

# Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo

Aportes para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y  
Nutricional

Documento de Proyecto

Sergio Britos  
Nuria Chichizola  
Roberto Feeney  
Pablo Mac Clay  
Fernando Vilella

Junio 2015



Los autores son los únicos responsables de lo publicado, pero recibieron el documento fue discutido en un Taller de Expertos realizado el 5 de mayo en la Sociedad Argentina de Nutrición por las personas que se enumeran a continuación, a quienes se agradece y cuyas opiniones fueron consideradas en esta versión final:

Abeyá, Enrique; Amadeo, Eduardo; Benitez Fait, Fabián; Carassai, Hugo; Colombatto, Dario; Domenech, Roberto; Engo, Nora; Godnic, Mariano; Gorleri, Constanza; Hara, Ricardo; Hughes, David; Lerner, Mirta; Llach, Juan; Naumann, Sonia; Nimo, Mercedes; Paladino, Marcelo; Perovic, Nilda; Piazzardi, Bernardo; Raineri Flavia; Repetto, Fabian; Saad, Gabriela; Salvia, Agustín; Sandro, Murray Raul; Serantes, Eduardo; Stanley, Carolina; Steiger, Carlos; Tasat, Silvina; Uranga, Ignacio; Weill, Ricardo; Winograd, Mariano.

# Contenidos

1	PRIMERA PARTE: INTRODUCCION, OBJETIVOS Y SÍNTESIS METODOLÓGICA .....	6
1.1	Introducción .....	6
1.2	Objetivo general.....	8
1.3	Objetivos específicos.....	8
1.4	Síntesis metodológica .....	9
2	SEGUNDA PARTE: DESAROLLO .....	11
2.1	Necesidades y brechas alimentarias de la población argentina .....	11
2.2	Impacto de las políticas gubernamentales en la competitividad del sector agroalimentario.....	14
2.2.1	Competitividad del sector externo.....	14
2.2.2	Distorsiones en los precios relativos y desincentivos a la producción .....	16
2.2.3	Situación de las cadenas y las economías regionales .....	18
2.2.4	La experiencia del Programa Precios Cuidados.....	19
2.2.5	Las retenciones y su impacto sobre el precio de los alimentos a nivel interno.....	23
2.2.6	Conclusiones generales de la sección .....	25
2.3	Análisis de la oferta de alimentos e impacto de la aplicación de criterios de alimentación saludable .....	27
2.4	Reseña de las Políticas públicas explícitas de Seguridad Alimentaria en Argentina.....	36
2.4.1	Los años '80 y '90.....	36
2.4.2	Los años 2000 y la Ley 25724 .....	38
2.4.3	El Programa Materno-Infantil .....	40
2.4.4	La alimentación escolar.....	40
2.4.5	Transferencias de ingreso sin carácter alimentario: el caso de la Asignación Universal por Hijo.....	42
2.4.6	Otras acciones .....	43
2.5	Experiencias de otros países en programas relacionados con la Seguridad Alimentaria: EEUU, Brasil y México.....	46

2.6	Estrategias de subsidio a la demanda de alimentos de alta calidad nutricional en Argentina, escenarios potenciales .....	52
3	TERCERA PARTE: SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS PRINCIPALES.....	55
3.1	Resultados principales.....	55
4	CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	58
4.1	Conclusiones generales .....	58
4.2	Propuestas de Políticas Públicas en Seguridad Alimentaria .....	61
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	66

## Índice de Tablas

Tabla 1. Necesidades alimentarias y brechas en categorías de alimentos de alta densidad de nutrientes .....	12
Tabla 2. Brechas alimentarias y necesidades de disminución en categorías de alimentos de menor o mínima densidad de nutrientes .....	13
Tabla 3. Exportaciones totales y agroindustriales argentinas (2012-2015) .....	15
Tabla 4. Evolución del Ranking de Exportación de la Argentina Productos seleccionados 1998 vs 2013.....	16
Tabla 5. Precios Minoristas de Pan Industrial. En U\$ por Kilogramo Febrero 2015. ....	22
Tabla 6. Recaudación de Derechos de Exportación por categoría. Argentina. 2014.....	24
Tabla 7. Hoja de balance en lácteos. Cálculos en base a consumo aparente y a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.....	30
Tabla 8. Proyecciones de lácteos. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina. ....	30
Tabla 9. Hoja de balance en carnes. Cálculos en base a consumo aparente y a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.....	31
Tabla 10. Proyecciones de carne vacuna. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina. ....	32
Tabla 11. Proyecciones de carne aviar. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.....	33
Tabla 12. Hoja de balance en trigo y derivados. Cálculos en base a consumo aparente y saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.....	34
Tabla 13. Proyecciones de trigo. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina. ....	35
Tabla 14. Resumen de los principales programas de seguridad alimentaria en Argentina.....	45
Tabla 15. Datos relevantes sobre los programas de seguridad alimentaria en Estados Unidos, Brasil y México. ....	51
Tabla 16. Valorización de canastas para un individuo de referencia de 2250 kcal.....	53

# 1 PRIMERA PARTE: INTRODUCCION, OBJETIVOS Y SÍNTESIS METODOLÓGICA

## 1.1 Introducción

FAO (1996) ha definido la Seguridad Alimentaria como el derecho de todas las personas en todo momento al acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos, nutritivos, que les permita satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimentarias, para llevar adelante una vida activa y sana. Más recientemente, el Comité de Seguridad Alimentaria del mismo organismo ha propuesto que se la defina bajo el concepto de tener, en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes y de calidad para satisfacer sus recomendaciones dietéticas y preferencias alimentarias, en un entorno sanitario adecuado y con servicios de salud y cuidados que permitan una vida sana y activa.<sup>(1)</sup> Alimentos asequibles que permitan una dieta saludable en entornos sanos.

En ese sentido y a pesar de su condición de productor y exportador neto de alimentos, y contando con una disponibilidad potencial de alimentos plena, Argentina aún no ha logrado resolver aspectos claves de cantidad y calidad en las condiciones de seguridad alimentaria de su población. Según estimaciones del Observatorio de la Deuda Social (ODSA) de la Universidad Católica Argentina (UCA), en 2012 el 20,2 % de los niños y adolescentes se encontraban en situación de inseguridad alimentaria y casi el 10% de la misma población era indigente en 2013. Unas 5,5 millones de personas sufren de algún grado de inseguridad alimentaria en la Argentina<sup>(2)</sup>, la mitad de ellas con carácter de inseguridad severa.

Por otra parte, el correlato en términos nutricionales de la situación de seguridad e inseguridad alimentaria encuentra una Argentina en la que la desnutrición (infantil) aguda es marginal (1,3%), la desnutrición crónica (retraso de talla) alcanza una magnitud de aproximadamente 8%, mientras que la prevalencia de sobrepeso (incluyendo obesidad) es 31% en menores de 6 años, 34,5% en escolares y 58% en adultos<sup>(3)</sup>.

Desde una perspectiva de calidad de dieta, la alimentación de la población argentina en general y los sectores más pobres en particular se caracteriza por la persistencia de algunas deficiencias en nutrientes esenciales como calcio, vitaminas A, C, hierro o ácidos grasos esenciales de la familia omega 3 y por excesos importantes en nutrientes de riesgo como son los casos de azúcares agregados y sodio<sup>(4)</sup>.

Diferentes áreas gubernamentales y niveles de gobierno intervienen en la cuestión de la seguridad alimentaria. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y el de Salud y en el marco de la Ley 25724 (que creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) implementa diferentes programas de asistencia alimentaria entre los que se

destacan la distribución de leche fortificada a niños pequeños y mujeres embarazadas y en lactancia y diferentes programas de tickets y tarjetas alimentarias (y en forma residual alimentos en forma directa). El nivel nacional y los subnacionales administran programas provinciales de comedores escolares y por último existen fondos presupuestarios que financian ayudas alimentarias más específicas o de menor envergadura que las anteriores.

Por otra parte y desde 2009, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) implementa la Asignación Universal por hijo y mujer embarazada para la protección social (AUH), el mayor programa de transferencia de ingresos a la población en situación de pobreza. Si bien no es estrictamente un programa de seguridad alimentaria, la propensión al gasto en alimentos en este tipo de programas es muy alta.

Por último, en los últimos diez años se han implementado diferentes políticas sobre el sector agroalimentario que han sido presentadas como intentos por favorecer el consumo interno (la “mesa de los argentinos”). Limitaciones o derechos de exportación, en ocasiones directamente restricciones a las mismas, en algunos momentos establecimiento de precios máximos o de referencia y desde 2014 el programa “Precios Cuidados”, han sido y son intentos gubernamentales por desacoplar los precios internos de los internacionales o contener las expectativas alcistas en el mercado local.

La literatura económica y la FAO en su informe sobre el estado de la desnutrición en 2015 <sup>(29)</sup> indica que en el mediano y largo plazo existe una relación positiva entre la eficiencia productiva agropecuaria y la seguridad alimentaria. Esta relación se da cuando las condiciones económicas, organizacionales y tecnológicas permiten incrementar la productividad agropecuaria y de esta manera aumentar la disponibilidad de alimentos por persona y reducir el costo total doméstico de los alimentos respecto de los ingresos reales de la población, especialmente los sectores medios y bajos. Este aumento de productividad agropecuaria también impacta en una mayor demanda de bienes y servicios no alimenticios y una mayor y mejor asignación de recursos para la producción de estos bienes<sup>(5)</sup>. A su vez, existe una relación complementaria entre la producción agropecuaria y la producción de otros bienes y servicios, lo que debería llevar a un crecimiento armónico de la economía.

Argentina cuenta con potencialidad suficiente para llevar adelante un círculo virtuoso como el expresado en el párrafo anterior. Surge, de ese modo, la pregunta respecto a cuáles son las razones que limitan esa relación positiva y porqué, siendo Argentina un país con capacidad de producir materias primas y alimentos para alimentar, al menos en términos calóricos y proteínas de origen animal, varias veces su población, no logra aún superar las condiciones de inseguridad alimentaria en un sector de la población.

Este documento refleja los resultados de una investigación que ha pretendido abordar algunas preguntas centrales en relación con la problemática expuesta. Partiendo del análisis de cuáles son las necesidades alimentarias totales de la población argentina desde un estándar saludable (la “mesa” que hay que asegurar a través de políticas públicas

eficientes), se definieron los saldos exportables de cadenas alimentarias relevantes para la economía argentina y las necesidades de aumento de producción. A la vez, se analizaron los costos que implica subsidiar la oferta vía derechos de exportación y afectación de la competitividad exportadora y se determinó el costo de subsidiar la demanda ajustada ésta a un estándar saludable. El propósito de esto último es disponer de información necesaria para proponer modificaciones en las políticas ya existentes, focalizando en la población en situación de inseguridad alimentaria, en sus consumos saludables no cubiertos y con la menor afectación posible de la competitividad exportadora.

## 1.2 Objetivo general

La pregunta que originó este trabajo fue si es posible armonizar una demanda suficiente y saludable de alimentos a la población argentina a la vez que desarrollar el potencial productivo y exportador del país; y al mismo tiempo, como capitalizar experiencias nacionales y otras internacionales que aseguren el acceso efectivo a una alimentación saludable.

De tal forma que el objetivo general del proyecto fue la realización de una propuesta de lineamientos para una política nacional de seguridad alimentaria que asegure niveles adecuados de alimentación saludable a la población en general y a quienes se encuentran en situación de indigencia o inseguridad alimentaria en particular bajo la perspectiva de potenciar la competitividad del sector agroalimentario incrementando las exportaciones.

## 1.3 Objetivos específicos

Los objetivos específicos intentan responder las siguientes preguntas:

- 1.- ¿Argentina tiene condiciones para garantizar a sus habitantes un pleno acceso a una alimentación suficiente y saludable en toda la extensión de su definición, y al mismo tiempo ser proveedor de alimentos y seguridad alimentaria al resto del mundo?
- 2.- ¿Qué otras experiencias pueden servir de modelo para la Argentina, en términos de logros en materia de seguridad alimentaria, al mismo tiempo que proveedores internacionales de alimentos?
- 3.- ¿Qué lineamientos de política pública pueden ser recomendables para permitir que la población argentina mejore su situación de seguridad alimentaria y logre estándares de consumo más saludables, a la vez que incrementa la competitividad externa?



## 1.4 Síntesis metodológica

En este apartado solo se expone una síntesis del abordaje metodológico que permitió llegar a los planteos que se presentan en este Documento (la Metodología en detalle forma parte de otros documentos del proyecto).

En relación con el primer objetivo específico o pregunta del apartado anterior se realizaron los siguientes trabajos:

4.1. Partiendo de un patrón alimentario normativo, saludable, consistente con la propuesta alimentaria implícita en las nuevas Guías Alimentarias para la población argentina (GAPA 2015)<sup>1</sup> se dimensionaron las necesidades alimentarias del conjunto de la población argentina, desagregándolas en las distintas categorías de alimentos que conforman una alimentación saludable.

4.2. Tomando como base las necesidades alimentarias totales se establecieron las brechas alimentarias de la alimentación promedio argentina, contrastando el patrón alimentario normativo con los consumos aparentes de las mismas categorías de alimentos para el conjunto de la población argentina en el año 2013. Adicionalmente, se estimaron las brechas alimentarias potenciales en una muestra de población (escolares) que por su pertenencia al universo de beneficiarios de programas alimentarios puede suponerse que refleja a un sector de bajos ingresos. El resultado de este ítem permite dimensionar las necesidades incrementales y decrementales de consumo de alimentos que garanticen los criterios de alimentación saludable.

4.3. Considerando las brechas alimentarias determinadas, se establecieron cuantitativamente las oportunidades de ampliación de exportaciones en los casos en que constataron brechas positivas (excesos de consumo), o bien las necesidades de incremento de la producción en los casos de brechas negativas (déficits de consumo)

4.4. En el caso de las brechas negativas (déficits de consumo) se valorizaron diferentes escenarios potenciales de cobertura de las mismas a través de una estrategia de subsidio a la demanda de la población en situación de indigencia o inseguridad alimentaria, tomando como base de la misma las estimaciones del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA)<sup>2</sup>.

En relación con el segundo objetivo específico se realizó una breve descripción de las políticas públicas argentinas en materia de seguridad alimentaria y una revisión de tres países que se consideraron relevantes: los Estados Unidos y su programa *Supplemental*

---

<sup>1</sup>Las Guías Alimentarias para la población argentina (GAPA 2015) han sido actualizadas por el Ministerio de Salud en un proceso iniciado en 2013 y por concluir en mayo de este año; algunos integrantes del equipo de trabajo de este Proyecto han participado activamente de ese proceso y por tal razón conocen y han utilizado insumos que forman parte de las Guías que se conocerán en breve.

<sup>2</sup>El ODSA de la UCA proveyó información correspondiente a su última medición de inseguridad alimentaria correspondiente al año 2013

*Nutrition Assistance Program (SNAP)* y los dos programas de transferencias de ingresos más extendidos en la región: la experiencia brasilera y su programa Bolsa Familia y la de México con su programa PROSPERA (ex Oportunidades y ex PROGRESA). En los tres casos se recurrió a información documental disponible.

Por último, el tercer objetivo integra los resultados de los anteriores y sobre la base de las políticas públicas existentes en Argentina, propone lineamientos para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria que contemple acabadamente objetivos de alimentación saludable nacional y potencie su rol en la seguridad alimentaria global, favoreciendo la producción y exportación de alimentos.

## 2 SEGUNDA PARTE: DESAROLLO

### 2.1 Necesidades y brechas alimentarias de la población argentina

Las necesidades alimentarias para el conjunto de la población son el tipo y la cantidad de alimentos que conforman un patrón alimentario normativo, saludable, que satisfaga criterios cuantitativos en energía (kcal), macro y micronutrientes y no exceda los valores máximos de ingesta de cuatro nutrientes críticos: azúcares agregados, sodio y grasas saturadas y trans. Los alimentos que integren el patrón normativo deben ser culturalmente apropiados y asequibles. Un patrón de esa naturaleza ha sido trabajado por CEPEA en ocasión de su participación como miembro del equipo externo asesor en el proceso de actualización de las GAPA 2015. Por lo tanto, las necesidades alimentarias que se presentan en este apartado son consistentes con las nuevas guías alimentarias.

Desde una perspectiva de calidad nutricional los alimentos que integran el patrón se agruparon en ocho categorías: **hortalizas** (sin incluir las variedades feculentas); **frutas**; **leche** (incluye yogur y quesos); **carnes**(todas) y **huevos**; **aceites**; **granos, cereales y legumbres aportantes de hidratos de carbono de absorción lenta** (fideos 100% sémola, legumbres, granos y cereales integrales (incluye arroz integral); **productos derivados de cereales de absorción rápida** (pan, panificados, cereales y derivados de harina de trigo refinada (incluye arroz blanco) y hortalizas feculentas); **azúcares**. Las primeras seis corresponden a categorías de alta densidad de nutrientes<sup>3</sup> (o calidad nutricional). El concepto de seguridad alimentaria entendido en una dimensión saludable debe priorizar estas categorías por sobre las demás.

La Tabla 1 refleja las cantidades totales (para el conjunto de la población argentina) de alimentos de las seis categorías de mejor calidad nutricional que cubren las necesidades en el contexto de una dieta saludable, sus respectivas brechas (déficits y excesos) y las consecuentes cantidades incrementales o necesidades de disminución según el caso.

---

<sup>3</sup>La densidad de nutrientes, parámetro que indica la calidad nutricional de un alimento o de la dieta, es la relación entre el contenido de cada nutriente individual por unidad de energía (kcal); habitualmente se expresa por cada 100 o 1000 kcal.

