

CIUDADANÍA, GÉNERO Y POLÍTICA SOCIAL.

Aportes de la *Tarjeta Alimentaria* a la construcción de ciudadanía.

Betsabé Policastro

Resumen

La presente ponencia busca articular los conceptos de ciudadanía, género y políticas sociales a partir del análisis de caso de la actual política alimentaria pampeana.

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

Este programa social es el que mayor cobertura tiene actualmente, ascendiendo a alrededor de 15.000 familias residentes en el territorio provincial. La mayoría de las personas titulares del beneficio son las mujeres reproduciendo los roles tradicionales de la mujer en el hogar como la encargada de la alimentación de sus miembros. Esta situación plantea un desafío en términos de construcción de ciudadanía plena hacia la mujer y el aporte de las políticas sociales actuales en el acceso de los/as personas a los derechos sociales.

I. Introducción

El presente trabajo busca articular los conceptos de ciudadanía, género y políticas sociales a partir del análisis de caso de la actual política alimentaria pampeana.

El concepto de ciudadanía, en tanto proceso histórico, da cuenta de la relación del individuo con el Estado. Esta relación se evidencia en la pertenencia del individuo a la Nación-Estado estatuyéndose una membrecía basada en la igualdad. A partir de ese supuesto básico, la noción de ciudadanía se transforma en una categoría teórica que puede ser entendida, simultáneamente como concepto legal, como ideal político igualitario y como referencia normativa para las lealtades individuales y colectivas.

La *Tarjeta Alimentaria* es un programa provincial destinado a familias en situación de riesgo alimentario que se implementa en la provincia de La Pampa en el año 2005 en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *El Hambre más Urgente*. El beneficio consta de una asignación mensual por hogar destinado a la compra de alimentos frescos y no perecederos en los comercios adheridos. El monto

se transfiere a los/as titulares del beneficio a través de una tarjeta magnética con un saldo que se ha ido incrementado paulatinamente desde su creación.

Este programa social es el que mayor cobertura tiene actualmente, ascendiendo a alrededor de 15.000 familias residentes en el territorio provincial. La mayoría de las personas titulares del beneficio son las mujeres reproduciendo los roles tradicionales de la mujer en el hogar como la encargada de la alimentación de sus miembros. Esta situación plantea un desafío en términos de construcción de ciudadanía plena hacia la mujer, en términos de los que Nancy Fraser (1997) denomina políticas de reconocimiento.

II. Ciudadanía: breve revisión conceptual

El concepto de ciudadanía se puede analizar desde varios planos que se complementan en su construcción y definición. Estos son: el orden jurídico formal y el político y el sociológico. En el primer caso, la cuestión de la ciudadanía se establece al definirse los marcos normativos para el colectivo social incluidos en la comunidad histórico-territorial denominado nación. En esta perspectiva,

la ciudadanía otorga igualdad en términos abstractos que hace posible la universalidad, a través de la ley, se crea una comunidad con lazos que se sustentan en esa legalidad. Tal legalidad se expresa a través de la definición de un conjunto de derechos y deberes que son portadores por quienes habitan un Estado, y que como tales se incorporan en las respectivas cartas constitucionales, que especifican quiénes son ciudadanos, cuales son sus titularidades (...) La ciudadanía es un contrato social válido para todos los miembros de una sociedad (Aquín, 2003:15).

El segundo orden se corresponde al plano político. La idea de ciudadanía se refiere a la participación en los asuntos propios de la comunidad política a la que se pertenece. En este nivel es importante el binomio *nosotros-otros*, en este sentido Guillermo O'Donnell (2008) señala que universalización de la ciudadanía es un ideal al que las democracias actuales se acercan en mayor o en menor medida dando lugar a democracias de mayor o menor intensidad al dejar por fuera a ciertos sectores y/o individuos. En esa línea Chantal Mouffe (1993), desde una perspectiva feminista, señala que la universalización total de la ciudadanía es un ideal que nunca se alcanzará dado que una comunidad política completamente inclusiva no existirá nunca, ya que habrá un afuera constitutivo, un *ellos/otros* que es la condición misma de la existencia del *nosotros*.

