja que, si bien el bajo peso (peso menor del esperable para la talla) y la desnutrición crónica (talla menor que la esperable para la edad) son las principales deficiencias nutricionales a nivel nacional, la obesidad constituye una problemática en ascenso y la anemia continúa siendo una preocupación central (en especial en niños menores de 2 años). Es importante aclarar que **no debe asociarse mecánicamente pobreza-desnutrición y opulencia-obesidad**, ya que la obesidad se relaciona principalmente con la malnutrición y, por eso, está presente también en los sectores socioeconómicos más bajos, que presentan una monotonía en la alimentación y una composición inadecuada de la dieta (Maceira y Stechina, 2008).

A lo largo del presente trabajo, estos datos se han visto reflejados en una consideración común que sostienen los entrevistados: que **el problema principal en la Argentina en materia de seguridad alimentaria no es tanto un problema de acceso a los alimentos como del aprovechamiento de los mismos por parte de los hogares**.

En este contexto, las intervenciones de educación nutricional cumplen un rol central, ya que **pueden contribuir a un mejor aprovechamiento de los alimentos, por parte de los hogares**, tanto en su selección como en su preparación. A su vez, es posible potenciar todas las intervenciones que se realizan al propender a una nutrición más adecuada y rica, dentro de las limitaciones existentes. Las acciones de educación nutricional pueden abarcar sesiones de desarrollo de capacidades desde la producción hasta el consumo, e incluir temáticas de: manipulación de alimentos, normas de higiene, selección de alimentos de acuerdo a la edad y problemática alimentaria, prácticas de preparación de alimentos, etc. Para este trabajo se tomó una muestra de cinco jurisdicciones subnacionales (representativas del conjunto de 24: Ciudad de Buenos Aires, Misiones, Salta, Santa Fe y Chubut), y se analizaron sus políticas de seguridad alimentaria, con énfasis en las intervenciones de educación nutricional. El estudio confirma la heterogeneidad presupuesta en materia de políticas de seguridad alimentaria; heterogeneidad que parece responder más a una serie de factores político-institucionales (entre los que destaca las diferencias en capacidades de gestión de los gobiernos provinciales) que a las necesidades que pudieran surgir de la situación social del territorio en cuestión.

En este sentido se destacan las buenas prácticas seleccionadas: de acuerdo a la definición de la seguridad alimentaria y a las dimensiones sobre las que accionan dichas intervenciones.

**Santa Fe, por ejemplo, a través de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), desarrolla un abordaje integral.** Esta Agencia trabaja tanto con los pequeños productores como con los consumidores, y atraviesa así toda la cadena de producción y

consumo. En el primer caso, brinda capacitaciones en buenas prácticas en la producción y manipulación de alimentos; en el segundo, ofrece un portal de información nutricional masivo y de fácil acceso.

Por su parte, el **caso salteño, con el sistema de información "SUPLAS"**, presenta la potencialidad de un sistema de información coordinado que permite realizar avances importantes en materia de coordinación y transparencia, lo que permitiría alcanzar una mayor integralidad en la oferta provincial. Este sistema permitirá identificar potenciales titulares de los programas sociales y contar con un registro exacto de las prestaciones que recibe cada hogar para cruzar la información con bases provinciales y nacionales que permitan definir las características socioeconómicas de dichos hogares. Una vez el sistema esté implementado en su totalidad, la información relevada podrá ser utilizada como un valioso insumo para el diseño y ejecución de las intervenciones en materia de educación nutricional.

Por otro lado, de la **experiencia de la Ciudad de Buenos Aires con Ciudadanía Porteña**, resalta el hecho de que es realmente posible encarar acciones de educación nutricional en casos en los que no existe contacto directo con los titulares de los programas. Dado que las políticas de seguridad alimentaria se realizan cada vez más frecuentemente a través de transferencias a los hogares, se ha dificultado la promoción de educación nutricional, ya que se ha perdido el contacto mensual con los titulares. El ejemplo de las actividades de difusión y educación nutricional en los grandes comercios de Ciudadanía Porteña demuestra que es posible seguir fortaleciendo las capacidades de los hogares en materia de conocimientos nutricionales. A su vez, esta experiencia es sumamente innovadora ya que la introducción de componentes de educación nutricional en programas de transferencia condicionada casi no se realizado en el mundo. Esta nueva forma de desarrollar las capacidades de los hogares permite, además, incluir a otros hogares aunque no sean titulares del programa, entendiéndose el acceso a una alimentación saludable como un derecho que alcanza a todos los habitantes, y no exclusivamente a los titulares de un programa en particular.

