

Seguridad Alimentaria y Nutricional y Políticas Públicas

El caso argentino 2001-2007

Lic. Sergio Britos¹ , Lic. Ramiro Costa²

RESUMEN

Argentina padeció en 2001 y 2002 la peor crisis económica de su historia, reflejada en la extensión de la pobreza (más del 50% de la población), el aumento sostenido en el precio de los alimentos básicos y en manifestaciones de inseguridad alimentaria y hambre en vastos sectores de la sociedad.

En el contexto de experiencias locales poco institucionalizadas (comedores comunitarios y redes solidarias de suministro de alimentos), y tras superado el peor momento de la crisis, en 2003 se iniciaron dos ejes de discusión acerca de las estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): la reconversión de programas hacia modalidades de transferencia de ingreso -condicionadas o no- y la evidencia de que ciertas deficiencias nutricionales y el sobrepeso -no el hambre agudo- eran las principales alteraciones en la SAN. Esto fue más tarde comprobado por los resultados de la primera Encuesta Nacional de Nutrición (2005).

Por otra parte, la devaluación de la moneda argentina en el año 2002 implicó un profundo cambio en la política económica y en las condiciones de SAN. Los efectos de aquellos cambios generaron tensiones tanto en la oferta como en la demanda de alimentos afectando la estructura de consumo de sectores pobres.

En este escenario las autoridades adoptaron políticas de regulación de precios y oferta de alimentos que incidieron en la SAN. Entre las principales medidas se encuentran la instauración de Derechos de Exportación, la vigencia de restricciones cuantitativas a la exportación, y la intervención de ciertos mercados en los cuales se acordaron precios máximos de comercialización.

Dichas medidas generaron relevantes efectos redistributivos provocando, a su vez, una pérdida económica neta para el país. Resultado que el Gobierno justificó en la necesidad de contener los precios de la Canasta Básica Alimentaria.

¹ Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, Universidad de Buenos Aires, sbritos@nutrinform.com.ar

² Bolsa de Cereales, rcosta@bc.org.ar

El trabajo de investigación demuestra que dicho objetivo no fue alcanzado al tiempo que ocasionó una fuerte intervención en los mercados agroindustriales afectando la eficiencia del sistema económico en su conjunto.

Sin embargo, se señala que la eliminación de las restricciones impuestas es un objetivo de política posible con resultados positivos en el incremento del empleo, y en la reducción de la pobreza y la indigencia.

El trabajo también hace una breve revisión de las estrategias de SAN en Argentina en el período 2001-2007 en el contexto epidemiológico de deficiencias nutricionales y sobrepeso y evalúa resultados alentadores acerca del impacto alimentario de un Programa Transferencia Monetaria (Tarjeta Magnética para comprar alimentos) llevado a cabo entre 2003 y 2006 y los efectos potenciales en la SAN de su ampliación a escala nacional en reemplazo de algunas políticas regulatorias del mercado de alimentos.

Palabras claves: Seguridad Alimentaria y Nutricional, Programas alimentarios, patrones alimentarios, retenciones a las exportaciones, Canasta Básica de Alimentos

ABSTRACT

Argentina suffered between 2001 and 2002 the worst economic crisis of its history. This was reflected by a peak in the poverty index (50% of the population below poverty line), the sustained increase of basic food prices, and hunger manifestations in many sectors of the population.

In the context of poor institutionalized local experiences, like popular food kitchens and charity food distribution network, in 2003, when economic recover started, two main issues were discussed about Food and Nutritional Security (FNS) strategies: the change of traditional food programmes into monetary transfers schemes -conditioned or not- to the poorest part of the population and the evidence that nutritional deficiencies and overweight -and not hunger- where the main food insecurity distortions. In 2005 the first National Food and Nutrition Survey corroborated this issues.

On the other hand, the devaluation of the local currency in 2002 produced a great change in the economic policy and in FNS conditions. As a result of such changes the distortions in food supply and demand affect poor consumption structure.

In this scenario, Argentina authorities are regulating food market. This policy is influencing food and nutritional security (FNS).

Many policies have been taking place such as export taxes, export quota and intervention of specific market where Argentinean government perform top prices of purchase, in order to maintain CPI (consumer price index) fixed.

As a result of these policies, Argentinean economy reach a sub – optimal scenario with negative redistributive effects.

This paper proves how Argentinean economy couldn't maintain CPI fixed and illustrate the result of government intervention in agro industrial market; witch damaged the whole economic system efficiency.

On the other hand, this paper reflects that if these policies were not taking place, a better scenario would be reach, with better results such as an improvement in employment and a decrease not only in poverty but also in indigence.

The article makes a brief revision of FNS strategies in Argentina between 2001-2007, focus on nutritional deficiencies and overweight. And present the results and positive food impact of a local program of Monetary Tranfers (magnetic food purchase transfer card) being implemented between 2003 and 2006 and the potential improvements in FNS conditions if such program is implemented nation-wide instead of some of the food market regulations.

Key words: Food and Nutrition Security, Food programs, Food patterns, Export tax, Basic Food Basket

1. INTRODUCCION

1.1 Perspectiva de la alimentación y manifestaciones de inseguridad alimentaría y nutricional

Argentina es un país cuya disponibilidad alimentaria registrada según Hojas de Balance (FAO) siempre ha variado entre algo más de 2850 kcal y un poco menos de 3100 kcal por habitante. Presenta una situación de holgado autoabastecimiento y un patrón alimentario similar al de algunos países desarrollados, con elevados porcentajes de calorías y proteínas de origen animal debido al alto consumo de carnes, en especial vacuna, y de lácteos.

Sin embargo y a pesar de indicadores alimentarios alentadores, la historia de los últimos 20 años, con la excepción de los últimos dos, ha estado signada por el paradigma de la desnutrición, en particular en la infancia.

Dicha realidad promedio esconde datos de interés. Por ejemplo, en los sectores pobres la alimentación es monótona, y si bien el consumo aparente de energía a nivel de hogares -medido a través de encuestas de gasto y en términos de la unidad adulto equivalente- es superior al requerimiento, la ingesta (aparente) de calcio y vitamina C y de hierro en el caso de hogares con niños pequeños es inferior a las recomendaciones de FAO o de IOM (2001).

Algunos estudios con indicadores dietéticos o bioquímicos corroboran el escenario de carencias nutricionales -hierro en niños menores de 2 años y mujeres en edad fértil-, vitamina C, calcio y en menor medida vitamina A, pero en todos los casos, con adecuación suficiente de energía.

Dicha monotonía alimentaria se traduce en dietas de densidad de nutrientes inferior a la recomendable que, sin embargo, no se corresponde con prevalencias de bajas ingestas de nutrientes en la misma magnitud, sino más bien con un exceso en la ingesta de energía. Se consume mucha comida -muchas calorías- pero proveniente de alimentos de baja concentración de nutrientes.

Lo anterior tuvo su reflejo en la primera Encuesta Nacional de Nutrición en Argentina realizada en 2004-2005 (ENNyS) sobre población de niños menores de 6 años. Una síntesis de los resultados relevantes se observan en el cuadro 1.

Cuadro 1: Prevalencias de situaciones de anormalidad a nivel nacional en las dimensiones antropométrica, alimentaria y bioquímica (en porcentajes)

	Antropometría	Ingesta insuficiente de nutrientes		Déficit bioquímico	
	6 meses a 5 años	< 2 años	2 a 5 años	< 2 años	2 a 5 años
Desnutrición aguda	1,2				
Acortamiento	8,2				
Obesidad	9,8				
Hierro		20	3	34	9
Calcio		28	45		
Vit A		12	27		14
Zinc		24	4		
Vit C		57	40		
Vit B1		8	2		
Vit B2		6	1,5		

Niacina		23	5,5		
Vit D (solo Patagonia)				23 (déficit + insuficiencia)	

Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), 2006, Ministerio de Salud

Del cuadro se desprende que la obesidad y el retraso crónico de crecimiento resultaron las principales manifestaciones de malnutrición. Cuando al diagnóstico de obesidad se suma el de sobrepeso, la cifra supera la tercera parte de la población de niños menores de 6 años y alcanza prácticamente al 50% de las mujeres adultas, según el mismo estudio.

El exceso en la ingesta de energía (datos de la ENNyS y otros estudios en niños mayores de 6 años) es claramente un evento más frecuente que el déficit, mientras que algunas carencias -hierro en niños pequeños- y calcio, vitamina C y A se verifican de manera transversal en los distintos sectores sociales, aunque con prevalencias superiores en los niños de hogares pobres.