Por último, dentro del plano sociológico se relaciona con el contenido del conjunto de creencias dominante que se definen como portadoras del sentido integrador de la sociedad, es decir aquello que le otorga significado a la noción de comunidad en oposición a *un otro que no lo es*. Según señala Elizabeth Jelin, la ciudadanía “es un práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quienes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados” (Jelin, 1993:25). Tal como afirma esta autora, la noción de ciudadanía no es ahistórica, sino que se presenta como un ámbito relacional. Por lo tanto, se puede afirmar, siguiendo a Nora Aquín, que “el concepto de ciudadanía alumbró los fenómenos de integración -y por lo tanto de exclusión- que se producen en los miembros de una nación cuyas titularidades son homogéneas, pero sus provisiones son asimétricas” (Aquín, 2003:19). Otro autor como Held (1997) considera que la “ciudadanía implica la lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad, su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos pugnarán por conquistar grados de autonomía y control sobre sus vidas *vis a vis* las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política” (Held, 1997:18)

La concepción clásica de ciudadanía ha tenido el aporte de Thomas Marshall. Este autor realiza una contribución significativa a este concepto teórico. Según este autor, la ciudadanía se divide en tres elementos: civiles, políticos y sociales. Respecto al proceso de construcción histórica de estos elementos en Gran Bretaña, sintetiza que

los derechos civiles vinieron primero, y fueron establecidos en algo parecido a la forma moderna antes de que se promulgara la primera ley de reforma en 1832. Siguió los derechos políticos y su extensión fue una de las características principales del siglo XIX, aunque el principio de ciudadanía política universal no fue reconocido hasta 1918. Los derechos sociales, por otra parte, se hundieron hasta el punto de la desaparición en el siglo XVIII y principios del XIX. El renacimiento comenzó con el desarrollo de la educación pública elemental, pero no fue hasta el siglo XIX que lograron igualdad con los otros dos elementos de la ciudadanía (Marshall, 2004:36).

Esta tipología de los derechos civiles “muestra su dinámica expansiva, al clasificarlos en derechos civiles, políticos y sociales. Esta dinámica acompaña la paradójica continuidad y, a la vez, la transformación del Estado liberal en Estado social” (Villavicencio y García Raggio, s/f: 5). Es posible que estos tres tipos de derechos no co-existan, sin embargo, se presentan de manera solidaria.

Marshall consideraba que las clases sociales se podían analizar sobre la base de dos aspectos: a) desde una perspectiva weberiana según la cuál la posición de clase se asienta en una jerarquía de estatus basada en la ley y las costumbres; y b) desde una perspectiva marxista en función de la posesión de los medios de producción y el lugar ocupado en la estructura material de la sociedad (Marshall, 2004). Como señala Sojo “uno referido a la estratificación pre-capitalista y, el otro, a las formas más modernas derivadas de la industrialización, ciudadanía y clase apuntan a principios opuestos” (Sojo, 2002:27). Por lo tanto, para Marshall (2004) se presenta una contradicción dado que el concepto de ciudadanía otorga un estatus asignado por igual a todos los miembros plenos de la comunidad y el concepto de clase social hace referencia a la desigualdad propia del sistema capitalista.

Marshall definió a la ciudadanía como

un principio de igualdad que coexiste, con dificultad, con la desigualdad social que resulta del juego de las fuerzas de mercado (...) Tiende a ver una ciudadanía plenamente desarrollada cuando se reducen las tensiones de la desigualdad social inducida por el mercado por medio del estímulo de la igualdad de oportunidades y la movilidad social (citado por Roberts, 1998:3).

El debate en la teoría política posterior logró un consenso respecto a que “una de las dimensiones básicas que definen el status de ciudadano es la que se relaciona con los derechos de libertad e igualdad que en tanto miembros plenos de una comunidad le corresponden” (Villavicencio y García Raggio, s/f: 3). Por lo tanto, es relevante la distinción que Bottomore realiza “entre ciudadanía formal, definida como la membresía de un Estado Nación, y ciudadanía sustantiva, que implica tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall” (citado por Sojo, 2002: 29). Este autor considera que la ciudadanía formal no es una condición necesaria ni suficiente para la materialización de la ciudadanía sustantiva. El caso de grupos subordinados es un claro ejemplo dado que pueden pertenecer a la comunidad nacional pero estar excluidos del acceso a determinados derechos. Por lo tanto, es posible pensar, siguiendo a Villavicencio y García Raggio, que

entre los derechos políticos y sociales hay una relación estrecha. (...) [Es interesante] cotejar el fenómeno de pérdida de ciudadanía -y con ellos entendemos en primer término inclusión y participación efectiva en lo público- con la retracción de los derechos sociales y la pérdida de influencia hacia el interior del Estado de los sectores que hoy son marginados o, lo que es lo

mismo, con el triunfo de un modelo estatal y de políticas excluyentes (Villavicencio y García Raggio, s/f: 6).

