



Políticas alimentarias

Las políticas sociales en perspectiva

Resultados y desafíos

Dirección General de
Información Social Estratégica

Unidad Gabinete
de Asesores



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

Políticas alimentarias

Las políticas sociales en perspectiva
Resultados y desafíos

Serie “Las políticas sociales en perspectiva. Resultados y desafíos”.

Autores: María Marcela Rebón, Guadalupe Grau

Revisión de contenidos: Norma Maluf, Carolina Higgins

Coordinación de la serie: Mauro Limas

Edición: Área Contenidos

Corrección: Verónica Podestá

Coordinación de diseño: Javier Turconi

Diseño editorial: Ana Paoletti

Documento de trabajo elaborado por la Dirección General de Información Social
Estratégica de la Unidad Gabinete de Asesores.

Octubre de 2023

MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL
CPN Victoria Tolosa Paz

UNIDAD GABINETE DE ASESORES
Dr. Javier García

DIRECTORA GENERAL DE INFORMACIÓN SOCIAL ESTRATÉGICA
Lic. María Marcela Rebón

COORDINADORA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
Lic. Guadalupe Grau

COORDINACIÓN DE MONITOREO DE PROGRAMAS
Lic. Carla Letcher

COORDINACIÓN DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO
Mag. Ricardo Gonzalez Dorfman



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

Índice

Presentación	7
Introducción	9
1. Plan Argentina contra el Hambre en contexto de la emergencia pandemia COVID-19	11
1.1 Componente Seguridad Alimentaria	
1.2 Componente Asistencia Alimentaria en Situaciones Críticas o de Emergencia	
1.3 Proyectos focalizados con provincias, municipios e instituciones	
1.4 Proyectos para personas con enfermedad celíaca	
1.5 Módulos COVID-19	
1.6 Componente Apoyo a la producción y comercialización de alimentos	
1.7 ProHuerta	
1.8 Programa Sembrar Soberanía Alimentaria	
2. Desde la emergencia a la seguridad y soberanía alimentaria en la pospandemia	22
2.1 Sostenibilidad de las distintas iniciativas de asistencia alimentaria	
2.2 Familiarización de las prestaciones alimentarias y perspectiva de género	

2.3 Prestaciones a personas y prestaciones a organizaciones

2.4 Alimentación saludable

2.5 Apoyo a la producción y comercialización de alimentos
en un contexto inflacionario

Reflexiones finales

39

Bibliografía

41

Presentación

En diciembre de 2019 se creó la Dirección General de Información Social Estratégica, en la Unidad Gabinete de Asesores del Ministerio de Desarrollo Social. El objetivo de la Dirección es llevar a cabo el monitoreo de la situación y de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, realizar estudios, evaluaciones y generar instancias de acceso a la información pública y datos abiertos.

A partir del trabajo efectuado estos tres años y medio de gestión, creemos que es necesario poner a disposición del público en general y del especializado en políticas sociales, una serie de documentos que recuperan las características, la gestión y los resultados de los distintos programas del ministerio junto a reflexiones en torno a próximas agendas y desafíos pendientes a futuro.

La nutrida agenda de estudios que se desarrolló desde 2020, aún en contexto de pandemia y crecientes dificultades para realizar trabajos en terreno, permitió contar con insumos que sistematizan, analizan y reflexionan sobre las políticas sociales del Ministerio. Una agenda que se generó mediante convenios con universidades, centros de políticas públicas, organizaciones sociales y de la cooperación internacional; y con participación de gobiernos provinciales y municipales.

En este cuarto documento se presentan las políticas alimentarias que implementa el Ministerio. Los programas que se presentan aquí no cubren a la totalidad, pero sí los más relevantes en términos de cobertura e inversión presupuestaria. Los desafíos y reflexiones tampoco son exhaustivos de los que recorren el campo de la política social, sin embargo, nos permiten hacer un aporte a la construcción de mejores políticas sociales, en el marco de mayores capacidades para la gestión pública y en especial, para la gestión de información social.

La serie *Las políticas sociales en perspectiva. Resultados y desafíos* también

recupera las políticas de cuidados de niñas, niños, adolescentes y familias; las de integración sociourbana; de inclusión sociolaboral; el cuidado del ambiente y la gestión integral de residuos, así como aquellas que dan respuestas ante las emergencias.

No hubiese sido posible realizar la serie sin los aportes del conjunto de los trabajadores y las trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social que, día a día, en todo el territorio nacional e incansablemente, construyen un país con más derechos.