**Tabla 1. Necesidades alimentarias y brechas en categorías de alimentos de alta densidad de nutrientes**

	<b>Necesidad anual para el conjunto de la población (en millones Ton)<sup>4</sup></b>	<b>Brecha alimentaria (% de déficit o exceso de consumo en relación al patrón normativo)</b>	<b>Necesidades incrementales (adicionales) o decrementales (disminución) para el conjunto de la población (en millones Ton)</b>
Hortalizas (sin considerar feculentas)	6,931	-56	3,881
Frutas	6,931	-69	4,782
Leche (yogur y quesos)	10,937	-43	4,702
Granos, Cereales (arroz integral, avena, fideos 100% sémola) y legumbres	1,732	-67	1,160
Carnes (variadas)	2,599	105	-1,388 (solo carne vacuna)
Aceites (variados)	0,519	-2	0,01

*Fuente: elaboración propia (CEPEA, 2015)*

La Tabla 2 ilustra las brechas (en este caso excesos) de categorías de alimentos y bebidas de menor o mínima calidad nutricional y las consecuentes necesidades de disminución de sus consumos.

<sup>4</sup> Sobre una población estimada de 42,2 M de Habitantes.

**Tabla 2. Brechas alimentarias y necesidades de disminución en categorías de alimentos de menor o mínima densidad de nutrientes**

	<b>Brecha alimentaria (% de exceso de consumo en relación al patrón normativo)</b>	<b>Cantidades decrementales (disminución) para el conjunto de la población (en millones Ton)</b>
Panificados, hortalizas feculentas y cereales y sus derivados refinados	128	Pan: -1,729 Papa: -1,078 Harina de trigo: -0,355 Galletitas: -0,236
Azúcares	122	Azúcar de mesa: -0,394 Bebidas azucaradas: -4,600

*Fuente: elaboración propia (CEPEA, 2015)*

## 2.2 Impacto de las políticas gubernamentales en la competitividad del sector agroalimentario

Un componente de la política del gobierno argentino en materia de seguridad alimentaria ha estado orientado a operar sobre la oferta de alimentos a partir del año 2002. La intervención gubernamental tiene el objetivo de restringir los envíos al exterior de productos y materias primas agroalimentarias, a los fines de garantizar la oferta interna y limitar las subas de precios. Esta política se ha denominado, desde el gobierno, la defensa de “la mesa de los argentinos”. Los principales instrumentos utilizados han sido los derechos a las exportaciones y los Registros de Operaciones de Exportación (ROE).

Los derechos a la exportación, llevados a un mínimo en 1992, se reimplantaron luego de la devaluación del año 2002, y han ido incrementándose sistemáticamente. El sistema diferencia derechos de exportación para productos sin elaborar y elaborados, y actualmente en el primer semestre 2015 el esquema es el siguiente:

- Derechos de exportación granos: Soja y Girasol (35%); Trigo (23%); Maíz (20%).
- Derechos de exportación subproductos: Harina de Trigo (13%); Aceite de Soja y girasol (32%); Harina de Soja y girasol (32%).
- Derechos de exportación de carne: vacuna (15%)

Entre los años 2006 (ROE ROJO para carnes), 2007 (ROE BLANCO para los lácteos) y 2008 (ROE VERDE para cereales y oleaginosas) comenzaron a implementarse los Registros de Operaciones de Exportación (ROE). Mediante este sistema se otorgan permisos o cupos para exportar, de acuerdo a la estimación del Remanente Exportable, el cual en la práctica representa una cuota, administrada en forma intermitente, sin un patrón de regularidad, de manera sumamente discrecional.

En esta sección se analizará la efectividad de estas medidas, tanto en términos de su impacto general sobre la competitividad de las exportaciones y las economías regionales, así como sobre los precios relativos que estas medidas han provocado.

### 2.2.1 Competitividad del sector externo

El ranking de competitividad que elabora el World Economic Forum (WEF) muestra a Argentina en el puesto 104 entre 144 países <sup>(6)</sup>.

Esta posición en materia de competitividad se vincula con la performance exportadora, ya que gravar las exportaciones agroindustriales no ha contribuido a que estas crezcan como se observa en la Tabla 3; allí se ve cómo han bajado el valor de las exportaciones a partir del año 2012 hasta el estimado del año 2015, en promedio más de un 20%. Mientras que las exportaciones de granos bajaron casi el 38% y el resto de alimentos un 17%, el total de

exportaciones de agronegocios decreció un 22%. Este resultado integra la menor producción por desaliento con la caída de los precios internacionales.

**Tabla 3. Exportaciones totales y agroindustriales argentinas (2012-2015)**

U\$ Millones/año	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>e</sup>	Reducción 2011-2015
						( en porcentaje)
<b>Exportaciones Totales</b>	<b>83.950</b>	<b>80.246</b>	<b>81.660</b>	<b>71.935</b>	<b>65.000</b>	<b>-22,57%</b>
<b>Exportaciones agronegocios Totales</b>	<b>48.654</b>	<b>46.185</b>	<b>47.422</b>	<b>42.394</b>	<b>37.500</b>	<b>-22,93%</b>
Complejo Oleaginoso	23.675	20.671	21.723	21.957	18.500	-21,86%
Granos y subproductos	8.032	9.184	8.092	5.223	5.000	-37,75%
<b>Resto agronegocios</b>	<b>16.947</b>	<b>16.330</b>	<b>17.607</b>	<b>15.214</b>	<b>14.000</b>	<b>-17,39%</b>
<i>e estimado</i>						

Fuente: INDEC, Bolsa de Comercio de Rosario, MyS

Capello *et al.* (2014)<sup>(7)</sup> plantean que Argentina ha mostrado un significativo retroceso en la inserción exportadora en productos tradicionalmente orientados al mercado externo: “la participación de Argentina en las exportaciones mundiales alcanzaba el 0,53% del total en el año 1998, ubicándose dicho guarismo en 0,49 % en 2012”.

Al analizar 22 sectores tradicionalmente exportadores, Capello observó que sólo 5 mejoraron su posición como exportadores mundiales, mientras que dos se mantuvieron en el mismo puesto luego de 15 años. El resto retrocedió posiciones. Si bien Argentina prácticamente mantuvo su posición en el ranking de exportadores de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) (14º en 1998, 13º en 2012), cayó cuatro posiciones en el ranking de exportadores de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), al pasar del puesto 37º al 41º.

Analizando el caso del trigo, Argentina no ha logrado, en el período 2003-2013, incrementar su participación en el mercado mundial, que se ha mantenido entre 2 % y 3 %. En la campaña 2012/13 Argentina fue el sexto productor mundial, al tiempo que presentó uno de los menores niveles de producción en el último siglo, situación que resalta en un contexto que no se corresponde con dificultades climáticas generalizadas ni de falta de mercados internacionales.

Para la situación particular de la carne analistas estimaron que el año 2014 habría sido el tercer peor año en materia de exportaciones de carne vacuna para Argentina de los últimos cincuenta y cinco años, siendo el mínimo del período el año 2001 y el segundo peor guarismo el de 2012 (Scharitti, 2014)<sup>(8)</sup>.

Este retroceso en el mercado mundial, ha llevado a la Argentina al puesto número catorce del ranking mundial de exportadores de carne bovina al año 2013, a la par de que países con menor tradición y ventajas comparativas exportan más carne bovina que Argentina, ocupando posiciones más ventajosas a nivel mundial, tales como Paraguay<sup>(9)</sup> o México (Garzón & Torre, 2013; Garzón & Bulano, 2015).

Como se observa en la Tabla 4, la carne bovina no ha sido un caso aislado, Argentina ha empeorado su posición en el ranking de exportación de varios de sus productos más reconocidos. Tomando 17 bienes de exportación la variación en el ranking en estos 15 años ha sido negativa para 12 de ellos, positiva en 4 casos, y no ha variado su posición en un solo caso.

Como consecuencia lógica las restricciones no contribuyeron a mejorar la competitividad de las exportaciones agroindustriales, sino que por el contrario, las encareció y redujo las posibilidades de colocar estos productos en mercados externos de forma competitiva.

**Tabla 4. Evolución del Ranking de Exportación de la Argentina Productos seleccionados 1998 vs 2013**

Producto	ano 1998	ano 2013	Variación de Posición
Carne Bovina	9	14	-5
Aviar	24	15	9
Carne Porcina	41	60	-19
Leche y derivados	28	10	18
Trigo	8	12	-4
Arroz	8	13	-5
Maíz y deriv.	3	3	=
Soja y derivados	5	6	-1
Poroto de soja	3	4	-1

Fuente: UN COMTRADE y IERAL

### 2.2.2 Distorsiones en los precios relativos y desincentivos a la producción

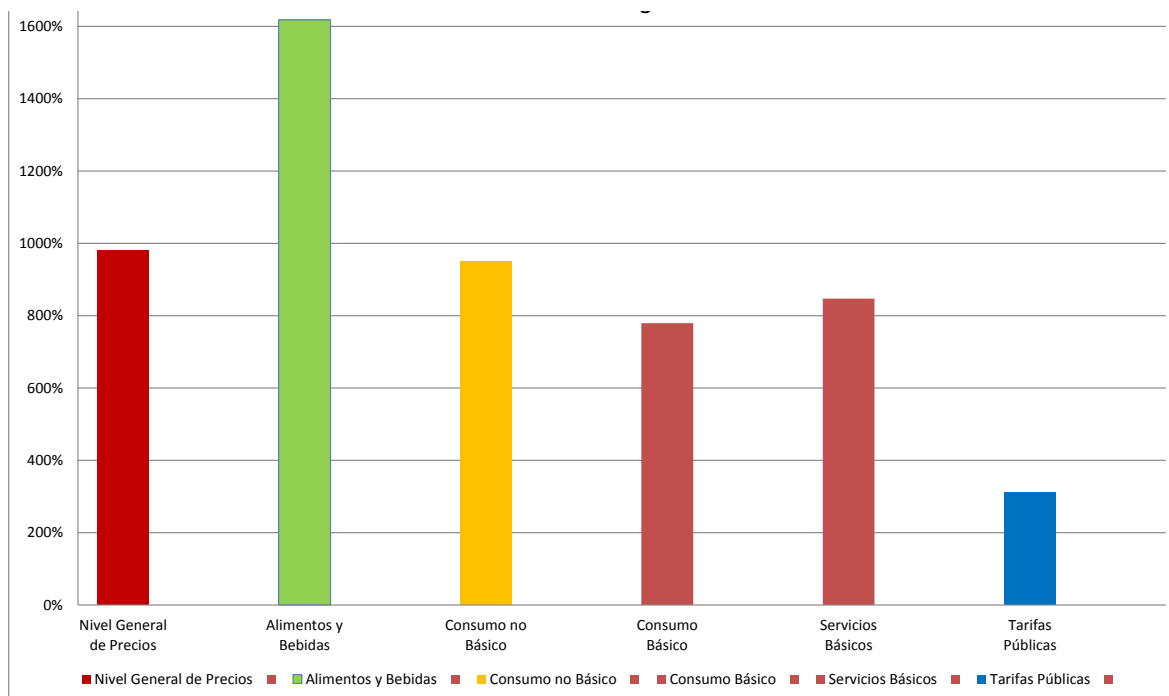
La intervención del estado en los diferentes mercados ha generado distorsiones en los precios relativos entre los distintos productos en la economía. Los productos de las diferentes cadenas agropecuarias han sido severamente afectados por tales distorsiones, dando lugar a desincentivos a la hora de invertir y producir.

Como se observa en el Gráfico 1. Aumento de precios acumulado Diciembre 2001 a Octubre 2014., en el período diciembre 2001 a octubre 2014, los precios de los alimentos aumentaron el doble que el nivel general de precios, mientras que otros bienes como los servicios públicos, muy subsidiados, solo aumentaron en un tercio de ese nivel general.



El hecho de que los precios de los alimentos hayan ido por encima del nivel general de precios, es un indicador claro del escaso éxito que han mostrado las políticas de restricción externa orientadas a la defensa de “la mesa de los argentinos”.

**Gráfico 1. Aumento de precios acumulado Diciembre 2001 a Octubre 2014.**



Fuente: Melconian Santángelo Consultores

En cuanto a las distorsiones de precios de las materias primas a partir de las intervenciones de los años 2006-2008, Bondolich y Miazzo (2014)<sup>(10)</sup> señalan que las desviaciones normales del precio del maíz disponible con respecto al FOB, han sido, en promedio para el periodo analizado, cercana al 15%. Esto sucede como consecuencia de que quienes les compran granos a los productores subvaloran fuertemente el precio de los *commodities*, generando una renta extra de la que se apropian por encima de su rentabilidad histórica. Estos autores estiman una reducción promedio constante en los precios del 10%, generada en los precios desde la aplicación de los ROE.

Estas intervenciones han supuesto un importante avance del Estado sobre la renta agraria. La Fundación Agropecuaria para el Desarrollo Argentino (FADA), mide regularmente un índice de participación del Estado en la renta agrícola, estando el último valor cercano a 88,6%.

Por ejemplo, Garzón y Bullano (2015)<sup>(11)</sup>, estiman que “los productores de trigo del país han transferido fondos por un total de US\$ 9.148 millones en el período 2006-2014, con la

siguiente distribución: a) US\$ 3.607 millones (39,4%) al sector público vía pago del impuesto a la exportación; b) US\$ 1.632 millones al sector exportador; c) US\$ 3.908 millones a la industria molinera / consumidor interno.

De esta sección podemos concluir que las intervenciones del estado han generado por un lado distorsiones en los precios relativos de los bienes y servicios, que redundan en menores incentivos de producción e inversión, que son difíciles de corregir en el corto plazo. Por otro lado, las intervenciones en los mercados agrícolas han beneficiado algunos jugadores de la cadena (exportadores y molinos, así como a los consumidores) y han perjudicado a otros, fundamentalmente los productores, sin un criterio explícito de eficiencia ni de equidad.

A estos desincentivos se suman desde la burocracia otros que dificultan y traban las exportaciones, como la resolución 142 y los incumplidos, generando un entorno negativo que atenta contra las inversiones, el agregado de valor y la captura de porciones de mercado internacional.

### *2.2.3 Situación de las cadenas y las economías regionales*

Las medidas de intervención gubernamental, han tenido impacto sobre el empleo y la producción en las distintas cadenas de valor. La crisis en las economías regionales se ha acentuado a comienzos del año 2015, con su correlato en pérdida de puestos de trabajo ya que ese sector comprende a un millón y 1 medio de puestos laborales, siendo la principal fuente de trabajo en estos territorios.

“La pérdida de competitividad producto de la inflación, el aumento de costos en dólares, la creciente presión fiscal, el alto costo de financiamiento y el deterioro de la infraestructura han impactado negativamente en la viabilidad de estos sectores productivos”, dice un informe<sup>5</sup>.

El sector vitivinícola enfrenta una crítica situación por un exceso de oferta de 200 millones de litros, es decir el 10% de la producción anual, como consecuencia de haberse establecido condiciones para que los vinos de baja calidad se produjeran en niveles muy altos, generando excedentes no derivados a producir mosto o jugos. En esta situación se advierte la falta de reconversión de un número importante de productores muy poco tecnificados.

Esto, sumado a la caída de la demanda interna y externa del orden del 7%, aumento de costos en dólares y pérdida de competitividad, pone en riesgo la actividad de 40 mil productores vitivinícolas y más de 156 mil trabajadores.

Los productores de peras y manzanas recibieron (el último año por) su producción sólo el 62% de lo que les cuesta su recolección. Si el destino de la fruta es la industria esta

---

<sup>5</sup> Ver artículo del diario Alfil Economías regionales: 1,5M de empleos en riesgo  
<http://diarioalfil.com.ar/2015/03/17/economias-regionales-15m-de-empleos-en-riesgo/>

proporción es mucho menor y el productor recibiría sólo el 40% de lo que le costó la cosecha. Esta situación obliga a muchos de ellos a dejar en los montes 200 mil toneladas de peras, es decir el 25% de la producción nacional. Una vez más, la falta de reconversión e incorporación de tecnología es causa de que muchos productores, en particular en el caso de manzanas, tengan poca viabilidad para mantenerse en el negocio.

Los cítricos tienen un escenario internacional y local adverso como consecuencia de una demanda externa afectada por la devaluación de mercados como la Unión Europea, Rusia y Brasil.

Los productores de ajo sufren una fuerte contracción del precio del orden del 30% lo que se suma los efectos negativos del incremento de costos por la inflación, la presión impositiva y la pérdida de competitividad internacional, que se ha agravado a su vez por la devaluación del real brasileño. Esto ha desincentivado la inversión impactando fuertemente en el área sembrada que cayó un 40% respecto al 2011 en Mendoza, principal provincia productora.

En el caso de los de azúcar están recibiendo el mismo precio que hace cuatro años, situación que impacta en la viabilidad del negocio de 4800 pequeños productores cañeros, es decir el 90% del total. La pérdida de competitividad internacional le quita al sector la posibilidad de exportar, y la sobreoferta se vuelca al mercado interno e impacta aún más en el precio al productor. Una salida a parte de la producción podría derivarse a generar etanol, pero la política nacional se ha orientado más al sector petrolero que al desarrollo de producciones en base a caña o maíz.

El productor ovino afronta una caída de precio internacional de la lana del 10%, entre otras razones por la devaluación del dólar australiano y el elevado stock de lana en China. Con un ingreso atado al dólar y los costos traccionados por la inflación, los resultados económicos se han deteriorado fuertemente. Entre 2006 y 2012 desaparecieron 230 establecimientos en Chubut, una de las principales provincias productoras de lana.

En definitiva, según un informe de la fundación IERAL<sup>6</sup>, 'la combinación de progresivo atraso cambiario interno con precios internacionales en descenso, deriva en caídas del orden de 50 % en indicadores de rentabilidad (tomando 2006 como referencia) para una buena parte de los productos emblemáticos de las economías regionales'.

#### ***2.2.4 La experiencia del Programa Precios Cuidados***

En el año 2014 comenzó el programa Precios Cuidados, bajo el objetivo de realizar acuerdos de precios con empresas de consumo masivo de todos los sectores, para ciertos productos que componen una canasta de referencia. Estos precios sufren renegociaciones periódicas.