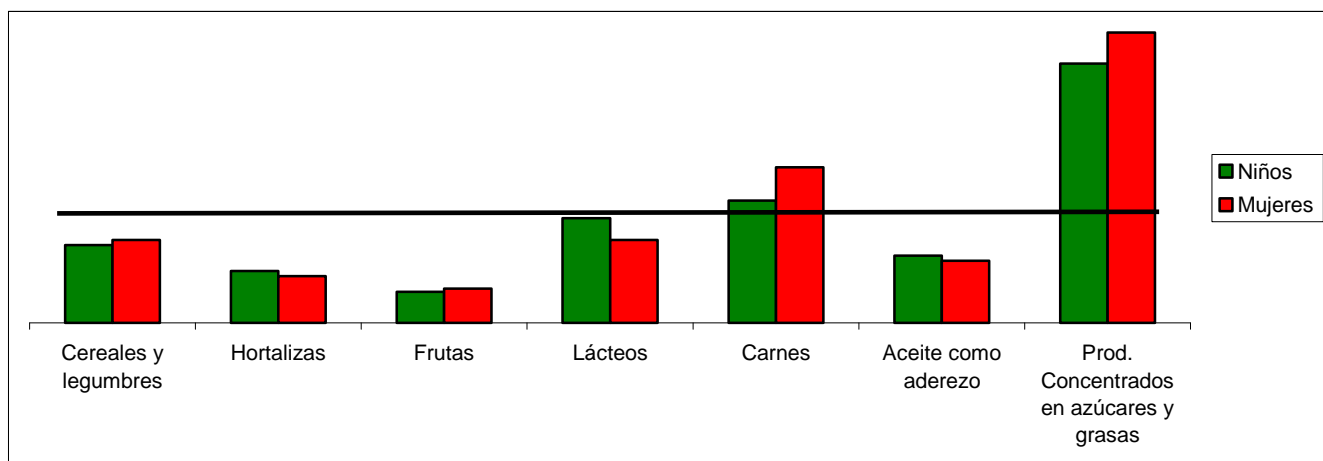
La síntesis de todos estos antecedentes, que reúnen información de indicadores macroalimentarios (hojas de balance) y de encuestas de hogares y mediciones directas en individuos reflejan una situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional caracterizada por la doble ocurrencia de situaciones de exceso y carencias en algunos pocos nutrientes. Parece claro que las Políticas Públicas sobre Seguridad Alimentaria Nutricional requieren respuestas diferentes a la de un escenario de hambre y desnutrición aguda.

El análisis del patrón alimentario complementa la visión del problema, en tanto pone el foco en los grupos de alimentos y productos que se consumen en mayor o menor proporcionalidad respecto de una dieta o patrón estándar.

El gráfico 1 ilustra la medida en que cada grupo de alimentos excede o es insuficiente respecto del estándar representado por la línea horizontal. La medida de comparación es el porcentaje de las kcal totales de cada grupo de alimentos en relación al porcentaje en una dieta saludable de acuerdo con las pautas de las Guías Alimentarias de Argentina y las Guías Dietéticas Americanas -2005- ajustadas a alimentos y porciones locales.

Los datos corresponden al patrón alimentario infantil y el de mujeres (proporción de kcal por grupo de alimentos) y son una medida aproximada de la dieta hogareña promedio.

Gráfico 1: Kilocalorías en exceso o déficit de cada grupo de alimentos en relación con un Patrón Alimentario estándar



Fuente: elaboración propia en base a resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición

Los resultados reflejan un patrón alimentario caracterizado por excedente de carnes y productos concentrados en azúcares y grasas y déficit en hortalizas, frutas y aceites vegetales (como aderezo). Los lácteos se consumen en forma decreciente conforme avanza la edad. Y si bien el promedio de hogares tiene un consumo de cereales (como proporción de calorías sobre el total) más bajo que el propuesto por las Guías Alimentarias, en hogares pobres resulta más elevado que el estándar.

El patrón alimentario descrito es consistente con el escenario de excedente en energía y ciertos déficits de nutrientes hallado a través de las mismas encuestas. También la visión del patrón alimentario abona la idea de Políticas Públicas diferentes a las que requirieren otras manifestaciones de inseguridad alimentaria.

1.2 Análisis de la situación económica

Los datos de la situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional tienen directa relación con la situación económica del país, en particular con el desarrollo de las distintas variables socioeconómicas que afectan el ingreso real de las familias generando incentivos diferenciales para el consumo de los distintos grupos de alimentos.

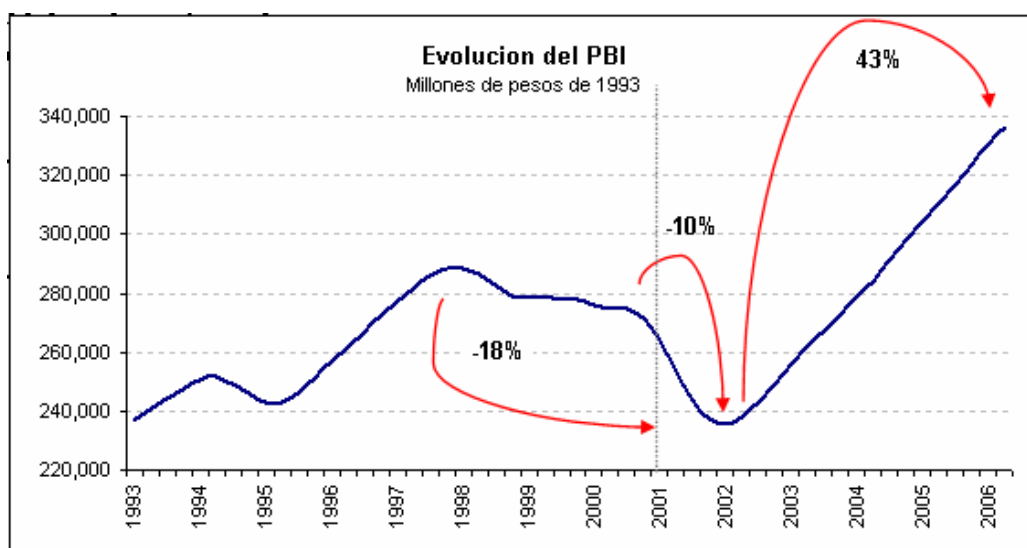
Desde una perspectiva económica, el tercer milenio recibió a la Argentina en vísperas de su peor crisis. Tras tres años de recesión económica, la crisis dio fin al régimen monetario que marcó las reglas de juego durante 10 años.

La crisis económica fue acompañada por un profundo deterioro institucional que entre otras situaciones permitió que se sucedieran cinco presidentes en sólo diez días, el default de la deuda externa, el “corralito”, el “corralón” (restricción a la extracción de

dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorro) y el descrédito generalizado de las instituciones políticas, entre otras situaciones de alto impacto social y económico.

A partir de ese momento, y luego de un proceso masivo de quiebre de contratos, el PBI descendió un 10%, acumulando una caída de 18% desde el anterior pico de 1998 (gráfico 2). Mientras tanto se produjo un ajuste violento de las variables nominales. El tipo de cambio nominal llegó a cuadruplicarse en los tres primeros trimestres del 2002, y la inflación minorista llegó a superar el 50% en pocos meses.

Gráfico 2: Evolución del PBI



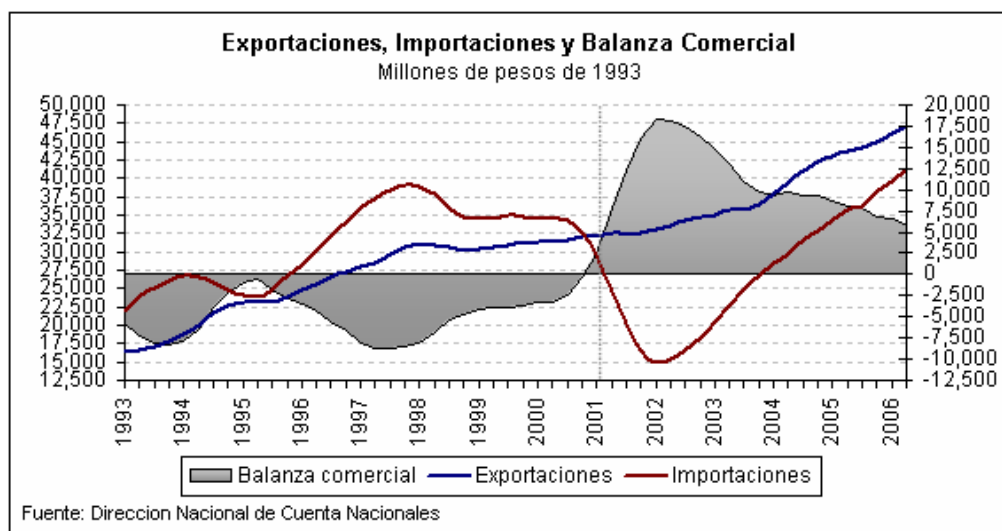
Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Tras 18 trimestres consecutivos de caída, en el primer trimestre de 2003 el PBI resultó ligeramente mayor al inmediato anterior y la inflación marcó en Enero, por primera vez desde el fin de la convertibilidad, un valor inferior al de la última medición. Por su parte, el tipo de cambio nominal que se había mantenido en el orden de \$ 3,50 entre Mayo y Septiembre de 2002, comenzó a dar señales de una tendencia decreciente, alcanzando un escenario de \$ 3,00 por dólar.

