
POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN ARGENTINA

INFORME TÉCNICO

Análisis presupuestario, suficiencia y cobertura de la
“Prestación Alimentar” (Tarjeta Alimentar) • (2008-2022)



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN ARGENTINA

INFORME TÉCNICO

IMPORTANCIA PRESUPUESTARIA, SUFICIENCIA Y COBERTURA DE LA PRESTACIÓN ALIMENTAR

El programa presupuestario Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social es el programa mediante el cual se canalizan las principales políticas públicas nacionales dirigidas a promover y garantizar una adecuada nutrición de la población destinataria.

La Prestación Alimentar (habitualmente conocida como Tarjeta Alimentar) constituye la principal línea de acción del programa. Desde una perspectiva histórica, esta política ha variado a lo largo de los años su denominación y, como se verá más adelante, su forma de implementación. No obstante, ha mantenido un perfil similar, basado en la asistencia económica a hogares en situación de vulnerabilidad social para el acceso a una adecuada alimentación.

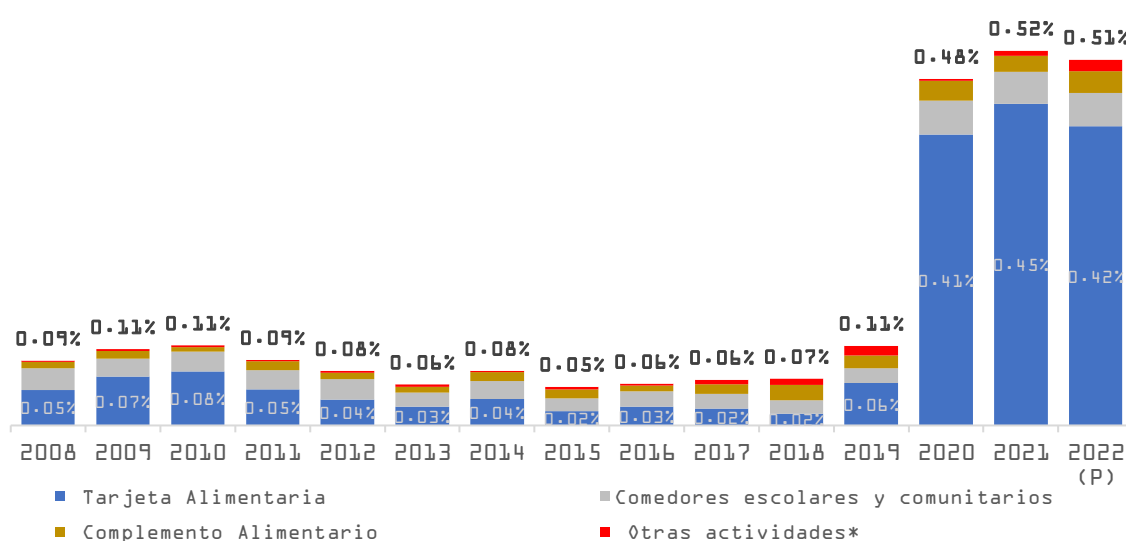
En la actualidad, **la Prestación Alimentar consiste en una transferencia monetaria directa a los hogares en situación de vulnerabilidad social para la adquisición de alimentos**, estableciéndose como único requisito de acceso, la percepción de la Asignación Universal por Hijo/a e hijo/a con discapacidad (AUH), la Asignación Universal por Embarazo o la Pensión No Contributiva (PNC) para madres de 7 o más hijos/as (por cumplir todos estos grupos con el perfil de la población destinataria).

Además de esta prestación, el programa presupuestario Políticas Alimentarias incluye: la asistencia a comedores escolares, a comedores comunitarios, el módulo alimentario complementario y otras acciones de menor relevancia. Las primeras dos líneas mencionadas, otorgan refuerzos económicos (a los gobiernos provinciales, en el primer caso y a organizaciones de la sociedad civil, en el segundo) para financiar la entrega de raciones diarias de alimentos; y la tercera, consiste en la entrega mensual de módulos alimentarios a organizaciones sociales, con el fin de cubrir las necesidades primarias de las personas en situación de vulnerabilidad.

La versión resumida de esta investigación de Fundación Éforo está disponible en el [informe ciudadano](#) correspondiente.

Como se aprecia en el Gráfico 1, en conjunto **las prestaciones que conforman el programa Políticas Alimentarias representaron 0,11% o menos del Producto Bruto Interno (PBI) de la economía en todos los años del período 2008-2019.**

Gráfico 1. Gasto en Políticas Alimentarias por línea de acción
Gasto devengado. Porcentaje del PBI.