---

<sup>6</sup> Ver artículo de IERAL, "El 2015 apunta a ser un año muy difícil para las economías regionales".  
<http://www.ieral.org/noticias/el-2015-apunta-ser-ano-muy-difcil-para-economias-regionales-2723.html>

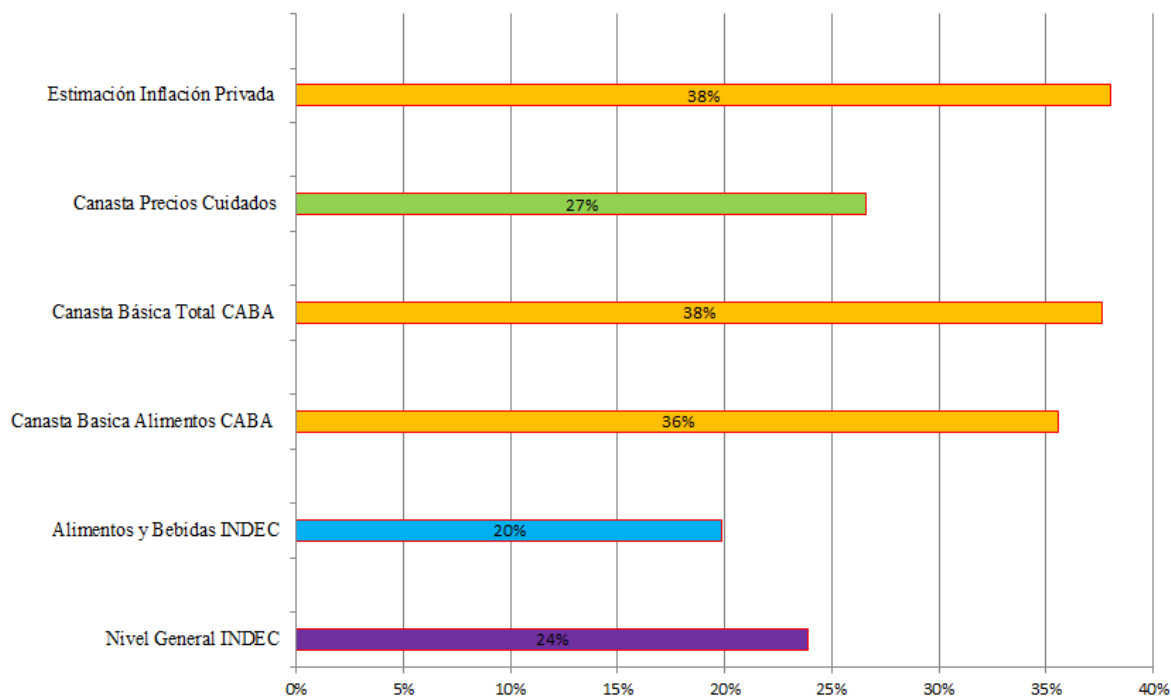
En 2014, el INDEC estimó la inflación general en un 23,9% y el de los alimentos en un 19,8%. Mientras que aumento de la Canasta Básica de Alimentos de la Ciudad de Buenos Aires en ese período fue de 35,6% y la Canasta Básica Total aumentó un 37,6% según la estimación de FIEL.

CIPPES analiza el aumento de precios de una canasta de 41 productos que integran Precios Cuidados elaborado por CIPPES y los compara con el aumento de los alimentos estimado por INDEC, llegando a la conclusión de que mientras el índice de alimentos aumentó en 2014 un 19,6%, los alimentos que integran Precios Cuidados crecieron un 26,6%.

El programa de precios cuidados, si bien puede haberse comportado como un paliativo a corto plazo en los precios de ciertos alimentos, claramente resulta poco sostenible a largo plazo como herramienta para garantizar la seguridad alimentaria. Normalmente, los programas de controles de precios, dan lugar a resultados pobres para el control de la inflación, y conducen a situaciones de desabastecimiento y desincentivos a la producción. Incluso lo plantea Piketty en su libro "La economía de las desigualdades", donde afirma que "si uno se sitúa en una prospectiva de redistribución pura, en que la redistribución se justifica por consideraciones de pura justicia social y no por una supuesta ineficacia del mercado, entonces esta redistribución debe efectuarse por medio de impuestos y transferencias fiscales".

En el caso de la carne, más allá de la gran pérdida en los mercados externos, su precio en el mostrador se ha cuadruplicado entre los años 2005 y la actualidad (Stang, 2013)<sup>(12)</sup>.

**Gráfico 2. Inflación Argentina 2014.**



Fuentes: INDEC, FIEL, CIPPES, M&S CONSULTORES

En términos de la cadena del trigo, la Fundación FADA ha elaborado un informe en el que se analizan los componentes del precio del pan, y sugieren que, eliminando todo tipo de intervención en este mercado, no habría un impacto significativo sobre el precio del pan: “Cabe aclarar que, en caso de que el aumento del precio de trigo se trasladase completamente al precio del pan, esto significaría un aumento de \$ 0,91 por kilo, lo que representa un incremento del 5,1% con respecto al precio actual. Así, la participación del trigo aumentaría de 11% a 15% como así también los impuestos pagados por el sector primario que, como se dijo anteriormente, se encuentran fuertemente ligados a los precios de venta.” (FADA, 2013)<sup>(13)</sup>.

En monitoreo de precios que hizo la Fundación Mediterránea (Garzón & Bulano (2015)) del precio del pan industrial en las principales cadenas de supermercados en distintos países de Latinoamérica en febrero 2015 dan los siguientes resultados, reflejando los mayores precios en la Argentina comparativamente con los otros países:

**Tabla 5. Precios Minoristas de Pan Industrial. En U\$ por Kilogramo Febrero 2015.**

<b>País</b>	<b>Pan de Molde</b>	<b>Bollos de Pan</b>
Brasil	2,9	5,7
Chile	3,5	4,9
Colombia	2,4	3,2
Méjico	2,6	2,9
Argentina Marcas lideres	7,8	10,2
Argentina Segundas Marcas	6,1	7,0
Promedio Muestra de Países de Latinoamérica	2,9	4,2
Diferencia Promedio Latinoamérica Argentina Primeras Marcas	171,2%	144,7%
Diferencia Promedio Latinoamérica Argentina Segundas Marcas	113,0%	67,0%

*Fuente: Garzón & Bulano (2015) IERAL*

Se puede concluir este apartado planteando que las políticas del gobierno en términos de control del precio de los alimentos no han mostrado los resultados esperados, en tanto los precios de los alimentos en la Argentina han seguido aumentando, en ciertos casos incluso por encima del promedio general. Más allá de que programas como Precios Cuidados puedan servir a corto plazo como precios de referencia, y actuar como paliativo para ciertos alimentos, es una política claramente no sostenible y con escasas chances de éxito. Los controles per se nunca han funcionado ni en el mediano ni en el largo plazo, como se puede ver en la historia de controles de precios aplicados en distintos momentos del tiempo; ya que no logran crear mayor producción y oferta de bienes, sino al contrario genera escasez por la misma falta de incentivos.

### 2.2.5 *Las retenciones y su impacto sobre el precio de los alimentos a nivel interno*

La política de derechos de exportación, está normalmente orientada por dos objetivos. Por un lado se busca generar un “descalce” entre el precio internacional del producto y el precio interno en épocas donde el precio internacional va al alza. Por otro busca generar un impacto fiscal incrementando la recaudación<sup>(26)</sup>.

Desde el gobierno nacional se ha defendido la política de aplicar retenciones a los productos alimenticios a los fines de garantizar el abastecimiento interno, y defender de este modo “la mesa de los argentinos”. Adicionalmente, se ha esgrimido también el argumento a favor de la política de retenciones como política fiscal a fin de promover una redistribución desde sectores que cuentan con elevada rentabilidad, hacia sectores más pobres.

Sin avanzar en juicios sobre la efectividad o no de una política de retenciones sobre la redistribución de la renta, y sus efectos fiscales en general, que podrían formar parte de un documento específico en relación al tema, cabe sí realizar algunos discernimientos sobre el vínculo de las retenciones y los precios internos de bienes alimenticios.

De acuerdo a un estudio realizado por la Bolsa de Comercio de Rosario<sup>(25)</sup>, los derechos de exportación que tributan sobre producción de granos, aceites y subproductos equivalen aproximadamente al 5 % del total de la recaudación nacional de 2014. No obstante, de acuerdo a este estudio, el impacto es diferente de acuerdo al rubro que se trate. El rubro de mayor contribución es el sojero. Incluyendo los derechos de exportación por las ventas externas de poroto de soja, harina, pellets y aceite de soja, la cifra recaudada equivale al 4,1 % de la recaudación nacional.

Según la Bolsa de Comercio de Rosario, el rubro soja habría aportado en 2014 82% del total recaudado por derechos de exportación de aceites y subproductos (53.006 millones sobre un total de 64.601 millones). El segundo rubro de mayor contribución dentro de los derechos de exportación que paga el campo, es el maíz que representa el 0,6 % del total de la recaudación nacional y 11 % del total recaudado por retenciones de aceites y subproductos (7.640 millones sobre 64.601 millones). En este esquema, El trigo habría aportado por la ínfima suma de 556 millones de pesos, 0,1% de la recaudación de impuestos nacionales y menos de 1% del total recaudado por retenciones. Estos resultados se resumen en la Tabla 6.

Esto implica que la principal fuente de recaudación de retenciones es la soja, que tiene poco consumo interno. Los productos que principalmente tienen incidencia en el consumo interno son el trigo, como insumo para la cadena de panificados, y el maíz, como insumo para la producción de proteína animal, la industria láctea y la industria aceitera.

Como se señaló previamente, las retenciones tampoco se han mostrado demasiado efectivas como herramienta de combate para el incremento de precios interno, en tanto

los precios de los alimentos se han ido incrementando en un ritmo superior al nivel general. La mayor disponibilidad de maíz y trigo a nivel interno puede haber beneficiado a los eslabones intermedios de la cadena, pero ciertamente a tenido escaso impacto en el consumidor final.

**Tabla 6. Recaudación de Derechos de Exportación por categoría. Argentina. 2014.**

<b>Categoría</b>	<b>Recaudación estimada de derechos de exportación (\$ Mill.)</b>	<b>Participación en el total de derechos de exportación</b>
Complejo soja	53.006	63,0 %
Complejo girasol	914	1,1 %
Maíz	7.640	9,1 %
Trigo y derivados	556	0,7 %
Sorgo	378	0,4 %
Cebada	1.078	1,3 %
Maní	340	0,4 %
Arroz	215	0,3 %
Maíz pisingallo	122	0,1 %
Porotos	53	0,1 %
Otro	100	0,1 %
<b>Total DEX Granos, Aceites y Subproductos</b>	<b>64.601</b>	<b>76,6 %</b>
<b>Recaudación DEX Argentina 2014</b>	<b>84.088</b>	<b>100,0 %</b>

*Fuente: Calzada, Julio y Rossi, Guillermo. ¿Cuál es el costo fiscal de eliminar los derechos de exportación al campo? Boletín Informativo Semanal, Bolsa de Comercio de Rosario, Nº 1706. 8 de Mayo de 2015.*

Los derechos de exportación parecen presentarse, entonces, más como herramienta recaudatoria que como herramienta de impacto sobre el consumo interno. Esto genera oportunidades para modificar el esquema de retenciones, planteando mecanismos más razonables, que no impacten sobre los incentivos a la producción y las exportaciones. Como está reconocido, los impuestos a las exportaciones distorsionan los incentivos a los productores agropecuarios, introduce ineficiencias, y reducen la productividad en el sector más competitivo de la Argentina, haciendo peligrar esa posición (Gallacher & Lema, 2014)<sup>(27)</sup>.



En esta línea, el economista Juan Llach afirma que en los últimos doce años, la Argentina se perdió de exportar productos del campo por 15.000 millones de dólares anuales y de producir unos 25.000 millones de dólares anuales, debido a las políticas de control del comercio y retenciones. Además, entre derechos de exportación y las restricciones comerciales impuestas los sectores agropecuarios se transfirieron unos 97.000 millones de dólares al fisco nacional (Llach, 2015)<sup>(28)</sup>.

"La Argentina se perdió de exportar, como mínimo, por 150.000 millones de dólares, por producción que no se realizó y, por lo tanto, exportación que no se hizo", dijo. "Si no te dejan exportar, eso se refleja en la rentabilidad y se produce menos", explicó Juan Llach<sup>7</sup>.

Para Llach, el cepo cambiario y la escasez de dólares fueron creados "por la política agroalimentaria" adversa. De hecho, opinó que las divisas perdidas hubieran representado entre 12.000 y 13.000 millones de dólares adicionales por año. "En leche producimos 11.000 millones de litros, que eran 10.000 millones en 1999. Tenemos un potencial de 18.000 a 19.000 millones de litros, o sea que hay 8000 millones que no se producen y en parte se podrían exportar", afirmó.

### 2.2.6 Conclusiones generales de la sección

- Las estrategias del gobierno a fin de garantizar "la mesa de los argentinos" han estado orientadas fundamentalmente a limitar la exportación de productos agrícolas, a través de ROEs y retenciones, trabas burocráticas y a establecer políticas de controles de precios (tales como los "precios cuidados").
- Estas políticas no parecen haberse mostrado efectivas en torno a su impacto real sobre los precios al consumidor, en tanto los precios de los alimentos han ido incrementándose en una velocidad mayor que el nivel general.
- El precio del pan, como caso paradigmático, es en nuestro país más alto que en otros como Brasil, Chile, Colombia o México (medido un USD). Adicionalmente, existen análisis que sugieren que eliminar todo tipo de intervenciones sobre el mercado de trigo, podría tener un impacto módico sobre el precio final del pan, de aproximadamente 5%.
- La intervención sobre los mercados agrarios ha generado, además de distorsiones en los precios relativos, un fuerte impacto sobre las cadenas de valor. Luego de las ganancias de competitividad por la devaluación a principios de la década de los 2002, los sectores de bienes transables y las economías regionales han visto lesionada su competitividad por el incremento interno de precios y las regulaciones en el mercado externo.

---

<sup>7</sup> Fernando Bertello Diario La Nación: "Por Las Políticas Para El Campo, El País Perdió Us\$ 150.000 Millones Lucro Cesante"- 19 de mayo 2015  
<http://www.lanacion.com.ar/1794273-por-las-politicas-para-el-campo-el-pais-perdio-us-150000-millones>

- El esquema de retenciones ha estado orientado principalmente a fortalecer los ingresos fiscales, más que a promover un descalce entre precios internacionales y precios internos. Las cadenas del maíz y del trigo no son los principales contribuyentes en términos de retenciones, lo que abre una oportunidad para cambiar el esquema, favoreciendo e incentivando la producción de estos cultivos. Ventaja que genera no solo mejoras económicas sino, quizás más importantes, en la sostenibilidad de los sistemas productivos al permitir las rotaciones y limitar los monocultivos.
- Debido a las distorsiones de precios y desincentivos introducidos por las restricciones a las exportaciones la Argentina ha perdido la posibilidad de exportar unos 15 mil millones de dólares anuales y de producir unos 25.000 millones cada año. Esto impacta en la competitividad de los sectores que han sido hasta ahora los más competitivos de la economía argentina. Es importante rever este esquema ya que impide a la Argentina aprovechar la oportunidad de la creciente demanda mundial de alimentos que se presenta en el horizonte.
- Las políticas de ROE, retenciones y controles de precios aplicadas desde mediados de la década pasada, no se han mostrado efectivas para garantizar “la mesa de los argentinos”, en tanto los precios de los alimentos se han incrementado a mayor velocidad que el nivel general, y a la vez han desincentivado la producción. La oportunidad es clara para, con cambios graduales, poder generar cambios significativos en el esquema de incentivos.

## 2.3 Análisis de la oferta de alimentos e impacto de la aplicación de criterios de alimentación saludable

En este apartado se presentan los resultados del análisis de la oferta y disponibilidad de alimentos en Argentina, correspondientes a 15 categorías de productos que en su conjunto representan prácticamente el total de la disponibilidad de energía (kcal) en la dieta promedio. Para cada uno de estos 15 grupos alimentarios, se parte de cálculos del consumo aparente, y se corrige tales consumos en función al análisis de brechas, a los fines de llegar a un consumo considerado saludable. Esta corrección se fundamenta en ciertas aproximaciones, en tanto las brechas no están calculadas para alimentos individuales, pero aun así reflejan de buena manera las necesidades de corrección en los consumos.

El Gráfico 3 se refiere a la relación entre el consumo aparente nacional y la producción para el conjunto de los grupos analizados. Esta relación permite apreciar el porcentaje de la producción destinado a cubrir el consumo, en términos de los volúmenes consumidos actualmente por la población.

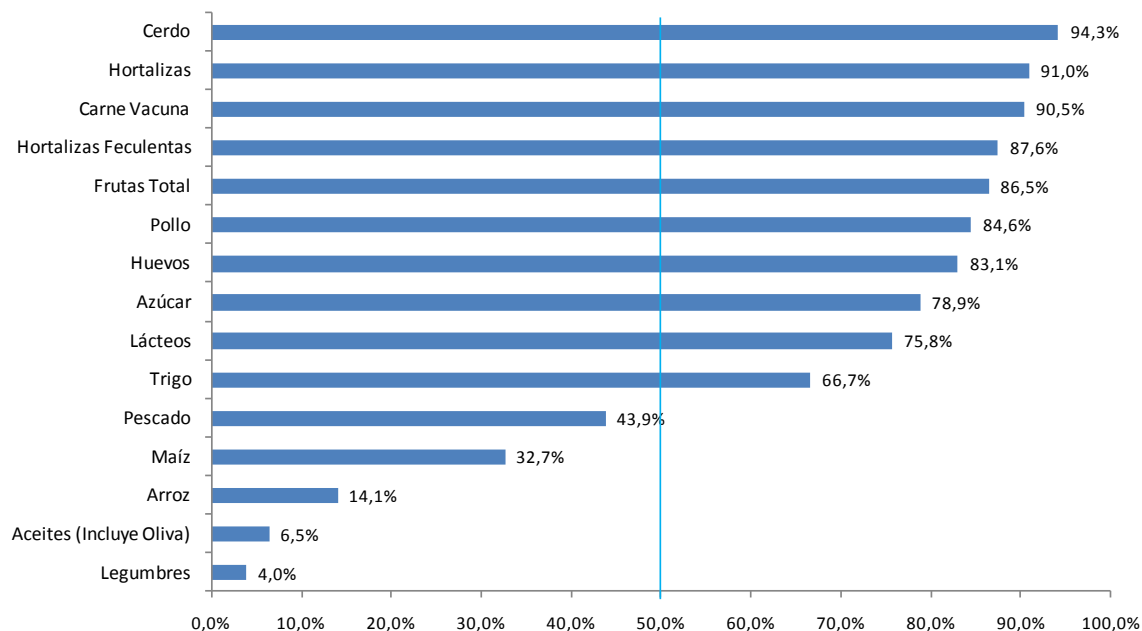
Las cadenas que tienen una menor relación consumo aparente/producción son legumbres (4%), aceites (6,5%, traccionada fundamentalmente por el aceite de soja, que se destina fundamentalmente a exportación y la industria del biodiesel y como consumo humano tiene un muy bajo consumo interno), y arroz (14,1%). En menor medida, otros grupos alimenticios donde el consumo captura menos del 50% de la producción son maíz (32,7%), carne de pescado (43,9%) y, dentro de las frutas, las manzanas (33,1%) y las peras (18,3%).

