

Agosto 2024

Una hoja de ruta para mejorar la política alimentaria

María Migliore
Santiago Poy

Integración socioproductiva

Una hoja de ruta para mejorar la política alimentaria

María Migliore
Santiago Poy

- Transformar el Estado
- Generar riqueza
- Promover el bienestar



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Migliore, M. y Poy, S. (2024). [Una hoja de ruta para mejorar la política alimentaria](#). Fundar.

Licencia

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Índice

Una hoja de ruta para mejorar la política alimentaria

5	<u>Introducción</u>
6	<u>Un marco de referencia: la indigencia en Argentina</u>
6	La evolución reciente de la indigencia
7	¿Cómo son los hogares indigentes?
8	<u>Las políticas existentes dirigidas a atender la cuestión alimentaria</u>
11	El gasto en políticas alimentarias
12	La Prestación Alimentar: cobertura horizontal y suficiencia de ingresos
16	<u>Algunos lineamientos para potenciar la política alimentaria</u>
20	<u>Bibliografía</u>

Introducción

La situación socioeconómica de los últimos años en Argentina ha puesto en el centro de la agenda la cuestión alimentaria y la dificultad de gran parte de la población para satisfacer las necesidades más básicas. De acuerdo con las cifras oficiales del INDEC, entre 2016 y 2023 la pobreza por ingresos pasó de 32,2% a 41% y la pobreza extrema (indigencia) pasó de 7% a 10,1%. Según estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en el primer trimestre de 2024 había 9,5 millones de personas viviendo en hogares indigentes (20,3%). La cuestión alimentaria también es central a nivel regional: de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave¹ en la población de América Latina y el Caribe se incrementó de 27,6% a 39% entre 2014 y 2022 ([FAO, 2023](#)). En los países en desarrollo en general, el principal desafío sigue siendo el acceso económico a los alimentos, debido a problemas como la inestabilidad de ingresos y la pobreza ([Díaz-Bonilla, 2023](#)).

En este contexto, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas convocan a poner fin al hambre y mejorar la nutrición. Frente a este panorama, un piso de protección social en Argentina debe incluir como componente prioritario a las políticas alimentarias.

Las políticas alimentarias son todas las intervenciones que realizan los Estados con el fin de promover la seguridad alimentaria, entendida como el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades energéticas diarias y las preferencias de las personas de modo que puedan llevar una vida activa y sana ([FAO, 2023](#)). En concreto, en un país como Argentina, en el que los niveles de pobreza y pobreza extrema han venido incrementándose, las políticas alimentarias son clave para el bienestar actual de la población, pero también para el futuro de la transición demográfica en curso.

A lo largo de este año (2024), la agenda pública en Argentina se vio atravesada por distintos debates acerca de los modos en los que el Estado interviene en las condiciones de vida de la población y, en particular, en la de los segmentos más vulnerables. En el campo de la política social, durante este año se ha discutido en torno a los programas de empleo, las políticas de integración socio-urbana en barrios populares y las políticas alimentarias, en particular, en lo referido a la compra y distribución de alimentos.

Mientras que en documentos previos abordamos la cuestión de los planes de empleo y cómo mejorarlos ([Avenburg et al., 2024](#)) y la importancia de retomar las políticas de integración socio-urbana ([Benítez et al., 2024](#)), aquí nos centramos en las políticas sociales del Estado nacional dirigidas a la cuestión alimentaria. Tomamos en cuenta las políticas alimentarias, en particular las de transferencias de ingresos, y proponemos algunos lineamientos generales para su transformación.

¹ Medida a través de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES), conformada por ocho preguntas en las que los encuestados responden sobre experiencias relacionadas con la falta de acceso a los alimentos ([FAO, 2023](#)).



Un marco de referencia: la indigencia en Argentina

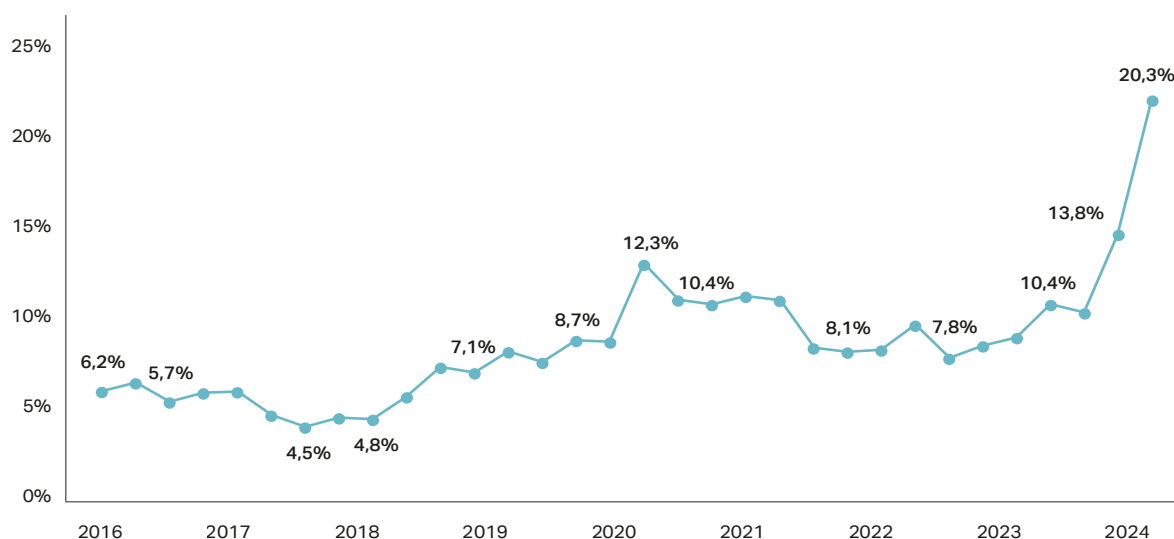
La evolución reciente de la indigencia

El telón de fondo sobre el que discurre la discusión actual sobre la política alimentaria es la evolución de la indigencia en nuestro país, también conocida como pobreza extrema. Este indicador resulta del porcentaje de personas que viven en hogares cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una Canasta Básica Alimentaria (CBA). Es una medida que se aproxima a la situación alimentaria de la población, aunque es indirecta: no mide el acceso efectivo a los alimentos sino la capacidad de compra de los hogares.

La indigencia en Argentina ha venido creciendo desde 2018, en un contexto de alta inflación (gráfico 1). Luego de llegar a una tasa de 4,5%, el índice de indigencia prácticamente se duplicó hacia el final de la gestión de Mauricio Macri como consecuencia de la crisis de 2018-2019 y su impacto en los precios. El gobierno de Alberto Fernández alcanzó una tasa de indigencia de 12,3% en el contexto de las medidas de aislamiento por COVID-19 y, tras una reducción en 2021, concluyó con 13,8%. En el primer trimestre de 2024, bajo la administración de Javier Milei, la indigencia llegó al 20,3%.