El comercio exterior también comenzó a generar resultados auspiciosos. Por un lado el marcado descenso de las importaciones producto de la caída de la actividad económica,

y, por el otro, el repunte de las exportaciones, permitieron alcanzar un balance comercial con resultado fuertemente positivo (gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución de la Balanza Comercial

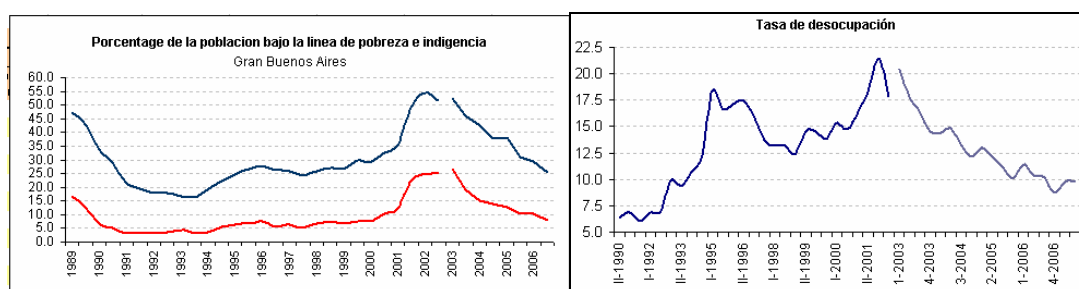


Empujado por un incipiente proceso de sustitución de importaciones, un suave pero constante crecimiento de las exportaciones y un exceso de capacidad instalada inutilizada y mano de obra desempleada, comenzó el período de recuperación de la economía, que continúa hasta la actualidad.

En el plano de los indicadores sociales, y luego de haber llegado a una situación sin precedentes para la historia argentina, comenzó también un proceso de recuperación. La desocupación, desde su máximo de 22% de la Población Económicamente Activa (PEA), descendió sensiblemente hasta llegar en la actualidad a valores inferiores a los dos dígitos, condición que no se registraba desde 1993.

Por su parte, la pobreza³ que llegó en su peor momento a afectar al 50% de la población argentina, 20 puntos de los cuales surgieron con la crisis y colapso de 2001 y 2002, cambió su tendencia y comenzó a descender hasta ubicarse en la mitad de aquel valor a inicios de 2007. La indigencia, o sea aquellas personas que no logran percibir un ingreso equivalente al costo de la canasta básica alimentaria, descendió desde su máximo de 20% a algo menos de 10% de la población total en la actualidad.

Gráfico 4: Evolución de indicadores sociales (% de la población)⁴



Fuente: INDEC

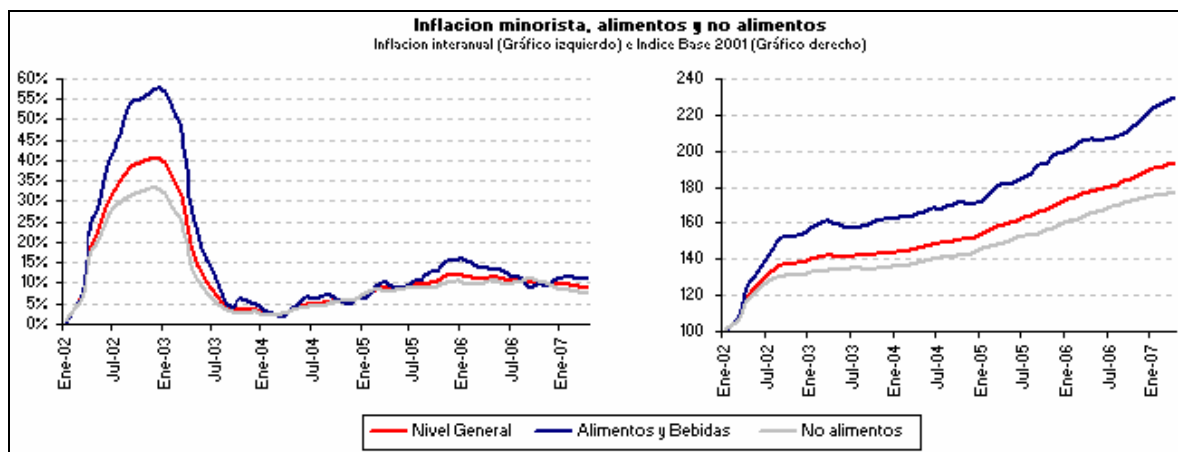
A medida que la economía comenzó a transitar por este ciclo económico positivo con mejoría de los indicadores sociales (baja del desempleo, pobreza e indigencia), lentamente comenzó a registrarse un incremento de los precios (tanto minoristas como mayoristas). Este nuevo contexto de inflación creciente comenzó a deteriorar las mejoras sociales registradas ya que provocaba el incremento de la Canasta Básica de Alimentos.

Como se señala en los gráficos siguientes el incremento de precios del rubro alimentos y bebidas superó a la suba de precios registrada en los restantes rubros.

³ El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC). A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la CBT; para el caso de la indigencia, la proporción cuyo ingreso no superan la CBA.

⁴ A partir del 2003, el INDEC realizó un proceso de reformulación integral de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) con el objetivo de reelaborar las metodologías conceptuales y operativas de la medición. La tradicional encuesta puntual, difundida dos veces al año (mayo y octubre), fue suplantada por una encuesta continua de carácter trimestral. El relevamiento se efectúa en los principales 28 aglomerados urbanos del país, presentándose información con carácter trimestral por regiones y por aglomerados con población con 500 mil habitantes o superior y, semestral en la que se agregan los aglomerados con menos de 500 mil habitantes.

Gráfico 5: Inflación minorista, alimentos y no alimentos



Fuente: INDEC

De este modo, los alimentos y bebidas, que representan el 31% del consumo promedio⁵ de las familias, muestran un aumento de los precios sensiblemente superior al de los otros bienes y servicios considerados. La relación entre ambas categorías llegó a un pico de 2 a 1 en Diciembre de 2002 y se mantuvo mayor a la unidad para casi todo el periodo bajo análisis.

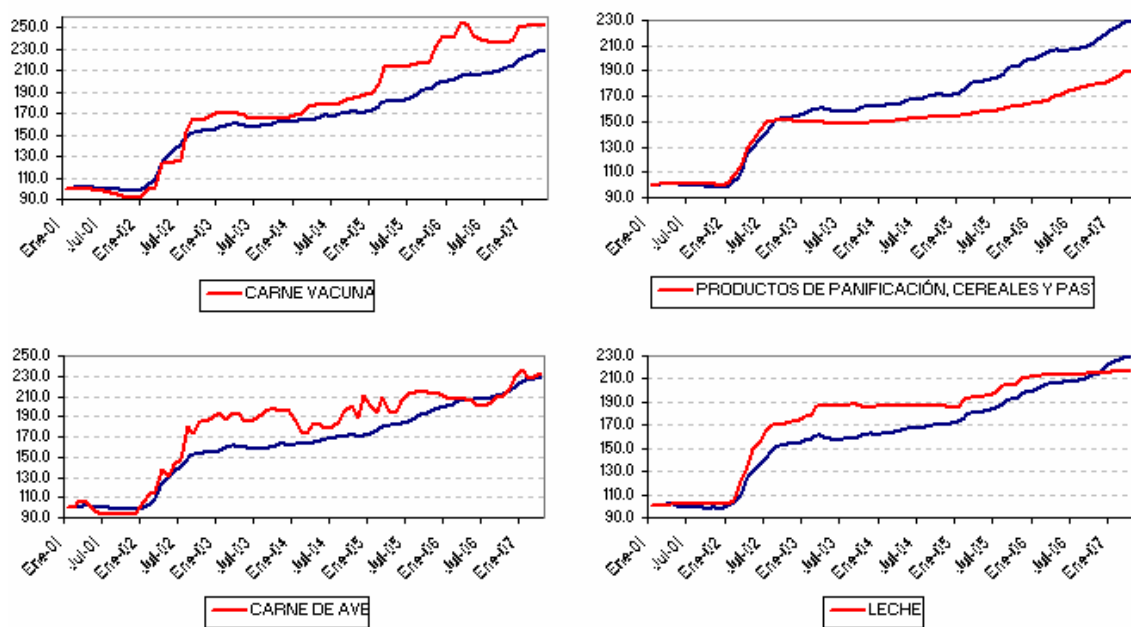
Pero nuevamente el agrupamiento de los alimentos en un único índice impide ver la compleja dinámica de la relación de precios relativos entre los distintos productos. El efecto sustitución que se origina cuando cambian los precios relativos entre alimentos puede tener su reflejo en un empeoramiento del patrón alimentario de los hogares, si, como sucedió en los últimos años, los precios de algunos alimentos de mejor calidad nutricional aumentan más que el resto. Como ya se comentó en el gráfico 1, los