El único caso donde se observa un consumo superior a la producción, es decir donde las importaciones deben cubrir parte de las necesidades, es el caso de las bananas donde lo consumido es casi tres veces lo producido.

Más allá de este caso puntual, se observan ciertos grupos de alimentos donde el consumo captura un porcentaje alto de la producción, limitando fuertemente el saldo exportable. Los casos paradigmáticos, en función a la importancia que tienen para la dieta actual de los argentinos, son carnes y lácteos. En carne vacuna, el consumo alcanza 90,5% de la producción, en pollo 84,6% y en cerdo 94,3%, mientras que en lácteos el consumo capta 75,8% de la producción.

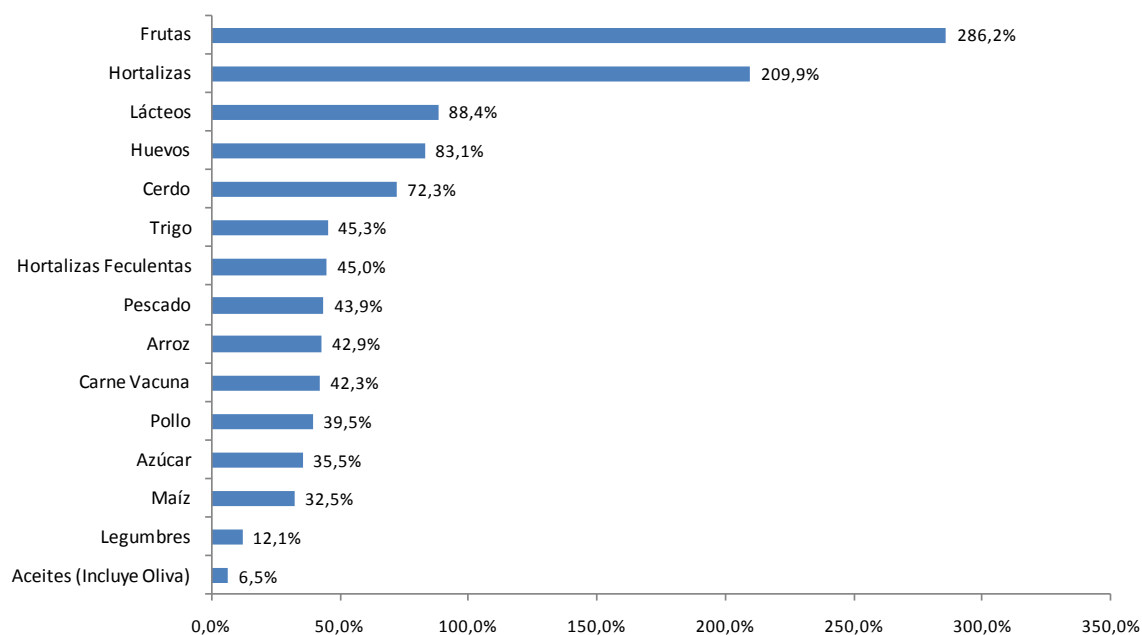
Otros grupos de alimentos que tienen un consumo de entre 80 y 90% de la producción total son las hortalizas (feculentas y no feculentas), huevo y azúcar. Finalmente, y aunque en menor medida que todos los mencionados, los derivados de trigo también muestran un nivel elevado de consumo en relación a la producción, de 66,7%. Este guarismo es menor si se consideran los últimos 20 años (aproximadamente 35/40%).

**Gráfico 3. Relación Consumo Aparente/Producción para los grupos alimenticios analizados. Año 2013. En %.**



El análisis cambia en forma significativa (Gráfico 4) si la producción se compara no con los consumos aparentes sino con los **consumos saludables o recomendados y las brechas consignadas en la Tabla 1 y Tabla 2**. Estos resultados, si bien son teóricos, marcan la pauta de qué necesidades de producción u oportunidades de exportación se generarían si la dieta de los argentinos estuviese organizada en función a criterios más saludables. Adicionalmente, y a la hora de plantear políticas de subsidio a la demanda, es de suma importancia considerar estos resultados, en tanto tales políticas deberían erigirse sobre la búsqueda de una dieta no solamente suficiente en términos calóricos, sino también de calidad desde la perspectiva de los alimentos que las componen y sus proporciones.

**Gráfico 4. Relación Consumo Saludable o Recomendado/Producción para los grupos alimenticios analizados. Año 2013. En %.**



En el caso particular de lácteos (Tabla 7), el incremento en los consumos recomendados, llegando casi hasta los 246 litros de equivalente leche equivalente por año, implicaría que si bien la producción seguiría cubriendo el consumo, el saldo exportable no resultaría suficiente a los fines de alcanzar el nivel actual de exportaciones. El saldo exportable se reduciría en 1,3 millones de litros, la mitad del nivel actual. Puede analizarse si, con dicho nivel de consumo recomendado, el promedio de producción más alto para los últimos 10 años permitiría cubrir las necesidades y el nivel de exportaciones. El promedio de producción más alta es para el trienio 2011-2013, y es apenas superior a la producción de 2013, con lo cual no llega a cambiar radicalmente la situación.

**Tabla 7. Hoja de balance en lácteos. Cálculos en base a consumo aparente y a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina. Año 2013**

<i>(en miles de litros equivalentes)</i>	<b>Cálculo en base a consumo aparente</b>	<b>Cálculo en base a consumo saludable o recomendado</b>
Oferta Total (Prod + Imp)	11.198	11.198
Consumo/Necesidad	8.476 <sup>8</sup>	9.884
Excedente Exportable	2.692	1.285
Exportaciones	2.691	2.691

En términos de proyecciones (Tabla 8), para cubrir las necesidades de consumo saludable manteniendo la actual participación sobre el total de exportaciones mundiales, la producción necesaria es de 16 millones de litros equivalentes. Si bien el PEA apunta, como objetivo de política, a una producción en torno a los 18 millones (hacia el 2020), las proyecciones del INAI plantean una producción aproximada de 14 millones de litros (hacia el 2023).

**Tabla 8. Proyecciones de lácteos. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.**

<i>(en miles de litros equivalentes)</i>	<b>Mínimo de producción necesario</b>	<b>INAI (a 2023)</b>	<b>PEA (a 2020)</b>
Oferta Total (Prod + Imp)	15.989	14.298	18.330
Necesidad proyectada	11.494	11.494	11.494
Excedente Exportable	4.495	2.804	6.835
Exportaciones	4.495	2.939	9.850

<sup>8</sup> Las necesidades en base a los consumos aparentes se calculan sobre un total de población de 40.117.096, correspondiente a los datos del Censo 2010.

Otros dos casos donde se observa un déficit de producción cuando se consideran los consumos saludables o recomendados, son frutas y hortalizas no feculentas. El patrón alimentario típico argentino tiene un fuerte sesgo hacia proteínas animales y harinas como se aprecia en el análisis de brechas del apartado anterior. La producción claramente no cubre las necesidades según un criterio saludable. El déficit es cercano a los 4 y 4,8 millones de toneladas en hortalizas y frutas respectivamente, y no se observa que, tomando el promedio trianual de máxima producción de los últimos diez años, exista una compensación de la situación. Es decir, si se pretende mejorar el hábito de bajo consumo de estos alimentos, será necesaria una estrategia que permita incrementar fuertemente la producción.

Existen otros casos, donde existen reducciones en los consumos recomendados, lo cual da lugar a una ampliación de los excedentes de exportación, incrementando las posibilidades de inserción en mercados externos. Particularmente en el caso de las carnes, baja considerablemente la relación consumo/producción, fundamentalmente en carne vacuna y pollo (pasan aproximadamente a ser el 40%) y también en cerdo (pasa a ser el 72%, donde la parte que se reduce es la destinada a chacinados y menudencias, y la parte de consumo fresco queda igual). Esto implica un crecimiento más que importante en los saldos exportables, aún sobre el supuesto de un nivel de producción constante. En carne vacuna, por caso, los saldos exportables podrían llegar a prácticamente a 1.600.000 toneladas, frente a los 270.000 actuales. En pollo, los saldos exportables podrían crecer de 300.000 toneladas a casi 1.200.000.

Es decir, en líneas generales, siguiendo una pauta de consumo saludable, que reduce el consumo de proteínas animales, crece la potencialidad de nuestro país de insertarse como exportador en el mundo. Incluso si se levantasen las fuertes restricciones que hoy afectan fundamentalmente al mercado de carne vacuna, las posibilidades de inserción resultarían aún mayores, en tanto se generarían mayores incentivos para incrementar la producción.

**Tabla 9. Hoja de balance en carnes. Cálculos en base a consumo aparente y a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina. Año 2013.**

<i>(en toneladas/año)</i>	Carne vacuna		Carne aviar		Carne de cerdo	
	Cálculo en base a consumo aparente	Cálculo en base a consumo saludable o recomend.	Cálculo en base a consumo aparente	Cálculo en base a consumo saludable o recomend.	Cálculo en base a consumo aparente	Cálculo en base a consumo saludable o recomend.
Oferta Total (Prod + Imp)	2.844.170	2.844.170	1.933.259	1.933.259	432.070	432.070
Consumo/Necesidad	2.571.506	1.202.054	1.624.742	759.488	392.782	301.120
Excedente Exportable	272.664	1.642.116	308.517	1.173.771	39.288	130.950
Exportaciones	201.688	201.688	304.000	304.000	6.430	6.430

Si se analiza desde la perspectiva de las proyecciones, tomando las necesidades como una función directa del crecimiento poblacional proyectado, el mínimo de producción de carne vacuna para cubrir el consumo y mantener la participación sobre el total de exportaciones mundiales, es de 1.700.000 toneladas. No obstante, si se observan las proyecciones del USDA y del INAI, la producción está proyectada en aproximadamente 3.000.000 de toneladas. Es decir, al nivel de exportaciones actuales existiría un potencial de crecimiento en la inserción exportadora de más de 1.000.000 de toneladas (Tabla 10).

**Tabla 10. Proyecciones de carne vacuna. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.**

<i>(en toneladas/año)</i>	Mínimo de producción necesario	Proyecciones USDA (a 2023)	INAI (a 2023)	PEA (a 2020)
Oferta Total (Prod + Imp)	1.660.682	2.995.000	3.081.000	3.800.000
Necesidad proyectada	1.397.941	1.397.941	1.397.941	1.397.941
Excedente Exportable	262.740	1.597.059	1.684.426	2.403.426
Exportaciones	262.740	335.000	246.000	1.008.440



Algo similar ocurre en carne aviar (Tabla 11), donde el mínimo de producción necesario a futuro es de 1.200.000 toneladas, no obstante USDA e INAI proyectan una producción de 2.500.000 toneladas. Las exportaciones proyectadas por ambos análisis están entre las 500.000 y 700.000, lo cual si bien daría un crecimiento en el *market share* de Argentina sobre las exportaciones mundiales, dejaría también la posibilidad de crecer en la inserción internacional en más de 1.000.000 de toneladas.

**Tabla 11. Proyecciones de carne aviar. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.**

<i>(en toneladas/año)</i>	<b>Mínimo de producción necesario</b>	<b>Proyecciones USDA (a 2023)</b>	<b>INAI (a 2023)</b>	<b>PEA (a 2020)</b>
Oferta Total (Prod + Imp)	1.257.717	2.543.000	2.693.000	3.000.000
Necesidad proyectada	883.255	883.255	883.255	883.255
Excedente Exportable	388.833	1.665.745	1.824.117	2.131.117
Exportaciones	388.833	538.000	767.000	647.520

En carne de cerdo, si bien no se cuenta con proyecciones del USDA, también puede plantearse que las proyecciones del INAI implican posibilidades de una mayor inserción exportadora.

Un caso similar al descrito de las proteínas animales es el trigo, para el cual existe una amplia brecha alimentaria (Tabla 2), fundamentalmente en derivados como pan o galletitas. Mejorar, achicar esa alta brecha redundaría en la generación de un incremento en términos de posibilidades de inserción exportadora. El saldo exportable, considerando el consumo aparente, fue de 2.700.000 toneladas en 2013, y se exportaron efectivamente, a partir de los ROE otorgados, aproximadamente 2.500.000. Realizando el análisis en función a una pauta de consumo saludable, el saldo exportable crece en prácticamente 1.800.000 toneladas, considerando el mismo nivel de producción. Al igual que en el caso de la carne, podría ser incluso mayor si se levantasen las restricciones en el mercado y se favoreciese el crecimiento de la producción.

**Tabla 12. Hoja de balance en trigo y derivados. Cálculo en base a consumo aparente y saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina. Año 2013.**

<i>(en toneladas)</i>	<b>Cálculo en base a consumo aparente</b>	<b>Cálculo en base a consumo saludable o recomendado</b>
Oferta Total (Prod + Imp)	8.197.860	8.197.860
Consumo/Necesidad	5.468.963	3.713.559
Excedente Exportable	2.728.897	4.484.301
Exportaciones	2.465.482	2.465.482

Cuando se analiza en términos de proyecciones (Tabla 13), se observa que el mínimo de producción necesaria para mantener la participación en las exportaciones globales es de 7,5 millones de toneladas (menos aún de lo que se produce actualmente). Las proyecciones del USDA y del INAI plantean, no obstante, prevén una producción de aproximadamente 13,5 millones de toneladas, y exportaciones entre 6 y 7 millones de toneladas, lo cual implica un fuerte crecimiento de la participación en la exportación. Para llegar a estos niveles productivos resulta necesario, tal como fue planteado previamente, un fuerte replanteo del esquema de incentivos (o desincentivos) generado por las actuales políticas.

Con ese nivel de producción proyectado, se llega holgadamente a cubrir las necesidades internas (en función a consumos saludables), y además se logra incrementar las exportaciones, incluso con un margen para que el incremento sea superior.

**Tabla 13. Proyecciones de trigo. Cálculos en base a consumo saludable o recomendado para el conjunto de la población argentina.**

<i>(en toneladas/año)</i>	<b>Mínimo de producción necesario</b>	<b>Proyecciones iniciales USDA (a 2023)</b>	<b>INAI (a 2023)</b>	<b>PEA (a 2020)</b>
Oferta Total (Prod + Imp)	7.478.295	13.592.000	13.876.000	23.200.000
Necesidad proyectada	4.318.721	4.318.721	4.318.721	4.318.721
Excedente Exportable	3.164.574	9.278.279	9.562.279	18.886.279
Exportaciones	3.164.574	7.321.000	6.203.000	9.989.359

## 2.4 Reseña de las Políticas públicas explícitas de Seguridad Alimentaria en Argentina

### 2.4.1 Los años '80 y '90

La historia contemporánea en materia de políticas o programas relacionados con la Seguridad Alimentaria en la Argentina está emparentada con la sucesión de diferentes programas de asistencia alimentaria<sup>(14)</sup>.

En 1984 se sanciona la Ley (23056) que da origen al Programa Alimentario Nacional (PAN), un amplio sistema de distribución de módulos alimentarios (cajas) a hogares en situación de pobreza, ejecutado de manera centralizada. El PAN inauguró un formato de ayuda alimentaria que con diferentes denominaciones en cada nuevo gobierno, aún continúa aunque en forma mucho más limitada. También en los '80 se amplía el programa de comedores escolares, que ya en ese entonces suministraba desayunos y comidas a escolares en diferentes provincias.

En aquel momento también surgen como fenómeno social los comedores comunitarios, que hasta la actualidad se implementan de manera algo desorganizada en épocas de crisis económicas y disminuyen (sin desaparecer) en momentos de recuperación.

Dos fondos presupuestarios nacionales, el POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias) y PROSONU (Programa Social Nutricional) eran responsables del financiamiento de las estrategias de comedores comunitarios y escolares respectivamente.

En la década del '90 y luego de la crisis socioeconómica de fines de los '80, los presupuestos nacionales destinados a asistencia alimentaria se descentralizaron en las provincias. En el nivel nacional por otra parte, la matriz de programas incorporó cuatro nuevos formatos: el Programa ProHuerta (en realidad iniciado en los '80 pero consolidado en los '90); el Programa Materno-Infantil y Nutrición (PROMIN); el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) y el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA).

El ProHuerta fue y sigue siendo un programa de distribución de semillas y capacitación a hogares pobres (también a escuelas) y con disponibilidad de terreno para producir verduras y productos de granja para autoconsumo.

El PROMIN fue un programa con financiamiento externo (Banco Mundial) que sumó recursos y contenidos al programa regular Materno-Infantil (en lo nutricional se sumaron módulos alimentarios -cajas- a la tradicional dación de leche a madres embarazadas y niños menores de 2 años) y proporcionó capacitación y marcos normativos más específicos en relación con la prevención y la atención de la desnutrición.

El PROMIN también introdujo el concepto, construyó y equipó Centros de Desarrollo Infantil (CDI), efectores que básicamente atendían las necesidades alimentarias (comedores) y de desarrollo de niños entre 2 y 5 años de edad. La lógica de los CDI fue la

de ofrecer una cobertura de educación inicial (y alimentación) a los niños que habitaban núcleos urbanos marginales.