Creemos que el Ministerio de Desarrollo Social hace un enorme aporte a la construcción de una patria más justa e igualitaria. Ojalá esta serie sea una contribución en este sentido.

Marcela Rebón

Directora general de Información Social Estratégica

Introducción

La crítica situación socioeconómica y alimentaria que atravesaba la República Argentina en diciembre de 2019¹, llevó al Gobierno Nacional a priorizar la lucha contra el hambre como un eje central de sus políticas públicas. Esto se manifestó en el diseño de un conjunto de medidas articuladas alrededor del denominado “Plan Argentina Contra el Hambre” (PACH), como instrumento para hacer frente a esa problemática.

Durante 2020, la aparición de la pandemia por el COVID-19 impuso una nueva realidad. Luego de un breve primer trimestre (diciembre 2019-marzo 2020) en el que se puso en marcha el Plan Argentina Contra el Hambre y sus líneas de trabajo, el 16 de marzo de ese año se dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Esta segunda fase (marzo-agosto 2020) implicó una adecuación de todas las iniciativas y un refuerzo de gran parte de ellas. Al finalizar este período, se dio paso a otro de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), que definió una nueva readecuación de las acciones del plan.

El fin de la pandemia y la vuelta a la normalidad generaron una oportunidad para la continuidad, revisión y el mejoramiento de las prestaciones alimentarias, a partir de la reconfiguración de lo organizacional y comunitario, el fortalecimiento de las articulaciones entre distintas jurisdicciones y, sobre todo, al garantizar la seguridad

1 Durante el cuatrienio 2015-2019, la Argentina observó un proceso de deterioro económico y social, manifestado en un considerable aumento de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Según datos del INDEC para el primer semestre de 2019, la pobreza alcanzó 35,4%, esto es, 14,4 millones de personas (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2019). Entre el período 2014-2016 y el correspondiente a 2016-2018, el porcentaje de población que experimentó inseguridad alimentaria moderada o grave pasó del 19,1% al 32,1% o, lo que es lo mismo, de 8,3 millones de personas a 14,2 millones. Este incremento equivale a una suba del 71% en el total de individuos con falta de acceso continuado a los alimentos (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF 2019). En consecuencia, un amplio sector de la población presentaba barreras de acceso a una alimentación sostenible. La Ley 27519/2019 reconoció la crisis alimentaria existente y prorrogó la Emergencia Alimentaria dispuesta por el Decreto 108 del año 2002, hasta diciembre del año 2022 (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], Eurosocia, 2021).

alimentaria de los sectores más vulnerables de la población en un contexto económica y socialmente complejo. En este sentido, el documento parte de las principales políticas alimentarias desarrolladas durante el cuatrienio 2019-2023 para luego considerar algunos desafíos que, partiendo de un escenario de urgencia, exploran potencialidades para una política que contemple la seguridad alimentaria como un derecho y no solamente como una necesidad.

El camino recorrido y la proximidad del cierre del cuatrienio constituyen un momento oportuno para repensar las estrategias de abordaje de las diversas problemáticas y visualizar las tensiones, oportunidades de mejora y los desafíos del porvenir con relación a las políticas de seguridad y soberanía alimentaria.

1. Las políticas de seguridad y soberanía alimentaria²

El objetivo general de este conjunto de políticas³ es **garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de toda la población argentina, con especial atención en los sectores en situación de mayor vulnerabilidad económica y social.**

Los objetivos perseguidos por este conjunto de políticas son:

- Complementar los ingresos del hogar para la compra de alimentos.
- Fortalecer las prestaciones alimentarias dirigidas a provincias, municipios, comedores comunitarios, comedores escolares y organizaciones sociales.
- Favorecer la participación de las familias y las comunidades en la producción de alimentos.
- Promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar.
- Propiciar la participación de redes comunitarias para el acompañamiento y seguimiento de las familias en la incorporación de hábitos saludables de alimentación, higiene y nutrición.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de las acciones que componen el plan.

² Esta sección está basada en los Informes de Gestión de la Dirección General de Información Social Estratégica del Ministerio: Ministerio de Desarrollo Social (2020 a) y (2021 a), "Plan Nacional Argentina Contra el Hambre. Informe de Gestión", diciembre 2020 y primer semestre 2021. (Dirección General de Información Social Estratégica [DGISE], 2020, 2021 a). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_plan_argentina_contra_el_hambre_primer_semestre_de_2021.pdf

³ El conjunto de políticas de seguridad alimentaria quedó expresado en el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), creado mediante Resolución-2020-8-APN-MDS.