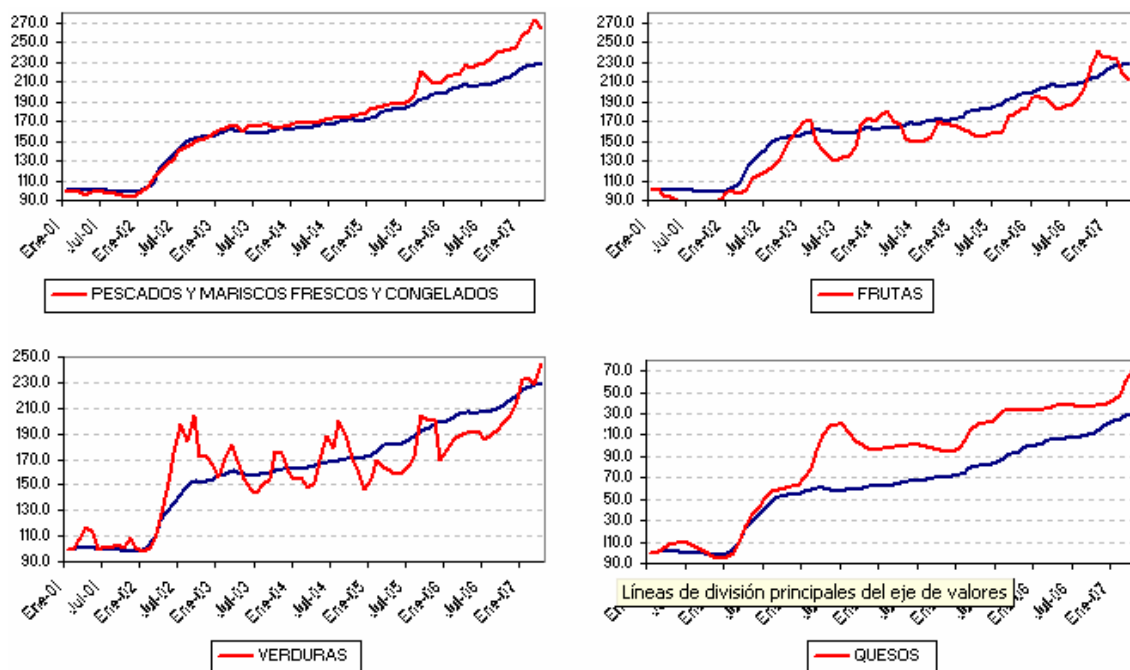
⁵ Según ponderaciones del Índice de Precios del Consumidor (IPC)

alimentos más deficitarios en el patrón alimentario de los hogares pobres son los de mayor densidad (calidad) nutricional.

El siguiente gráfico resume la evolución de 8 grupos de alimentos (que cubren, en su conjunto, el 50% de la ponderación de Alimentos y Bebidas), respecto al promedio de alimentos.

Gráfico 6: Índice de Precios de rubros seleccionados de alimentos y evolución del Índice de Precios de Alimentos (Base 2001 = 100)





Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC

En primer lugar puede destacarse el comportamiento de la carne vacuna, los quesos y, hacia el final de la serie, pescados y mariscos, con aumentos de precios superiores a la media. La leche y la carne de ave, en segundo lugar, mostraban mayores aumentos desde el 2001, convergiendo finalmente hacia el promedio. Frutas y verduras muestran la amplia volatilidad asociada generalmente a este tipo de alimentos, con un precio promedio que oscila alrededor de la media.

Por último, los precios de alimentos derivados de los cereales, como productos de panadería, farináceos o harinas, de alto consumo en hogares pobres, muestran una evolución claramente inferior al resto de los alimentos.

Como síntesis, la evolución de los precios de algunos alimentos de mejor densidad de nutrientes -calidad- ha superado el crecimiento promedio del conjunto de alimentos. Tan es así que a valores del último trimestre de 2006, el costo de una canasta básica alimentaria ajustada según criterios de dieta saludable superó en 40% el de la canasta básica de alimentos oficial con que se mide pobreza.

1.3 Perspectiva de los Programas explícitos de Seguridad Alimentaria y Nutricional

En los 24 años transcurridos desde el retorno democrático en Argentina las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional se focalizaron en la resolución del problema del acceso a la comida. Cierta punto de inflexión ocurrió a partir de 2002, momento en que luego de varios estudios sobre prevalencia de anemia por deficiencia de hierro el Ministerio de Salud impulsó una legislación (Ley 25459) que establece la fortificación de la leche distribuida a través de Programas Alimentarios Nacionales. La fortificación de la leche del Programa Materno-Infantil significó un quiebre de las políticas con foco en la desnutrición aguda y por primera vez un programa alimentario migró desde la distribución genérica de alimentos o comida a una modalidad de intervención nutricional.

Los programas alimentarios que se sucedieron desde 1983 -y que aún hoy constituyen parte principal de la matriz de asistencia social-alimentaria- siguieron dos formatos típicos: distribución de alimentos para consumo en el hogar (cajas o bolsas de productos) y diversas modalidades de comedores: comunitarios, infantiles o escolares. Cada uno de estos programas fue identificado con diferentes nombres en cada gestión de gobierno (PAN, PRANI, PEA, UNIDOS, ASOMA, etc.) pero sin verificar cambios sustanciales en su desenvolvimiento.

Operativamente, el Gobierno Federal transfiere fondos presupuestarios a las provincias y delega en éstas la gestión de adquisición y logística de entrega de alimentos, o bien la gestión de los comedores de diferentes tipos. Cada provincia, dependiendo de sus posibilidades presupuestarias, complementa o no el aporte federal. En la práctica, con excepción de algunas pocas provincias (Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Neuquén) en la mayoría de las jurisdicciones la política alimentaria es fuertemente dependiente de los fondos federales. Sin embargo, independientemente de esta situación los mecanismos de supervisión y control y la evaluación de resultados han sido históricamente débiles.

Otro inconveniente de los programas es que los beneficiarios son hogares o familias pobres que no suelen ser identificados por normas estrictas de selección sino más bien por atributos de territorialidad y criterios laxos o discrecionales de admisión.

En Argentina también existen programas iniciados o sostenidos por organizaciones sociales u organismos no gubernamentales que si bien no forman parte explícita de las políticas públicas, han constituido una parte sustancial de la matriz de asistencia social alimentaria, especialmente en los picos de las sucesivas crisis socioeconómicas de Argentina. Estos programas generalmente se expresan a través de comedores comunitarios que suelen iniciarse de manera espontánea y en algún momento empiezan

a recibir subsidios del Estado que cubren parcialmente sus gastos de adquisición de alimentos.

A manera de síntesis, las políticas públicas explícitas en Seguridad Alimentaria y Nutricional vigentes entre 1983 y 2001 puede representarse como la suma de tres grandes componentes: los programas de distribución de cajas o bolsas de alimentos a familias, los comedores comunitarios (gran parte de ellos pertenecientes a organizaciones barriales o comunitarias) y los comedores escolares. Un cuarto programa -de menor envergadura presupuestaria pero de mejor diseño nutricional- es el Materno-Infantil. Los tres primeros son políticas dependientes de la autoridad social (Ministerio nacional y provinciales de Desarrollo Social) y el último del Ministerio de Salud de la Nación.

Luego de la crisis de 2001 y en especial luego de la devaluación de enero de 2002, las políticas alimentarias clásicas se mostraron insuficientes para contener el deterioro de las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en particular el acceso a alimentos de calidad.

El Gobierno interino de aquel entonces multiplicó los fondos presupuestarios destinados a la matriz de asistencia social-alimentaria a través de un programa con nuevo nombre pero similar formato y contenidos: el Programa de “Emergencia Alimentaria” (PEA).

Sin embargo la innovación más importante fue la implementación -a partir de abril de 2002- del Plan “Jefas y Jefes de Hogar”, un programa de transferencia condicionada de ingresos a familias pobres con jefe desocupado, seleccionadas sobre la base de una declaración jurada. El programa consiste en la distribución mensual de un subsidio económico de \$ 150 en efectivo y el jefe de hogar, cuya situación de desocupación era el requisito de admisión al Plan debía comprometer cuatro horas diarias a una contraprestación laboral en su municipio de residencia.

El Plan no exigía ninguna contraprestación en términos de control de salud de los niños o asistencia a la escuela, como otros programas similares en la región. Más aún, el Plan fue objeto de numerosas críticas a lo largo de su existencia (todavía vigente) por la laxitud con que las autoridades administraron la contraprestación laboral.

En mayo de 2003 y luego de meses de discusión -bajo el paradigma de la crisis, el hambre y la desnutrición- se sanciona la Ley 25724, de creación del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), también conocido por su nombre “Hambre más urgente”.

El PNSA es el último exponente de políticas públicas alimentarias que propone la articulación de los diferentes programas nacionales existentes: PEA (distribución de alimentos), FOPAR (asistencia a comedores comunitarios), comedores escolares, ProHuerta (huertas familiares y escolares) y Programa Materno-Infantil. Para ello promueve la confección de una Base Única de Beneficiarios de Programas Alimentarios, un modelo de transferencia más ordenado de fondos a las provincias (que contemple tanto los fondos para los programas regulares como otros destinados a proyectos específicos propuestos por cada jurisdicción) y el fortalecimiento de las instancias de capacitación, asistencia técnica y supervisión por parte del Gobierno Federal.

Transcurridos cuatro años desde su implementación, aún no se ha realizado ninguna evaluación de resultados del PNSA y los cambios más sustanciales que se verificaron en la matriz de asistencia social-alimentaria están dados por una percepción -no sustentada por ninguna evaluación- de mayor articulación y seguimiento de los programas alimentarios provinciales, un mayor protagonismo de la autoridad central, vinculado con un menor grado de autonomía presupuestaria en las jurisdicciones y la irrupción de un nuevo formato de programa alimentario: las transferencias -mayormente no condicionadas- de ingreso monetario a las familias beneficiarias bajo la forma de tickets o tarjetas electrónicas para la compra de alimentos.