III. Ciudadanía y Género

Recordemos que el concepto de género parte de una diferencia sexual a partir de una diferenciación biológica (Conway, Bourque y Scott, 1998; Nash, 1995; Tubert, 2001). Al respecto, “la historia de las mujeres se ha interesado por la construcción social de esta diferencia sexual y sus implicancias políticas y sociales” (Nash, 1995: 241). Históricamente, la conceptualización de los derechos políticos y de ciudadanía se ha fundado en la exclusión de la mujer. Como parte de los procesos transformadores del siglo XVIII y XIX que dieron lugar a la Revolución Francesa se amplía la categoría de ciudadano a sectores excluidos de su ejercicio y se instaura la idea de la igualdad de derechos como paradigma universal. En este escenario, las mujeres no fueron definidas como ciudadanas porque fueron consideradas como esposas y madres de ciudadanos responsables de la unidad familiar. Como muestra de esta situación es pertinente traer a la memoria que, en 1972, Olympe de Couges publica la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* dado que claramente la proclama revolucionaria excluía a las mujeres.

Al respecto, Mary Nash señala que la identidad de género en los varones fue construida a partir de una noción del hombre como sostén económico del hogar y, por consiguiente, como responsable único del bienestar de su esposa e hijos. También se apoyó en la noción de autoridad y poder o en la delimitación del espacio público como ámbito de actuación masculina. Definido como público, el varón era sujeto político activo y un ciudadano por definición (...) en contraste con una definición de la femineidad basada en la maternidad, la dedicación a la familia y la actuación de las mujeres en el espacio privado del hogar. La identidad de la mujer seguía formulándose desde la naturaleza y la reproducción humana y la diferencia sexual definiéndose en términos naturales (...) la división de roles de género se efectuó precisamente a partir de esta diferencia sexual y de la adjudicación correspondiente de características determinadas a hombres u mujeres. La exclusión de éstas al ámbito público se argumentó en torno a supuestas aptitudes naturales para la vida doméstica como al afectividad, el sentimentalismo, la abnegación y la carencia de atributos masculinos como la racionalidad, la inteligencia, la capacidad de juicio o la competitividad (Nash, 1995: 247).

Como se señaló anteriormente, Marshall (2004) concebía a la ciudadanía como la pertenencia completa a una comunidad, Yuval-Davis (citada por Nash, 1995) considera que la noción de ciudadanía no se limita a la dimensión política sino también a las esferas civiles y sociales. Susana Villavicencio y Ana María García Raggio (s/f) señalan que la dimensión política de la noción de ciudadanía cobra relevancia en un escenario signado por la transformación de los límites entre lo público y lo privado dado que este concepto teórico expresa los límites cambiantes que se producen entre ambas esferas. Al respecto, Silvia Levín considera que la ciudadanía es restrictiva si no considera la perspectiva de género

como componente intrínseco de las relaciones sociales, sino que otorga a la mujer aquellos derechos considerados fundamentalmente para garantizar la reproducción de la sociedad. En cambio, la tendencia hacia una plena concepción de ciudadanía supone considerar la perspectiva de género como un componente sustantivo. Esto es, reconocer sujetos sociales con diferentes roles, en pleno equilibrio, con legitimidad para ejercer todos los derechos ciudadanos en igualdad de condiciones (Levín, 2002: 358).

Como señalan algunos autores ya citados, Marshall no incluyó en su análisis de la ciudadanía la dimensión de género. Al respecto, el esencialismo biologicista dio lugar a una categorización cultural que se legitima en el discurso de la complementariedad entre los sexos y, a la vez, invisibiliza la separación de los ámbitos público y privado/doméstico. Frente a este escenario. Carol Pateman (1989) señala que en el espacio privado se establecen contratos basados en la legitimación de una diferencia política de primer orden entre la mujer y el varón y no a partir de una desigualdad intrínseca. Según esta autora, el contrato sexual está basado en la sujeción de la mujer dando por resultado un sujeto carente de derechos ciudadanos. Esta autora propone una *concepción sexualmente diferenciada de la ciudadanía* dando significación política a la capacidad de las mujeres de ser madres, en tanto la maternidad es una certeza y no una mera construcción como sí lo es la paternidad. Por lo tanto, la especificidad de la condición femenina se basa en la identificación de las mujeres con la maternidad. Según Chantal Mouffe (1993), Pateman afirma el valor político de la maternidad al contribuir a la deconstrucción de la concepción patriarcal de la ciudadanía y de la vida privada y política. Para Mouffe “la ausencia de una identidad esencial femenina y de una unidad previa, sin embargo, no impide la construcción de múltiples formas de unidad y de acción común” (Mouffe, 1993: 20).