Notas:

(P): presupuesto proyectado para el año 2022.

(*) Otras actividades incluye en 2022: la línea de acción Pro-Huerta (asistencia financiera y técnica para la conformación de huertas para el autoabastecimiento familiar), acciones focalizadas para personas celiacas, préstamos de organismos internacionales (CAF, BID) para apoyo al Plan Nacional Argentina contra el Hambre.

FUENTE: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto y Presupuesto Nacional 2023.

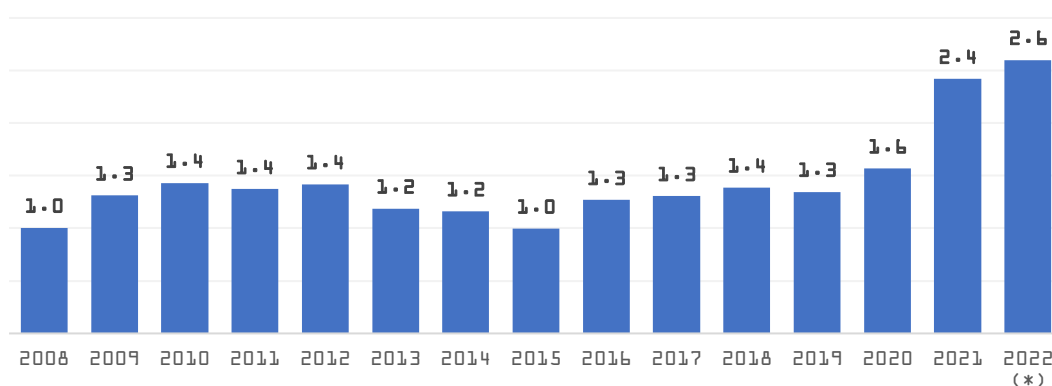
En septiembre de 2019, la Ley 27.519 prorrogó (hasta fines de 2022) la Emergencia Alimentaria Nacional, dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 108 del año 2002. Esta Ley estableció que concierne al Estado Nacional garantizar, en forma permanente y de manera prioritaria, el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional de la población de Argentina (derecho que ya había sido establecido por Ley 25.724 creando el Programa de Alimentación y Nutrición Nacional).

Asimismo, dispuso un **incremento presupuestario de emergencia en 2019 para políticas de alimentación, elevando el gasto público destinado a estas acciones respecto a los años previos.**

Con respecto a la cobertura de la principal línea de acción del programa (Prestación Alimentar), en el gráfico 2 se observa que **durante el período 2008-2019 abarcó a alrededor de 1,4 millones de hogares** (con oscilaciones en algunos años).

Gráfico 2. Titulares de la Prestación Alimentar

Millones de titulares.



Nota: (*) titulares a septiembre de 2022, según portal de Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social.

FUENTE: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión y Ministerio de Desarrollo Social.

En 2020, se profundizaron las medidas adoptadas en el marco de la emergencia alimentaria y nutricional. En enero, se creó el plan nacional “Argentina Contra el Hambre” cuyo objetivo general consistía en garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas (con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social), apoyándose en el fortalecimiento de las acciones que lleva adelante el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional creado por la Ley 25.724 en 2002.

En marzo de 2020, mediante el Decreto 260 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria por la pandemia por COVID-19, resultando necesario adecuar las políticas existentes, que se orientaron a reforzar los montos de las prestaciones alimentarias y también (aunque en menor medida) a atender un mayor número de familias.

Bajo este contexto, **la Tarjeta Alimentar significó erogaciones por el equivalente a 0,41% del PBI en 2020, incrementándose significativamente su peso presupuestario respecto al año anterior. Se trató fundamentalmente de un refuerzo en los montos del beneficio, pues la cantidad informada de hogares beneficiarios no difirió significativamente de lo que venía siendo en años anteriores** (aproximadamente 1,6 millones de hogares vs. 1,4 millones). También incidió, aunque en menor medida, el comportamiento de la actividad económica: la fuerte caída real del PBI en 2020 implicó que la participación del gasto de la Tarjeta Alimentar en el producto (o lo que es lo mismo, el ratio entre el gasto de esta política y el PBI) aumente.

En 2021, si bien se volvieron a reforzar los montos de la Tarjeta ante la escalada en los precios, el salto se dio en la cantidad de beneficiarios/as. La Resolución 655/2021 del Ministerio de Desarrollo Social amplió el alcance de la prestación al incluir como beneficiarias a las mujeres que perciben la PNC para madres de 7 o más hijos/as y extender de 6 a 14 años la edad de los niños/as perceptores de la AUH como criterio para acceder a la prestación alimentaria.