Sus destinatarios son las personas en situación de vulnerabilidad social que padecen inseguridad alimentaria y las familias y comunidades en situación de pobreza. Se priorizan los hogares con titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de la pensión no contributiva para madres de siete hijos o más con niñas y niños de hasta 14 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Se brinda una especial atención a adultos mayores y adolescentes con dificultad para acceder a una alimentación adecuada.

La problemática del hambre se define como asociada, entre otros factores, al nivel de ingreso de las familias, a los precios, a la cantidad y a la calidad de los alimentos a los que cada persona o grupo puede acceder.

De esta manera, la problemática se aborda a través de políticas y estrategias integrales y transversales, con un diseño e implementación interdisciplinario, que promueve la coordinación interjurisdiccional e intersectorial de diversos organismos y niveles del Estado Nacional, Provincial y Municipal, así como también de actores de la sociedad civil.

Los componentes de este conjunto de políticas son: seguridad alimentaria, asistencia alimentaria en situaciones críticas o de emergencia, apoyo a la producción y comercialización de alimentos, fortalecimiento de redes comunitarias, y monitoreo y evaluación.

1.1 Componente de seguridad alimentaria

El componente de seguridad alimentaria tiene como objetivo garantizar a las familias más vulnerables el acceso a los alimentos. Incluye la **Prestación Alimentar**, las prestaciones para **comedores escolares, merenderos y comedores comunitarios** y el refuerzo de estas acciones a través de la entrega directa de módulos alimentarios y otros proyectos destinados a poblaciones con características particulares.

Prestación Alimentar

La Prestación Alimentar complementa los ingresos del hogar constituyendo un refuerzo de ingresos para la compra exclusiva de alimentos. Está destinada a madres o padres de niñas y niños de hasta 14 años titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH); mujeres que perciben la pensión no contributiva para madres de siete hijos o más; embarazadas a partir de los tres meses que perciben la Asignación por Embarazo (AUE) y personas con discapacidad que reciben la AUH (AUH-D).

En un primer momento, estos ingresos eran transferidos a una cuenta específica y podían ser utilizados exclusivamente para compras de alimentos, mediante una tarjeta plástica nominalizada “Tarjeta Alimentar” que era entregada a tal efecto.

Para esto, al comienzo del programa durante el primer trimestre de 2020, se realizaron operativos de entrega masiva de tarjetas para la adquisición de alimentos, que contaron con la participación de distintos organismos del Estado Nacional, Provincial y Municipal y de organizaciones sociales y populares. Entre ellos se destacan la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Registro Nacional de Personas (RENAPER), entidades bancarias, programas municipales de vacunación y nutrición y ferias de la economía popular.

En mayo y en diciembre del mismo año, se otorgaron refuerzos extraordinarios para titulares de la Tarjeta Alimentar de \$4.000 para aquellas familias con un hijo o una hija y de \$6.000 para quienes tuvieran dos o más hijos, con el objetivo de **garantizar el acceso a la alimentación de los sectores más vulnerables en el marco de la emergencia ocasionada por el COVID-19**. A partir del mes de febrero de 2021, se dispuso el aumento del 50% de los valores de las tarjetas de compra. En mayo del mismo año, el **Estado Nacional amplió la cobertura de la Tarjeta Alimentar, pasando de estar destinada a hogares con niñas y niños de hasta 6 años, a familias con hijos e hijas hasta 14 años, y se aplicó un aumento del monto para las familias con tres o más hijos** (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 655, 2021).

En octubre de 2021, mediante la Resolución 1549 del Ministerio de Desarrollo Social, se estableció que el monto correspondiente a la Prestación Alimentar (ex Tarjeta Alimentar) pase a canalizarse mediante una acreditación mensual de fondos a titulares, como un complemento al ingreso familiar para el acceso a los alimentos, y que se realice a través de los medios de pago que dispone la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De esta manera, este ingreso pasó a ser percibido a través del mismo mecanismo establecido para el cobro de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y otras prestaciones involucradas⁴.