Al respecto, Levín sintetiza el concepto de ciudadanía social como

un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales siempre cambiantes en una sociedad. Esta conceptualización permite señalar en su interior tres elementos que merecen algunas consideraciones puntuales. En primer lugar, la referencia al vínculo de integración social induce a la reflexión acerca de la noción de ciudadanía como marco de contención social y de desarrollo de las potencialidades humanas. En segundo lugar, la posibilidad de acceso a los derechos sociales permite distinguir el reconocimiento del derecho, como relación social, del ejercicio efectivo de ese derecho en los ámbitos necesarios para experimentarlos. Por último, la ciudadanía constituye una categoría histórica que evoluciona en el mundo de la vida cotidiana y que con, el transcurso del tiempo, va asumiendo distintos contenidos (Levín, 2002: 359).

En síntesis, lo que se busca es asignarle a la mujer un lugar entre la igualdad y la diferencia. Como señala Bidart Campos (citado por Levín, 2002) “el constitucionalismo humanitario (...) no discrimina entre hombres y mujeres, sino que atiende las diferencias cuando la igualdad real de oportunidades y de trato lo requiere a los fines de garantizar el acceso y la participación en el bienestar general” (Levín, 2002: 382).

Al respecto, cuál es el papel que pueden llevar a cabo las políticas sociales en tanto encargadas de materializar el proceso de articulación jurídica entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, un autor como Amartya Sen (citado por Batthyány, 2004) utiliza el concepto de titularidades

que expresan una relación entre las personas y los bienes de consumo, mediante la cual se legitima el acceso y control de ellos. Es decir, las titularidades conceden a las personas una pretensión legítima hacia las cosas; otorgan capacidad para disponer de éstas a través de los medios legales disponibles en la sociedad. No es, por tanto, una capacidad personal, sino que está estructurada socialmente a través de las leyes que le otorgan un cierto grado de permanencia. Por ello, las titularidades están siempre en la naturaleza de los derechos. Los derechos básicos constituyen titularidades, incluyen derechos garantizados constitucionalmente por el hecho de ser miembro de una sociedad. En este contexto se inscriben los derechos de ciudadanía. La ciudadanía es, señala el autor, un conjunto de titularidades. Éstas permiten acceder a bienes materiales o inmateriales y constituyen opciones en cuanto al objeto a elegir (Batthyány, 2004:32)

IV. Ciudadanía y Política Social

Como señaló Marshall (2004) la ciudadanía política estuvo sujeta durante muchos años a los derechos civiles dado que los ciudadanos eran una pequeña porción de la población en especial los blancos y burgueses. En el siglo XX, los derechos políticos se autonomizan de los derechos civiles, en primera instancia solo para los hombres.

El origen de los derechos sociales se puede situar en el siglo XIX con la institucionalización por parte de los Estados de los sistemas de protección social (Barba, 2005). Para Marshall (2004) las prestaciones sociales se concedieron a las personas pero no en su calidad de ciudadanos sino, por el contrario, como una ayuda social que negaba el estatus de ciudadanía dado el estigma y la exclusión que significaba.

Marshall consideraba que “los sistemas de seguridad social no es la eliminación de las diferencias de ingreso, como en el caso de la supresión de las clases sociales así definidas, sino la eliminación de las diferencias de status social que pueden originarse, entre otras cosas, en desigualdades de ingreso” (citado por Sojo, 2002: 28).

La propuesta de una ciudadanía diferenciada parte del supuesto que la inserción plena en la comunidad se lograría a partir de la participación política en tanto grupo/estrato con una representación especial a nivel de instituciones políticas. En contraposición se encuentra el concepto de ciudadanía universal que considera la construcción de un espacio público que pueda albergar múltiples pertenencias comunitarias traspasándolas a un orden que permita la convivencia colectiva, esto significa ideas universales que cobijen las diferencias. O'Donnell (2008) propone la idea de ciudadanía de baja intensidad en tanto la existencia de carencia de la ciudadanía para un grupo, cada vez más numeroso, que vive condiciones de pobreza y desigualdad; para estos estratos sociales la ciudadanía no estaría defendida ni definida.

La política social puede ser entendida como el conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma. “Estas intervenciones establecen o coestablecen (de acuerdo a sus diferentes intensidades y modalidades) condiciones mínimas o básicas comunes de reproducción y socialización para los individuos y grupos que coexisten en el espacio de un Estado-nación (...) [que] llamaremos “umbral de ciudadanía” (Andrenacci y Repetto, 2006: 10). Siguiendo con este razonamiento, se puede afirmar que “en la sociedad moderna y compleja, la pertenencia a un Estado es la garantía de inclusión en los sistemas de distribución de bienes y de reconocimiento de derechos y, por lo tanto, el primer bien a distribuir” (Villavicencio y García Raggio, s/f: 6)