El trabajo realizado nos permite señalar **avances en materia de integralidad en algunos casos**. A su vez, es importante mencionar el consenso entre las autoridades entrevistadas respecto de la necesidad, y los beneficios que devienen de, implementar intervenciones en materia de educación nutricional en el marco de las políticas de seguridad alimentaria. Sin embargo, es preciso destacar que **aún quedan desafíos por delante**.

En primer lugar, en algunos de los casos analizados en esta oportunidad, **las políticas de seguridad alimentaria se encuentran aún sumamente desarticuladas**, y generan una oferta no integral que puede devenir en superposición de intervenciones y titulares. Avanzar hacia instancias de coordinación que permitan ampliar la integralidad de las políticas constituye una tarea clave pendiente, que permitirá alcanzar un mayor impacto sobre los hogares.

Por otro lado, las autoridades entrevistadas comparten un objetivo a futuro en materia de seguridad alimentaria: **desarrollar programas y políticas que promuevan la comensalidad familiar**, para recuperar el hábito de comer en familia en el hogar. Esto implica una oportunidad y **un desafío particular en materia de educación nutricional**, ya que supone generar conocimientos en materia de selección, preparación y aprovechamiento de alimentos. Una vez más, estas intervenciones deben ser entendidas y diseñadas sin olvidar que la multiplicidad de factores que dan lugar a una situación de inseguridad alimentaria hace indispensable un abordaje integral de las mismas. A su vez, si bien estas reflexiones se desprenden del análisis realizado sobre las jurisdicciones seleccionadas (por su representatividad geográfica y política y por las estrategias nutricionales desarrolladas), llaman la atención sobre una situación que requiere atención a nivel nacional, especialmente en aquellas provincias que enfrentan retos aún mayores.

## **Anexos**

### **Anexo 1. La Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria como “buena práctica”**

#### **Programa o componente identificado como Buena Práctica**

Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) de la Provincia de Santa Fe, especialmente el Sistema Abierto para Consumidores y el trabajo realizado con los pequeños productores en la producción de alimentos.

#### **Objetivo**

El objetivo de la Agencia consiste en garantizar el derecho a disponer de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente aceptables, necesarios para llevar una vida sana y activa a todos los habitantes de la provincia de Santa Fe, así como asegurar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano. En este marco, busca recomponer las redes de producción de alimentos, al promover principalmente a los pequeños productores y desarrollar consumidores responsables que eligen con conocimiento de causa los alimentos que consumen.

#### **Prestaciones**

Todos los servicios se basan en los cinco pilares que componen la agencia (capacitación /epidemiología, gestión, auditoría, legislación y laboratorio) y su prioridad es satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios mediante una gestión participativa sustentada en la responsabilidad social, en la equidad, y en la integración público-privada a nivel de los municipios, la provincia, y la nación ofrece garantías e información objetiva.

En cuanto a los componentes específicos destacados como buenas prácticas, el Sistema Abierto para Consumidores ofrece, a cualquier persona que ingrese en la página web ([www.assal.gov.ar](http://www.assal.gov.ar)) la posibilidad de acceder a los datos de un producto respecto a, por ejemplo, su habilitación, si es apto para celíacos, su contenido de sal y grasas. Además, registra todas las unidades de transporte de la provincia que están habilitadas para circular alimentos en todo el territorio del país. Por otro lado, se promueven buenas prácticas en la producción de alimentos mediante la difusión de Manuales de Buenas Prácticas que generen acciones y actitudes basadas, principalmente, en la selección, conservación y preparación de los alimentos en condiciones de higiene. También se ofrecen capacitaciones (presenciales y/o en línea) y se realizan auditorías tanto en los establecimientos elaboradores y comercializadores como sobre los vehículos transportadores. Quienes cumplen con las condiciones establecidas pueden formar parte de la marca Productos de mi Tierra que agrega valor a la producción.