Evolución de personas que viven en hogares indigentes en 31 aglomerados urbanos (en porcentaje) (segundo trimestre 2016 - primer trimestre 2024)

Gráfico 1



Fuente: Fundar, con base en EPH-INDEC.

Los niveles actuales de indigencia indican que el acceso económico a los alimentos por parte de la población en situación de vulnerabilidad es el problema alimentario prioritario en Argentina. Además, las cifras revelan que alcanzar la mejora de la nutrición —como proponen los ODS— requerirá apoyar a las familias en el acceso económico a una canasta alimentaria saludable².

² La Canasta Básica Alimentaria que se utiliza para el cálculo de la indigencia surge de las pautas de consumo de la población de referencia en las encuestas de gasto de los hogares. Una "canasta saludable", por el contrario, es una "síntesis de un patrón alimentario consistente con las Guías Alimentarias de la Población Argentina" ([Britos et al., 2018](#)).

Resulta crucial que la política alimentaria del país sea capaz de articular una visión atenta a la coyuntura con una mirada estratégica sobre las oportunidades de mejora.

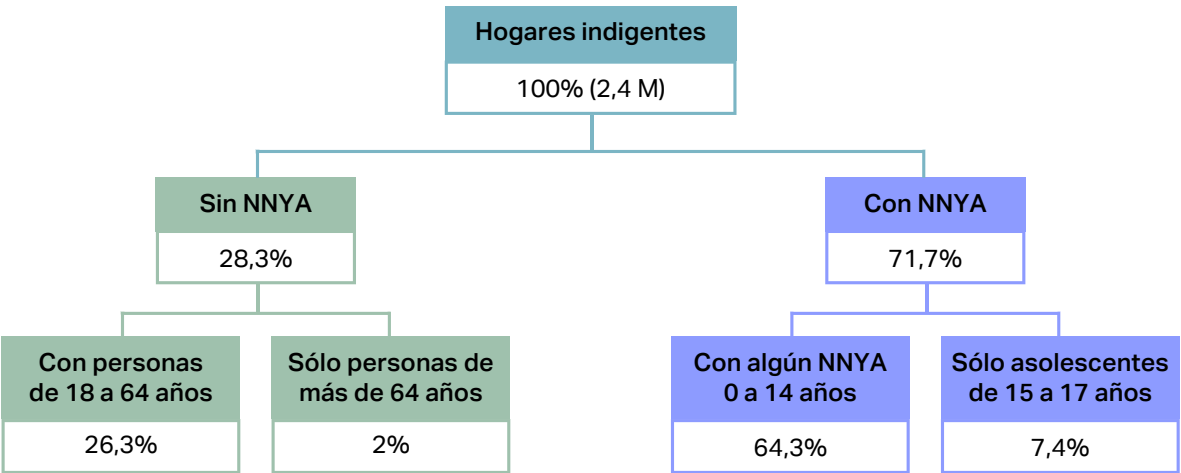
¿Cómo son los hogares indigentes?

En Argentina hay alrededor de 16 millones de hogares de los cuales 7 millones son pobres. Dentro de ese conjunto, 2,4 millones de hogares son indigentes (datos del primer trimestre de 2024).

La indigencia en Argentina afecta actualmente con mayor intensidad a los hogares con niños, niñas y adolescentes (NNYA). En el 71,7% de los hogares indigentes hay niños de 0 a 14 años, lo que puede traducirse como una forma más extrema de la conocida “infantilización de la pobreza”. Dentro del 28,3% restante de los hogares indigentes (sin NNYA) se encuentran mayoritariamente personas en edad económicamente activa (gráfico 2).

Composición sociodemográfica de los hogares indigentes en 31 aglomerados urbanos (en porcentaje) (primer trimestre 2024)

Gráfico 2



Fuente: Fundar, con base en EPH-INDEC.

Esta composición es informativa porque se asocia con distintos tipos de transferencias de ingresos que reciben los hogares. Los hogares con niños están alcanzados por la Asignación Universal por Hijo (AUH) o Asignación Familiar por Hijo (AFH)³ y, en el caso de los hogares con trabajadores informales y niños de hasta 14 años, también por la Prestación Alimentar. Los hogares con adultos mayores, por su parte, se encuentran cubiertos prácticamente en su totalidad por jubilaciones y pensiones. En cambio, los hogares indigentes con población en edad activa no reciben ninguna prestación específica y dependen centralmente de la dinámica económica, del mercado de trabajo o de estrategias familiares de supervivencia.

3 Mientras que los trabajadores formales perciben la Asignación Familiar por Hijo (AFH) por cada niño a cargo (por un monto decreciente de acuerdo con el nivel de ingresos), la AUH está dirigida a los hijos de 0 a 17 años de trabajadores informales y desocupados y trabajadoras de servicio doméstico. Hasta 2023, el monto de la AUH era equivalente al de la AFH que percibían los trabajadores formales de menores ingresos



Las políticas existentes dirigidas a atender la cuestión alimentaria

Aunque debería ser excepcional, nuestro país ha vivido en “emergencia alimentaria” durante los últimos veinte años. Se trata de un tema central de la agenda social prácticamente desde la salida de la crisis de 2001. En 2002, se declaró la Emergencia Alimentaria Nacional (Decreto N° 108/02), que fue prorrogada sucesivamente por distintos gobiernos. En el 2022, el artículo 87 de la Ley N° 27701/22 la prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2025.

El marco general de la política alimentaria en nuestro país es el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) creado por Ley N° 25724/03. El PNSA se orientó a garantizar “los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza”. Este plan aglutinó bajo un mismo encuadre institucional a distintos programas bajo la autoridad del ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Entre las líneas de intervención del PNSA se contempló la asistencia a través de módulos alimentarios, las tarjetas magnéticas, la asistencia a comedores y el fomento de la autoproducción de alimentos.

El siguiente hito en materia de políticas alimentarias fue la creación del Plan Argentina Contra el Hambre (PACH). En el marco de la prórroga de la Emergencia Alimentaria (Ley N° 27519/19), el PACH se propuso fortalecer distintas intervenciones en el plano de la asistencia alimentaria y expandir, en particular, el componente de transferencias de ingresos (RESOL-2020-8-APN-MDS).