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que

tanto la pobreza como las carencias en lo que respecta a la titularidad de derechos se relacionan con el acceso limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas, las demandas en el campo de la ciudadanía son también demandas de recursos que permitan superar la pobreza. Como reconocimiento de derechos exigibles, la asignación de los recursos pertinentes, tanto materiales como simbólicos, son responsabilidad del Estado y de toda la sociedad y un área clave de las políticas públicas. En este contexto, los programas y las políticas sociales deben entenderse como mecanismos de integración e inclusión sociales que faciliten el ejercicio de una ciudadanía plena (CEPAL, 2006: 151)

V. Aportes de la Tarjeta Alimentaria a la construcción de ciudadanía

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

Dentro de lo referido a la producción de alimentos se incluye la disponibilidad de recursos naturales, la infraestructura agroalimentaria, las políticas referidas a la producción interna y externa, también habría que considerar a la tecnología y a los impactos ecológicos en la producción de alimentos¹. En relación a la oferta de alimentos debe considerarse la accesibilidad de la población a los alimentos, especialmente los manufacturados. Deben incluirse todas aquellas acciones relacionadas con el precio de los alimentos, el ajuste de los salarios a la canasta básica de alimentos, la inflación y los impuestos a los alimentos, entre otros.

Susana Hintzé (1994) señala que existen diferentes modalidades de políticas alimentarias, entre ellas se destacan: a) la intervención directa en la cadena alimentaria (subsidios, controles y regulación de precios en el mercado con el objetivo de reducir el precio de los alimentos). También se incluye aquellas disposiciones que señalan que los productos que componen la canasta básica de alimentos estén exentos de IVA (siempre que el comprador sea consumidor final, el Estado Nacional,

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

Provincial ó Municipal y los comedores escolares); b) la distribución gratuita de alimentos a familias (por ejemplo: distribución de bolsones de alimentos; financiamiento de compras a grupos multifamiliares; distribución de tickets, distribución de alimentos a comedores escolares y viandas); y c) el apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo (por ejemplo: huertas familiares y comunitarias; cría de pequeños animales para el consumo).

En Argentina, en el año 2002, el presidente Eduardo Duhalde unificó la totalidad de los planes alimentarios existentes en el *Programa de Emergencia Alimentaria* (PEA). A diferencia de la modalidad de los programas alimentarios de la década del '80 y '90, este plan se implementó mediante la asignación de dinero reemplazándose la entrega de mercaderías en cajas o bolsones, de esta manera, en un escenario signado por la crisis de 2001, se reasignó los fondos presupuestarios a programas sociales destinados a la salud y la alimentación. En el año 2003 se crea el *Programa de Nutrición y Alimentación Nacional*, enmarcado en la Ley 25.724 sancionada a fines de 2002, como instancia de articulación y diseño estratégico de los programas alimentarios. Esta política alimentaria es el resultado de un amplio consenso popular denominado *El Hambre más Urgente* que consistió en buscar apoyo de la población para un proyecto de ley donde se priorizara la atención integral de los niños. Se logró que un millón y medio de personas adhirieran con su firma al proyecto. Como se señaló anteriormente, la ley finalmente se sancionó por unanimidad en las dos cámaras legislativas y se conoció como la Ley 25.724².

Al asumir la presidencia de la Nación el Dr. Néstor Kirchner mediante un decreto en julio de 2003 se crea, con base en la Ley 25.724, el *Programa Nacional de Seguridad Alimentaria* (PNSA) “en un declarado intento de articular los programas existentes (PEA, FOPAR, Comedores Escolares, ProHuerta), avanzar hacia la conformación de una base única de beneficiarios, transferir fondos a las provincias para una ejecución más organizada de los programas y fortalecer la capacitación y asistencia técnica a los equipos provinciales” (Britos *et al.*, 2003: 35). A partir de ese momento comienza la modalidad de bancarización de los programas de transferencia de ingresos destinadas a la compra de alimentos de primera necesidad tal como se contemplaba en la Ley 25.724. La primera provincia fue Chubut en el año 2004; un año más tarde, la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de La Pampa en 2006 y Santa Cruz en 2007. Para el 2010 casi todas las provincias argentinas³ contaban con esta

² La Nación (2002): “La Cámara alta convirtió en ley el proyecto El hambre más urgente”. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=461921. Consulta mayo de 2011.

³ Según Ierullo (2009) la provincia de San Luis y Catamarca no poseían, hasta el año 2009, bancarizada su política alimentaria.

modalidad de política alimentaria. En La Pampa, esta política social asume el nombre de Programa *Tarjeta Alimentaria*.