#### **Cobertura (geográfica y de grupos poblacionales)**

Las intervenciones de la Agencia tienen lugar en aquellos municipios que hayan firmado un convenio mediante el cual se establece el trabajo del personal de la Agencia en dicha localidad. A 2011, 114 localidades firmaron convenios con la Agencia, lo que implica que el 93 % de la población santafesina es alcanzada por estas intervenciones. Sus intervenciones están destinadas tanto a productores como a consumidores. Por su parte, los Manuales de Buenas Prácticas se aplican en más del 50 % de las empresas y unidades productivas registradas en Santa Fe.

### **Antecedentes, problema y contexto (incluyendo facilitadores)**

La ASSAL nace como respuesta a la necesidad de integrar a todos los actores públicos y privados que promueven la seguridad de los productos y procesos alimenticios en cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria, por lo que implica también la coordinación con el Ministerio de Producción en todo lo referente a la producción primaria (se establecen reuniones y contactos semanales).

### **Impacto alcanzado**

El impacto alcanzado puede verse en los resultados de las Encuestas de Satisfacción que se realizan anualmente, en las que se ratifica el deseo de los involucrados a permanecer en el programa quienes además valoran las posibilidades que el mismo les ha otorgado en términos de permanencia en el territorio. La última encuesta corresponde al período 2010-2011, fue realizada telefónicamente durante los meses de enero, febrero y marzo de 2011 a 107 empresas (5 del Nodo Rafaela, 3 del Nodo Reconquista, 55 del Nodo Rosario, 34 del Nodo Santa Fe y 10 del Nodo Venado Tuerto), y a 92 contribuyentes municipales y comunales y 12 regionales. En todos los casos se indagó acerca del nivel de satisfacción general y particular de cada una de las áreas de la ASSAL con las que se estableció contacto durante el año 2010. Se preguntó acerca de la atención al usuario, el asesoramiento técnico recibido, la rapidez de la respuesta, la calidad de los contenidos del área de Capacitación y los procedimientos aplicados por el área de Auditoría. Además, se relevaron opiniones acerca de las debilidades y fortalezas del desempeño actual de la Agencia. Como puede verse en sus resultados, el 84,69 % de los usuarios expresaron su satisfacción con el desempeño actual de la Agencia.

### **Obstáculos y restricciones**

El principal obstáculo detectado es el proceso de destrucción del pequeño productor, que se evidenció durante la década pasada y en la persistencia de pautas de consumo no saludables. Las autoridades entrevistadas de la Agencia consideran, sin embargo, que estas pautas de consumo están cambiando, lo que supondría la posibilidad de superar lo que se considera uno de los principales obstáculos en materia de educación nutricional. Otro obstáculo identificado es el desinterés de algunos municipios por el programa, lo que implica que no se aplique (o lo haga de manera muy residual) en ciertas localidades. Esto llevó a proceso de revisión constante de la modalidad de implementación.

### **Replicabilidad**

Existe actualmente un proceso de negociación entre la Provincia y el Gobierno nacional para replicar la experiencia en otras jurisdicciones. Al respecto, se realizaron los primeros intercambios con Río Negro, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, jurisdicciones que presentarían las condiciones de factibilidad necesarias para el desarrollo de una Agencia.

### **Sustentabilidad**

Las intervenciones realizadas desde la Agencia son consideradas, según las autoridades entrevistadas, una política de Estado, por lo que se busca que alcancen una sostenibilidad que resista el cambio de autoridades, y le den mayor fortaleza institucional. Esto indica el alto nivel de aceptación que tuvieron las intervenciones, incluso, en localidades bajo el gobierno de partidos opositores. Por otro lado, los altos niveles de aceptación de las propuestas encaradas por la ASSAL, evidenciados en la mencionada Encuesta de Satisfacción, y el pedido de los titulares para que estas intervenciones continúen, demuestra que los participantes se

apropiaron de la iniciativa, lo que aumenta sus posibilidades de ser sostenida en el tiempo. Además, el hecho de que las intervenciones destinadas a los pequeños productores partan del aprovechamiento de los saberes locales le otorga una mayor sustentabilidad desde el punto de vista cultural. La priorización de estos actores, largamente olvidados por el Estado, supone además un enfoque con posibilidades de generar una mayor equidad a nivel productivo que tenga fuertes impactos sociales.

## **Anexo 2. Las acciones de educación nutricional del Programa Ciudadanía Porteña como buenas prácticas**

### **Programa o componente identificado como “buena práctica”**

Programa Ciudadanía Porteña de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, especialmente sus intervenciones en materia de educación nutricional.