Esta modalidad, inexistente antes de 2003, hoy representa una fracción marginal pero creciente del presupuesto destinado por el Gobierno Federal en el marco del PNSA.

2. OBJETIVO

El Objetivo del trabajo es el análisis de algunas dimensiones de las políticas públicas relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el período 2001-2007 en Argentina; el impacto alimentario de un Programa local de transferencia monetaria llevado a cabo entre 2003 y 2006 y el análisis de beneficios potenciales de su ampliación como reemplazo de otros formatos de programas y de medidas de intervención en el mercado de alimentos en vigencia en Argentina en los últimos años. Esta propuesta está alineada con la tendencia hacia formatos de transferencia monetaria insinuada por el PNSA.

3. ASPECTOS METODOLOGICOS

3.1 Análisis de Programas Alimentarios

El análisis de los programas alimentarios tradicionales se focalizó en una de las dos modalidades más extendidas desde 1983: la distribución de cajas de alimentos. Para esto se utilizaron los resultados de una evaluación de programas realizada en 1998 (en las provincias de Catamarca, Chubut y Jujuy) y se actualizó información sobre la base de entrevistas a técnicos y profesionales de opinión calificada en las mismas y en otras provincias, a fin de cuantificar la composición típica de cajas de alimentos y su frecuencia efectiva de recepción. Se comparó la composición de las cajas con el patrón de deficiencias nutricionales de hogares pobres y los excedentes o déficits del patrón alimentario, que se describen en el punto 3.2.

En segundo lugar, se analizó el impacto alimentario de un Programa local de transferencia monetaria a través de una encuesta a hogares beneficiarios en el municipio de Campana (provincia de Buenos Aires) quienes recibieron regularmente una tarjeta electrónica para comprar alimentos durante tres años (2003-2006). El monto mensual de la Tarjeta era de \$ 30 (equivalente a U\$S 10) por familia, de valor similar al costo implícito para los hogares de comprar los alimentos que componen una caja típica. Las familias podían utilizar la tarjeta sólo para comprar alimentos -con excepción de bebidas alcohólicas- y productos básicos de limpieza. En 121 familias (25% del total de beneficiarios) se indagó (por medio de un formulario aplicado por un nutricionista) la recepción de diferentes programas alimentarios y la frecuencia de compra de alimentos. Ambos registros se volcaron a una planilla de cálculo a la que se agregaron los alimentos adquiridos con la tarjeta alimentaria, de acuerdo con los registros electrónicos del (único) supermercado en el que las familias utilizaban el dispositivo de compra. Los consumos alimentarios por recepción de alimentos de programas fueron comparados con el patrón de deficiencias nutricionales y los excedentes o déficits del patrón alimentario, según se describe a continuación.

3.2 Patrón de deficiencias de la dieta y excedentes o déficits del patrón alimentario

Para definir el patrón de deficiencias nutricionales se analizaron los consumos aparentes (compras) de hogares de los primeros tres deciles de ingresos (los más pobres)

registrados por la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares del período 1996/97 (última encuesta con datos procesados sobre cantidades físicas de alimentos comprados por los hogares). Los consumos alimentarios fueron traducidos a valores de energía y nutrientes y como *indicador de deficiencias de la calidad de la dieta se consideró la razón entre la densidad de nutrientes (relación nutriente / calorías) observada (en la encuesta) y la densidad estándar (misma relación tomando como base las recomendaciones de nutrientes de FAO y IOM 2001). La unidad de referencia fue el hogar expresado como adulto equivalente.*

Los resultados de estos cálculos indican que los hogares pobres presentan exceso en el consumo calórico con relación al requerimiento y en términos de densidad de nutrientes su dieta es de baja calidad (razón entre densidad nutricional observada / estándar inferior a la unidad) en calcio y vitamina C y en menor medida en vitamina A y hierro.

Los excedentes o déficits del patrón alimentario de hogares pobres se calcularon sobre la base de la misma referencia anterior (Encuesta de Hogares) y la muestra de 121 familias del estudio en Campana. *Se contrastó el patrón alimentario observado (definido como el origen de las kilocalorías -como porcentaje del total- aportadas por cada grupo de alimentos: cereales y legumbres, pan, hortalizas, frutas, lácteos, carnes, aceites vegetales, grasas y azúcares) con el patrón estándar propuesto en las Guías Alimentarias de Argentina.*

Los resultados indican que los hogares pobres tienen un patrón alimentario caracterizado por excedentes de cereales, pan y productos concentrados en azúcares y grasas y déficit en hortalizas, frutas, lácteos y aceites vegetales (como aderezo). Estos datos son similares al análisis de los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición (gráfico 1 en sección 1.1).

Ambos resultados (deficiencias de la dieta y excedentes y déficits del patrón alimentario) son consistentes con una dieta con exceso de aporte energético y de baja calidad por monotonía en su composición, con exceso de alimentos concentrados en hidratos de carbono complejos (cereales, pan), azúcares simples y grasas de origen animal y déficit en algunos nutrientes (calcio, vitamina C y A) a causa del bajo consumo de hortalizas, frutas y lácteos.

A su vez, este escenario es consistente con la mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en relación con la desnutrición en población infantil, general y pobre.

4. RESULTADOS

4.1 Análisis de la modalidad Distribución de cajas de alimentos

La revisión de composición de cajas de alimentos y su traducción a valores de energía y nutrientes se presenta en el cuadro 2 bajo tres escenarios de valor nutricional: el que las autoridades declaran teóricamente sobre la base de una entrega mensual y el que se observa cuando se considera la frecuencia efectiva de reparto de cajas observada en las provincias.

La diferencia radica en demoras en las transferencias de fondos del Gobierno Federal, muchas veces generadas en las propias provincias por defectos administrativos en las rendiciones de cuentas de transferencias previas. Una vez ejecutada la transferencia, los alimentos se adquieren por licitación o concursos de precios, procedimientos administrativos complejos que raramente se completan en un mes. Una vez realizada la adquisición, los alimentos deben ser embalados y distribuidos a lugares a veces muy distantes de los depósitos, todo lo cual se traduce en que las cajas son recibidas por los beneficiarios cada 45 o 60 días.

De esta manera, el valor nutricional mensual declarado por las autoridades centrales se diluye en no más de 7 u 8 entregas anuales.

Cuadro 2: Aporte de cajas de alimentos comparado con las recomendaciones diarias de ingesta de hogares en condiciones de pobreza y según diferentes frecuencias de recepción (% de la recomendación)

	Aporte según pautas programáticas de composición de cajas de alimentos			Aporte efectivo según encuesta (121 familias)
	Aporte teórico (12 entregas anuales)	Aporte con 8 entregas anuales	Aporte con 7 entregas anuales	
Kilocalorías	18	12	10	9,5
Proteínas	14	7	8	8
Calcio	10	6,5	5,5	4
Hierro	8	5,5	5	5
Vitamina A	5	3,5	3	5
Vitamina C	2	1,5	1	1,5

Fuente: elaboración propia

Del cuadro se desprende cierta lógica -consistente con sus posibilidades logísticas- de los programas basados en distribución de cajas por focalizar en el acceso a la comida por sobre mejorar cualitativamente la dieta de sus beneficiarios. Este comentario se funda en que *la cobertura calórica es mayor que la de nutrientes deficitarios en la población pobre.*

En relación con la calidad o densidad nutricional del conjunto de alimentos que componen las cajas distribuidas, *la misma es insuficiente (razón densidad observada / estándar menor a uno) respecto en los cuatro nutrientes deficitarios (calcio, hierro y vitaminas A y C).*

La composición de las cajas de alimentos es bastante homogénea, a base de cereales (harina de trigo, fideos, arroz), legumbres (soja o lentejas), azúcar, aceite y -con mucha variación- leche en polvo. La comparación de esta composición con los excedentes y déficits del patrón alimentario indica un *bajo grado de complementariedad en tanto se agregan alimentos similares a los excedentes y muy poco de los deficitarios (excepto cuando la caja contiene leche).*

4.2 Impacto alimentario de un Programa local de transferencia monetaria

El impacto del Programa (experiencia piloto) de transferencia monetaria por medio de una tarjeta electrónica de compra de alimentos se realizó en dos momentos. En 2003 sólo se limitó al análisis de los tickets electrónicos (registro de compras) de las familias beneficiarias (400) durante un período de 12 meses (julio 2002-junio 2003). Más tarde, en 2004, se realizó la encuesta a 121 familias mencionada más arriba, con información detallada de su frecuencia de compra y de recepción gratuita (un 25% de la muestra de familias también recibía cajas de alimentos) de alimentos a los que se agregó una vez más el registro de los tickets electrónicos, correspondientes a los meses de abril a julio de 2004.

Los resultados se observan en el cuadro 3 y se expresan como porcentaje de la recomendación de ingesta diaria de energía y nutrientes proveniente de diferentes fuentes de aprovisionamiento.