Las políticas alimentarias que despliega el Estado nacional y las jurisdicciones subnacionales (provinciales y locales) buscan asegurar el acceso de las familias vulnerables a los alimentos. Como todas las intervenciones públicas que combinan distintos niveles jurisdiccionales y modalidades de aplicación, esquematizar el diseño de la política alimentaria no es tarea sencilla. Si nos enfocamos en el Estado nacional, es posible diferenciar tres formatos de intervención:

1. **Tarjetas alimentarias.** Dirigidas a personas o familias en situaciones críticas o de vulnerabilidad socioeconómica.
2. **Asistencia alimentaria directa (AAD).** Incluye tanto prestaciones en especie (módulos alimentarios) como transferencias económicas a comedores, merenderos y organizaciones sociales y comunitarias para la entrega de raciones alimentarias.
3. **Apoyo a la producción y comercialización de alimentos.** Dirigida a sectores de la economía social, cooperativa y popular, a través de la promoción de la agricultura familiar, las ferias y los mercados de cercanía.



Cada una de estas modalidades incluye líneas y programas específicos, que venía implementando el ex Ministerio de Desarrollo Social y en la actualidad se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano. En el Cuadro 1 se presenta una breve descripción de los principales programas y líneas de intervención que despliega el Estado nacional bajo cada una de estas modalidades de intervención. En este documento nos centraremos en las dos primeras.

Desde 2019, el Estado argentino implementó una política alimentaria de transferencia de ingresos de amplio alcance asociada al universo de beneficiarios de la AUH, llamada Tarjeta Alimentar (actualmente, Prestación Alimentar). En su diseño original, el programa consistía en la entrega de una tarjeta precargada que sólo podía utilizarse para la adquisición de alimentos y bebidas no alcohólicas. Estaba dirigida a las familias con hijos de hasta 6 años que eran beneficiarias de la AUH y a familias beneficiarias de la Pensión por 7 Hijos⁴. Durante la pandemia, el monto de Alimentar pasó a cobrarse en la misma cuenta en la que se deposita la AUH. Por lo tanto, en la actualidad el programa funciona como un complemento de la AUH sin restricciones para su utilización. A partir del primer trimestre de 2021, el programa pasó a cubrir también a las familias destinatarias de AUH con hijos de hasta 14 años.

Componentes de política alimentaria del Estado nacional

Componente	Principales programas o proyectos	Descripción
Tarjetas alimentarias	Prestación Alimentar	Es un refuerzo de ingresos para la compra de alimentos. Inicialmente, se implementó a través de una tarjeta precargada (Tarjeta Alimentar). Actualmente se cobra en la misma cuenta que la AUH.
Asistencia alimentaria directa	Complemento Alimentario	Transferencia económica a provincias para la adquisición de módulos alimentarios, con el fin de cubrir las necesidades primarias de personas en situación de inseguridad alimentaria.
	Asistencia a Comedores Comunitarios y Merenderos	Transferencias monetarias para la adquisición de alimentos secos y frescos (Abordaje Comunitario y Fortalecimiento, con apoyo del PNUD) a organizaciones que tienen comedores y merenderos y entrega de alimentos a comedores y merenderos comunitarios.
	Prestaciones para Comedores escolares	Financiación de la entrega de raciones diarias destinadas a desayunos, almuerzos, meriendas y/o cenas a través de un refuerzo que complementa los fondos provinciales a Comedores Escolares que brindan servicios alimentarios.
	Asistencia alimentaria directa en situaciones críticas	Entrega de módulos alimentarios adquiridos mediante compra centralizada a comedores, ONGs y población en situaciones críticas o de emergencia.
	Alimentar Comunidad	Sistema de transferencia monetaria a comedores, merenderos y organizaciones sociales y comunitarias.
Apoyo a la producción y comercialización de alimentos	Mercados de cercanía (economía social y popular)	Financiamiento de instituciones públicas y privadas para el fortalecimiento de sus estrategias de comercialización, vinculadas a unidades productivas de la economía social y popular.
	Programa ProHuerta (autoabastecimiento)	Distribución de insumos (semillas, frutales, animales de granja y herramientas), capacitación y apoyo técnico a huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias, y financiación de insumos para la autoproducción de alimentos.
	Programa Sembrar Soberanía Alimentaria (producción agroecológica)	Financiamiento de proyectos vinculados a fortalecimiento institucional, acceso al agua, producción de alimentos, distribución y abastecimiento local.

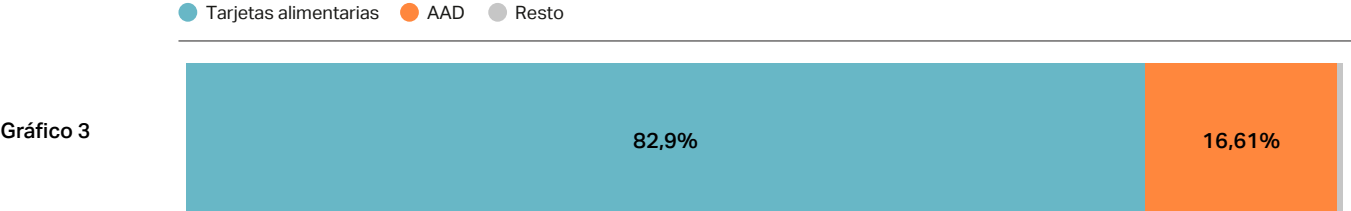
Fuente: Fundar, con base en Dirección General de Información Social Estratégica, ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2023) y Guía de Programas del Ministerio de Capital Humano.

⁴ La Pensión por 7 Hijos es una pensión no contributiva vitalicia dirigida a las madres de siete o más hijos en situación de vulnerabilidad social que no cuentan con otro tipo de cobertura social.

Cuadro 1

Como se observa en el gráfico 3, tomando en cuenta el gasto en política alimentaria, las transferencias por Prestación Alimentar representaron el 82,9% del gasto en 2023. Con respecto al PIB, esto implicó 0,36% del mismo durante ese año.

Composición del gasto en políticas alimentarias (en porcentaje) (2023)



Nota: El rubro “Resto” incluye todo el gasto no homologable con las demás aperturas, principalmente el apoyo a la producción y comercialización de alimentos.

Fuente: Fundar, con base en Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía) y Cuentas Nacionales de INDEC.

La asistencia alimentaria directa (AAD) es el componente más complejo de la política alimentaria del Estado nacional. Se trata de una línea de intervención con larga tradición en nuestro país y que tiene como uno de sus principales hitos el Programa Alimentario Nacional (PAN) de 1984 debido a su masividad: un 20% de cobertura de la población. Durante los noventa, la asistencia alimentaria directa se descentralizó en las provincias, mientras que a nivel nacional se implementó el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), que distribuía leche fortificada, el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), dirigido a niños con Necesidades Básicas Insatisfechas, y el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) que financiaba a organizaciones comunitarias ([Aulicino y Díaz-Langou, 2012](#)).