Estas medidas implicaron un gran aumento en el universo de personas beneficiarias, brindando cobertura a 2,4 millones de familias. En términos del producto, no se vio reflejado tal incremento, alcanzando las erogaciones una participación en el PBI similar al 2020 (0,42%). Esta dinámica estuvo incidida por el hecho que en 2021 la economía se recuperó a gran velocidad, luego de la contracción en 2020, generando que el cociente entre el gasto en la Tarjeta Alimentar y el PBI permanezca prácticamente estable respecto al año previo.

De la comparación de 2019 con 2021, por ser años similares en lo que respecta al PBI real (que descuenta el efecto de la inflación), se observa que **la Tarjeta Alimentar aumentó su cobertura, con poco más de 1 millón de familias adicionales a las beneficiadas en 2019, y su peso dentro del producto de la economía (+0,39% del PBI). Ambos efectos (mayor cobertura y gasto como porcentaje del PBI) consolidaron la importancia de la Tarjeta como política social dentro del Presupuesto Nacional, equiparándose su peso presupuestario con otras políticas tradicionalmente de mayor envergadura, como la AUH o el conjunto de asignaciones familiares para trabajadores en relación de dependencia.**

En 2022, la Prestación Alimentar continuó siendo la de mayor envergadura dentro de las políticas alimentarias que, como se mencionó previamente, no representan más de medio punto del PBI. Considerando el PBI estimado que surge del recientemente aprobado Presupuesto Nacional y el crédito presupuestario vigente para esta prestación al mes de diciembre, se prevé que la Tarjeta represente este año el 0,42% del PBI. Respecto a su cobertura, al mes de septiembre (último dato disponible) la cantidad de titulares era de 2,6 millones de familias.

MODALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

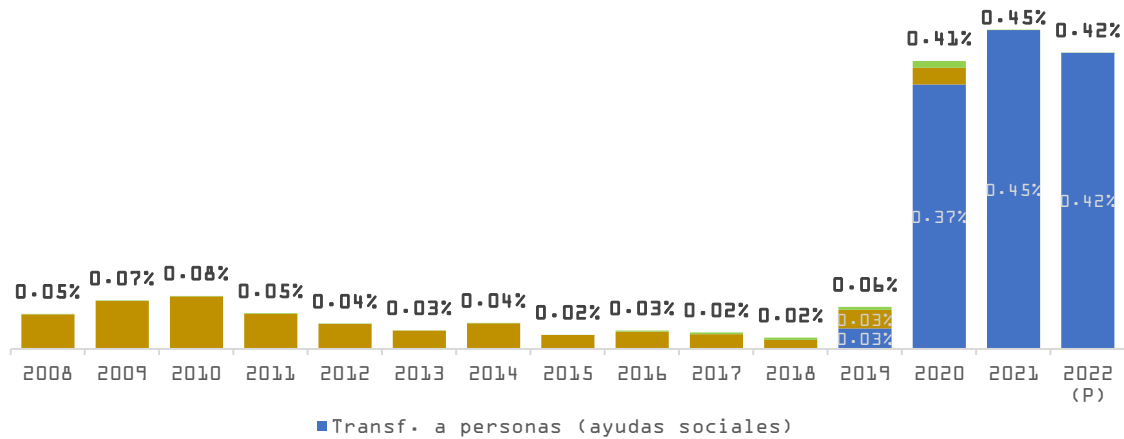
En lo relativo a la modalidad de implementación (gráfico 3), **el otorgamiento de la Tarjeta Alimentar ha estado asociada a convenios con provincias y municipios para la provisión de ayudas alimentarias (modalidad descentralizada).**

Sin embargo, **en 2019 se verificó un cambio en el modo de ejecución, adquiriendo una mayor preponderancia las transferencias directas a personas (modalidad centralizada).** Así, el 44,2% del gasto devengado por la Tarjeta Alimentar para ese año se ejecutó mediante la modalidad descentralizada o federal (0,03% del PBI) y el 48,3% por la modalidad centralizada (0,03% del PBI).

Durante los años siguientes, la política se ejecutó prácticamente a través de transferencias monetarias directas a personas y desde octubre de 2021 se decidió su acreditación conjunta con la Asignación Universal por Hijo.

Gráfico 3. Gasto de Prestación Alimentar por modalidad de implementación

Porcentaje del PBI.