Cuadro 3: Aporte de diferentes fuentes de aprovisionamiento de alimentos a las recomendaciones diarias de ingesta de hogares beneficiarios de un Programa de Tarjeta para compra de alimentos (% de la recomendación)

	Compra familiar (excluido Tarjeta)	Tarjeta Alimentaria	Caja de Alimentos
Kilocalorías	57	9	9,5
Proteínas	91	11	8
Hierro	95	12	5
Calcio	13	5	4
Vitamina C	50	7	1,5
Vitamina A	28	25	5

Fuente: elaboración propia

A los datos del cuadro 3 debe agregarse el hecho que, dada la regularidad de la modalidad Tarjeta Magnética Alimentaria (cada 1er día hábil de mes las mismas se recargaban con el monto de \$ 30) en comparación con la frecuencia -entre 45 y 60 días- con que familias beneficiarias recibían la modalidad caja (por parte del municipio de Campana), *los aportes (porcentaje de energía y nutrientes) de aquella fueron mayores que la modalidad Cajas en la alimentación global de las familias. Y el aporte comparativo fue mayor en nutrientes que en energía.*

La composición de las compras de alimentos por medio de la Tarjeta Alimentaria es más diversificada que la composición de las cajas. A diferencia de estas y por obvias cuestiones logísticas, el patrón de compras a través de tarjetas permitió la inclusión de carnes (11% de las calorías), otros lácteos además de leche (3%), hortalizas y frutas (3%) y una mayor diversificación de cereales (más compras de arroz y fideos de mejor calidad).

Es posible que parte de la diferencia en el perfil de compras pueda atribuirse a que las familias recibían otros alimentos por parte de otros programas. Sin embargo, la recepción de otros beneficios alimentarios diferentes de la tarjeta alimentaria fue muy irregular en el período analizado.

4.3 Análisis de las medidas de intervención en los mercados

Argentina produce, consume y exporta alimentos. Como los alimentos son un importante componente de la estructura de gastos de los hogares, su aumento de precios repercute negativamente sobre los ingresos de las familias. Allí radica el interés de todo gobierno por mantener bajo el precio de los alimentos. Lo anterior implica que al evaluar las bondades de los altos precios de los commodities agropecuarios no debe dejarse de lado el estudio del impacto en el salario real de la población, en la pobreza y en la indigencia. Existe por lo tanto un claro conflicto entre los distintos actores en la

cadena de valor de los alimentos ya que, por ejemplo, cotizaciones altas permiten el incremento en la oferta por su efecto positivo en la inversión y la incorporación de nuevas tecnologías pero, a la vez, impactan negativamente, al menos en un primer análisis, sobre los consumidores finales.

El anterior ciclo conflictivo conlleva en muchos casos a un intento por parte de los gobiernos de disminuir los precios de los commodities vía impuestos. En el caso reciente argentino se han aplicado, por ejemplo, tanto Derechos de Exportación (conocidos como retenciones), así como también restricciones cuantitativas (cierre de registro de exportaciones, cuotas, etc.).

La historia económica argentina da cuenta de largos períodos donde se han llevado a cabo políticas proteccionistas y de discriminación al sector agropecuario. Sin embargo, a partir de 1991 la economía viró hacia un tipo de cambio bajo y único, la virtual desaparición de las barreras no arancelarias sobre las importaciones (licencias previas), y la disminución del arancel promedio de importación. Luego, tras la crisis de 2001/02, el país volvió a implementar medidas de corte proteccionista y todos los bienes de exportación quedaron gravados con derechos. Fue así como a partir del año 2002, la alícuota promedio teórica quedó en un 5,3% mientras que la alícuota promedio ponderada fue del 11,4%. Esta diferencia entre la teórica y la ponderada refleja que la estructura de los derechos de exportación actúa con mayor intensidad sobre los bienes que representan un mayor porcentaje sobre el total exportado. Es así como mientras la gran mayoría de los bienes exportados pagan un 5% en concepto de dicho impuesto, los vinculados a la agroindustria tributan, en promedio, más del doble, llegando al máximo de 35% para los granos de soja.

Sin embargo, este tipo de medidas afecta la rentabilidad de la producción agropecuaria por lo que termina afectando la oferta futura.

Pero lo anterior es una visión estática donde la mejora en los precios internacionales sólo mejoraría la rentabilidad agropecuaria en un contexto en que los consumidores se verían perjudicados por el alza de los alimentos, aumentando así los índices de pobreza e indigencia. Por el contrario, con un esquema impositivo que modere dicho impacto, el Estado lograría un fuerte incremento de sus ingresos vía los nuevos impuestos al tiempo que permitiendo cierta rentabilidad agropecuaria actuaría frenando el alza en los precios y mejorando los índices sociales.

En una visión dinámica de la economía, de equilibrio general, se debe considerar que los instrumentos fiscales mencionados tienen efectos negativos sobre la inversión, la

producción y las exportaciones. De ese modo afectará los ingresos de los asalariados vinculados de manera directa e indirecta con el sector agropecuario afectando sus ingresos reales y, del mismo modo, se afectará también los niveles de pobreza e indigencia. Un trabajo reciente (Nogués, Porto, 2007), ha demostrado que la eliminación de las distorsiones comentadas no sólo mejoraría la ecuación económica de las explotaciones agropecuarias sino que también permitiría disminuir la incidencia de la pobreza. Como conclusión, el trabajo mencionado afirma que los efectos generadores de mayores ingresos no son instantáneos por lo que resulta necesaria la implementación de algún subsidio complementario como los vales alimentarios para alcanzar el fin de mejorar los indicadores sociales sin desincentivar la producción ni modificar dramáticamente los precios relativos respecto de los vigentes a nivel mundial.

4.3.1 El caso de la carne vacuna

La carne vacuna es uno de los alimentos más expuesto en los últimos años a políticas públicas que afectan la demanda, la oferta y el precio. En Argentina, este producto es el bien unitario de mayor *ponderación* en el Índice de Precios al Consumidor (costo de vida), por lo que también lo es en la Canasta Básica Total (pobreza) y en la Canasta Básica Alimentaria (indigencia).

Su alta ponderación en los índices de precios se debe a que es el principal alimento de la población en su conjunto. Argentina ostenta el récord de consumo per cápita con cifras muy por encima de los países de altos ingresos. De este modo, cualquier variación de precios que afecte a este tipo de carne tendrá directa incidencia en el ingreso disponible de la población y, con ello, en los índices de pobreza e indigencia. Asimismo, luego de la producción de frutas y verduras, la producción de carnes es la segunda cadena agroindustrial en generación de empleo por lo que de acuerdo a la etapa del ciclo económico que esté recorriendo dicha cadena dependen los ingresos de un importante número de familias. De acuerdo a los datos del Censo Agropecuario del año 2002 (INDEC), los establecimientos agropecuarios (EAP) con un rodeo de hasta 200 cabezas, representaron el 62% del empleo del sector, a pesar de que solamente tenían el 16% del rodeo nacional. Dicha cifra sugiere que los establecimientos de menor tamaño son más empleo-intensivos que los de mayor escala. A su vez, del mismo censo surge que los EAPs ganaderas de menor tamaño se ubican geográficamente en aquellas regiones más pobres del país (noreste y noroeste). Por ello es dable suponer que si se lograra un

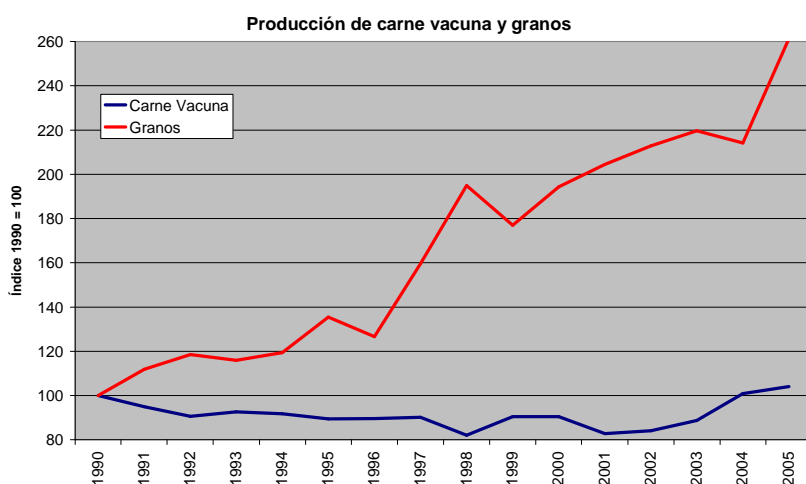
desarrollo del sector ganadero en estas regiones, permitiendo percibir las mejoras que brinda el mercado externo, muy probablemente se generarían mayores ingresos (por mejores precios del ganado y menores costos por mayor inversión en tecnología), que ayudarían a reducir la incidencia de la pobreza de esta población.

El potencial ganadero argentino ha sido estudiado por numerosos especialistas y, en todos los casos, se han hallado evidencia de la existencia de altas chances de que la cadena vacuna verifique importantes tasas de crecimiento.