En sus primeros siete años desde 1992, el PROMIN y el Programa Materno-Infantil regular funcionaron en forma simultánea y con cierta superposición de acciones; a partir de 1999-2000, el Programa regular fue incorporando algunos de los contenidos del PROMIN hasta la completa integración y finalización de este hacia 2003.

El PRANI se caracterizó por dos tipos de prestaciones alimentarias a la población de niños entre dos y cinco años de hogares pobres: suministro de módulos alimentarios (cajas) y servicio de comida en Centros de Cuidado Infantil (CCI), efectores con mayor nivel de organización y equipamiento que los tradicionales comedores comunitarios. Aún con algunas diferencias, los CCI del PRANI funcionaban de un modo similar a los CDI del PROMIN.

El Programa ASOMA fue un clásico programa de distribución de módulos alimentarios a la población de adultos mayores en condición de pobreza y sin cobertura del sistema de seguridad social.

Las cuatro experiencias tuvieron su auge hacia mediados de los '90 y luego y en particular a partir de la crisis socioeconómica del 2001 fueron decreciendo en cobertura y calidad de prestaciones.

Sin embargo, se fue consolidando en Argentina una matriz de programas e intervenciones caracterizada por la existencia de cinco tipos de prestaciones:

- 1.- Distribución de módulos alimentarios a población en situación de pobreza (niños, ancianos y familias).
- 2.- Distribución de leche (y en el caso del PROMIN módulos alimentarios) en los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) (a embarazadas y niños menores de 2 años).
- 3.- Provisión de desayunos y almuerzos a escolares.
- 4.- ProHuerta.
- 5.- Comedores de tipo comunitario, algunos más institucionalizados y formalizados y otros de características más precarias.

A la vez, esta matriz de programas se consolidó en el marco de aportes presupuestarios de distinto origen (nacionales, provinciales, municipales, privados, de financiamiento externo), no necesariamente coordinados entre sí, sin un padrón único de beneficiarios y con marcos normativos (en materia de calidad y prácticas alimentario-nutricionales) diversos y con diferentes niveles (aunque genéricamente bajos) de seguimiento y supervisión técnica.

#### *2.4.2 Los años 2000 y la Ley 25.724*

La crisis de 2001 catalizó dos escenarios: por un lado un importante debilitamiento presupuestario de todos los programas y por otro lado la emergencia de un nuevo formato de asistencia: los programas de transferencia de ingresos. El primero de ellos fue el conocido como Programa Jefas y Jefes de Hogar, a través del cual los hogares en situación de pobreza empezaron a recibir una transferencia mensual, sin carácter alimentario (o sea, no vinculada a la compra de alimentos de manera excluyente), pero en la práctica con una fuerte propensión al gasto en alimentos.

En forma paralela, el Gobierno Nacional transfería fondos presupuestarios a las provincias para financiar los diferentes tipos de intervenciones listadas más arriba, a través de lo que se conoció como Programa de Emergencia Alimentaria (PEA).

Esta situación se mantuvo hasta mayo de 2003, momento en que se sanciona la Ley 25.724, que crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).

El PNSA se establece desde entonces como el marco legal y normativo que organiza el deber del Estado de garantizar el derecho a la alimentación y la erradicación de la desnutrición y es el marco para la implementación de la matriz de programas e intervenciones alimentario-nutricionales desde entonces.

Entre sus múltiples disposiciones, la Ley 25.724 estableció el funcionamiento de una Comisión Nacional y sus versiones jurisdiccionales para su propia implementación. Estas Comisiones fueron concebidas como el instrumento que la Ley previó para descentralizar operativamente los programas y ser además el ámbito de participación de organizaciones académicas y no gubernamentales. Su funcionamiento sin embargo es considerado muy débil por parte de múltiples actores del ámbito social y de la alimentación y nutrición. En la práctica las decisiones son adoptadas por el Ministerio de Desarrollo Social y ejecutadas según el criterio de las gobernaciones o municipios.

El PNSA también suponía una instancia superadora en relación con la articulación de la matriz de programas e intervenciones alimentario-nutricionales a nivel territorial. No hay hasta la fecha ninguna evaluación que verifique logros en este terreno.

La impresión de múltiples referentes y organizaciones es que aproximadamente los mismos tipos de programas e intervenciones listados más arriba continuaron implementándose con pocas modificaciones sustanciales.

Paralelamente, hay gran consenso en cuanto a la importancia que ha adquirido la capacitación ofrecida por los equipos técnicos de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud a provincias y municipios, aunque pocas evidencias acerca de cómo se trasladan esos conocimientos adquiridos a los problemas cotidianos de la población.

En la actualidad el PNSA opera bajo dos modalidades centrales: una conocida como “abordaje federal”, consiste en la transferencia directa de fondos presupuestarios a las

provincias y de estas a los municipios para que estos últimos implementen diferentes tipos de asistencias alimentarias, de acuerdo con lineamientos establecidos en el “Documento Técnico del PNSA”.

La evaluación de la implementación y resultados de las intervenciones a nivel local parece estar más bien reducida a la presentación de rendiciones del uso de los fondos y a visitas de los técnicos del nivel central. No se conocen informes de evaluación o estudios sobre resultados o impacto de las intervenciones.

La segunda modalidad es conocida como “proyectos focalizados” y consiste en la transferencia de fondos a municipios u OSC’s que presentan “proyectos” con objetivos específicos, las más de las veces vinculados a refuerzos alimentarios, educación alimentaria o acciones tendientes a reducir la desnutrición.

Según los profesionales del PNSA, los fondos de la modalidad “abordaje federal” fueron crecientemente utilizados para implementar una nueva modalidad de prestación a familias en situación de pobreza: las “Tarjetas Alimentarias” (TA). Efectivamente, en su mayor proporción, la estrategia de asistencia alimentaria que se consolidó en los últimos 12 años ha sido la transferencia de ingresos a las familias bajo la forma de una tarjeta con carácter alimentario. Las TA se utilizan en una red de comercios habilitada o adherida a cada Plan provincial. Cada provincia puede emitir sus propias tarjetas alimentarias y los fondos mensuales que recibe cada familia difieren según los fondos recibidos por cada provincia. Con excepción de la Ciudad de Buenos Aires (en cuyo ámbito se implementa el Programa Ciudadanía Porteña, también a través de la modalidad TA), la poca información disponible indica que los fondos que se asignan a través de TA son escasos (alrededor de \$ 100 o \$ 150 mensuales por familia en promedio).

En sus inicios las TA coexistieron con diferentes formatos de tickets alimentarios (no electrónicos), los que fueron crecientemente migrando al formato TA. En baja proporción es probable que aún existan lugares en los que se utilicen tickets y no tarjetas.

Considerando el PNSA como el principal instrumento de la política de seguridad y asistencia alimentaria, los últimos datos disponibles sobre su alcance, correspondientes al presupuesto 2015 <sup>(15)</sup> son los siguientes (expresados en metas físicas):

Ayuda alimentaria (TA y tickets residuales): 17.000.000 de entregas a realizar en el año

Módulos alimentarios (alimentos): 1.800.000 a entregar en el año

Comedores escolares: 14,950 comedores a atender

Huertas familiares: 565,196 huertas a instalar

Huertas escolares: 8,400 huertas a instalar

El presupuesto del PNSA para 2015 en pesos corrientes es de \$ 3,153 millones, de los cuales aproximadamente \$ 2,300 millones se destinan a TA y tickets, \$ 500 millones a comedores escolares y \$ 250 millones a comedores comunitarios y módulos alimentarios (15).

La insuficiente información oficial y la modalidad de gestión de los programas, en donde se entremezclan el nivel nacional y los subnacionales dificultan conocer con precisión el real alcance de los diferentes programas de asistencia alimentaria.

Sin embargo, a partir de la información del programa de mayor envergadura (transferencias para TA y tickets residuales), la meta de 17 millones de “unidades físicas” (tal la denominación presupuestaria) parece referirse al total de asignaciones o entregas (recargas en el caso de TA o tickets emitidos), lo que se traduce (si fueran una por mes) en algo más de 1.400.000 familias atendidas (unas 7 millones de personas aproximadamente)

#### *2.4.3 El Programa Materno-Infantil*

Si bien la Ley 25.724 lo considera parte del PNSA, el Programa Materno-Infantil (PMI) sigue constituyendo en la práctica un programa del área de Salud (todos los anteriores son del área de Desarrollo Social) que se implementa a través de una red de más de 5.500 Centros de Atención Primaria de Salud o CAPS en todo el país, más la red de Hospitales y otros establecimientos de segundo nivel de atención.

En los CAPS se desarrollan el conjunto de acciones de promoción, prevención y atención de la salud, con énfasis en la dimensión materno-infantil.

Desde el punto de vista nutricional los CAPS son responsables del primer nivel de atención de la mujer en edad fértil, embarazada, de la promoción de la lactancia materna, de la consejería nutricional en relación con la alimentación en los primeros años de vida, de la vacunación, del control de crecimiento y desarrollo, de la detección de alteraciones de la nutrición (desnutrición y obesidad), de la educación alimentaria y de la dación de leche (fortificada con hierro, zinc y vitamina C) a mujeres embarazadas y niños menores de 2 años. Además de la atención de la morbilidad prevalente.

El suministro de leche fortificada es la única acción nutricional del PMI, para la cual está prevista en 2015 la adquisición de 17.000.000 de kg que se distribuyen en una población de algo más de 1,6 millón de personas (mujeres embarazadas y niños menores de 2 años).

#### *2.4.4 La alimentación escolar*

La atención de la alimentación en las escuelas también forma parte del PNSA. Sin embargo, desde los años '90, el programa, conocido como “comedores escolares” migró desde su tradicional formato centralizado a una completa descentralización de su operación en cada una de las provincias. El creciente desfinanciamiento que lo fue caracterizando en los años de crisis de fin de siglo hizo que como parte de su presupuesto el PNSA destinase una partida conocida como “refuerzo para comedores escolares” que se



agrega a los presupuestos provinciales, en porcentajes muy variables y sobre los cuáles prácticamente no hay información.

Así, hay provincias en las que el refuerzo nacional del PNSA es la fracción más importante del presupuesto de sus comedores escolares y otras en las que es una proporción menor o mínima. Según refieren los profesionales provinciales, las partidas nacionales no se articulan con las provinciales, lo que hace difícil la previsibilidad de los fondos a nivel de los municipios y escuelas.

Existe una amplia variedad de modelos de gestión de la alimentación escolar en las provincias, lo que fue objeto de un proyecto de investigación por parte del CIPPEC. En algunos casos, el nivel provincial transfiere las partidas a los municipios y estos hacen lo propio a cada escuela (modelo completamente descentralizado); en otros casos el municipio o el consejo escolar local realiza algunas compras y transfiere dinero a cada escuela para otras (modelo parcialmente descentralizado o mixto) y hay casos en que el nivel provincial o municipal contrata íntegramente el servicio a empresas gastronómicas quienes sirven las comidas en las escuelas (modelo tercerizado). También hay otras variantes, pero estas son las más comunes y a la vez el modelo más descentralizado es el más extendido.

Si bien tanto los profesionales del nivel central como algunos provinciales manifiestan la importancia de que las comidas que se sirvan en las escuelas sigan estrictas metas nutricionales y se reflejen en una alimentación saludable, los pocos marcos normativos que se conocen no son consistentes con ello y menos aún el presupuesto. Una reciente investigación de CEPEA en seis jurisdicciones y sobre una muestra de 61 escuelas y 1.100 alumnos en quienes se pesó e indagó sobre las características de su alimentación (en la casa y en la escuela) halló resultados preocupantes en cuanto a la calidad de las prestaciones ofrecidas y consumidas: desayunos muy pobres en calidad, bajos consumos de hortalizas, frutas y leche y altos consumos de azúcar, panificados y harinas muy refinadas. Las prestaciones que se ofrecen parecen maximizar el criterio calórico por sobre las consideraciones de algunos excesos típicos en la dieta de los escolares y por aspectos de alimentación enteramente saludable.

Esto ocurre probablemente por las debilidades que muestran los modelos de gestión; los menús suelen planificarse en los niveles provinciales, pero con poco conocimiento acerca de las reales condiciones de imprevisibilidad en la recepción de partidas o abastecimiento de alimentos en las escuelas. Esto se traduce en que en varias ocasiones, los directores y personal de cocina deben modificar los menús sugeridos en función de su real capacidad de compra y logística. Como también son escasas las instancias de acompañamiento, supervisión y control, se reproducen inconsistencias entre lo que se planifica y lo que efectivamente comen los niños en las escuelas.

En ello contribuyen también la escasa profesionalización de las tareas y la inexistencia de protocolos y normativas que establezcan roles y funciones de cada uno de los actores.

El telón de fondo es el presupuesto, sobre el cual no hay información oficial, pero diferentes estimaciones han encontrado una amplia variabilidad, aunque en niveles que no llegan a superar los \$ 10 por ración (contemplando almuerzos y desayunos). La excepción es la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un presupuesto mucho más elevado.

Como dato comparativo, el costo de una alimentación escolar saludable, según datos de la Cátedra de Economía de la Escuela de Nutrición (UBA) es de \$ 6 para un desayuno y \$ 11 para un almuerzo (marzo 2015).<sup>9</sup>

Por último en referencia al PNSA, una parte de su presupuesto (modalidad “abordaje federal”) también se distribuye bajo la forma de apoyo a organizaciones sociales que ofrecen prestaciones alimentarias o de educación alimentario-nutricional, así como también a emprendimientos orientados a la seguridad alimentaria familiar.

Estos fondos son los que permiten el funcionamiento de un número indeterminado (algunas fuentes no oficiales lo sitúan en unos 6000 en todo el país) de comedores de tipo comunitario.

#### *2.4.5 Transferencias de ingreso sin carácter alimentario: el caso de la Asignación Universal por Hijo*

A la matriz de programas e intervenciones alimentario-nutricionales descripta, desde 2009 se ha sumado el que probablemente sea el programa de mayor envergadura, aún cuando no tenga estrictamente carácter alimentario: “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUH).

El objetivo de la AUH fue la implementación de una política pública masiva de reducción de la extrema pobreza, dirigida especialmente a las familias (con niños menores de 18 años) en situación de pobreza y sin cobertura del sistema tradicional de asignaciones familiares (hijos de trabajadores desocupados o informales que perciben un salario inferior al mínimo). Aun cuando la transferencia no tiene carácter alimentario, es reconocida la alta propensión al gasto en alimentos de las familias en situación de pobreza.

Los beneficiarios de la AUH, en la actualidad extendida también a las mujeres embarazadas, reciben mensualmente \$ 644 (al momento de redactar la versión final de este documento, el Poder Ejecutivo acaba de aumentar el monto a \$ 837) por hijo menor de 18 años (hasta un máximo de 5 hijos) bajo la modalidad de una tarjeta de débito que como se dijo no tiene carácter alimentario sino que puede utilizarse para comprar cualquier bien o incluso para retirar dinero de cajeros automáticos. El 80% de la asignación se percibe mensualmente y el 20% se acumula y se percibe una vez por año

---

<sup>9</sup>La cátedra de Economía General y Familiar de la Escuela de Nutrición de la UBA calcula regularmente, al menos dos veces por año, el costo de una canasta alimentaria saludable como parte del programa de la asignatura. Los alumnos, bajo supervisión de sus docentes, registran precios de alimentos de todas las categorías, en comercios minoristas de CABA y el primer cordón del Gran Buenos Aires

luego que se verifica el cumplimiento de las condicionalidades (asistencia escolar regular y cumplimiento de controles de salud).

En la actualidad los beneficiarios de la AUH alcanzan a casi 3.400.000 niños y unas 165.000 mujeres embarazadas. A ese universo se suman otros 3.800.000 niños también menores de 18 años que reciben la misma asignación pero bajo el tradicional sistema de asignaciones familiares vinculados a su situación laboral como trabajadores formales. El presupuesto 2015 de la AUH es de \$ 24,818 millones (unos U\$S 2600 millones)(7).

El Observatorio de la Deuda Social (ODSA-UCA) realizó un análisis del impacto de la AUH sobre la seguridad alimentaria, concluyendo que la transferencia de ingresos generó una efectiva (aunque no absoluta ni completa) protección en términos de accesibilidad a la canasta básica de alimentos en los hogares más indigentes; ese impacto fue más importante en los sectores de más bajos ingresos y fue mayor en la primer etapa del programa, en forma coincidente con una etapa de crecimiento económico y menor tasa inflacionaria.

#### *2.4.6 Otras acciones*

Previo a una breve síntesis final, cabe destacar que en el Ministerio de Salud, además del Programa Materno-Infantil y por fuera del alcance de la Ley 25.724, se implementa el Plan Argentina Saludable. Sus acciones se orientan a la promoción de estilos de vida saludable en las dimensiones de tabaquismo, actividad física y alimentación. En los últimos años y en lo alimentario, son reconocidas dos estrategias llevadas adelante por esta área: los acuerdos con la industria primero y luego la reglamentación, en un caso a través de una modificación en el preexistente Código Alimentario Argentino (CAA) y en otro a través de la sanción de la Ley 26.905, para la reducción del consumo de grasas trans y sodio respectivamente.

En el primer caso se reglamentó el límite para su presencia en alimentos (máximo de 2% del total de grasas en aceites vegetales y margarinas y 5% en el resto de alimentos) y en el caso del sodio se establecieron límites precisos en diferentes grupos de alimentos que son fuente del mineral.

También en el ámbito del Ministerio de Salud, desde 2001 se implementa el Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables. Su propósito es promover y fortalecer el desarrollo de políticas públicas saludables a través de proyectos locales que aborden de manera integral los determinantes y condiciones de salud (modos de vida, sistemas y servicios de salud, socioeconómicos y ambientales).

En la actualidad alrededor de 500 municipios del país participan de la red. Cada proyecto de municipio saludable es autónomo y elaborado a partir de sus características locales. El Ministerio de Salud es responsable de atender y orientar las demandas recibidas de cada municipio y articularlas con los diferentes programas nacionales; coordinar la asistencia

técnica en temas específicos de promoción de la salud; monitorear y evaluar los procesos de desarrollo de la estrategia en los diversos municipios miembros de la Red.