### **Objetivo**

Incorporar instancias de educación alimentaria-nutricional en un programa de transferencias condicionadas de grandes magnitudes (en el contexto de los gobiernos subnacionales de la Argentina), destinado al desarrollo humano y a la disminución de los niveles de desigualdad en la Ciudad, con fuerte hincapié en asegurar el acceso a la alimentación.

### **Prestaciones**

Folletos explicativos desarrollados en gestión asociada con organizaciones de la sociedad civil que contienen mensajes nutricionales específicamente diseñados. En algunos casos, se contó con el acompañamiento de nutricionistas que ofrecían aclaraciones y mayor información. Los mensajes trabajados en 2010 fueron tres:

- “Elegí alimentos seguros para cuidar tu salud y la de tu familia”, que trabajó conceptos de atención en la compra, almacenamiento adecuado, cocción correcta e higiene personal.
- “Elegí hoy pensando en el crecimiento de tus hijos”, que trabajó cuestiones de cambios de hábitos de alimentación.
- “Elegí lo que te hace bien a vos y a tu familia”, que trabajó sobre incorporación de variedad de alimentos con presupuestos reducidos.

### **Cobertura (geográfica y de grupos poblacionales)**

Esta intervención se implementó en 16 comercios de las cadenas Coto y Día seleccionados mediante un diagnóstico de situación que tuvo en cuenta los lugares en los que se realizan la mayor cantidad de compras con la Tarjeta Ciudadanía Porteña. La mayoría de los comercios seleccionados se encuentran ubicados en la zona sur de la Ciudad. Para su implementación se tuvieron en cuenta, también, los días en que los titulares realizan las compras (generalmente son los días inmediatamente posteriores al día en que es acreditada la prestación) y los productos que adquieren, para diseñar el contenido de la campaña.

Así, esta intervención no alcanzó solamente a los titulares del Ciudadanía, sino a todas las personas que asistieron a los comercios seleccionados, aunque el criterio de selección de los mismos buscó focalizar la acción sobre dichos titulares.

### **Antecedentes y elementos facilitadores**

El componente educativo del Programa de Ciudadanía Porteña surge en el 2010 como resultado del interés por incluir instancias de educación alimentaria nutricional en un programa de estas características. Este objetivo, hasta el momento, se relegaba a un segundo lugar, detrás de la necesidad más inmediata de consolidar al programa en sí.

En ese contexto, se produjo un cambio de paradigma en la comprensión de la seguridad alimentaria en la Ciudad, que permitió desarrollar intervenciones de educación nutricional.

Aprovechar los alimentos en pos de una dieta equilibrada y saludable paso a ser el principal problema en materia de seguridad alimentaria en la Ciudad y ya no el acceso a los alimentos.

Los principales factores que facilitaron el cambio de esta situación inicial son tres: por un lado, la voluntad política del Jefe de Gobierno y de la Ministra de Desarrollo Social de emprender estas intervenciones. Por otro lado, la viabilidad presupuestaria, que permitió destinar partidas a la educación nutricional. Y, por último, la capacidad técnica del equipo a cargo del Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad.

### **Obstáculos y restricciones**

El principal obstáculo que enfrentan estas intervenciones en materia de educación alimentaria nutricional consiste en su carácter intermitente y en el hecho de que fueron relegadas durante tanto tiempo a un segundo plano. Luego, hay una serie de restricciones vinculadas a que se depende de la buena voluntad de los comercios a la hora de implementar las intervenciones.

### **Lecciones aprendidas**

La primera lección aprendida es que resulta posible desarrollar intervenciones de seguridad alimentaria en los programas de transferencia a gran escala. En este sentido, solo es necesario reconocer que, al no contar con vínculos directos con los titulares del programa, es altamente probable que estas acciones no estén únicamente dirigidas a los titulares de los programas, sino a un grupo más amplio de ciudadanos. En este sentido, esto debería ser visto más bien como una virtud de la intervención ya que se amplía el universo alcanzado por la política.

Por otro lado, la realización de la campaña en 2010 dejó una lección en términos de las modificaciones que serán necesarias: el hecho de que la presencia de un/a nutricionista en el lugar en que se desarrolla la campaña le otorga mayor peso a la intervención en cuanto a su llegada a la población. En consecuencia, uno de los objetivos de la próxima edición consiste en asegurar una mayor presencia de nutricionistas en los establecimientos en los que se desarrolle la campaña.