Si bien, estos programas de transferencias monetarios y/o en especies a los hogares en situación de riesgo social y nutricional son de corte asistencial “permiten a segmentos importantes de la población mejorar su bienestar y elevar sus ingresos y consumos, lo que facilita la superación de los umbrales de indigencia y pobreza a corto plazo” (CEPAL, 2006: 154). Al respecto, Sergio Britos (2008) señala que “el uso de tarjetas como medio de recepción de beneficios alimentarios significó un salto cualitativo en términos de la mayor responsabilidad de los beneficiarios, la procuración de sus alimentos y la menor relación clientelar que se establece con los administradores de programas asistenciales” (Britos, 2008: 11). También menciona que este tipo de subsidios focalizados en aquellos sectores vulnerables suelen tener un nivel de aceptación positiva en aquella población a la cual se los destina.

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

En la provincia de La Pampa, en el marco del *Plan El Hambre Más Urgente*, y mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nº 2503/05, se crea el programa alimentario denominado *Tarjeta Alimentaria*. El mismo quedó a cargo del Ministerio de Bienestar Social de la provincia, en el decreto de creación se incita a que se desarrolle “el estudio de nuevas alternativas en la metodología de prestación de los programas de atención alimentaria que se ejecutan bajo su jurisdicción, cuyo principal objetivo sea la participación de los beneficiarios, a través de su involucramiento, libre elección y acceso a los alimentos”⁴ Más adelante, en el mismo decreto, se señala que “el Ministerio de Bienestar Social, propondrá convenios a celebrar con autoridades municipales, entidades bancarias, cámaras empresariales e instituciones de la sociedad civil, y otros que coadyuven a la implementación de herramientas en favor de

⁴ Decreto del Poder Ejecutivo Provincial Nº 2503/05 – Art. 1.

los beneficiarios de los programas de atención alimentaria”⁵. El beneficio consta de una tarjeta de débito para la compra limitada a bienes específicos y que permite que la persona titular pueda elegir entre los productos y entre los comercios habilitados. El monto asignado a cada tarjeta ha aumentado desde los inicios del programa según se señala a continuación:

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

La prestación varía según la vulnerabilidad alimentaria y social de los hogares. Aquellos hogares que sean clasificados como beneficiarios de las prestaciones incluidas en *Dietas Especiales*⁶ percibirán el monto máximo

Al momento de analizar los aportes de esta prestación a la construcción de la ciudadanía de la población en su conjunto y de la mujer en particular, es válido tomar dos líneas de interpretación siguiendo a Bottomore (citado por Sojo, 2002). Este autor considera que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, el concepto de ciudadanía se complejizó y su relación con la clase social no se establece de manera inequívoca como planteaba Marshall. Al respecto, realiza una distinción entre la ciudadanía formal, en tanto membrecía, y la sustantiva, como la capacidad de ejercer los derechos productos de esa pertenencia a la comunidad.

Si se toma en cuenta que la seguridad alimentaria es una de las condiciones *sin e qua non* de pertenencia a la comunidad en términos de la posibilidad de lograr de la subsistencia física, un programa social con una cobertura extendida realiza un aporte significativo al reconocimiento de la membrecía de un grupo de la población en situación de riesgo social, y alimentaria, en este caso. La *Tarjeta Alimentaria* tiene una amplia cobertura en la provincia de La Pampa. Al comienzo de la implementación operativa, en mayo de 2006, la cantidad de hogares beneficiarios era 8.848. Este

⁵ Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2503/05 – Art. 2

⁶ El programa de *Dietas Especiales* consiste en una asignación monetaria mayor para aquellos beneficiarios de la Tarjeta Alimentaria con las siguientes patologías: Celíacos, Niños bajo peso, Embarazadas en Riesgo Nutricional, Obesidad y Otras Patologías determinadas por salud pública (diabetes, HIV, etc.),

número se incrementa en un 66% a lo largo del primer año, llegando la prestación a 13.339 hogares en el 2007.

Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC) realizado en el mes de octubre de 2010, la cantidad de hogares en la provincia de La Pampa era de 107.674 y una población de 314.749⁷. En ese mismo mes, la cantidad de hogares beneficiarios de la *Tarjeta Alimentaria* era de 14.381⁸. Teniendo en cuenta que el promedio de miembros por hogares es de 3,9 personas (Policastro, 2011) la cantidad de personas beneficiarias es 56.086. Al analizar la cobertura de esta prestación alimentaria, se observa que el 13,4% de los hogares de la provincia accede a este beneficio alimentario, y en términos de población esta proporción alcanza al 17,8% (ver cuadro 1). Estos datos son por demás significativo en términos de acceso a derechos, ya que casi 1 de cada 5 residentes en el territorio pampeano alcanzan esta prestación alimentaria. Asimismo, retomando a Marshall (2004), el concepto de ciudadanía social hace referencia a la redistribución en tanto garantiza el acceso a bienes materiales, en este caso alimentos, y por lo tanto favorece la inclusión democrática.