En la actualidad, la AAD involucra distintas formas de prestación —no sólo transferencias económicas, sino también en especie—, distintos destinatarios —gobiernos, organizaciones y personas—, instituciones prestadoras —comedores escolares y comunitarios— y fuentes de financiamiento —el Estado nacional y organismos internacionales—. La AAD tiene tres modalidades principales:

- El Estado nacional apoya a comedores y merenderos comunitarios a través de dos vías. Por un lado, mediante el Programa de Abordaje Comunitario y el Programa de Fortalecimiento de Comedores y Merenderos (en convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), que transfieren dinero a comedores para la adquisición de alimentos secos y frescos, respectivamente. Según la DGIESE (2023), esta línea representó erogaciones por 45 millones de pesos entre 2020 y 2023 (alrededor de 0,01% del PIB). Por otro lado, apoya a comedores y merenderos comunitarios que no forman parte de estos programas a través de la entrega directa de alimentos, adquiridos mediante compra centralizada. Esta línea representó, en promedio, 0,02% del PIB entre 2020 y 2023.
- A través de la actividad Complemento Alimentario, se apoya el gasto de los gobiernos provinciales para la adquisición de módulos alimentarios. Según datos de Presupuesto Abierto, se trata de alrededor de 0,03% del PIB en el mismo período.
- El Estado nacional tiene convenios con las provincias en la entrega de fondos a comedores escolares que se encuentran priorizados para el refuerzo de raciones en poblaciones en situaciones de vulnerabilidad social. Según Presupuesto Abierto, constituye un 0,02% del PIB.

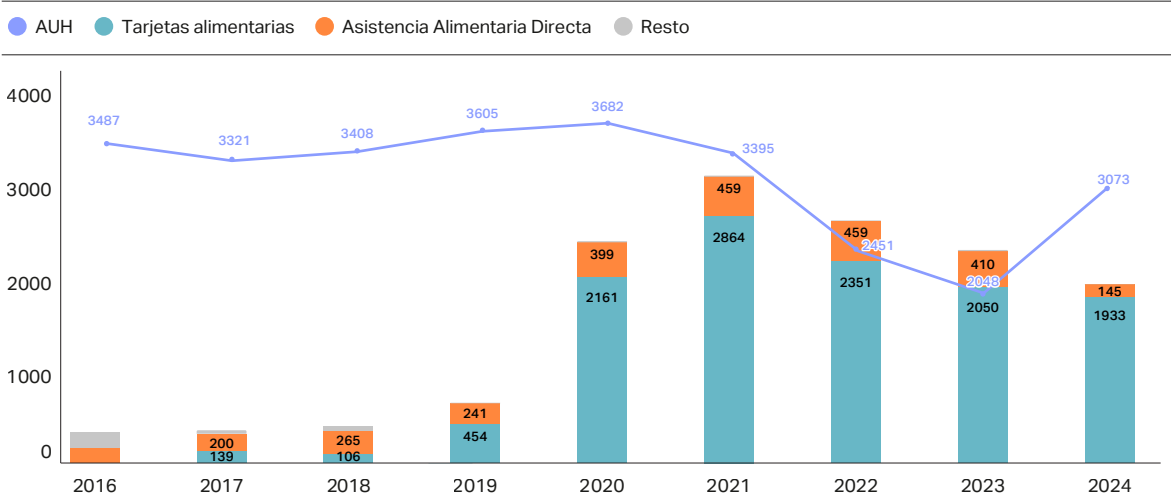
A continuación, nos enfocamos en las políticas alimentarias incluidas en los componentes de transferencias monetarias y asistencia alimentaria directa. En primer término, se examina la evolución del gasto ejecutado en cada uno de estos programas. En segundo término, nos enfocamos en la Prestación Alimentar, la transferencia de ingresos que se articula con la AUH y constituye la principal política alimentaria que hoy despliega el Estado nacional.

El gasto en políticas alimentarias

El gráfico 4 muestra la evolución del gasto ejecutado en políticas alimentarias tomando en cuenta los grandes agrupamientos señalados previamente (tarjetas, AAD y otros gastos) para los gobiernos de Mauricio Macri (2016-2019), Alberto Fernández (2019-2023) y los primeros cinco meses del gobierno de Javier Milei⁵. Como la Prestación Alimentar se aplica sobre el universo de destinatarios de la AUH, se considera también el gasto en esta partida. Pueden advertirse dos etapas claramente diferenciadas: antes y después de la pandemia de COVID-19.

Evolución del gasto en políticas alimentarias y en Asignación Universal por Hijo (en miles de millones de pesos de 2024) (2016-2024*)

Gráfico 4



Nota: (*) Por disponibilidad de la información, en 2024 se considera el gasto ejecutado en los primeros cinco meses del año.
Fuente: Fundar, con base en Presupuesto Abierto (Ministerio de Economía).

En los primeros años del gobierno de Macri, el gasto en políticas alimentarias permaneció relativamente estable. A partir de 2017, se incrementó el gasto en tarjetas alimentarias y, luego de la crisis de 2018, también el gasto en AUH y en AAD.

Durante los cuatro años del gobierno de Alberto Fernández, el gasto en políticas alimentarias creció 254% en términos reales. La razón principal detrás de esta expansión fue la implementación de la Prestación Alimentar en el contexto del PACH: el gasto promedio en este rubro se incrementó 350%. El gasto en AAD también aumentó, aunque a un ritmo mucho menor: 70% en términos reales. En la evolución del gobierno de Fernández se aprecia una tendencia divergente entre 2020-2021 (el período de la pandemia) y 2022-2023: en el último bienio se redujo el gasto agregado.

De acuerdo con los datos provisorios disponibles, en los primeros meses del gobierno de Javier Milei se están produciendo algunos cambios en cuanto a los modos de gestión de la cuestión alimentaria. Por un lado, se redujo el gasto real en tarjetas alimentarias (-6%) y mucho más fuertemente en AAD (-65%), lo que dio lugar a un cambio de composición del gasto alimentario. Esta reducción del gasto en AAD por parte del gobierno, en una supuesta búsqueda por “desintermediar” la asistencia alimentaria, afectó negativamente las prestaciones de comedores y merenderos. Por otro lado, el gobierno está aumentando el gasto en AUH, que creció casi 50% en términos reales, convirtiéndola en la principal transferencia monetaria en el contexto de un ajuste de los demás componentes del gasto.

⁵ Se sigue la periodización por períodos de gobierno establecida por CIAS y Fundar en el Mapa de Políticas Sociales (Schipani y Forlino, 2024) para analizar la evolución de la política social.