### **Replicabilidad**

El hecho de que esta iniciativa en materia de educación alimentaria haya sido implementada en el marco de un Programa de Transferencias Condicionadas de tal magnitud, hace pensar en la posibilidad de replicar la experiencia en otros programas de similares características. En especial, esta iniciativa supo superar uno de los principales problemas que establecen este tipo de programas en cuanto a la posibilidad de encarar acciones de educación alimentaria: la pérdida del contacto directo y regular con los titulares que resultó de la modalidad de implementación mediante tarjeta magnética precargada. Sin embargo, será necesario considerar, de decidir replicar esta intervención, que se requiere contar con información detallada acerca de los comercios, fechas de compras, y elementos comprados, a la hora de diseñar la intervención.



### **Anexo 3. La creación del Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS) de la Provincia de Salta como “buena práctica”**

#### **Programa o componente identificado como Buena Práctica**

Sistema Unificado de Planes Sociales (SUPLAS) de la Provincia de Salta.

#### **Objetivo**

El objetivo del SUPLAS es cruzar información para unificar las bases de datos de planes sociales de la provincia de Salta, con el propósito de brindar eficiencia y transparencia en las gestiones de los mismos. No solo los datos de los titulares quedan registrados, sino que el sistema permite el cruce de información entre los diferentes padrones de cada programa, los datos de la ANSES y el SINTYS, para realizar un seguimiento de los beneficios recibidos por cada titular y filtrar los casos en donde exista superposición o incompatibilidad de beneficios (tanto entre programas provinciales como con programas nacionales).

#### **Cobertura (geográfica y de grupos poblacionales)**

Actualmente, el sistema trabaja únicamente con el padrón de titulares (y potenciales titulares) de la Tarjeta Social Alimentaria, el principal programa del Plan Alimentario Provincial que cuenta con aproximadamente 77 000 titulares. Se le sumarán, en una próxima instancia, los demás programas que componen este Plan entre ellos el Sub-programa Nutri-vida y todos los programas focalizados. En el mediano plazo la idea es que otros Ministerios por fuera del de Derechos Humanos, tal como el de Salud Pública, incorporen este nuevo sistema lo cual brindaría la posibilidad de agregar todos los datos que desde allí se producen en términos de análisis de la situación sanitaria y social de la población.

#### **Antecedentes, problema y contexto (incluyendo facilitadores)**

El Sistema de Unificación de Planes Sociales (SUPLAS) comenzó a funcionar desde agosto de 2011. Antes de su implementación, había un sistema informático por cada uno de los programas existentes por municipio. Es decir, que no existía la posibilidad de cruzar información entre los padrones de un programa con otro, ni entre los diferentes niveles de gobierno. Ante los efectos de descoordinación y superposición de beneficios que esa situación producía, se decide la implementación del SUPLAS, el cual unifica los padrones de los diferentes programas permitiendo visualizar a los agentes del Estado encargados de la implementación de los programas, la existencia de superposiciones o incompatibilidades en la percepción de beneficios. Un ejemplo de la falta de coordinación existente con el esquema anterior, resultaba de la posibilidad de que dos municipios entregaran el mismo beneficio a una misma persona. Con la unificación del sistema, el gobierno provincial y los municipios (los encargados de las bajas y las altas de los titulares) ahora pueden visualizar todos los beneficios que una persona está recibiendo tan sólo ingresando el DNI de dicha persona al sistema.

Otro de los problemas que surgía de la forma anterior en que se organizaba la informatización de los programas se relacionaba con un cierto nivel de arbitrariedad en el manejo de los padrones. Dado que no existía ningún tipo de cruce de información entre municipios ni en relación a los padrones de ANSES o del SINTYS, en cada uno de ellos las bajas y altas se guiaban por criterios que trascendían lo técnico, y se producían errores de inclusión. De la misma forma, se producía “fuga de información”, en donde se eliminaban datos sobre posibles titulares y titulares actuales. La creación del SUPLAS trajo consigo una nueva forma de operar que consiste en la distinción entre dos niveles: por un lado, el de los operarios, que tienen la

tarea de cargar los datos de los titulares potenciales del sistema; y por otro, el de los responsables, quienes tienen a su cargo la autorización de las altas y bajas del mes, bajas de los observados y los consolidados, bajas de los vencidos y la autorización del padrón vigente. Esta separación permite reducir la arbitrariedad en el armado del listado de titulares y, sobre todo, en relación con la “fuga de información”, ya que todos los cambios introducidos en el nuevo sistema quedan registrados en la memoria del mismo y es posible identificar a la persona que dio la baja o el alta del titular.