Notas:

(P): presupuesto proyectado para el año 2022.

(*) Otras incluye: transferencias a instituciones sin fines de lucro y cooperativas, bienes de consumo y servicios no personales.

FUENTE: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto.

COMPARACIÓN DE LA PRESTACIÓN ALIMENTAR CON LAS CIFRAS DE INDIGENCIA

Como se mencionó, la Prestación Alimentar tiene como objetivo proveer una alimentación adecuada y suficiente a las familias en situación de vulnerabilidad, por lo que la comparación con las cifras de indigencia resulta inevitable toda vez que las mismas cuantifican a la población que habita hogares que no logran cubrir a través de su ingreso sus necesidades alimentarias.

Al no disponer de datos relativos a la cantidad de hogares para el período 2008-2022 no es posible calcular la cantidad de hogares indigentes (el porcentaje sí es posible ya que es un dato que surge de la EPH). Por este motivo, el gráfico 4 contrasta la evolución que han tenido los titulares de la Prestación Alimentar (hogares beneficiarios) con las personas indigentes de nuestro país. Si bien ambos grupos no son estrictamente comparables (ya que en un caso se trata de hogares y en el otro de personas), observar la evolución de uno en relación con el otro permite analizar si la prestación ha evolucionado acorde con las necesidades de la población.

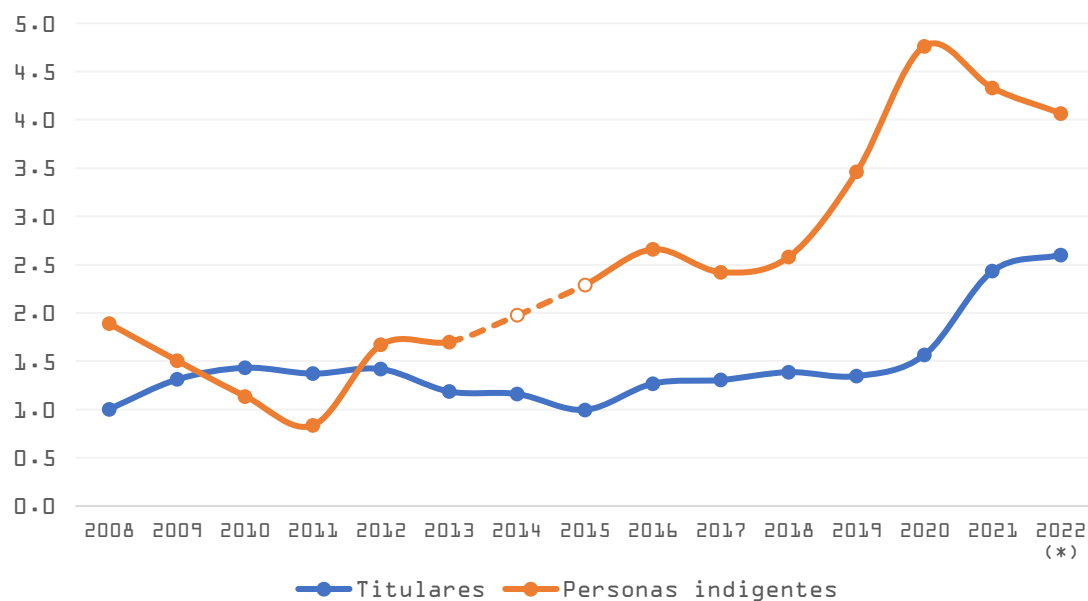
Se distinguen **tres etapas diferenciadas**:

1. **Hasta 2011, el número de personas indigentes se reduce sostenidamente mientras que los hogares beneficiarios de la Tarjeta crecen.** Vale recordar que durante esos años (con excepción de 2009) la economía argentina creció.
2. **Desde 2012 y, en paralelo con la fase de estancamiento en el nivel de actividad económica, la cuantía de personas indigentes creció al tiempo que los beneficiarios/as de la prestación alimentaria se mantuvieron relativamente estables** (aunque se aprecian algunas caídas año a año).
3. **Desde 2018, el deterioro económico tuvo como correlato el abrupto incremento en los niveles de indigencia, llevando, en 2019, a 3,5 millones de personas a no cubrir sus necesidades básicas alimentarias.**

En 2020, las medidas de aislamiento adoptadas para evitar la propagación del COVID-19 agravaron aún más la situación de los hogares, llevando a 4,7 millones de personas a encontrarse por debajo de la línea de indigencia. En un marco de demandas sociales crecientes, el gobierno nacional multiplicó los esfuerzos de contención y asistencia hacia las familias, ampliando significativamente la cobertura de la Tarjeta logrando con ello quebrar (aunque ligeramente) la tendencia creciente que venía evidenciando el mencionado indicador social.

