

Informe de coyuntura n° 16 – setiembre 2019

Restricción de la asistencia alimentaria en tiempos de hambre. Las mutaciones de las políticas de asistencia alimentaria nacional (2015-2018)

Mg. Martin Ierullo¹

Antecedentes

La asistencia alimentaria se instaló en el sistema de políticas sociales argentino a partir de la recuperación democrática en 1983, cuando se creó el primer programa masivo, el Plan Alimentario Nacional -PAN-.

Lejos de constituirse en intervenciones transitorias del Estado (como fueron concebidas en sus orígenes), estas políticas asistenciales se fueron consolidando al calor de las crisis sociales y económicas que restringieron el acceso a los alimentos de gran parte de la población argentina.

A través del análisis longitudinal del gasto público en asistencia alimentaria, emerge como otro hito la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en 2003 (en virtud de la aplicación de la [Ley 25.724](#)). A partir del referido Plan, se incrementó el nivel de gasto destinado a estas políticas, se crearon nuevas líneas programáticas y se tendió a una mayor articulación entre los niveles nacional y sub-nacionales.

Durante el período 2003-2015 se consolidó un *abordaje descentralizado*, propendiendo al sostenimiento de las acciones que las provincias y municipios construyeron en base a sus situaciones particulares.

Por otro lado, a partir de 2004 se observa un progresivo proceso de *bancarización*. La entrega directa de bolsones alimentarios fue perdiendo peso a partir de su reemplazo por tarjetas alimentarias. De esta manera se propendió a dar mayor formalidad a estas medidas, evitar las mediaciones territoriales y dar mayor libertad a las familias al momento de elegir los alimentos a consumir²

¹ Lic. En Trabajo Social. Mg en Políticas Sociales. Investigador (CEC/FCSs-UBA)

² Para ampliar esta cuestión Véase: [IERULLO, M. \(2011\) "De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina en el período 1984-2010", Revista Perspectivas de Políticas Públicas N°1, Año 1, Universidad Nacional de Lanús Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Lanús.](#)

En este contexto, se arriba a 2015 con la consolidación de cuatro líneas de intervención principales, cuya evolución será considerada en el presente trabajo:

- **Tarjetas Alimentarias:** Transferencia a las provincias y municipios para el sostenimiento de los programas de transferencias monetarias a familias a través de tarjetas alimentarias.
- **Comedores escolares:** Transferencia a las provincias para el sostenimiento de los comedores de las instituciones educativas de gestión estatal.
- **Comedores comunitarios:** Financiamiento y acompañamiento técnico de comedores de organizaciones sociales y comunitarias de todo el país.
- **Entrega de módulos alimentarios:** Entrega directa de módulos de alimentos secos. En su mayoría son entregados a organizaciones y movimientos sociales para su distribución entre las familias.

Consideraciones metodológicas

El presente informe da cuenta de las modificaciones de las principales acciones de asistencia alimentaria a través de la comparación del gasto devengado en los años 2015 y 2018.

Los montos referidos a gasto efectivamente devengado por el Estado Nacional surgen a partir de los informes de Cuentas de Inversión Nacional (publicados anualmente por el Ministerio de Hacienda de la Nación). Asimismo, se tomará de manera complementaria información provista a través de los Presupuestos Nacionales 2015-2019.

A los fines de establecer la comparación de los montos, en el marco del contexto inflacionario que afecta nuestro país y frente a la discontinuidad que presentan las mediciones del INDEC, se tomará como criterio de comparación el valor de la canasta alimentaria que mensualmente mide la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Valor de la canasta alimentaria básica para un grupo familiar tipo³

Diciembre 2015	Diciembre 2018
\$ 5.467,03	\$ 13.193,82

Elaboración propia. Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

De la tabla precedente surge que la diferencia entre lo que precisaba un grupo familiar tipo para cubrir la canasta alimentaria en diciembre de 2015 y diciembre de 2018, representa un incremento de **241,33%**.

Análisis comparativo 2015-2018

³ Se toma como referencia un Hogar Tipo 1: pareja compuesta por una mujer y un varón de 35 años de edad, con dos hijos varones de 9 y 6 años.

En primer lugar, se analizará la variación de los valores generales asignados a cada una de estas acciones de asistencia alimentaria:

	Gasto nominal devengado 2015	Valor nominal devengado 2018	Variación porcentual	Variación respecto de la evolución de la canasta alimentaria
Tarjetas alimentarias	\$ 1.421.806.500	\$3.150.924.101	221,6%	-19,7%
Comedores escolares	\$ 712.979.710	\$1.523.725.411	213,7%	-27,6%
Comedores comunitarios	\$ 356.773.426	\$ 890.000.000	249,5%	+8,1%
Entrega de módulos alimentarios	\$ 526.747.526	\$2.931.000.000	556,4%	+315,1%

Elaboración propia. Fuente: Cuentas de Inversión 2015-2018. Ministerio de Hacienda de la Nación.

Las primeras dos líneas programáticas (**tarjetas alimentarias y comedores escolares**) corresponden a los montos que son transferidos a las provincias para su ejecución.

En el contexto actual de mayor demanda alimentaria por el incremento de la pobreza y el desempleo, estos programas se vieron restringidos. Es decir, las transferencias otorgadas han sido menores al incremento producido en el valor de los alimentos.