Cuadro 1. Cantidad de hogares y población según Censo 2011 y beneficiarios de TA.

	Censo 2011	Tarjeta Alimentaria	Porcentaje de hogares y población beneficiaria de TA
Hogares	107.674	14.381	13,4%
Población	314.749	56.086	17,8%

TA: Tarjeta Alimentaria

Fuente: Elaboración propia con base en datos INDEC, 2011 y PILQUEN, 2010.

La otra dimensión de análisis del aporte de la *Tarjeta Alimentaria* a la construcción de la ciudadanía plena se relaciona con el aspecto sustantivo. Respecto a la temática abordada en este trabajo es válido preguntarse, como parte de los aspectos sustantivos de la ciudadanía en términos de Bottomore, si este programa alimentario realiza aportes a este proceso.

Entre las personas titulares de este beneficio, el 87,1% son mujeres y el 12,9%, varones (Policastro, 2011). Este dato muestra como la titularidad del beneficio se asocia con el rol de la mujer/madre como la encargada de la alimentación en el hogar respondiendo a la ética del cuidado que plantea Carol Gilligan (1982). Según esta autora, las mujeres privilegian los vínculos con los demás, las responsabilidades en el

⁷ Datos disponibles en www.censo2010.indec.gov.ar. Consulta septiembre de 2011.

⁸ Datos disponibles en www.lapampa.gov.ar/pilquen.html. Consulta septiembre de 2011.

cuidado por encima del cumplimiento abstracto de deberes y del ejercicio de derechos dado que los niños y niñas piensan de diferente modo (al respecto ella propone una educación diferenciada). La ética del cuidado, según esta autora, se enmarca en aquellos valores fundados en la experiencia de las mujeres en tanto tales, es decir a partir de su propia maternidad y del cuidado que llevan a cabo en el ámbito privado de su familia. Creemos que es necesario vincular esta ética del cuidado a la ética de los derechos, de esta manera se podrá avanzar en la concepción integral de las personas en las políticas sociales. “El aspecto del cuidado vinculado a la interdependencia existe como encuentro de sujetos autónomos: todos y todas necesitamos cuidar, y ser cuidados, para que la vida social tenga sentido. Esta tarea, que ha estado centralmente a cargo de las mujeres, es así reconsiderada para ser la responsabilidad tanto de mujeres como de los hombres” (Di Marco, 2005: 14).

Investigaciones sobre el impacto de las políticas sociales que tienen a la mujer/madre como un componente importante en la distribución del beneficio a los miembros del hogar señalan que esta situación ha visualizado su rol y generado un mayor reconocimiento en el hogar (Armas, 2004; Villatoro, 2005). Sin embargo, no se puede afirmar que esta transferencia monetaria a la madre, en tanto encargada de la alimentación en el hogar, logre una transformación sustancial en los roles tradicionalmente establecidos al interior de la familia (Policastro, 2011) dado que la toma de decisiones puede estar condicionada por la distribución de poder anterior a la prestación (Armas, 2004). Este aspecto adquiere el estatus de hipótesis dado que no existen trabajos de investigación que den cuenta de por qué es la mujer la que elige encargarse de las compras no delegando este rol históricamente asignado, y que componentes de la estructura familiar (relaciones de poder/subordinación) se ponen en juego, además de cuestiones prácticas referidas a la optimización de recursos en pos de la alimentación de los miembros del hogar.