### **Impacto alcanzado**

Los beneficios de la implementación del SUPLAS se manifiestan, sobre todo, en términos de coordinación de políticas y de transparencia y eficiencia en la gestión. Como parte de la incorporación de este nuevo sistema el Ministerio de Derechos Humanos, particularmente la Secretaría de Asistencia Crítica, asiste a los municipios en el correcto funcionamiento del sistema informático y en las tareas administrativas que el nuevo sistema requiere. Se eliminaron las superposiciones y se incorporó a titulares que habían sido incorrectamente dados de baja o cuya alta no había sido registrada. A ocho meses de la puesta en práctica del sistema y, aplicado al momento en un solo programa (Tarjeta Social Alimentaria), la agilización del trámite de ingreso al padrón de potenciales titulares es uno de los aspectos a destacar.

### **Obstáculos y restricciones**

El principal desafío para la correcta implementación del SUPLAS pasa por la capacitación a los operadores y responsables del nuevo sistema. Una de las primeras medidas que tuvo que tomar la Secretaría de Asistencia Crítica fue la de la capacitación interna. La tarea no fue muy complicada ya que gran parte del personal tenía experiencia en la utilización de sistemas de información. La segunda etapa, que sigue actualmente en curso, es la de la capacitación a los operarios del sistema a nivel municipal ya que son ellos los que tienen a cargo las bajas, altas y modificaciones de los padrones. Esta tarea resulta de un mayor desafío ya que, por un lado, no siempre están dadas las condiciones en todos los municipios para que la capacitación pueda ser llevada a cabo y, en segundo lugar, no es la misma la experiencia en términos de manejo de sistemas de información que poseen los funcionarios municipales en relación a los operadores de los programas a nivel ministerial.

### **Replicabilidad**

Dado que el SUPLAS comenzó a funcionar a partir de agosto de 2011, todavía es poco el tiempo que pasó desde su creación para analizar las posibilidades de replicabilidad. En ese sentido, todavía no existieron manifestaciones de interés de otras provincias por replicar la experiencia salteña en materia de sistemas de información en el campo de las políticas sociales, pero habrá que esperar el paso del tiempo para observar si eso efectivamente sucede.

### **Sustentabilidad**

La creación del SUPLAS estuvo a cargo de la Unidad de Sistemas y Proyectos, que integra el área de Función Pública, perteneciente a la Secretaría General de la Gobernación. Sin embargo, la Secretaría de Asistencia Crítica del Ministerio de Derechos Humanos también fue partícipe de su creación en tanto ámbito ejecutor de los programas que utilizan dicho sistema y desde donde se promovió la incorporación de un sistema unificado de programas sociales. El financiamiento del programa queda a cargo del gobierno provincial. Dado los incentivos positivos que tiene la provincia para su implementación la sustentabilidad del nuevo sistema parecería estar garantizada más allá del cambio de los gobiernos de turno.

## **Apropiación por los participantes**

Las ventajas para los titulares se manifiestan en términos de la mayor agilidad con la que hoy pueden incorporarse a los padrones como potenciales titulares de los sistemas. La creación de un sistema unificado permite que la información sobre los titulares de los beneficios o potenciales titulares sea accesible en los diferentes órganos del Estado al facilitar las tareas administrativas que tiene que emprender el titular para iniciar el pedido por la inclusión dentro de un programa. Por otro lado la mayor transparencia en funcionamiento del nuevo sistema los aleja de las posibilidades de verse perjudicados por el manejo arbitrario del armado del padrón de titulares.

## **Anexo 4. Personas entrevistadas por provincia<sup>26</sup>**

### **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Antún, Cecilia: Coordinadora del Proyecto de Educación Alimentaria en Ticket Social Subsecretaría de Promoción Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad.

Aragües y Oroz, Valentín: Director de Programas Centrales, Ministerio de Salud de la Ciudad.

Flax Marco, Florencia: Programa de Desarrollo de Políticas Alimentarias y Nutricionales de la Subsecretaría de Promoción Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad

Pucciarelli, Pablo Alfredo: Director de Ciudadanía Porteña, Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad.