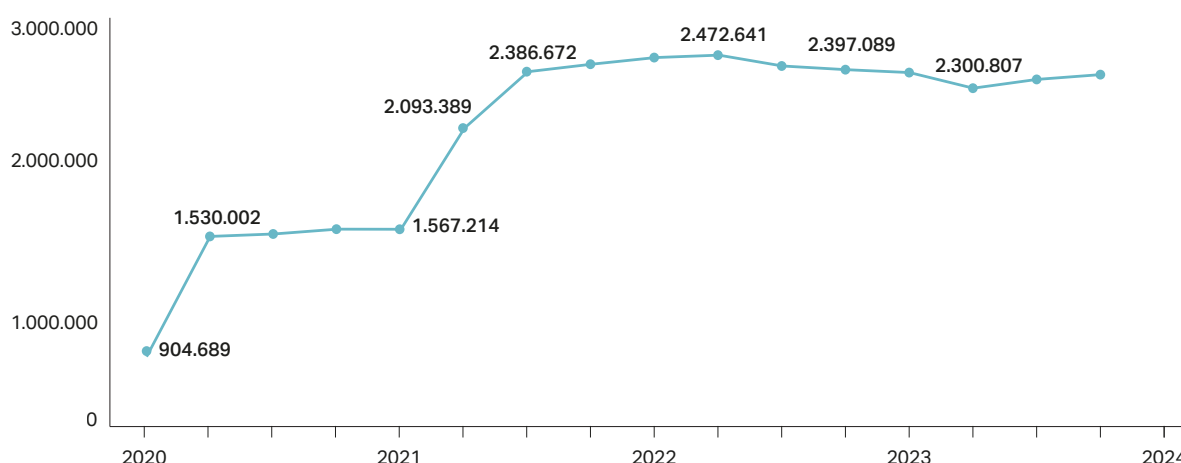
La Prestación Alimentar: cobertura horizontal y suficiencia de ingresos

El análisis presupuestario previo muestra que 8 de cada 10 pesos que gasta el Estado en política alimentaria se explican por la Prestación Alimentar. Aunque había tarjetas alimentarias con anterioridad, esta prestación, por su magnitud y alcance, constituye un parteaguas al respecto. Esto se debe a la implementación del PACH, que reforzó este componente de transferencia de ingresos que tenía un lugar muy subordinado en el PNSA que venía ejecutándose desde 2002.

En el gráfico 5 se analiza la cobertura horizontal de la Prestación Alimentar. Al estar dirigido principalmente a una población que ya era perceptora de la AUH, tras su implementación en 2020 alcanzó rápidamente a un gran universo de destinatarios. A partir del segundo trimestre de 2021, la expansión del universo a hogares con chicos de hasta 14 años implicó la incorporación de casi 800 mil titulares más, hasta alcanzar a casi 2,4 millones de personas. Desde entonces, salvo pequeñas oscilaciones, la cobertura horizontal permaneció casi sin cambios.

Evolución de cantidad de titulares de la Prestación Alimentar (primer trimestre 2020- cuarto trimestre 2023)

Gráfico 5



Fuente: Fundar, con base en Dirección General de Información Social Estratégica, ex Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2023).

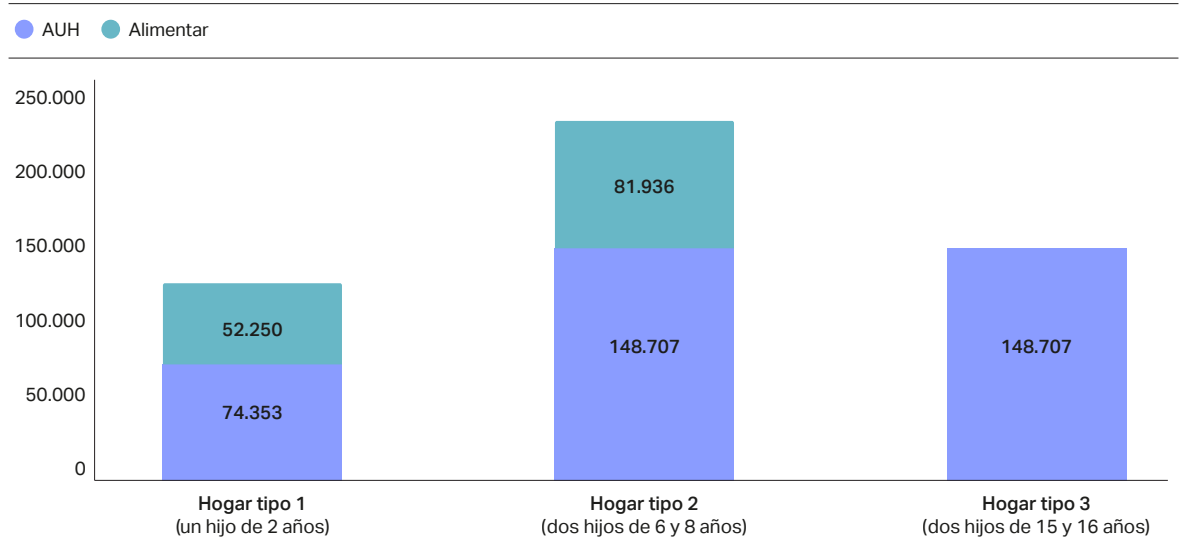
La Prestación otorga un monto variable de acuerdo con la cantidad de hijos por titular. Los montos son decrecientes según la cantidad de menores y, de acuerdo con la normativa, quedan excluidos los hogares que solo tienen niños de 15 a 18⁶. No existe ninguna justificación para los montos asignados, los criterios de escala utilizados ni las exclusiones a las que dan resultado.

De esta forma, si bien el programa utiliza el universo de los destinatarios de la AUH como criterio de asignación de la transferencia, en los hechos introduce una distorsión en el diseño sin que quede claro su fundamento. Un ejemplo de esta distorsión se presenta en el gráfico 6, donde se observa que un hogar perceptor de AUH que sólo tiene adolescentes, al quedar excluido de la Prestación Alimentar, recibe menos ingresos que un hogar con dos niños menores.

⁶ Además de implicar un problema de diseño, la exclusión de los adolescentes es problemática por la propia vulnerabilidad de esta población, más expuesta al abandono escolar y al trabajo infantil ([Tuñón y Poy, 2019](#)).