**Intentando una muy breve síntesis del caso argentino**, la matriz de programas e intervenciones alimentario-nutricionales está normatizada por la Ley 25.724 (PNSA), en cuyo marco se implementan tres grandes líneas programáticas: asistencia alimentaria directa, cada vez más bajo el formato de transferencias de ingresos con carácter alimentario (TA); alimentación escolar (en este caso el rol es secundario a las decisiones de los gobiernos locales) y distribución de leche fortificada a embarazadas y niños pequeños. A la Ley del PNSA se agregó a partir de 2009, desde fuera del ámbito estrictamente alimentario-nutricional la AUH y mujer embarazada, que también opera bajo un formato de transferencia de ingresos (en este caso condicionados) sin carácter alimentario y de un monto muy superior a los que se transfieren como asistencia alimentaria.

Desde 2003 y fundamentalmente desde 2009, el eje central de la política alimentaria (PNSA) o social (AUH), son las transferencias de ingresos a las personas.

Entre la AUH y las TA y tickets residuales del PNSA (asumiendo superposición de poblaciones) no menos de 7 millones de personas se encuentran asistidas y disponen de una tarjeta con la cual pueden adquirir alimentos en los comercios. Una parte de los 3,4 millones de beneficiarios de la AUH estarán recibiendo una transferencia significativa ya que suman la AUH con algún tipo de TA del PNSA. Si además envían a sus hijos a escuelas con comedor (en total 4,5 millones según CIPPEC) y reciben leche del PMI, la transferencia implícita total se aproxima a \$ 1000 mensuales (contando solo un hijo).

Probablemente el programa con mayor nivel de normatización en su implementación sea el Materno-Infantil (PMI) (distribución de leche fortificada); la gestión nutricional de los comedores escolares no parece ser consistente con lo que se espera de una alimentación enteramente saludable y ni las TA y menos aún la AUH disponen de mecanismos que orienten en un sentido saludable las compras de alimentos de los beneficiarios. Por otra parte, en el caso de las TA su monto es muy bajo.

La **Tabla 14** intenta resumir, en líneas generales, los principales datos de los programas de seguridad alimentaria vigentes en Argentina.

**Tabla 14. Resumen de los principales programas de seguridad alimentaria en Argentina.**

	<b>AUH</b>	<b>PNSA</b>
Cantidad de Beneficiarios	3.400.000	7.000.000
Beneficio Promedio Anual (en \$) <sup>(*)</sup>	7.300	450
Beneficio Promedio Mensual (en \$) <sup>(*)</sup>	608	37,50
Beneficio Promedio Anual (en U\$) <sup>(**)</sup>	772	48
Beneficio Promedio Mensual (en U\$) <sup>(**)</sup>	64	4
Presupuesto anual (en \$ Millones)	24.818	3.152
Presupuesto anual (en U\$ Millones)	2.626	334

*(\*) En el caso del PNSA, el beneficio promedio de \$ 450 surge de un estimado de \$200 por familia de asignados a través de tarjetas alimentarias, y \$ 250 por comedores escolares (contabilizando \$10 por día).*

*(\*\*) Calculado al tipo de cambio oficial previsto en el presupuesto 2015, de 9,45 \$/U\$*

*Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2015/jurent/pdf/D15J85.pdf>*

*[https://www.jefatura.gob.ar/multimedia/files/info\\_publica/La\\_Comunicacion\\_de\\_las\\_Policas\\_Publicas\\_incluidas\\_en\\_el\\_Presupuesto\\_baja\\_WEB\\_2.pdf](https://www.jefatura.gob.ar/multimedia/files/info_publica/La_Comunicacion_de_las_Policas_Publicas_incluidas_en_el_Presupuesto_baja_WEB_2.pdf)*

Si bien no se disponen de estudios específicos, no parece que pueda esperarse del conjunto de programas alimentarios directos o transferencias de ingresos a los hogares un impacto traducido a una mejor calidad de dieta, el principal problema alimentario-nutricional en la población argentina, aún (en mayor medida) entre los que se encuentran en situación de pobreza.

Parece mucho más probable que el conjunto de programas estén garantizando una alimentación “básica” más que una “saludable”. Si bien ello puede ser uno de los determinantes de la baja prevalencia de desnutrición de tipo aguda (1,3% a nivel país según datos de la ENNyS 2005), evidentemente el desafío aún no resuelto es el salto cualitativo hacia una mejor alimentación.

## 2.5 Experiencias de otros países en programas relacionados con la Seguridad Alimentaria: EEUU, Brasil y México

En **Estados Unidos**, el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP) es el más extenso de 15 programas de asistencia nutricional administrados por el Servicio de Alimentación y Nutrición (FNS) del Departamento de Agricultura(USDA) en conjunto con agencias sociales de cada estado.

Este programa es el eje de la red nacional de seguridad alimentaria en EEUU, ya que ofrece asistencia económica a personas con bajos niveles de ingresos. Sus objetivos son aliviar el hambre permitiendo a los hogares de bajos recursos el acceso a una dieta de mejor calidad nutricional a través de los canales comerciales normales (supermercados y almacenes).

Tiene un presupuesto de 84 billones de dólares anuales y participan como beneficiarios unas 47 millones de personas en el año 2015.

El Programa SNAP está regido por objetivos que se fijan en el Farm Bill: esta legislación es la herramienta principal de la política agropecuaria y alimentaria del Gobierno Federal Americano que se renueva cada 5 años por parte del congreso nacional. Allí se fijan algunas pautas que deben orientar el programa SNAP (por ejemplo, medidas para controlar el fraude) y las pautas presupuestarias. Además de la relación con el Farm Bill, el SNAP también reconoce como referencia las Guías Dietéticas Americanas, guías alimentarias que se actualizan cada cinco años y actúan como una señal en materia de educación alimentaria.

El SNAP es administrado por Servicio de Alimentación y Nutrición (Food and Nutrition Service (FNS) del Departamento de Agricultura de EEUU (USDA) en conjunto con agencias sociales de cada estado. Si bien es el gobierno federal el que financia el programa, salvo los gastos de administración que se comparten con los estados, cada gobierno estadual define su proceso de aplicación del SNAP siguiendo las guías del gobierno federal. Estas guías definen quién puede ser elegido para participar en el programa y sus beneficios.

Los estados determinan aspectos de aplicabilidad, mecanismos de supervisión, administración y empleo de la agencia local; requisitos formales a ser cumplimentados, etc. También hay estados que descentralizan decisiones a nivel municipal, y otros no. Esto hace que el programa SNAP tenga variaciones en su aplicación en cada estado.

Una persona aplica al programa SNAP en la agencia local del estado donde reside. Tiene que cumplir con los requisitos de tener una limitada cantidad de activos (hasta 2.000 dólares sin incluir la casa, que no se considera un activo) de ingresos brutos (hasta 25,700 dólares al año) e ingresos netos (19,800 dólares al año). Luego de completar su aplicación

y tener una entrevista personal o telefónica es avisado si es aceptado o no. Los índices de admisión respecto de número de aplicaciones al programa son de un 75% de los casos. Una vez que esa persona es admitido al programa recibe una tarjeta de transferencia electrónica de beneficios (en Inglés EBT: “electronic benefit transfer”), que es cargada con los beneficios una vez por mes.

En promedio, los beneficiarios reciben 125 dólares al mes, es decir, un poco más de cuatro dólares al día. El beneficio por familia ronda en los 257 dólares. Las compras pueden realizarse en alguno de los 252,900 comercios autorizados, aunque más del 80% de los beneficios son obtenidos en supermercados o grandes comercios. Las restricciones de uso del EBT son las bebidas alcohólicas, cigarrillos, suplementos vitamínicos, y objetos del hogar o comidas preparadas. Fuera de ellos, todos los demás alimentos y bebidas pueden adquirirse libremente.

El programa dispone de gran volumen de reportes de indicadores de performance y en general la literatura afirma que hay una buena coordinación entre el gobierno federal (que fija las grandes líneas de estos programas y lo financia) y los estados (que administran el programa, y a veces lo descentraliza en municipios).

Varios estudios han analizado el impacto del SNAP sobre la inseguridad alimentaria. Ratcliffey McKernan (2010) encontraron que la participación en el programa SNAP reduciría la inseguridad alimentaria en un 30% y la inseguridad alimentaria severa en un 20%. Según Mark Nord (2011) la probabilidad de que un hogar continúe teniendo problemas de seguridad alimentaria al cabo de un año de participar en el programa es de un 28% menor a aquellos que dejaron el programa, y de un 45% si la participación es por dos años. El estudio de Mabli et al (2013) muestra que la participación en el programa SNAP por al menos 6 meses reduce la inseguridad alimentaria en más del 30%<sup>(16,17,18)</sup>.

En términos de calidad nutricional, algunos artículos plantean cierta preocupación en el sentido que el SNAP pueda estar contribuyendo a la muy alta prevalencia de obesidad en EEUU en la medida en que las familias beneficiarias adquieran con los beneficios del programa alimentos de baja calidad nutricional y alta densidad (concentración) de kcal. De hecho, en años recientes, algunos estados (Nueva York por ejemplo) americanos han solicitado a las autoridades del USDA cierta flexibilidad para incorporar algunas restricciones en el tipo de alimentos que puedan adquirirse con la EBT, aunque hasta el momento esas solicitudes no han sido concedidas.

Un estudio reciente de la Clínica Mayo concluyó en que los participantes del SNAP presentaron peores mediciones de calidad de dieta (en particular en los grupos de hortalizas, frutas, pescado y calorías de baja calidad nutricional) comparados con personas de similares condiciones socioeconómicas pero no beneficiarias y que se requieren intervenciones correctivas.

Considerando la experiencia del resto del continente americano, la década del '90 marcó la incorporación en región de los Programas de Transferencia de Ingresos o Transferencia Condicionada (PTC) como un nuevo formato de superación de la pobreza extrema. Los pioneros fueron **Brasil y México** con sus programas Bolsa Escola y PROGRESA respectivamente<sup>(19)</sup>.

En la actualidad estos programas se multiplicaron en la casi totalidad de países de la región y en aquellos países continúan, ahora bajo los nombres de Bolsa Familia (14 millones de familias beneficiarias) y PROSPERA (casi 6 millones de familias beneficiarias). En el resto de la región, los PTC alcanzaban en 2010 al 16% de la población total. (19, 20).

Ambos programas tienen similares características en cuanto a su amplia cobertura, condicionalidades (control de salud de niños y embarazadas y asistencia escolar) y focalización en los hogares de extrema pobreza.

En el caso del programa brasileño<sup>(21,22)</sup>, los beneficiarios reciben un ingreso mensual básico al que se agregan otros beneficios variables dependiendo de los ingresos, la composición y perfil de las familias. El ingreso mensual está en el orden de U\$S 58 (por familia) y el presupuesto del programa es cercano a U\$S 11 billones.

La selección de beneficiarios se realiza a partir de los ingresos declarados por las personas; los beneficios se otorgan a quienes no alcanzan el umbral de extrema pobreza (aproximadamente U\$S 35 mensuales per cápita) o de pobreza (el doble).

Existen diferentes tipos de beneficios; todos los participantes reciben el beneficio básico, uno por familia, al que luego se suman diferentes beneficios variables según distintos tipos de criterios de vulnerabilidad (niños menores de 15 años, mujeres embarazadas o lactantes, adolescentes hasta 17 años que asistan a la escuela, y un beneficio especial para familias extremadamente pobres con niños menores de 6 años).

La recepción del ingreso es nominalizada en las mujeres y se realiza a través de un sistema de tarjetas electrónicas o de débito. El dinero es de libre utilización (o retiro del cajero).

El gobierno federal es quien transfiere los fondos a los gobiernos municipales, quienes son los responsables de la ejecución del programa, registro de los beneficiarios, gestión de las condicionalidades y fiscalización de su cumplimiento.

Diferentes evaluaciones<sup>(22,24)</sup> analizaron el impacto del programa en distintas dimensiones; la reducción de la pobreza extrema es uno de sus principales logros; un tercio de la reducción de la extrema pobreza entre 2003 y 2010 y un 16% de la reducción de la pobreza se atribuye a la gestión del programa Bolsa Familia. En el área de la salud, un estudio publicado en Lancet<sup>(22)</sup> analizó la evolución de la mortalidad infantil en menores de 5 años entre 2004 y 2009 hallando que a medida que aumentó la cobertura del programa Bolsa Familia disminuyó la mortalidad general (un 19,4%) y por causas relacionadas con la pobreza. El mayor efecto en reducción de mortalidad se encontró en las causas específicas de desnutrición y diarreas.



En el área educación, el programa modificó en forma positiva la trayectoria de los niños más pobres. El desempeño en la enseñanza de los niños más pobres alcanzó el nivel promedio de la enseñanza pública.

En relación con los consumos alimentarios, los ingresos transferidos por programas como el Bolsa Familia tienen un fuerte destino a comprar más alimentos y mejorar la calidad nutricional de la compra en su conjunto cuando se lo compara con el consumo de hogares de similares condiciones socioeconómicas pero que no reciben beneficios de PTC.

En el caso de **México**<sup>(23)</sup>, el programa PROSPERA es la nueva versión del programa pionero de transferencias condicionadas creado en 1997 bajo el nombre de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) y circunscripto a zonas rurales. Ese programa luego tomó la denominación de OPORTUNIDADES y desde 2014 pasó al formato actual de PROSPERA.

El programa opera en una escala nacional, llegando a unos 6 millones de beneficiarios y con un presupuesto de U\$S 4,8 billones.

PROSPERA articula diferentes programas y acciones de política social, en las áreas básicas de educación, salud y alimentación, pero avanzando también en otras prestaciones no tradicionales como acceso al crédito, becas de educación superior y formación para el trabajo, entre otras.

El programa combina beneficios transferidos en efectivo con destino a la mejora del ingreso familiar y compra de alimentos y becas educativas, con otros tipos de apoyos, básicamente, recepción de suplementos alimenticios (para niños hasta 6 años de edad, embarazadas y madres en lactancia), leche LICONSA, acceso a un paquete de prestaciones de salud y acceso preferencial a servicios de empleo, crédito y programas productivos sociales.

El apoyo alimentario en efectivo (transferencia de ingresos) alcanza a aproximadamente U\$S 40 por familia (sumando el apoyo alimentario básico y un componente temporal por el alza de precios de alimentos). Los apoyos monetarios están sujetos a un aumento semestral realizado de acuerdo al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, publicado por el Banco de México.

Para recibir regularmente los beneficios del programa, las familias deben cumplir con condicionalidades en atención de la salud, asistencia escolar y asistencia a talleres de salud y nutrición.

El programa cuenta con mecanismos formalizados de corresponsabilidad de las familias beneficiarias, quienes deben identificar a un titular del beneficio (en la mayoría de los casos la madre), el que a partir de ese momento es el responsable del cumplimiento de las condicionalidades. Cada dos meses las familias reciben los apoyos en efectivo o por transferencia a una cuenta bancaria y los suplementos alimenticios en las unidades de salud preseleccionadas en cada localidad.

Otra característica distintiva del programa es la recertificación de las condiciones de admisión, lo que se realiza cada 8 años. Si al cabo de la recertificación, las familias beneficiarias mejoraron su situación de ingresos, se les restan los apoyos alimentarios aun cuando continúan recibiendo los apoyos de becas para estudiantes y para mujeres en edad fértil. Este mecanismo de reducción de beneficios es conocido como “esquema diferenciado de apoyos” (EDA).

El programa mexicano, en sus diferentes estadios y denominaciones, ha sido objeto de varias evaluaciones que hallaron resultados positivos en las áreas de mejoramiento de la nutrición en niños de familias beneficiarias. Según un estudio, luego de dos años de participación en el programa una muestra de niños residentes en áreas urbanas disminuyó 18% y 27% el retraso de talla y anemia respectivamente. El mejoramiento nutricional en talla de los niños ha sido uno de los resultados más ponderados de la primera versión del programa, cuando era conocido bajo el nombre de PROGRESA.

Por otra parte, los niños beneficiarios de Progresá tuvieron una incidencia de enfermedades 12 % menor como resultado de los beneficios del Programa, y los adultos registraron una disminución de 19 por ciento en el número de días que se enferman. También se han encontrado resultados positivos en términos de variedad de dieta y calidad nutricional de la misma.

Se presenta, a continuación, la **Tabla 15** como resumen de los datos relevantes de los principales programas internacionales analizados.

**Tabla 15. Datos relevantes sobre los programas de seguridad alimentaria en Estados Unidos, Brasil y México.**

	<b>Estados Unidos SNAP</b>	<b>Brasil BOLSA FAMILIA</b>	<b>México PROSPERA</b>
Población total (2013)	316.500.000	200.400.000	122.300.000
Cantidad de familias beneficiarias (2014)	23.000.000	14.000.000	6.000.000
Cantidad de personas beneficiarias (*)	47.000.000	56.000.000	24.000.000
% de Beneficiarios sobre población total	14,8 %	27,9 %	19,6 %
Beneficio promedio mensual por familia (U\$)	257	58	40
Beneficio promedio mensual por persona (U\$)	125	14,5	10
Presupuesto Anual del programa (U\$ Millones)	84.000	11.000	4.800
PBI Per Cápita (U\$)	53.042	11.208	10.307

*(\*) Para Brasil y México se cuenta sólo con datos por familia. Para calcular los datos por persona se toma un hogar promedio de 4 persona.*

## 2.6 Estrategias de subsidio a la demanda de alimentos de alta calidad nutricional en Argentina, escenarios potenciales

En este apartado se presentan los resultados de diferentes escenarios de valorización canastas de consumo, en la hipótesis de una política que pretenda subsidiar (total o parcialmente) la demanda de alimentos según criterios de calidad nutricional en la población en situación de inseguridad alimentaria.

De manera general, según los precios registrados por la Cátedra de Economía General y Familiar (Escuela de Nutrición UBA) en CABA en marzo de 2015<sup>10</sup>, el valor mensual de la canasta normativa o saludable (incluyendo todas las categorías) es de \$ 1617 para un individuo de referencia (2250 kcal diarias)<sup>11</sup> (o \$ 5750 mensuales por familia de 4 personas).