Esta reducción ha implicado un ahogamiento de los gobiernos provinciales quienes cuentan con menores fondos (en términos reales) para afrontar una demanda creciente.

En el caso de los comedores escolares la caída resultó ostensiblemente mayor para la mayoría de las provincias si se toma en consideración que las mayores subas se concentraron en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

	Fondos transferidos Comedores Escolares 2015 (presupuestado)	Fondos transferidos Comedores Escolares 2018 (presupuestado)	Variación porcentual	Variación respecto de la evolución de la canasta alimentaria
Ciudad de Buenos Aires	\$ 0	\$ 564.664.474	No percibía aportes monetarios en 2015	
Provincia de Buenos Aires	\$ 91.413.220	\$ 196.612.639	215,08%	-28,22%

Resto de las provincias	\$ 515.894.690	\$ 738.722.887	143,19%	-100,11%
--------------------------------	----------------	----------------	---------	-----------------

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto Nacional 2015-2018. Ministerio de Hacienda de la Nación.

Del gráfico precedente surge que una importante proporción del gasto en comedores escolares fue transferido al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (distrito más rico del país) con quien se celebró un convenio para su inclusión en esta línea programática del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

En este sentido, surge que los importes transferidos en promedio al resto de las provincias se redujeron a la mitad en términos reales. En consecuencia, para mantener la calidad de los alimentos ofrecidos a los niños de la escuela públicas las provincias debieron disponer de fondos propios.

Por otro lado, la línea vinculada al financiamiento y acompañamiento técnico de los **comedores comunitarios** se mantuvo estable en términos reales. Sin embargo, cabe destacar que este programa resulta marginal en relación a la cantidad de comedores que proliferan en las grandes urbes urbanas de nuestro país (según el informe de Cuentas de Inversión 2018 se financian solamente 1.225 espacios comunitarios).

Respecto de la acción directa del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, se observa un marcado crecimiento de los **módulos alimentarios entregados**. Los mismos pasaron de 1,41 millones en 2015 a 6,9 millones en 2018, es decir se quintuplicaron en el marco de la nueva gestión de gobierno.

Este crecimiento ha implicado una ruptura respecto de las tendencias de descentralización y bancarización que habían históricamente caracterizado este campo de políticas sociales.

La entrega directa de alimentos por parte del Gobierno Nacional, ha implicado una herramienta para el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación para contener la conflictividad social y crear nuevas mediaciones territoriales.

En otras palabras, los módulos alimentos fueron entregado a movimientos sociales con presencia territorial y fueron pieza de negociación en el marco de las movilizaciones y protestas. Por otro lado, estos alimentos también fueron entregados a un conjunto de fundaciones, iglesias y organizaciones sociales que el Estado constituyó como nuevos interlocutores y mediadores con los sectores populares.

Restricción presupuestaria en el marco de la agudización de la crisis socio-económica: 2019 en la mira⁴

El análisis del presupuesto aprobado para 2019, pone de manifiesto que las tendencias antes enunciadas respecto de las políticas de asistencia alimentaria no se revirtieron. Al contrario, se agudizaron en el presente ciclo presupuestario:

⁴Para ampliar este punto veáse: [“Informe de coyuntura N° 10: Políticas alimentarias. ¿Es cierto que el Presupuesto 2019 prevé un aumento de las partidas destinadas a política de asistencia alimentaria?” Centro de Estudios de Ciudad. Facultad de Ciencias Sociales UBA.](#)

	Gasto nominal devengado 2018	Gasto nominal presupuestado 2019	Variación 2018-2019
Tarjetas alimentarias	\$3.150.924.101	\$4.380.997.967	+39,0%
Comedores escolares	\$1.523.725.411	\$1.828.000.000	+20,0%
Comedores comunitarios	\$890.000.000	\$1.065.000.000	+19,7%
Entrega de módulos alimentarios	\$2.931.000.000	\$3.545.000.000	+20,9%

Elaboración propia. Fuente: Cuentas de Inversión 2018 y Presupuesto Nacional 2019. Ministerio de Hacienda de la Nación.

Del gráfico precedente se deduce que los aumentos previstos no resultan suficientes en relación a las previsiones de inflación anual que, hasta en las estimaciones más optimistas, estiman superiores al 40% para el presente año.

En consecuencia, se refuerza la retracción de las transferencias realizadas a las provincias, situación que se complejiza en las jurisdicciones que cuentan con menores ingresos propios para suplementar las limitaciones que presentan los aportes nacionales.

Cabe destacar que en el caso de las transferencias realizadas para el sostenimiento de los programas provinciales de tarjetas alimentarias la variación del presupuesto 2019 respecto del año anterior resulta dispar entre las jurisdicciones provinciales. En este período las mayores subas se concentran en la Ciudad de Buenos Aires (+66.5%) y la Provincia de Buenos Aires (+51%). Para el resto de las provincias la proporción de aumento fue solamente de 24.9%, salvo en las provincias de Córdoba, Misiones y Jujuy cuyas variaciones resultaron aún menores.

Con una inflación acumulada de 25,1% en los últimos siete meses (desde enero hasta julio de 2019) y una crisis socio-económica que se agudiza día a día, las sumas presupuestadas para las distintas líneas de intervención resultan insuficientes, aún para sostener las prestaciones al mismo nivel que el año anterior.