Comparación de los montos transferidos por Prestación Alimentar y AUH, según tipo de hogar (junio de 2024)

Gráfico 6

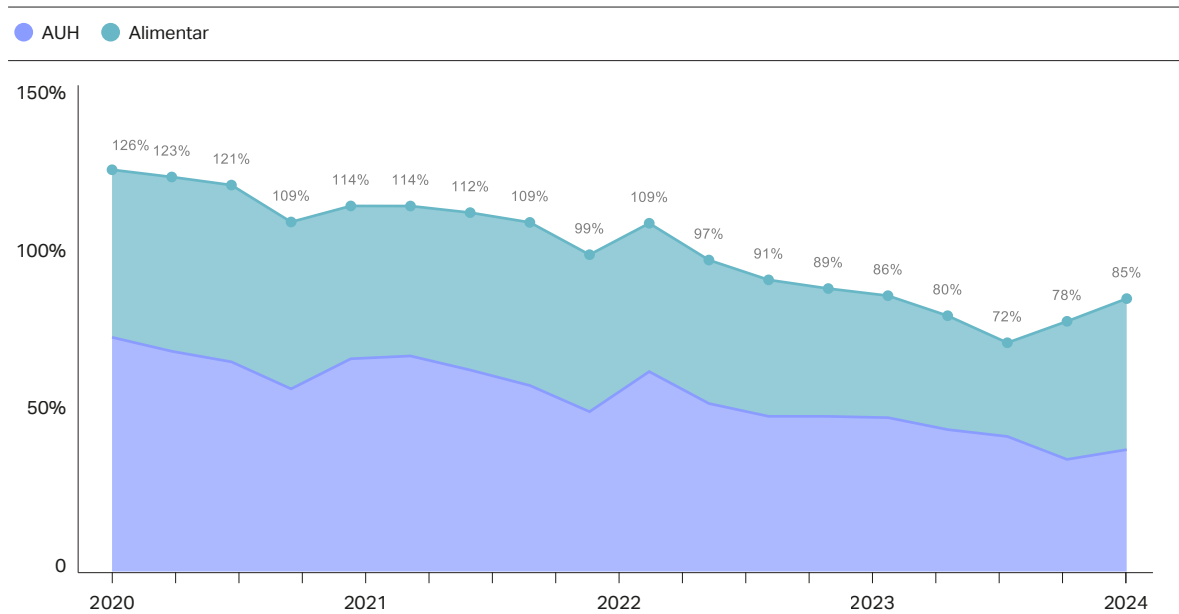


Fuente: Fundar, con base en ANSES.

La cobertura vertical o suficiencia de ingresos de una prestación se refiere al monto de la transferencia o su generosidad con respecto a un determinado umbral. Fijamos el umbral en la Canasta Básica Alimentaria (CBA) por adulto equivalente como criterio asociado a necesidades alimentarias. Como los destinatarios de la Prestación Alimentar también perciben la AUH, consideramos la cobertura de la suma de ambos instrumentos. En el gráfico 7 se ve la suficiencia de ingresos y sus oscilaciones desde que hay datos disponibles.

Evolución de la suficiencia de ingresos por niño de la AUH y Prestación Alimentar (en porcentaje de la línea de indigencia por adulto equivalente) (primer trimestre 2020- segundo trimestre 2024)

Gráfico 7



Fuente: Fundar, con base EPH-INDEC.

De la evolución podemos extraer dos conclusiones. La primera es que la capacidad protectora de ambas prestaciones ha tendido a reducirse en términos reales. Entre el primer trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2023 la suma de Alimentar y AUH pasó de cubrir 126% de la línea de indigencia al 72%. En los primeros dos trimestres de 2024 —bajo la nueva administración— la cobertura vertical se incrementó nuevamente, llegando a los niveles del segundo trimestre de 2023 (85% de la CBA). La segunda conclusión es que la suma de ambas transferencias no alcanza a cubrir la línea de indigencia de un adulto equivalente.

La recuperación del poder adquisitivo de la suma de AUH y Alimentar entre el segundo trimestre de 2023 y 2024 se explica por lo ocurrido con la AUH. Esto, a su vez, se explica por lo que comentamos en la sección previa: el nuevo gobierno ha venido incrementando el gasto en la AUH durante los meses que lleva de gestión. Por su parte, el incremento de AUH se dio en paralelo con un “desenganche” con respecto a las AFH. Desde enero de este año, la AFH aumentó mucho menos que la AUH: en junio de 2024, la AUH duplicaba el monto de AFH que percibían los trabajadores formales del tramo inferior de ingresos familiares⁷.

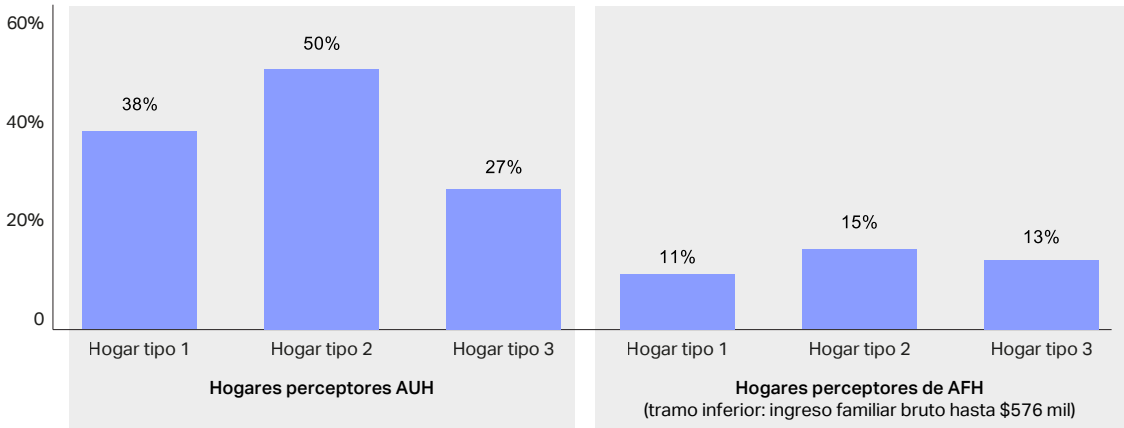
En el gráfico 8 fijamos el umbral en la Canasta Básica Alimentaria (CBA) de distintos tipos de hogar como criterio asociado a las necesidades alimentarias de las familias. Analizamos separadamente a destinatarios de AUH y de AFH. Entre los perceptores de AUH, la cobertura de la CBA es muy disímil dependiendo la cantidad y la edad de los niños que viven en el hogar. Las diferencias de cobertura entre el hogar “tipo 1” y “tipo 2” se deben a que la Prestación Alimentar no se incrementa proporcionalmente según la cantidad de niños, sino con una escala específica. Las diferencias entre el hogar “tipo 2” y el “tipo 3” se deben a la edad de los niños, dado que la Prestación Alimentar no cubre a niños de más de 14 años.

⁷ A diferencia de lo que ocurre con la AUH, el cobro de AFH depende del ingreso registrado que tienen los trabajadores formales (asalariados y monotributistas). El monto de la asignación es variable según el tramo de ingresos.