Gráfico 4. Indigencia vs. Prestación Alimentar

En millones.



Notas: (*) primer semestre de 2022.

Para los años 2014 y 2015 no se encuentran disponibles los datos relativos a la cantidad de personas en situación de indigencia. Para su estimación (representada con línea discontinua) se tomó la tasa de crecimiento promedio necesaria para unir los años con datos disponibles.

FUENTE: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión e INDEC.

CARACTERIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN ALIMENTAR EN 2022

El monto de la Prestación Alimentar se establece en función de la cantidad de hijos/as a cargo. De este modo, existen tres categorías de beneficio, correspondiendo a los hogares con tres o más niños/as el valor más alto. El cuadro 1 muestra la distribución de los beneficiarios/as según el monto percibido por cada uno de ellos durante el primer semestre de 2022.

El 60% de los titulares de esta política pertenecen a familias con un/a hijo/a, evidenciando una distintiva preponderancia de esta estructura de hogar por sobre las demás; un 26% con hasta dos y el 14% restante, hogares con tres o más hijos/as.

Dado que no existe para este último caso más información que la detallada, no es posible conocer con precisión la estructura de los hogares alcanzados y, por ende, determinar la real cobertura de la medida sobre los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Sin embargo, considerando las proyecciones poblacionales del INDEC que estiman que en Argentina existen 11 millones de niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años, la cobertura mínima de esta política (es decir, considerando sólo tres niños/as alcanzados por el último tramo de la prestación) sería del 35% de todos los/las menores de hasta 14 años en el país.

Cuadro 1. Cobertura de la Prestación Alimentar

Millones de personas y porcentaje.

Monto	Titulares	Participación	NNyA cubiertos
1º nivel de beneficio	1,6	60%	1,6
2º nivel de beneficio	0,7	26%	1,4
3º nivel de beneficio	0,3	14%	0,9
Total	2,6	100%	3,9

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social y EPH.

Un dato llamativo es que, pese al mencionado nivel de cobertura logrado por la prestación, **según la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al segundo semestre de 2022, todavía existían en Argentina 1,7 millones de menores de edad habitando hogares en los que el ingreso familiar resultó insuficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias.**

Esta circunstancia denota que la política no está siendo direccionada a los hogares que mayor ayuda requieren (los indigentes) y/o que, suponiendo un correcto direccionamiento, la cantidad de hogares que sufren de inseguridad alimentaria es mucho mayor que la contenida mediante la ayuda Estatal.

El cuadro 2 compara el monto otorgado por la Prestación Alimentar en promedio durante el primer semestre de 2022 con el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA)¹ de igual periodo. Como puede verse, aún considerando diferentes composiciones de hogar, el monto del beneficio no logra cubrir en ningún caso el valor de la canasta alimentaria.

En el caso de los hogares donde uno de los progenitores convive con sus hijos/as (monoparentales), el monto de la Tarjeta apenas alcanzó para cubrir un tercio de la canasta de alimentos de ese hogar, cifra que se reduce a cerca del 20% en hogares biparentales nucleares (conformados por una pareja con sus hijos/as).

Esta situación pone en evidencia que, más que una política efectiva para garantizar la seguridad alimentaria de la población, la Prestación Alimentar se trata de un complemento al ingreso familiar.

Sin embargo, pese a ser insuficiente para garantizar el acceso a los alimentos, de no existir, implicaría una mayor cantidad de familias en condición de indigencia.

¹ La CBA es el conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia.

Cuadro 2. Montos de la Prestación Alimentar vs. Canasta Básica Alimentaria.

Pesos y porcentaje.

	Prestación Alimentar *	Línea de indigencia		Cobertura de la CBA	
		Hogar monoparental núcleo	Hogar biparental núcleo	Hogar monoparental núcleo	Hogar biparental núcleo
1º nivel de beneficio	7.000	23.075	34.777	30%	20%
2º nivel de beneficio	10.500	34.447	46.150	30%	23%
3º nivel de beneficio	14.000	45.819	57.522	31%	24%

Nota (*): los montos de la prestación corresponden al promedio abonado durante el primer semestre de 2022.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Ministerio de Desarrollo Social



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA



eforo.org.ar

info@eforo.org.ar

Rodríguez Peña 243 (C1020ADE)
CABA - Argentina