VI. Bibliografía

- Aguirre, P. (2004): "Seguridad Alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria" en *Desarrollo Integral de la Infancia. El futuro comprometido*. Fundación CLACYD. Córdoba.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006) "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana", mimeo, INDES, Washington DC.
- Aquín, N. (2003) "En torno a la ciudadanía" en Aquín, N (comp.) *Ensayos sobre Ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Espacio editores, Buenos Aires.
- Armas, A (2004). "La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador" Ponencia presentada en el *Seminario Internacional "Gobernabilidad democrática e igualdad de género"*, Santiago de Chile, 1 y 2 de diciembre del 2004, CEPAL.
- Barba, C. (2005): *Paradigmas y Regímenes de Bienestar*. Cuadernos de Ciencias Sociales 137. FLACSO- Costa Rica.
- Batthyány, K. (2004) *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social*. OIT, Montevideo. Disponible en http://www.egeneros.org.mx/admin/archivos/cuidado_infantil.pdf. Consulta septiembre de 2011.
- Britos, S. (2008): "Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina reciente" en *Revista del Observatorio Social*, Nº 19: Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre. Octubre. Buenos Aires.
- Britos, S. et al. (2003): *Programas Alimentarios en Argentina*. CESNI. Disponible en http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf Consulta marzo de 2011
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile. LC/G.2294(SES.31/3)
- Conway, J., Bourque, S. y Scout, J. (1998): "El concepto de género" en Navarro, M y Stimpson, C (comp.) *¿Qué son los estudios de mujeres?* FCE. México.
- Di Marco. G. (2005): *Democratización de las familias. Estrategias y alternativas para la implementación de programas sociales*, Jorge Baudino editores - Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Fraser, N. (1997): *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre editores-Universidad de los Andes. Bogotá.
- Gilligan, C (1982): *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Grassi, E., Hintzé, S. y Neufeld, M. R. (1994): *Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Held, D. (1997) "Ciudadanía y autonomía" en *Agora Nº 7*. Buenos Aires.
- Hintzé, S. (1989): *Estrategias alimentarias de sobrevivencia. Un estudio de caso del Gran Buenos Aires*. Centro editor América Latina. Buenos Aires.
- Hintzé, S. (1994) "Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina" en Grassi, et al.. *Políticas sociales y ajuste estructural Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial. Buenos Aires.

- Hintzé, S. (2007): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*, Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Ierullo, M. (2009): “¿El fin de los programas de asistencia alimentaria? Los desafíos frente a la bancarización de los programas de asistencia alimentaria” Ponencia presentada en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, FCS-UBA. Buenos Aires.
- Jelin, E. (1993): “¿Cómo se construye la ciudadanía? Una visión desde abajo” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Nº 55. Ámsterdam. CEDLA.
- La Nación (2002): “La Cámara alta convirtió en ley el proyecto El hambre más urgente”. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=461921. Consulta abril de 2011.
- Levín, S. (2002): “Ciudadanía social y Género en Argentina: Entre las restricciones y los nuevos derechos” en *La ventana*, Universidad de Guadalajara, México. Vol II, Núm. 15.
- Marshall, T. (2004): *Ciudadanía y clase social*. Ed. Losada. Buenos Aires.
- Molyneux, M. (2001): “Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas” en *Debate Feminista. Frio-Frio, Caliente-Caliente*. Año 12, Vol. 23, abril. México.
- Mouffe, Ch. (1993): “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical” en *Debate Feminista. Política, trabajo y tiempos*. Año 4, Vol. 7, marzo. México.
- O'Donnell, G (2008): “Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras” en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.
- Pateman, C. (1989): *El contrato sexual*. Anthropos. Madrid.
- Policastro, B. (2011): *¿Por qué es ella? Enfoque de género de la política social pampeana. El caso de la Tarjeta Alimentaria*. Trabajo Integrador de la Especialización en Gestión de Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Humanas-UNLPam. Inédito.
- Rodríguez García, M. J. (2009): *Familia, Políticas Públicas y Bienestar. El efecto de la atención de la familia en perspectiva comparada*, Editorial Miño & Dávila. Buenos Aires.
- Sojo, C. (2002): “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano” en *Revista de la CEPAL* Nº 76. Santiago de Chile.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005) “Aproximación a la teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo Libros – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Torres Salcido, G., del Roble Pensado L., M. (2002): “Las políticas sociales alimentarias y la reforma del Estado en América Latina. La discusión vigente” en *Espacio Abierto, Asociación Venezolana de Sociología*, Venezuela, Vol. 11 – Nº 2. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12212125005>. Consulta noviembre de 2010.
- Tubet, S. (2001): *Deseo y Representación*. Editorial Síntesis. Madrid.
- Villatoro, P. (2005) “Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones” Ponencia preparada para *Reunión*

de expertos: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago de Chile, 28 y 29 de junio de 2005. CEPAL

- Villavicencio, S. y García Raggio, A. M. (s/f) *Nuevas cuestiones en torno a la ciudadanía*. Disponible en <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Nuevas%20cuestiones%20en%20torno%20a%20la%20ciudadania.pdf>. Consulta en agosto de 2011.

Leyes Nacionales - Decretos - Resoluciones consultadas

- Ley 12.341 (1936)
- Ley 12.558 (1938)
- Ley 23.056 (2003)
- Ley 25.724 (2002)
- Ley Provincial 2.343 (La Pampa)
- Decreto provincial 2503/05 (La Pampa)
- Decreto provincial 416/06 (La Pampa)
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°144/06
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°931/06
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°200/08
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°002/09
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°434/10
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°507/10
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°107/11
- Resolución de la Subsecretaría de Políticas Sociales (MBS – LP) N°116/11