Comparación de la suficiencia de ingresos (porcentaje de la línea de indigencia del hogar) de AUH y Prestación Alimentar según tipo de hogar (segundo trimestre de 2024)

Gráfico 8



Notas: el hogar tipo 1 está compuesto por un varón de 31 años, una mujer de 30 años, un hijo de 2 años. El hogar tipo 2 está compuesto por un varón de 35 años, una mujer de 31 años, un hijo de 6 años y una hija de 8 años. El hogar tipo 3 está compuesto por un varón de 45 años, una mujer de 40 años, un varón de 15 y una mujer de 16 años.

Fuente: Fundar, con base en Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Los hogares del tramo más bajo de ingresos familiar que perciben AFH tienen una cobertura de su Canasta Básica significativamente menor. Los hogares “tipo 1” tienen alrededor de 25% de la cobertura de las necesidades alimentarias que quienes eran perceptores de AUH.

Esto indica que el esquema actual de la Prestación Alimentar tiene, al menos, cinco problemas de diseño:

- Un problema de cobertura horizontal: excluye a adolescentes (NNYA) de entre 15 y 17 años. El diseño actual deja arbitrariamente excluido a un cierto perfil de hogares de acuerdo con su composición. Los hogares con NNYA de 15 a 17 años representan el 7,4% de los hogares indigentes. Este diseño, además, genera un shock negativo de ingresos a las familias cuando alguno de los NNYA cumple años y queda excluido del cómputo para el cobro de la transferencia.
- Un problema de cobertura vertical: en la actualidad, la suma de las transferencias por AUH y Alimentar no alcanzan para cubrir la línea de indigencia por adulto equivalente.
- Un problema de equidad en las prestaciones: el mismo sistema protectorio, dirigido a una misma población objetivo (hogares con NNYA en situación de vulnerabilidad) ofrece montos de magnitud diferencial y decreciente según cantidad de NNYA en el hogar, sin que quede claro cuál es la razón que justifica este esquema.
- Un problema de actualización de los montos de las prestaciones: mientras que el monto de la AUH se ha ido ajustando en función de la movilidad jubilatoria, la Prestación Alimentar no tiene ningún criterio de actualización preestablecido.
- Un problema potencial de desincentivo a la formalidad, agravado por la dispar evolución entre AUH y AFH: los trabajadores formales de menores ingresos no perciben ninguna asignación comparable con la Prestación Alimentar. En los segmentos de trabajadores del tramo bajo de ingresos familiares, esto puede generar una diferencia en detrimento de los formales. El desacople entre AUH y AFH ha agravado esta situación.



Algunos lineamientos para potenciar la política alimentaria

A continuación, presentamos algunos lineamientos para potenciar la política alimentaria del Estado nacional en un contexto de aumento de la indigencia, pero también con una orientación de más largo plazo con el fin de construir pisos mínimos de bienestar.

1) Priorizar las transferencias monetarias por sobre las transferencias en especie

Como criterio general, el Estado nacional debería priorizar las transferencias monetarias por sobre las transferencias en especie. Se trata de un criterio de eficiencia: las transferencias monetarias tienen menores costos de implementación administrativa y su poder adquisitivo puede actualizarse con mayor facilidad. Las entregas de alimentos o módulos alimentarios que se adquieren por compra centralizada tienen costos operativos o logísticos asociados al traslado hasta la población destinataria. Hay también un criterio de transparencia: al no tener intermediación, las transferencias monetarias dan mayor garantía de cobertura al destinatario final de las políticas alimentarias. Por último, empodera a las personas y a las familias, al darles mayores opciones para decidir qué comprar y cómo comer.

Las transferencias monetarias tienen menores costos de implementación, son más transparentes y dan mayores opciones para decidir qué comprar y cómo comer.



2) Unificar transferencias por niño: ampliar Alimentar y cubrir la CBA

Una propuesta razonable para la mejora de la cobertura de la Prestación Alimentar es unificarla con los criterios de transferencias de la AUH.

Por un lado, es necesario ampliar la Prestación Alimentar para cubrir a todo el universo de 0 a 17 años. A su vez, es necesario que la AUH y la Prestación Alimentar cubran las necesidades alimentarias. La evolución reciente de la indigencia en Argentina indica que el acceso económico a los alimentos por parte de la población en situación de vulnerabilidad debe ser el eje de la política alimentaria. Por eso, los montos transferidos por AUH y Alimentar deberían alcanzar ese umbral básico.

Proponemos que la suma de ambas transferencias por cada NNYA sea equivalente a la Canasta Básica Alimentaria por adulto equivalente.

Es necesario también considerar que las oscilaciones en los niveles de cobertura de ingresos de las prestaciones por AUH y Alimentar se explican principalmente por la falta de un mecanismo de actualización de ingresos. Esta cuestión podría resolverse si se fija a la CBA como criterio general de referencia, tomando en cuenta las disparidades regionales en el poder de compra que estima el INDEC.

Esto permitiría a las familias con hijos contar con una prestación única por niño que sea equivalente al gasto alimentario para cubrir la línea de indigencia. A su vez, daría un criterio unificado para la actualización de las prestaciones, simplificando la gestión administrativa.

Utilizando la Canasta Básica Alimentaria de junio de 2024, es posible estimar el costo de asegurar mediante la AUH y la Prestación Alimentar la cobertura de una CBA por niño de 0 a 17 años del universo actual que percibe la AUH. Estimamos que el costo fiscal de esta ampliación sería de 0,28% del PIB adicional a lo que ya se gasta en AUH y Alimentar.

Con todo esto, todavía quedaría pendiente identificar mejor a los hogares pobres que no tienen niños. Estos no perciben ningún tipo de ayuda directa para garantizar un piso mínimo de ingresos que asegure su alimentación.



3) Avanzar hacia una mayor protección para evitar los desincentivos a la formalidad

Argentina tiene una extendida informalidad que resulta principalmente del estancamiento de la creación de empleo formal en un marco de estancamiento económico. Por esto, es central que el sistema de protección social garantice pisos mínimos de bienestar. Sin embargo, también es imprescindible que haya incentivos a la formalización laboral, para lo cual el sistema de protección social tiene que tener una articulación virtuosa con la dinámica del mercado de trabajo.

La integración de la AUH en el sistema de asignaciones familiares permitió evitar este tipo de problemas. El monto otorgado por la AUH era igual al de las AFH para los trabajadores formales de menores ingresos. Un trabajador que se formalizaba podía seguir percibiendo el monto de AUH como AFH y disfrutar de los demás beneficios de la formalidad. La Prestación Alimentar alteró ese equilibrio, al otorgar un complemento de ingresos al que los trabajadores formales no acceden. Recientemente, además, se desacopló el valor de la AUH y de las AFH, en perjuicio de los trabajadores formales de menores ingresos.