Sin embargo, al momento de analizar las principales limitantes a este proceso de avance se señala la inestabilidad macroeconómica argentina, cuestiones relacionadas con el ambiente institucional (leyes, decretos y resoluciones que se van modificando de manera constante y sin un enfoque estratégico: marco jurídico débil; evasión impositiva del ganado destinado al mercado interno, fuerte fiscalización del destinado al mercado externo, etc.), descoordinación de la cadena y bajo nivel de adopción de tecnología de punta, entre otros.

Lo anterior ha provocado que la agricultura haya avanzado a un vigoroso ritmo mientras que la ganadería vacuna se mantuvo relativamente estancada (Gráfico 7). Vale destacar que el período de un ciclo ganadero completo implica cerca de tres años mientras que un ciclo agrícola implica poco más de medio año. De lo anterior se deduce que la decisión de producir carne es de mediano plazo, con toda la incertidumbre política y económica que ello conlleva en Argentina.

Gráfico 7: Producción de carne vacuna y granos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). En granos se procedió a sumar la producción de trigo, maíz,

soja y girasol, los cuales son los principales cultivos pampeanos.

A partir de la Resolución 2001/02 del Ministerio de Economía se gravó con el 10% en concepto de Derechos de Exportación a la carne vacuna. A los pocos meses de publicarse y ponerse en vigencia dicha resolución, el gobierno argentino reglamentó sucesivas reformas que incrementaron la alícuota del impuesto para determinados bienes recayendo nuevamente el mayor peso en el sector agroindustrial, tras las cuales la alícuota que grava la exportación de carne vacuna terminó en 15%.

Paralelamente a los Derechos de Exportación, la carne vacuna también registró otro tipo de intervenciones: restricciones cuantitativas sobre las exportaciones y precios sugeridos (acordados) para la comercialización en el mercado interno.

En marzo de 2006 las exportaciones de carne vacuna fueron suspendidas por un lapso de 180 días (siendo exceptuados los cortes de la cuota Hilton). Sin embargo, ante la protesta del sector productor ganadero, dicha prohibición fue reemplazada en mayo del mismo año por una cuota de exportación equivalente al 40% respecto del volumen exportado en el año anterior. Estas medidas actuaron rompiendo contratos existentes entre los exportadores de carnes y los compradores extranjeros, situación que en no pocos casos levantó protestas en los países compradores que llegaron incluso al ámbito oficial.

Como ni los derechos de exportación ni los cupos a la exportación lograron su objetivo de disminuir el ritmo de suba de los precios de la carne al consumidor argentino, el Gobierno, aplicó un control de precios sobre el Mercado de Liniers, referencia histórica de precios para todos los productores ganaderos del país. También se utilizaba esta referencia para fijar las condiciones de arrendamiento de las tierras en zonas ganaderas dando cuenta de la importancia del mercado. Con el control de precios implementado no sólo se afectó el lugar físico de concentración más importante del país el cual fijaba el precio de manera transparente para todos los actores del mercado, sino que además se afectó negativamente a toda la producción que se quedó sin su precio de referencia así como también fueron perjudicados otros eslabones de la cadena de comercialización como por ejemplo la de los consignatarios de hacienda.

Claramente, la disociación del precio interno respecto del internacional así como el cupo de exportación y la intervención en el Mercado de Liniers actuaron perjudicando a los productores ganaderos sin lograr disminuir los precios al consumidor como se esperaba. De hecho, la diferencia entre precios del consumidor y los precios pagados a

los productores se ha ido incrementando en los últimos meses, indicador de la ineficiencia del conjunto de medidas. Por otro lado, el otro efecto que ha ocasionado esta política es la de inducir a la liquidación de vientres (restringe el crecimiento del stock ganadero), por lo que se afecta la producción futura de carne profundizando el problema actual en lugar de promover una solución sustentable de mediano y largo plazo.

Gráfico 8: Relación de precios de carne vacuna consumidor/productor



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

5. DISCUSION Y RECOMENDACIONES

A diferencia de otros países de la región, Argentina atraviesa una etapa avanzada de transición nutricional, caracterizada por una disminución de las manifestaciones agudas de desnutrición, niveles moderados o bajos de carencia de nutrientes y por el contrario una tendencia creciente de sobrepeso y obesidad, ya instalados en la infancia.

Desde una perspectiva socioeconómica, en los años recientes y en este momento un porcentaje elevado (25%) de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y con dificultad para acceder económicamente a alimentos, en especial de buena calidad (densidad) nutricional.

Diferentes estudios nutricionales han hallado en hogares pobres una situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional caracterizada por cierto exceso en la ingesta global de alimentos, pero sobre la base de un patrón alimentario monótono. Ambas condiciones son consistentes con el diagnóstico nutricional de preeminencia de sobrepeso.

La crisis económica de 2001/02 impactó en el conjunto de la sociedad. Sus efectos sobre las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional estuvieron mediados por

el abrupto crecimiento de la pobreza e indigencia y por el crecimiento superior al promedio que a partir de ese momento se verificó en los precios de alimentos.

La respuesta del Gobierno se dio en dos planos, uno social-alimentario y el otro económico. En un primer momento se reforzaron los presupuestos destinados a asistencia alimentaria y se implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar como una medida directa de transferencia de ingreso a los pobres. En este plano también se incluye la sanción de la Ley 25724 (creación del PNSA).

Mientras que desde la política económica se implementaron una sucesión de medidas de intervención directa del Estado en la comercialización de alimentos bajo la intención de reducir el ritmo de la inflación, especialmente en alimentos. A continuación se presenta una lista que no pretende ser completa sino detallar los aspectos más relevantes del accionar oficial. Si bien no hay un estricto orden cronológico, resulta interesante remarcar que las medidas se han ido implementando a medida que las anteriores iban mostrando sus limitaciones.

- 1) Instauración de Derechos de Exportación a commodities y alimentos. Como la alícuota definida en sus inicios no dio el resultado esperado se decidió elevar la alícuota del impuesto.
- 2) Restricciones cuantitativas (cupos y prohibiciones) de exportación en determinados alimentos.
- 3) Acuerdos de precios con productores, integrantes de la cadena de comercialización e incluso con exportadores. Virtual intervención de los mercados concentradores de carnes y verduras y frutas
- 4) Manipulación de los registros estadísticos afectando seriamente la credibilidad del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y, con ello, la utilidad de los indicadores socioeconómicos que se calculan en el organismo.

El listado pone en evidencia las fallas incurridas para lograr frenar el ritmo de avance de la inflación llegando al punto en el cual se decide modificar la metodología de cálculo de los distintos indicadores socioeconómicos (sin anunciarlo oficialmente y sin generar una serie de empalme). Justamente por ello es que toda la estadística tratada en este trabajo de investigación -del mismo modo que otros trabajos- presenta como dato final diciembre de 2006, fecha a partir de la cual los datos del INDEC han dejado de ser confiables para el análisis de la información de Argentina.

Desde el punto de vista de las políticas explícitas de Seguridad Alimentaria y Nutricional la evidencia presentada en este trabajo ha puesto el acento en tres cuestiones

de importancia. En primer término el planteo de que las mismas deben diseñarse *desde un diagnóstico de prevalencia de sobrepeso, exceso de calorías, algunas carencias de nutrientes y monotonía alimentaria, en un contexto socioeconómico en que un 25% de población tiene problemas de acceso no a la comida en términos globales sino en especial a ciertos alimentos de buena calidad nutricional.*

En segundo lugar, la insuficiencia y direccionalidad sesgada de los programas alimentarios más tradicionales. Este trabajo ha considerado como caso particular la distribución de cajas de alimentos. Cuyo desenvolvimiento se ha visto que exacerba el exceso calórico y la monotonía alimentaria, se orienta a un problema -hambre y desnutrición aguda- prácticamente inexistente en términos estadísticos poblacionales y a la vez genera y depende de un complejo entramado logístico y burocrático que facilita filtraciones y falta de transparencia.

En este punto es importante señalar que existen otras cuestiones que no son objeto de este trabajo pero cuya mención no puede eludirse. Los programas alimentarios tradicionales -cajas de alimentos o comedores comunitarios-, en especial cuando se mantienen durante períodos prolongados, afectan de manera significativa valores como la comensalidad, la capacidad resolutive de los hogares para procurarse sus propios alimentos a la vez que genera una cultura clientelar y de dependencia en los beneficiarios.

La tercera cuestión a la que nos referimos fue la evaluación de una experiencia local basada en transferencias monetarias para comprar alimentos por medio de una tarjeta magnética. La evaluación del programa resultó auspiciosa. Las familias utilizaron la tarjeta para comprar mayoritariamente alimentos (90% del gasto) y, aún considerando el bajo monto mensual (\$30), la diversidad de productos y la regularidad de recepción del beneficio determinaron un mejor impacto alimentario que el del esquema de cajas de alimentos y de un perfil nutricional algo más consistente con los defectos del patrón alimentario habitual de los hogares.

Más allá de estos resultados, el uso de tarjetas como medio de recepción de beneficios alimentarios significó un salto cualitativo en términos de la mayor responsabilidad de los beneficiarios, la procuración de sus alimentos y la menor relación clientelar que se establece con los administradores de programas asistenciales.