Restelli, Agustín: Vicepresidente de la Asociación Civil Gota en el Mar

### **Misiones**

Blohsel, Cleto: Coordinación Hambre Cero, Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia.

Hozly, Leticia: Coordinadora del Programa Alimentario Escolar, Ministerio de Educación de la Provincia.

Reyna Allan, Gabriela: Coordinadora del Área de Nutrición del Programa de Seguridad Alimentaria, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia

Zadorosme, María Ester: Programa de Salud Pública, Ministerio de Salud de la Provincia

### **Salta**

Abán, Gloria: Subsecretaria de Medicina Social, Ministerio de Salud Pública de la Provincia

Lobo, Cristina: Secretaria de Nutrición y Alimentación Saludable, Ministerio de Salud Pública de la Provincia

Vega de Terrones, Ana: Coordinadora general, Secretaría de Asistencia Crítica Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia.

Lachenicht, Marcela y otros miembros del equipo de Ana Vega de Terrones, Secretaría de Asistencia Crítica, Ministerio de Derechos Humanos de la Provincia.

### **Santa Fe**

Diserio, Adrián Eduardo: Director Provincial de Asistencia Crítica, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

Malisani, Silvina: Coordinadora de Relaciones Institucionales de la Planta de Alimentos Nutritivos de la Universidad Nacional del Litoral.

Monsalvo, Analía: Dirección Provincial de Asistencia Crítica (a cargo de las capacitaciones del Nutrir Más), Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

---

<sup>26</sup> En todos los casos, los cargos corresponden al momento de realización de la entrevista

Monteverde, Marcos Sergio: Secretario de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria.

Redondo, Nora: Dirección Provincial por la Salud en la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Salud de la Provincia.

Rocchi, Graciela: ex Coordinadora del Área Monitoreo y Evaluación de Políticas Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Actual Directora de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Rosario.

Samitier, Raúl: Presidente de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria.

Teppaz, Daniel: Dirección Provincial por la Salud en la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Salud de la Provincia.

Vila, Cecilia: Dirección de Gestión Administrativa, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

## Bibliografía

- Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria. (2011). *Encuesta de Satisfacción 2010-2011, Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria*. Disponible en [https://www.assal.gov.ar/assa/documentacion/encuesta\\_calidad\\_2011.pdf](https://www.assal.gov.ar/assa/documentacion/encuesta_calidad_2011.pdf).
- Beghin I. y Andrien M. (2001) *Nutrición y Comunicación. De la educación en nutrición convencional, a la comunicación social en nutrición*. México.
- Carmuega E, y Durán P. (2000). Valoración del estado nutricional en niños y adolescentes. *Boletín CESNI*.
- CESNI. (2003) *Programas Alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: Argentina.
- Coordinación Provincial de Políticas Sociales y Desarrollo Interior (CPPSyDI). "Hambre Cero". 2010
- FAO. (2009). *Glosario del Derecho a la Alimentación*. Disponible en [www.fao.org](http://www.fao.org).
- FAO. (2006). *Indicadores de Nutrición para el Desarrollo*. Roma, Italia.
- FAO. (2011). *The Right to Food. Making it Happen*. Disponible en [www.fao.org](http://www.fao.org).
- Gullerian A., Guezikaraian N. (2006). Situación Nutricional de niños en contextos de pobreza en Puerto Iguazu, Misiones, Argentina. *Archivos Argentinos de Pediatría*. 104(5).
- Gobierno de la Provincia de Salta. (2010). *Manual de Normas. Descentralización de Políticas Sociales*. Salta: Argentina.
- Ierullo, Martín. (2010). El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la argentina (1984-2007) en Clemente, Adriana (coord.) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza* Editorial Espacio y Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires
- Ley Palacios 12341.
- Ley del Programa Alimentario Nacional 23056.
- Ley del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria 25724.
- Maceira D. y Stechina M. (marzo 2008). Intervenciones de política nutricional en 25 años de democracia. *Documento de Políticas Públicas N°50*. Buenos Aires: CIPPEC
- Maceira, D. y Stechina M. (febrero 2008). Salud y nutrición: problemática alimentaria e intervenciones de política en 25 años de democracia. *Documento de Trabajo*, Buenos Aires: CIPPEC.
- Ministerio de Derechos Humanos de la provincia de Misiones. (2012). *Informe mensual de Hambre Cero*. Posadas: Argentina.
- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012a). Jornada de actualización de la descentralización de las políticas sociales. *Presentación de la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina
- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012b). Normativa ejecución subprograma socio-sanitario para personas diagnosticadas como pacientes celíacos. *Presentación de la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina
- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012c). Normativa ejecución subprograma pan casero. *Presentación de la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina
- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012d). Anexo 1. Normativa ejecución subprograma focalizado Aborígenes (borrador). *Presentación la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina
- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012e). Comer en Familia. *Presentación de la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina

- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012f). Normativa ejecución subprograma socio-sanitario Ticket Vale Social Alimentario refuerzo TBC. *Presentación de la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina
- Ministerio de Derechos Humanos de Salta. (2012g). Carta de Presentación. Sub programa Comedores Infantiles. *Presentación de la Secretaría de Asistencia Crítica*. Salta: Argentina
- Ministerio de Desarrollo Humano de Salta. (2011a). SUPLAS. Manual de usuario. Operador de Plan". *Presentación de la Secretaría de Planificación, Gestión y Articulación de Programas*. Salta: Argentina
- Ministerio de Desarrollo Humano de Salta. (2011b). Normativa de ejecución del subprograma Tarjeta Social. *Presentación de la Secretaría de Planificación, Gestión y Articulación de Programas*. Salta: Argentina
- Ministerio de Desarrollo Humano de Salta. (2011c). Normativa de ejecución del subprograma Tarjeta Social. Tickets Vale Social. *Presentación de la Secretaría de Planificación, Gestión y Articulación de Programas*. Salta: Argentina
- Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2012). Informe de Monitoreo Ciudadanía Porteña y Estudiar es Trabajar. *Presentación del Área de Monitoreo y Evaluación*. Disponible en [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/informes\\_condiciones\\_vida/Informe\\_Monitoreo\\_CP\\_EET\\_2012\\_M.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Informe_Monitoreo_CP_EET_2012_M.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la provincia de Misiones. (2012). Informe Situación de Programas. *Presentación del Área de Seguridad Alimentaria*. Posadas: Argentina.
- Ministerio de Salud de la Nación. (2007). *Informe de resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud del año 2005*. Disponible en [www.msal.gov.ar](http://www.msal.gov.ar).
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- Naciones Unidas. (1976). *Convención Internacional sobre derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas. (1979). *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)*.
- Naciones Unidas. (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
- O'Donnell A y Britos S. (2002). Reflexiones y propuestas en la emergencia alimentaria *Archivos Argentinos de Pediatría* 100(5)
- Página oficial el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar), consultada entre noviembre de 2011 y abril de 2012
- Página oficial del Gobierno de la Provincia de Misiones, [www.misiones.gov.ar](http://www.misiones.gov.ar), consultada entre noviembre de 2011 y abril de 2012
- Página oficial del Gobierno de la Provincia de Salta, [www.salta.gov.ar](http://www.salta.gov.ar) , consultada entre noviembre de 2011 y abril de 2012
- Página oficial del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar), consultada entre noviembre de 2011 y abril de 2012
- Página de la Universidad Nacional del Litoral, [www.unl.edu.ar](http://www.unl.edu.ar), consultada en enero de 2012
- PROMIN. (1996). *Encuesta Antropométrica en Población Maternoinfantil*.
- UNICEF. (2011). *El Estado Mundial de la Infancia 2011*. Disponible en [www.unicef.org](http://www.unicef.org).
- UNICEF. (2010). *Informe anual*. Disponible en [www.unicef.org](http://www.unicef.org).
- Vinocur P. y Halperin L. Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. *Serie Políticas Sociales N° 85*, División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile.

## Acerca de los autores

**Carolina Aulicino:** asistente del Programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Auxiliar de investigación del grupo Sector Público y Reforma del Estado, Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG). Se ha desempeñado como ayudante-alumna en la materia “Historia Argentina” de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

El presente trabajo se realizó bajo la dirección y supervisión del **Dr. Fabián Repetto**, Director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

*La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar de [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

**Si desea citar este documento:** Aulicino, C. (mayo de 2012). Una primera aproximación a las políticas de Educación Nutricional en las provincias argentinas. *Documento de Trabajo N°90*, Buenos Aires: CIPPEC.

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo de Knorr-Unilever.*



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.