En un contexto de caída de los salarios que afecta tanto a trabajadores informales como formales, este diseño puede desalentar la formalización, genera inequidad en los tramos bajos de la escala salarial y excluye a una población de niños y adolescentes que viven en hogares con situaciones económicas también adversas.

Sin embargo, la solución no debe estar en “nivelar para abajo”. Para los tramos inferiores de salario formal, se debe equiparar el monto de asignaciones familiares al que perciben los destinatarios de la AUH y Alimentar, garantizando un piso mínimo de consumo destinado a las familias con hijos.



4) Priorizar el gerenciamiento local de la asistencia alimentaria directa

Repensar la política alimentaria también supone tener en cuenta los distintos niveles de gobierno y priorizar diferentes formas de gerenciamiento. Es indudable que el Estado nacional hoy dispone de las mejores herramientas para identificar y llegar a los destinatarios de transferencias económicas. En materia de asistencia alimentaria directa debe priorizarse el gerenciamiento subnacional o local.

En primer término, esto es clave para evitar el solapamiento de ayudas por parte de los distintos niveles de gobierno y para que las distintas jurisdicciones tomen distintos ejes de la política alimentaria (por ejemplo, la dimensión de calidad nutricional). En segundo lugar, los gobiernos locales tienen mayor capacidad para detectar situaciones críticas de vulnerabilidad que requieren asistencia directa. En general, disponen de una mayor capilaridad territorial como para asegurar la correcta focalización de la asistencia. Por último, el gerenciamiento local reduce los costos operativos de intermediación asociados a la compra centralizada de alimentos y garantiza una mejor adecuación a los usos y costumbres alimentarias de la zona.

Los gobiernos locales disponen de una mayor capilaridad territorial como para asegurar una correcta focalización de la asistencia directa.

Cabe destacar que esta capilaridad en la mayoría de los casos está construida sobre organizaciones de base como merenderos y comedores comunitarios. Aunque vayamos a un esquema de transferencias directas, los espacios comunitarios son muy valiosos en territorios vulnerables. Reconocer y potenciar esto es sumamente importante en un contexto crítico como el actual. En coordinación con los Estados subnacionales, el Estado nacional puede asegurar partidas para el fortalecimiento de los espacios comunitarios que apoyen actividades que trasciendan lo alimentario.

5) Promover el componente de educación nutricional

Mejorar la política alimentaria supone no solamente diseñar instrumentos para asegurar la disponibilidad de alimentos, sino también promover una alimentación de calidad. De hecho, el ODS N°2 convoca no solo a erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria, sino a mejorar la nutrición hacia 2030.

La alimentación saludable es una condición contribuyente de la prevención de enfermedades crónicas con efectos sociales agregados importantes. Las estadísticas disponibles de la última Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS) muestran que el principal problema alimentario en Argentina no es la subalimentación sino el sobrepeso y la obesidad, asociados con una ingesta calórica inadecuada.

El incremento de la presencia de alimentos aportantes de nutrientes esenciales, la reducción de alimentos de baja calidad nutricional y la ingesta adecuada de calorías acorde al requerimiento, implican la mejora de la calidad nutricional.

Aunque por diseño se trata de un componente de las políticas alimentarias, como el Plan Argentina contra el Hambre, la mejora de la calidad de la dieta es una cuestión pendiente. En este sentido, es necesario sumar el componente de educación alimentaria, dirigido a la incorporación de alimentos de mayor calidad nutricional en detrimento de los de menor calidad. Contribuir con la mejora en la calidad de la dieta también implicará apoyar mejor a las familias en el acceso económico a una canasta alimentaria saludable.

Bibliografía

-
-
-

- Aulicino, C. y Díaz-Langou, G. (2012). [La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales](#). CIPPEC.
- Avenburg, A., Park, L., Trombetta, M., Migliore, M. y Poy, S. (2024). [Lecciones aprendidas y desafíos actuales de los programas de empleo: Un análisis de Potenciar Trabajo en CABA](#). Fundar.
- Benítez, M. L., Migliore, M. y Trombetta M. (2024). [Por qué seguir apostando a la política de integración sociourbana](#). Fundar.
- Britos, S., Borg, A., Güiraldes, C., Simonetti, C., Oliveri, E., y Chichizola, N. (2018). [Diseño de una canasta saludable de alimentos y criterios para una evaluación comparativa de precios y densidad de nutrientes](#). *Diaeta*, 36(164), 20-29.
- Díaz-Bonilla, E. (2023). [¿Qué es seguridad alimentaria y nutricional y cómo medirla?](#) San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Dirección General de Información Social Estratégica (2023). [Políticas alimentarias. Serie Las políticas sociales en perspectiva. Resultados y desafíos](#). Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- FAO (2023). [El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano](#). FAO.
- Gasparini, L., Bracco, J., Falcone, G. y Galeano, L. (2017). [Incidencia distributiva de la AUH. En Cetrángolo, O. y Curcio, J. \(coords.\). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la AUH](#). ANSES-MDS-UNICEF-IIIEP-CEDLAS.
- Ministerio de Capital Humano (2024). [Guía de Programas del Ministerio de Capital Humano](#).
- Poy, S., Sánchez, E., Tuñón, I. y Salvia, A. (2021). [Evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo \(AUH\) en la infancia a diez años de su implementación. Documento de investigación](#). EDUCA.
- Schipani, A. y Forlino, L. (2024). [Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023](#). CIAS-Fundar.
- Tuñón, I. y Poy, S. (2019). [Pobreza, derechos e infancia en la Argentina \(2010-2018\)](#). Educa.

Acerca del equipo autoral

María Migliore

Directora de Integración socioproductiva de Fundar

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina y egresada del Programa de Liderazgo y Análisis Político de CIAS. Fue ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires y Gerenta General del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

Santiago Poy

Coordinador de Integración socioproductiva de Fundar

Licenciado en Sociología y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigador asistente del CONICET y docente de grado y posgrado de la UBA y de la UCA. Se especializa en investigación social aplicada, con foco en temas de pobreza, mercado de trabajo y sistemas de protección social. Publicó libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

Equipo de Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Revisión Institucional: Juan Martín Ianni

Coordinación editorial: Juan Abadi

Corrección: Juan Abadi

Diseño: Micaela Nanni

Edición de gráficos: Maía Persico

Migliore, María

Una hoja de ruta para mejorar la política alimentaria / María Migliore ; Santiago Poy.

- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-6610-24-9

1. Política Alimentaria. 2. Desarrollo Social. 3. Políticas Públicas. I. Poy, Santiago II.

Título

CDD 363.856

ISBN 978-631-6610-24-9