En la Tabla 16 se presentan diferentes estimaciones, de modo comparativo. Por un lado, la canasta normativa de consumo pero limitada a los alimentos de mayor calidad nutricional, sin incluir a los de menor o mínima calidad, los que de hecho presentan brechas positivas (excesos) de consumo (o sea, la primer línea de la tabla no incluye pan, panificados, harinas y derivados muy refinados y hortalizas feculentas).

Luego, la misma canasta pero valorizando solo las brechas no cubiertas o negativas; sería el valor de subsidiar solo el monto correspondiente a la brecha de consumo de alimentos de mayor calidad nutricional (incluyendo en este caso al grupo carnes, aun cuando su brecha de consumo es positiva). También se valorizó la opción anterior pero sin carnes ya que si bien estas son de buena calidad nutricional, su consumo en la población argentina se ubica por encima de la pauta recomendada.

Finalmente, los mismos dos últimos escenarios (brechas de consumo, con y sin carnes) se valorizaron considerando las brechas halladas en el estudio en población escolar, asumiendo que las mismas son similares a las que presentan los hogares en situación de pobreza en los que ellos viven.

---

<sup>10</sup>La cátedra de Economía General y Familiar de la Escuela de Nutrición de la UBA calcula regularmente, al menos dos veces por año, el costo de una canasta alimentaria saludable como parte del programa de la asignatura. Los alumnos, bajo supervisión de sus docentes, registran precios de alimentos de todas las categorías, en comercios minoristas de CABA y el primer cordón del Gran Buenos Aires

<sup>11</sup>El concepto “individuo de referencia” refiere al requerimiento energético promedio de un habitante de Argentina, ponderando de los requerimientos de cada grupo etareo

**Tabla 16. Valorización de canastas para un individuo de referencia de 2250 kcal**

	<b>Valor mensual en pesos</b>	<b>Valor mensual en USD</b>	<b>Valor anual en pesos</b>	<b>Valor anual en USD</b>
Canasta de consumo saludable (sin incluir a los alimentos de menor y mínima calidad nutricional)	\$ 1.215	U\$ 138	\$ 14.589	U\$ 1.655
Brechas de consumo de la Canasta saludable (sin incluir a los alimentos de menor y mínima calidad nutricional) (incluye carnes)	\$ 762	U\$ 86	\$ 9.144	U\$ 1.037
Brechas de consumo de la Canasta saludable (sin incluir a los alimentos de menor y mínima calidad nutricional) (excluye carnes)	\$ 517	U\$ 59	\$ 6.207	U\$ 704
Brechas de consumo de la Canasta saludable en población en situación de pobreza (sin incluir a los alimentos de menor y mínima calidad nutricional) (incluye carnes)	\$ 856	U\$ 97	\$ 10.272	U\$ 1165
Brechas de consumo de la Canasta saludable en población en situación de pobreza (sin incluir a los alimentos de menor y mínima calidad nutricional) (excluye carnes)	\$ 611	U\$ 69	\$ 7.336	U\$ 832

*Fuente: elaboración propia (CEPEA) en base a precios de alimentos en CABA en marzo 2015, registrados por la Cátedra de Economía General y Familiar, Escuela de Nutrición, UBA. El tipo de cambio tomado para la conversión en USD es el tipo de cambio oficial, publicado por el BCRA, al 30 de marzo de 2015 (8,815 \$/USD)*

Los valores anteriores permiten la construcción de escenarios presupuestarios de diferentes opciones de subsidio a la demanda de alimentos según criterios de calidad nutricional. Según la decisión de subsidiar la totalidad de una canasta saludable o sólo sus brechas (incluyendo o excluyendo carnes) se pueden multiplicar los valores de la tabla por la estimación de población en situación de indigencia o inseguridad alimentaria y así obtener un presupuesto estimado del subsidio necesario.

Debe aclararse que los valores se expresan por individuo de referencia de 2250 kcal; los montos de un hipotético subsidio deberían contemplar las equivalencias calóricas según edad y sexo de las personas (así por ejemplo un escolar equivale aproximadamente a un 80% de ese valor de referencia y un preescolar 66%).

A manera de ejemplo, el presupuesto estimado para subsidiar las brechas de consumo de la canasta saludable (sin carnes) a la totalidad de la población que actualmente recibe la Asignación Universal por Hijo (AUH) ascendería a 23,830 millones de pesos anuales.

### **3 TERCERA PARTE: SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS PRINCIPALES**

#### **3.1 Resultados principales**

1.- El consumo aparente promedio de la población argentina en cuatro de los seis grupos alimentarios esenciales por su alta calidad nutricional es insuficiente. La magnitud de la brecha (negativa) es muy amplia en hortalizas (-56%), frutas (-69%) y granos y cereales de alta calidad nutricional (cereales integrales, legumbres y pastas de trigo candeal) (-67%); también es alta la brecha en leche, yogur y quesos (-43%). Por el contrario, el consumo de carne vacuna y de pollo supera significativamente la recomendación reflejada en las guías alimentarias (+105%).

2.- Superar la brecha de consumo de hortalizas y frutas requeriría un aumento en su consumo del orden de las 3,88 y 4,78 millones de ton respectivamente. En leche habría que aumentar el destino a consumo interno en casi 5 mil millones de litros, lo cual, dados los valores actuales de producción, comprometería los saldos exportables.

3.- Por el contrario, si el consumo de carne vacuna o de pan, panificados y derivados de harina de trigo refinada se ajustaran a recomendaciones saludables, los saldos exportables de la primera podrían aumentar unas 6 veces y en trigo podrían exportarse casi 2 millones más de ton adicionales a las 2,5 millones exportadas en 2013.

4.- De manera similar, si los consumos se ajustasen progresivamente (cambios de hábitos mediante) a un criterio saludable aumentarían los saldos exportables de las cadenas de hortalizas feculentas, azúcar y pollo.

5.- Las intervenciones del estado en los mercados agroalimentarios han generado por un lado distorsiones en los precios relativos de los bienes, que redundan en menores incentivos de producción e inversión, difíciles de corregir en el corto plazo. Por otro lado, han beneficiado a algunos actores de la cadena (exportadores y molinos, así como en algunos casos a los consumidores) y han perjudicado a otros, fundamentalmente los productores sin un criterio explícito de eficiencia ni de equidad.

6.- Las políticas de control o administración de precios de alimentos no han mostrado los resultados esperados, en tanto los precios de los alimentos en la Argentina han seguido aumentando, en ciertos casos incluso por encima del promedio general.

7.- Actualmente, los diferentes programas estrictamente alimentarios (financiados por el PNSA) alcanzan a no menos de 7 millones de beneficiarios, bajo la forma de recepción de

leche fortificada (Programa Materno-Infantil), alimentación escolar (unos 4,5 millones de niños) y programas de transferencia de ingresos a través de tickets o tarjetas alimentarias (en menor medida recepción de módulos alimentarios). El presupuesto 2015 para tickets, tarjetas y módulos es de aproximadamente \$ 2,550 millones. Los programas presentan debilidades en su gestión, en la articulación entre los diferentes niveles de gobierno intervinientes y en la disponibilidad apropiada de información estadística y evaluaciones.

8.- A la vez, desde la ANSES, la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH) atiende a 3,4 millones de beneficiarios con una transferencia de \$ 644 mensuales y un presupuesto (2015) anual cercano a los \$ 25,000 millones (diez veces más que los fondos del PNSA destinados a tickets, tarjetas y módulos alimentarios).

9.- No se hallaron estudios o evidencias que demuestren impacto nutricional positivo en mejoría de la calidad de dieta del conjunto de programas alimentarios. Más bien a partir del análisis de brechas de consumo, de algunos estudios nutricionales de equipos de investigación reconocidos y de las propias estadísticas oficiales sobre prevalencia de sobrepeso/obesidad, la calidad de la dieta es poco saludable, a pesar de los múltiples programas existentes en los niveles nacionales y subnacionales. Algunos estudios sugieren que la oferta alimentaria de los programas no parece convergente con la problemática nutricional prevalente.

10.- Es evidente que el conjunto de programas alimentarios parece estar garantizando una alimentación “básica” más que “saludable”. Si bien ello puede ser uno de los determinantes de la baja prevalencia de desnutrición de tipo aguda (1,3% a nivel país según datos de la ENNyS 2005), evidentemente el desafío aún no resuelto es el salto cualitativo hacia una mejor alimentación.

11.- Según los precios registrados por la Escuela de Nutrición de la UBA en CABA en marzo de 2015, el valor mensual de la canasta saludable de alimentos es de \$ 1617 para un individuo de referencia (2250 kcal diarias) (o \$ 5750 mensuales por familia de 4 personas). Mientras que el valor de cubrir solo las brechas de consumo de alimentos de buena calidad nutricional (sin contar carnes ya que su consumo supera la recomendación) en la población pobre es de \$ 611 mensuales (para la referencia de 2250 kcal) o \$ 458 en el caso de niños (escolares o adolescentes).

12.- Países como EEUU (a través de su programa SNAP), Brasil (Bolsa Familia) o México (Prospera, ex Oportunidades) están implementando amplios programas de transferencia de ingresos operativamente similares a la AUH o las tarjetas alimentarias del PNSA argentino. A diferencia de nuestro país, en aquellos se conocen evaluaciones y es más fluida la disponibilidad de información; en el caso del programa americano, algunas de las evaluaciones realizadas han generado inquietudes y planteos acerca de la necesidad de establecer ciertas restricciones u orientaciones en relación a la calidad nutricional de los alimentos que pueden adquirirse con la tarjeta alimentaria del SNAP. En el caso de Brasil, algunos estudios han demostrado impacto en reducción de la mortalidad. La buena



coordinación entre los niveles federal y local de administración del programa también ha sido resaltada en el caso del SNAP.

## **4 CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

### **4.1 Conclusiones generales**

Argentina enfrenta una situación alimentario-nutricional caracterizada por una baja prevalencia de desnutrición en su forma aguda, porcentajes variables, algunos de ellos altos (calcio, hierro, vitamina A, vitamina B9, ácidos grasos esenciales) de deficiencia de nutrientes específicos y una alarmante tendencia al incremento de sobrepeso y obesidad en toda la población, incluyendo a los sectores de menores ingresos. Todas estas situaciones se acompañan de excesos en nutrientes críticos, en particular azúcares y sodio. La inseguridad alimentaria típica en la Argentina se manifiesta principalmente en la dimensión de calidad de su dieta, en mucha mayor medida que en la insuficiencia calórico-proteica.

Siguiendo los lineamientos de las nuevas Guías Alimentarias para la población argentina y recomendaciones de organizaciones expertas, el patrón alimentario del conjunto de la población debe mejorar en forma significativa, lo que se traduce en un incremento importante y progresivo en la producción y consumo de hortalizas, frutas y leche (más yogur y quesos) y en el consumo de granos, legumbres y cereales de buena calidad nutricional. De la misma manera, sería saludable un menor consumo de carnes, en especial vacuna y fiambres y embutidos, pan, panificados y derivados de harinas refinadas, azúcares y hortalizas feculentas.

Estos cambios en la dieta deben reflejarse también en el perfil y contenidos de los programas alimentarios que se dirigen a la población en condiciones de pobreza, toda vez que los déficits y excesos hallados son transversales a la población general pero más acentuada en los pobres.

La experiencia de otros países parece sugerir que los programas de transferencia de ingresos, en particular cuando a través de ellos se transfieren montos significativos, tienen potencialidad para mejorar la seguridad alimentaria de familias pobres.

El escenario presupuestario de una hipotética transferencia de ingresos que permita superar (cerrar) las brechas de consumo de alimentos de buena calidad nutricional de todos los niños (menores de 18 años) en situación de inseguridad alimentaria asciende a \$ 13.650 millones anuales. El presupuesto (2015) de los programas (tickets, tarjetas y módulos alimentarios) incluidos en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, representa estimativamente el 19 % de aquel monto. Esto equivale a suponer que si la totalidad de

ese presupuesto se convirtiera en un subsidio (por ejemplo bajo la forma de un descuento en los precios hortalizas, frutas, lácteos y granos/legumbres/cereales a través de la propia tarjeta de débito de la Asignación Universal por Hijo), sólo se podría disminuir una quinta parte de su brecha de consumo.

Con sus actuales niveles de producción Argentina puede y debe ser garante de la seguridad alimentaria del resto del mundo. Su dotación de climas aptos, suelos cultivables y agua dulce per cápita, la tecnología desarrollada y el conocimiento de sus productores la sitúan entre los 4 países mejor posicionados. Más aún en caso que se cumplan las metas de las distintas proyecciones analizadas en el trabajo, al crecer más la producción que las necesidades internas para una dieta saludable en las producciones de cereales, oleaginosas, carnes, legumbres y lácteos, aumentarían sustancialmente los excedentes exportables.

En este sentido, la República Argentina integra el reducido grupo de países que juegan y jugarán un rol fundamental en proveer seguridad alimentaria al mundo.

Las metas actualizadas del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) indican que la Argentina producirá en el año 2020 un total de 236 millones de toneladas agroalimentarias según el siguiente detalle: Cereales: 84,6 tn; Oleaginosas: 69,8 tn; Frutales: 11,2 tn; Hortalizas y Legumbres: 10,7 tn; Cultivos Industriales: 35,5; Carnes: 7,6 y Leche: 16,9 millones de litros. La elaboración inicial y la revisión posterior de estas metas fue realizada por un grupo multisectorial y multidisciplinario de actores del ámbito público y privado bajo el liderazgo y coordinación del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación. El Centro de Agronegocios y Alimentos de la Universidad Austral (Ceag) participó activamente en la elaboración de las metas PEA2.

Incorporar cantidades crecientes de conocimiento a las producciones y mayores superficies bajo riego, en un marco de buenas prácticas agrícolas, permitirá que estos valores crezcan en forma sustentable, y si las políticas facilitan las inversiones de capital que permitan agregar valor localmente, la producción y exportación de alimentos será sin duda un eje en el desarrollo regional y social del conjunto de nuestros territorios.

La pregunta que originó este proyecto fue si es posible armonizar una demanda suficiente y saludable de alimentos para toda la población incrementando la participación argentina en el comercio internacional de alimentos. Este segundo punto fue previamente analizado y, tal lo expuesto, todo indica que, con una visión estratégica de políticas públicas, no existirían conflictos entre la cobertura de las necesidades internas y una favorable inserción exportadora.

Por lo primero, cabe la siguiente reflexión: en la Argentina, aunque de baja prevalencia, todavía hay problemas no resueltos en materia de desnutrición y hambre. Las zonas rurales más inaccesibles, en especial en el norte argentino, las comunidades aborígenes y los núcleos urbanos muy marginales de las grandes ciudades son las áreas en las que se

concentra el problema de desnutrición aguda y que requiere de una estrategia efectiva que quiebre la profunda desigualdad en el acceso a infraestructura básica (agua, cloacas, luz, asfalto) y atienda con estándares de calidad la salud, la crianza y la educación inicial y primaria. Superar la desnutrición residual en Argentina requiere de una política decidida y urgente en las áreas en las que se concentra la principal carga de carencias.

La promoción de la lactancia materna, su práctica exclusiva en los primeros seis meses de vida (y combinada con alimentos complementarios de buena calidad nutricional materna durante el embarazo y luego de los seis meses) y la debida protección del derecho de los niños a tener siempre a su alcance la leche materna es una intervención clave en este período de la vida (los primeros dos años), en forma universal pero muy particularmente en el contexto de pobreza.

A la vez, se mencionó que subsisten carencias nutricionales específicas que muchas veces no se reflejan en desnutrición (anemia y déficits varios de micronutrientes) y crecen y se consolidan los excesos dietarios (sodio, azúcares agregados, grasas saturadas) que son característicos de este momento epidemiológico de alto sobrepeso y enfermedades crónicas no transmisibles. Abordar estas cuestiones requiere programas efectivos de fortificación de alimentos, acciones de promoción de entornos saludables y estrategias comunicacionales muy decididas. Estas cuestiones, si bien urgentes y algunas de ellas ya en marcha, no son objeto de este documento.

El problema que sí nos ocupa se vincula con la cuestión de la seguridad alimentaria entendida en términos prácticos como el derecho a comer en forma saludable. La pregunta que subyace es ¿en qué medida las políticas actuales garantizan el derecho a una alimentación enteramente saludable en especial a la población en situación de vulnerabilidad desde la perspectiva de sus ingresos?

Existe suficiente evidencia (encuestas de nutrición, de factores de riesgo y diferentes estudios alimentarios y nutricionales) que sugiere que la calidad de la dieta y de los entornos que la rodean es el principal problema y desafío de la seguridad alimentaria de la población en general y de los pobres en particular <sup>(2,3,4)</sup>.

Las estrategias que desde los diversos programas alimentarios o la AUH han incidido sobre la demanda y las intervenciones restrictivas sobre la oferta (derechos y limitaciones a la exportación, controles de precios) no parecen haber abordado la cuestión de la calidad.

Hay menos desnutrición aguda y en ello la historia de programas alimentarios sin duda ha sido determinante; la AUH constituye un mecanismo que ha permitido que los índices de indigencia no sean mayores, aunque no ha incidido de la misma manera en la superación de la pobreza <sup>(2)</sup>. Las medidas de intervención sobre precios, cadenas productivas y exportación tampoco parecen haber incidido sobre el acceso vía precios a alimentos que mejoren la calidad de dieta. Todo lo contrario, las brechas alimentarias son muy altas en

los mejores alimentos, además de las distorsiones y pérdida de competitividad de muchas cadenas agroalimentarias.

No hay evidencia de que los programas de alimentación escolar hayan mejorado la calidad de dieta de los chicos que comen en las escuelas ni tampoco que haya disminuido la muy alta prevalencia de anemia en niños pequeños a quienes se distribuye leche fortificada desde hace 13 años.

El análisis de la experiencia de otros países en sus respectivas políticas de seguridad alimentaria ha permitido identificar algunos aspectos que no son habituales en la experiencia argentina: en los casos analizados (EEUU, México, Brasil), existe una centralidad normativa manifiesta, se instituyen mecanismos de seguimiento, control y auditorías de manera más efectiva que lo que parece ser el caso argentino. Una demostración de ello es la dificultad comparada para obtener información y evaluaciones de las políticas en el caso argentino. No existen estudios oficiales sobre ninguna de las políticas de seguridad alimentaria implementadas.