El sistema es más simple desde el punto de vista de sus requerimientos logísticos, hace uso de tecnologías ya existentes (sistemas electrónicos de validación de tarjetas), de canales de comercialización reconocidos por la población y tiene un valor agregado en

términos de capacidad de evaluación de resultados, tal como lo demuestra la misma evaluación que se presenta en este trabajo.

Hay creciente literatura en relación con el uso y ventajas de sistemas electrónicos aplicados a programas sociales. En general estos sistemas permiten focalizar los subsidios alimentarios en la población pobre y bajo condiciones de inseguridad alimentaria, sin restar incentivos a las cadenas de valor alimentarias, como si sucede en muchos casos de subsidios generalizados.

El Food Stamp Program (FSP) en Estados Unidos es una referencia obligada en este tipo de sistemas. Se trata del programa más importante del Acta de Alimentos y Agricultura (Food and Agriculture Act). En el año 2005, sus beneficiarios alcanzaron a 25.7 millones de personas con un presupuesto de US\$ 28.600 millones. Su funcionamiento es similar al programa local evaluado en este trabajo.

Un estudio de Jolliffe⁶ para el USDA, evaluó el efecto de sumarle el crédito cargado en la tarjeta electrónica al ingreso de las familias en el período 1988-2000, para de ese modo calcular el impacto sobre la pobreza. Los resultados señalaron que el FSP registró un mayor impacto en los indicadores de pobreza de los niños en relación al conjunto de la población. Dicha conclusión se puede deber a la forma en que está diseñado el programa y la distinta incidencia que logra en los diferentes grupos etarios.

Otro punto de interés del FSP es su bajo nivel de filtración (no-pobres beneficiarios del programa), se calcula que sólo entre el 10% y el 30% de los recursos destinados al programa terminan en manos de sectores no pobres.

De este modo, se puede inferir que los subsidios focalizados del tipo de la tarjeta alimentaria que evaluamos en este trabajo tienen una respuesta positiva en aquella población a la cual se los destina y el nivel de filtración se mantiene en niveles bajos a pesar de que la cobertura medida en cantidad de personas beneficiaria sea muy amplia y el monto de dinero involucrado sea relevante.

Un aspecto adicional que hemos analizado es la distorsión causada por las diferentes medidas de intervención del Estado en las cadenas de comercialización de algunos alimentos y su baja eficacia para contener los precios de alimentos claves en la dieta de los pobres.

Los Derechos de Exportación generan efectos redistributivos y una pérdida económica neta para el país que los impone. Los agentes del mercado más afectados por estas

⁶ Jolliffe, D., L. Tiehen, C. Gundersen, y J. Winicki: "Food Stamp Benefits and Child Poverty in the 1990s". Food Assistance and Nutrition Research Report Number 33, Economic Research Service, USDA.

políticas son los directamente empleados por el sector que produce el bien sobre el cual se impone el impuesto, mientras que los consumidores netos del mismo son los beneficiados.

Las cuotas de exportación también generan una pérdida económica neta que es incluso mayor que la ocasionada por un impuesto que restringe las exportaciones en cantidades similares.

De acuerdo a los resultados de un reciente informe (Nogués, Porto, 2007), una eliminación de los Derechos de Exportación aumentaría el costo de la CBA en un mínimo de 9,6%, mientras que el máximo impacto sobre el costo de la CBA asociado con la eliminación de dicho impuesto y las restricciones cuantitativas es de 14,5%.

Por otro lado, la eliminación de los derechos de exportación y de las restricciones cuantitativas aumenta los precios que perciben los productores de bienes de la cadena agroindustrial. Los ingresos de los trabajadores (salarios) aumentarán dependiendo del valor de la elasticidad salarios-precios a los productores. Se supone, como es usual en modelos de equilibrio general, que esos aumentos de salarios se trasladarán luego a toda la economía.

El efecto ingreso compensa el efecto precio de eliminación de los derechos de exportación y de los cupos. Por ello, el efecto de la eliminación de los Derechos de Exportación y las restricciones cuantitativas al comercio exterior sobre la pobreza y la indigencia resulta del impacto negativo del incremento del costo de la canasta alimentaria y del impacto positivo del aumento del ingreso.

Estos dos efectos, en la mayoría de los casos, tienden a compensarse a largo plazo, siendo incluso el efecto ingreso algo mayor. No obstante resulta relevante la temporalidad del proceso, ya que es posible plantear la hipótesis de efecto casi instantáneo del incremento de precios de la CBA, mientras que el efecto sobre los ingresos seguramente estará distribuido en el tiempo. Motivo por lo cual surge la necesidad de implementar algún mecanismo de subsidio compensatorio, como por ejemplo la Tarjeta Alimentaria.

Como síntesis final este trabajo ha pretendido plantear que dado el paradigma (pobreza, sobrepeso, algunas carencias nutricionales y baja calidad nutricional de la dieta) que domina el escenario de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Argentina, un programa a base de Tarjetas electrónicas para comprar alimentos es una opción superadora de los formatos tradicionales de programas alimentarios, con un potencial mejor impacto alimentario en los pobres. Y que además, su implementación podría

acompañarse de un progresivo retiro de las medidas de intervención en el mercado de alimentos que, del mismo modo que los programas alimentarios tradicionales, no parece haber sido una medida eficaz ni para la contención de precios ni para el mejoramiento de las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional de los pobres.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1.- Hojas de Balance de Alimentos, FAOSTAT, FAO
- 2.- Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, Documento de resultados, Ministerio de Salud, 2006
- 3.- O'Donnell, A.; Britos, S.; Pueyrredón, P. y col; Comer en una edad difícil 1 a 4 años. Publicación CESNI NRO. 23, 2006
- 4.- Britos S, O'Donnell AM, Ugalde V, Clacheo R: Programas Alimentarios en Argentina. Publicación CESNI nro. 21, 2003
- 5.- Britos, S.; O'Donnell, A.; Iniciativa Cuchara, Tenedor y Cuchillo, en Casa. Boletín CESNI vol. 13, diciembre 2003
- 6.- O'Donnell, A.; Britos, S.; La crisis, el hambre y el mañana. Boletín CESNI vol. 12, diciembre 2002
- 7.- Britos, S.: La alimentación en tiempos de crisis. Intervenciones sociales en relación con los precios de los alimentos. Arch Arg Pediatr 2002; 100 (5): 402-411
- 8.- O'Donnell, A.M.; Britos, S.: Reflexiones y propuestas en la emergencia alimentaria. Arch Arg Pediatr 2002;100 (5):412-432
- 9.- Britos S.; Enfoque crítico de las intervenciones nutricionales en la Argentina; 11.- Revista Interamericana de Desarrollo Educativo de la OEA: La Educación; año XLIV, nro. 134-135, I-II, 2000
- 10.- Guías Alimentarias para la familia argentina; Asociación Argentina de Dietistas y Nutricionistas Dietistas; 2003
- 11.- Dietary Guidelines for Americans; United States Department of Agricultura, USDA, 2005
- 12.- Britos S; Debilidades de la canasta de pobreza, marzo 2007, (<http://www.cesni.org.ar/profesionales.php?pagina=1>)
- 13.- Britos S, Pavez C, Pereyra A; Evaluación del Programa Alimentario Nutricional Infantil; Informe final de Consultoría; Secretaría de Desarrollo Social de la Nación; 1998
- 14.- Britos S, Clacheo R; Tarjeta Alimentaria: un programa innovador, mayo 2005; <http://www.cesni.org.ar/profesionales.php?pagina=6>
- 15.- Síntesis de la Economía Real. Número 43. Centro de Estudios para la Producción. Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Economía y Producción.

- 16.-** Julio Nogués y Alberto Porto. Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial, 2007.
- 17.-** Julio Nogués y Alberto Porto. Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial. 2007.
- 18.-** Alippe, H – Canosa, F y colaboradores “Evaluación de los Márgenes de Progreso Técnico Económico de la ganadería de carne” – AACREA 2001
- 19.-** López, Gustavo - Oliverio Gustavo – El Sector Agropecuario y Agroindustrial en Argentina – Fundación Producir Conservando – Agosto 2002
- 20.-** Rearte, Daniel. El Futuro de la Ganadería Argentina. INTA. Dic. 2003.
- 21.-** Oliverio Gustavo – Potencial de Producción y Exportación de Carnes en Argentina, Fundación Producir Conservando – Octubre, 2004.
- 22.-** Marcelo Regúnaga, Hugo Centrángolo y Gustavo Mozeris y colaboradores. El Impacto de las Cadenas Agroindustriales Pecuarias en Argentina. Evolución y Potencial. Junio, 2006.
- 23.-** Jolliffe, D., L. Tiehen, C. Gundersen, y J. Winicki: “Food Stamp Benefits and Child Poverty in the 1990s”. Food Assistance and Nutrition Research Report Number 33, Economic Research Service, USDA.
- 24.-** Costa Ramiro, Ingaramo Jorge. Argentina y Brasil: Su rol en la agricultura del futuro (Argentina and Brazil: Their Role in the Agriculture of the Future), IAMA, 2006.
- 25.-** Costa Ramiro, Ingaramo Jorge. La Renta de las Tierras Pampeanas, Bolsa de Cereales, 2005.