También se observa, en mayor medida en los casos de EEUU y México una articulación más efectiva entre los diferentes niveles gubernamentales intervinientes en las políticas.

Abordar la cuestión de la calidad en las políticas de Seguridad Alimentaria implica un salto cualitativo significativo, una nueva generación de programas alimentarios, que a la vez no tiene por qué resentir sino incluso potenciar la participación argentina en el comercio internacional de alimentos. Esto es así porque una mejor calidad de dieta implicaría en forma progresiva en el tiempo mayores saldos exportables al menos de derivados de trigo y de carnes y a la vez, estrategias que mejoren la competitividad de sectores actualmente en crisis como la producción frutihortícola (que debería aumentar significativamente su producción), la lechería o el sector de legumbres, por citar algunos.

Desde la perspectiva de la garantía del derecho a una alimentación saludable para el conjunto de la población y los sectores más vulnerables en particular, se plantean los siguientes lineamientos.

## 4.2 Propuestas de Políticas Públicas en Seguridad Alimentaria

### **i. Coordinación y Articulación de los Programas de Seguridad Alimentaria**

El carácter multidimensional y complejo asociado a la seguridad alimentaria requiere una efectiva articulación y coordinación de los programas alimenticios, a fin de lograr una mayor coherencia en su implementación, y mayor impacto en cuanto a resultados. Es importante remarcar que los programas alimentarios derivados del Plan Nacional de

Seguridad Alimentaria, que por su propio diseño descentraliza la gestión a los gobiernos provinciales, muestran una gran heterogeneidad en su implementación.

La propia formulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria<sup>12</sup> contemplaba la existencia de una instancia de articulación y coordinación a través de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación. Debería analizarse cuáles fueron los motivos que impidieron el desarrollo efectivo de esta instancia (y sus correlatos jurisdiccionales) y eventualmente replantearse su existencia.

## **ii. Potenciar el carácter nutricional o promotor de alimentación saludable de la Asignación Universal por Hijo (AUH)**

La AUH constituye el programa más importante de transferencia de ingresos a los hogares pobres, y su presupuesto es diez veces mayor que el de los programas alimentarios nacionales de tickets/tarjetas alimentarias. El programa ha ganado prestigio y su permanencia está fuera de discusión. El programa opera bajo la forma de una tarjeta de débito que los beneficiarios pueden utilizar para retirar dinero de la red de cajeros habilitados o usarla como instrumento electrónico de pago en los comercios. Cuando se la usa bajo esta última opción los titulares de la tarjeta obtienen el beneficio de reducción de IVA en el orden del 4,13% del monto adquirido. La experiencia de reducción de IVA a las compras con tarjeta puede ser un antecedente para estudiar la posibilidad de aplicar los actuales fondos de programas alimentarios poco articulados y de bajo impacto nutricional en un mecanismo de descuento significativo al momento de usar la tarjeta de la AUH para comprar verduras, frutas, leche, yogur, granos, legumbres o cereales de buena calidad nutricional. Esto implicaría, quizá progresivamente y evaluando los resultados parciales, poner en valor la AUH otorgándole un carácter promotor de buena alimentación<sup>13</sup>. Este tipo de estrategias tienen más potencialidad en áreas urbanas con alta densidad de uso de instrumentos de bancarización.

## **iii. Generar Sistemas de Información Integrados**

En vistas a la integralidad de las políticas de seguridad alimentaria, resulta imprescindible contar con Sistemas Integrados de Información Social, que no sólo incluyan los datos de los beneficiarios de las políticas alimenticias, sino también, las características de los programas involucrados, su gasto social correspondiente e indicadores específicos de gestión. Esto permitiría, además, vincular las demandas sociales de la ciudadanía con la

---

<sup>12</sup>Ver documento de CIPPEC “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales” de Carolina Aulicino y Gala Díaz Langou, Abril 2012.

<sup>13</sup> También analizado por Llach y Harriague (2010) bajo el título de *Otorgar carácter nutricional a la asignación por hijo*

oferta del Estado. Siendo los programas aquí analizados de índole provincial, es necesario que estos sistemas permitan, a su vez, realizar cruces con las bases nacionales<sup>14</sup>.

#### **iv. Desarrollar y Aplicar Herramientas de Monitoreo y Evaluación**

El diseño y desarrollo y aplicación de herramientas permanentes de evaluación de impacto y monitoreo, que abarquen todo el ciclo de la política pública, es un elemento clave para la efectiva implementación de los programas alimentarios. Estas herramientas constituyen un insumo indispensable para establecer la situación actual de los programas e identificar aspectos a reformular que permitan avanzar hacia un abordaje integral de la problemática alimentaria<sup>15</sup>.

Como ya hemos referido, otros programas alimentarios en el mundo tienen como principal desafío la implementación de mecanismos de control para evitar una mala asignación o solapamiento en la utilización de los recursos. Y para que existan mecanismos de evaluación continuos en la administración de los programas alimentarios, readecuando objetivos a partir de la información generada.

#### **v. Diseñar una Estrategia Comunicacional de Educación Alimentaria**

Reconvertir los actuales programas alimentarios hacia un estándar de alimentación saludable y eventualmente articularlos con la AUH, requiere una decidida estrategia comunicacional para promover hábitos alimentarios sanos y hacerlo en sinergia y de forma consistente con las nuevas Guías Alimentarias, cuyos contenidos están alineados conceptualmente con todo lo planteado en este documento.

#### **vi. Diseñar una Política de Alimentación Escolar**

Teniendo en cuenta la magnitud de los programas de alimentación escolar, éstos constituyen otra oportunidad estratégica de mejoramiento de la alimentación. Estos programas deben priorizar el consumo de alimentos de calidad nutricional y cuyas brechas de consumo en sus beneficiarios sea negativa (verduras, frutas, leche, yogur, quesos y cereales de buena calidad nutricional). La escuela debe constituir integralmente un entorno que promueva y facilite, ofrezca, alimentos de buena calidad nutricional y enseñe hábitos saludables.

---

<sup>14</sup>Ver Conclusiones del documento de CIPPEC “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos sub-nacionales” de Aulicino y Díaz Langou, Abril 2012.

<sup>15</sup>Ver Conclusiones del documento de CIPPEC “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos sub-nacionales” de Aulicino y Díaz Langou, Abril 2012.

### **vii. Consolidar políticas locales de abordaje de la Seguridad Alimentaria**

Resulta necesario estudiar la viabilidad de un diagnóstico de necesidad de alimentos por cada municipio de la Argentina (demanda), y el consiguiente potencial de provisión de alimentos para cada caso (oferta), lo que permitirá determinar brechas de la canasta de alimentos nutricionalmente saludables por municipio.

Conocer a nivel municipio el balance de oferta y demanda de alimentos es necesario a fin evaluar "como" (costo económico y ambiental) están llegando los alimentos a manos de los consumidores y como podrían llegar en caso se considerasen conceptos como *food miles* y potencial de producción local y la agricultura familiar.

### **viii. Promoción de Mecanismos Eficientes hacia la Seguridad Alimentaria**

Los mecanismos actuales, con derechos de exportación y restricciones en la exportación de materias primas alimenticias, se han mostrado ineficaces para reducir los precios de los alimentos como hemos analizado en este trabajo. Adicionalmente, tienen el efecto de reducir los incentivos para producir y exportar, con grandes costos para el país.

Es necesario evaluar alternativas más eficientes y directas para el logro de la seguridad alimentaria, focalizadas en la demanda, y con menores externalidades en cuanto a incentivos para producir. En este sentido, la alternativa saliente es la de otorgar subsidios directos a las personas que están en una situación de inseguridad alimenticia en forma explícita. Si bien esta opción tiene indudablemente costos fiscales importantes, está en línea con los objetivos y mecanismos de transferencias del Plan de Seguridad Alimentaria. Si se realiza de forma coordinada y transparente, podría ser un instrumento muy eficaz para alcanzar la seguridad alimentaria.

### **ix. Aprovechamiento de las Oportunidades de Exportación de Alimentos al Mundo**

La Argentina está frente a una oportunidad inédita de desarrollo económico, originada en las perspectivas de crecimiento rápido y sostenido de los países emergentes y su demanda de alimentos y otros bienes básicos cuya producción se extiende a lo largo y a lo ancho del país<sup>16</sup>.

Para ello se propone el reemplazo gradual de las retenciones a las exportaciones por el impuesto a las ganancias y la devolución de IVA y reintegros en pocos días.

Es necesario, a la vez, promover las inversiones que permitan agregar valor en forma local (por ej. con la amortización acelerada) generando trabajo y equilibrio territorial. Una parte de ese programa debe proporcionar el desarrollo de la infraestructura energética, de transporte y logística imprescindible para ganar en competitividad.

---

<sup>16</sup> Propuesta desarrollada por Llach y Harriague (2010)



A la par, a fin de poder aprovechar el contexto de la demanda mundial, es crucial la revisión de las políticas de restricciones de todo tipo a las exportaciones en tanto, como fue expresado previamente, Argentina tiene condiciones suficientes para satisfacer las necesidades nutricionales internas, y a la par abastecer a los mercados externos.

La propuesta central es la de impulsar una agenda federal, vinculadas a la social y a lo productivo, con el objetivo de que los impuestos generados por la demanda de agroalimentos y otros bienes básicos puedan ser apropiados principalmente por las provincias para ser invertidos en el desarrollo regional y local y en el desarrollo humano de sus poblaciones.

#### **x. Reducción a los Impuestos a los Alimentos**

Analizar la reducción de las alícuotas del IVA sobre alimentos asegurando un efectivo traslado de esta reducción de costos a los precios de los alimentos<sup>17</sup>. Si bien esta alternativa plantea un costo en impuestos no percibidos, ayudaría a reducir el precio de los alimentos y de este modo impactaría incrementando el ingreso real de la población bajo inseguridad alimentaria, bajando a la vez los costos de las subvenciones y transferencias directas.

#### **xi. Alinear las Políticas de Producción Agropecuaria con las Políticas Alimentarias**

La alineación de políticas de producción agropecuaria con las de la alimentación y nutrición humana podrían traer sinergias importantes al país. Esto es para el caso de las frutas y hortalizas en las que se requiere aumentar su producción al doble para así poder satisfacer al menos las necesidades internas para una alimentación con un estándar saludable. Esta política daría sustentabilidad a muchos productores pymes o familiares que hoy languidecen o desaparecen. Lo mismo podría decirse de la leche y el pescado, entre otros.

Por ello que se propone la articulación de objetivos del Plan Agropecuario Nacional (PEA) con aquellos del Plan de Seguridad Alimentaria, reformulados para lograr un mejor complemento entre ambos.

---

<sup>17</sup>Ver propuestas en Llach y Harriague (2010).

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Committee on World Food Security (CWFS/FAO); Coming terms with terminology; 2012. Disponible en [http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/file/Terminology/MD776%28CFS\\_Coming\\_to\\_terms\\_with\\_Terminology%29.pdf](http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/file/Terminology/MD776%28CFS_Coming_to_terms_with_Terminology%29.pdf)
- (2) La Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Año 2011. Abril 2012, Observatorio de la Deuda Social Argentina, [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/Informe\\_Inseguridad\\_Alimentaria\\_doc\\_de\\_trabajo .pdf - ultimo.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/Informe_Inseguridad_Alimentaria_doc_de_trabajo.pdf-ultimo.pdf)
- (3) Ferrante D.; Linetsky B. y col; 2014. "Prevalencia de sobrepeso, obesidad, actividad física y tabaquismo en adolescentes argentinos: Encuestas Mundiales de Salud Escolar y de Tabaco en Jóvenes, 2007-2012"; Arch Argent Pediatra 2014; 112(6):496-503
- (4) Britos S.; Saraví A.; Vilella F. (editores). 2013. *Alimentación saludable en Argentina: logros y desafíos*; Orientación Gráfica Editora
- (5) Andrew Dorward, 2013. "Agricultural labour productivity, food prices and sustainable development impacts and indicators" Food Policy 39, 2013
- (6) Coremberg, Ariel. 2013. "Competitividad argentina: por la inflación y la baja productividad, se perdió la década". Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, Diciembre 2013.
- (7) Capello, Marcelo, Cohen Arazi, Marcos y Marconi, Alejandra .2014. "Argentina retrocede en el ranking de exportadores en varios de sus productos más tradicionales". IERAL. Disponible en: <http://www.ieral.org/noticias/argentina-retrocede-ranking-exportadores-varios-productos-mas-tradicionales-2500.html>
- (8) Schiaritti, Miguel. 2014. "Informe económico mensual nº 167. Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina (CICCRA)". Diciembre 2014. Disponible en: [http://www.ipcva.com.ar/files/ciccra/ciccra\\_2014\\_12.pdf](http://www.ipcva.com.ar/files/ciccra/ciccra_2014_12.pdf).
- (9) Garzón, Juan Manuel y Torre, Nicolás .2013. "Actualidades y desafíos en la cadena de la carne bovina. Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal". Año 19. Edición nº 127. Diciembre 2013. Disponible en: [http://www.ieral.org/images\\_db/noticias\\_archivos/2758-Carne%20bovina.pdf](http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2758-Carne%20bovina.pdf)
- (10) Bondolich, Carolina y Miazzo, David .2014. "La cadena de valor del maíz. Un modelo para el desarrollo". Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA). Abril 2014. Disponible en: [http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/maiz\\_2014.pdf](http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/maiz_2014.pdf)

- (11) Garzón, Juan Manuel y Bulano, Francisco .2015. “Intervención al mercado del trigo. Ingresos resignados por productores y distorsión de precios relativos”. IERAL. Año 37. Edición nº813. Febrero 2015. Disponible en:  
[http://www.ieral.org/images\\_db/noticias\\_archivos/3066Intervenci%C3%B3n%20al%20mercado%20del%20trigo.pdf](http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/3066Intervenci%C3%B3n%20al%20mercado%20del%20trigo.pdf)
- (12) Stang, Silvia. Diario La Nación. 7 de Julio de 2013. “Más intervención, menos producción: el pan y otros problemas en la patria del trigo”.  
<http://www.lanacion.com.ar/1599021-mas-intervencion-menos-produccion-el-pan-y-otros-problemas-en-la-patria-del-trigo>
- (13) Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA). 2013.“Componentes del precio del pan”. Diciembre 2013. Disponible en:  
[http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/componentes\\_delPrecioDelPan.pdf](http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/componentes_delPrecioDelPan.pdf)
- (14) Britos S.; Saraví A.; Chichizola N.2014.Guía para la autoevaluación de Buenas Prácticas Nutricionales Nutrición 10 Hambre Cero (2014); disponible en:  
<http://cepea.com.ar/cepea/guia-de-autoevaluacion-de-buenas-practicas-nutricionales-de-nutricion10hambrezero/>
- (15) Presupuesto 2015; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; disponible en:  
[https://www.jefatura.gob.ar/multimedia/files/info\\_publica/La Comunicacion de las Politicas Publicas incluidas en el Presupuesto baja WEB 2.pdf](https://www.jefatura.gob.ar/multimedia/files/info_publica/La%20Comunicacion%20de%20las%20Politicomicas%20Publicas%20incluidas%20en%20el%20Presupuesto%20baja%20WEB%202.pdf)
- (16) Ratcliffe, Caroline; McKernan, Mary. 2010. How Much Does SNAP Reduce Food Insecurity? The Urban Institute 2100 M Street, NW Washington, DC 20037 March 2010.  
[http://www.urban.org/uploadedpdf/412065\\_reduce\\_food\\_insecurity.pdf](http://www.urban.org/uploadedpdf/412065_reduce_food_insecurity.pdf)
- (17) Nord, Mark.2011. “Program alleviate food insecurity? Evidence from recent programme leavers” Public Health Nutrition: 15(5), 811–817
- (18) Mabli, James, Jim Ohls, Lisa Dragoset, Laura Castner y Betsy Santos. 2013. “Measuring the Effect of Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Participation on Food Security”. Preparado por Mathematica Policy Research for the U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, agosto de 2013.
- (19) Garcette N. 2011. “Programas de transferencia condicionada del ingreso en América Latina”; Serie de Informes de Coyuntura del Observatorio Social, marzo 2011
- (20) Cecchini S.; Madariaga A. 2011.“Transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”; Cuadernos de la CEPAL 95; 2011
- (21) PeixottoAvila M. 2013. “El programa Bolsa Familia y la pobreza en Brasil: mucho más que números a considerar”; Rev. Sociedad & Equidad nro 5; enero 2013

- (22) Rasella D.; Aquino R.; Santos C.; Paes Sousa R.; Barreto M. 2013. "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities"; Lancet, 2013, 382:57-64
- (23) ¿Está dando buenos resultados PROGRESA? Informe de los resultados de una evaluación del IFPRI; disponible en: [http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/skoufias\\_resulta.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/skoufias_resulta.pdf)
- (24) Veras Soares F.; Perez Ribas R.; Gurreiro Osorio R. 2007. "Evaluating the Impact of Brazil's BolsaFamília: "Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective" International Poverty Centre, 2007, disponible en <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCEvaluationNote1.pdf>
- (25) Calzada, Julio y Rossi, Guillermo. 2015. "¿Cuál es el costo fiscal de eliminar los derechos de exportación al campo?" Boletín Informativo Semanal, Bolsa de Comercio de Rosario, N° 1706. 8 de Mayo de 2015.
- (26) "The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials". OECD Publishing, 2010.
- (27) Marcos Gallacher & Daniel Lema, 2014. "Argentine Agricultural Policy: Producer and Consumer Support. Estimates 2007-2012," CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo. 554, Universidad del CEMA.
- (28) Juan Llach. 2015. Demanda Mundial de Alimentos 2015-2025. Oportunidades y desafíos. XXIII Seminario Anual Fundación Producir Conservando. Disponible en: <http://producirconservando.org.ar/fundacion/trabajos-y-proyectos/detalle/index.php?id=20c>
- (29) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura .2015. Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>