Desde su creación, y con el fin de seguir garantizando la seguridad alimentaria en los sectores con mayor vulnerabilidad económica y social, el Estado Nacional mediante el Ministerio de Desarrollo Social, dispuso de cuatro incrementos de

⁴ Dado que, en gran medida, la evidencia que se expresa a lo largo del documento fue recolectada a través de estudios desarrollados en forma previa a esta resolución, en algunos apartados se mantiene la referencia a la denominación anterior (Tarjeta Alimentar).

valores de la Prestación Alimentar: en febrero de 2021⁵; en abril⁶ y noviembre⁷ de 2022 y en mayo de 2023⁸. A través de este último, que significó un aumento promedio del 35%, la prestación básica (un hijo) pasó de \$12.500 a \$17.000, la categoría “dos hijos” pasó de recibir \$19.000 a recibir \$26.000, y la categoría “tres hijos o más”, que percibía \$25.000, pasó a percibir \$34.000 pesos.

En agosto de 2023, el número de titulares de la Prestación Alimentar fue de 2.329.047, lo que representó una inversión de \$51.807.498.000. El número de destinatarios fue de 3.888.879 personas, entre las cuales 3.755.338 son hijos menores (hasta 14 años), 67.639 hijos con discapacidad y 65.902 embarazadas. La evolución de la inversión desde inicio de la Prestación Alimentar en diciembre de 2019 a agosto de 2023 representa una inversión acumulada de \$962.339 millones de pesos (DGISE, 2023c).

Actualmente, alrededor del 56% de los titulares perciben la prestación básica (un hijo); el 28% recibe el beneficio para familias con dos hijos, y el restante 16% el correspondiente a tres hijos o más. Respecto a los destinatarios; el 96.6% corresponde a hijos menores, mientras que las embarazadas y las personas con discapacidad representan un 1.7% (DGISE, 2023c).

Educación alimentaria y nutricional

En los inicios del programa, la entrega de la entonces denominada Tarjeta Alimentar, se complementó con actividades de educación alimentaria y nutricional. Entre diciembre de 2019 y marzo de 2020, durante los operativos territoriales de entrega de la tarjeta, se desarrollaron talleres dirigidos a las y los titulares y a sus familias. Además, se diseñaron folletos con recomendaciones para mejorar la calidad de las compras, recetas para una alimentación saludable y diferentes materiales educativos, que se distribuyeron tanto a los destinatarios de las tarjetas como a las niñas y niños.

Durante la cuarentena por COVID-19 se suspendieron las capacitaciones y se produjeron dos documentos sobre higiene en comedores comunitarios, comedores escolares y cocinas populares.

5 Resolución 2021-63-MDS del 02 de febrero de 2021.

6 Resolución 2022-371-APN-MDS del 19 de abril de 2022.

7 Resolución 2022-2067-MDS del 24 de noviembre de 2022.

8 Resolución 2023-700-MDS del 14 de abril de 2023.

En octubre de 2020, se definieron los lineamientos operativos del Programa Nacional de Educación Alimentaria Nutricional: Alimentar Saberes. Este contempla acciones de capacitación que se desarrollan a través de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo de mejorar y preservar la situación alimentaria y nutricional de la población, prevenir el deterioro de la salud y garantizar el acceso a información actualizada y científica sobre alimentación saludable.

A la fecha se firmaron convenios con trece organizaciones, las que realizaron actividades en sesenta y nueve municipios y capacitaron a más de dos mil promotores a través de casi 450 módulos de capacitación en los que se entregaron más de 15 mil materiales. La inversión es de más de \$65 millones (DGISE, 2023c).

Prestaciones para comedores escolares, comedores comunitarios y merenderos

En el marco de la pandemia por el COVID-19, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación reforzó, mediante la ampliación de las partidas presupuestarias en dos mil millones de pesos, la asistencia alimentaria a comedores escolares y comunitarios. También se organizó un sistema de viandas o módulos alimentarios, se dispuso su entrega y se conformó un comité de seguimiento de la situación en los comedores comunitarios.

Asimismo, se realizaron compras para comedores y merenderos de guantes descartables, lavandina, equipos de limpieza y bandejas descartables para la elaboración de las viandas y se enviaron afiches para la difusión de las medidas de prevención del coronavirus.

Comedores escolares

La situación alimentaria nutricional, según la última Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, registra una grave vulneración de derechos básicos que afecta a la población en general y a niñas, niños y adolescentes en particular. La consecuencia de dicha vulneración es la alta prevalencia de malnutrición (sobrepeso y obesidad en todas las edades), retraso de la talla (8% de las niñas y los niños menores de seis años) y anemia (30% en mujeres de todas las edades y en niñas, niños y adolescentes) (Dirección de Gestión de la Información Social Estratégica [DGISE], 2020).

La actividad de los comedores escolares busca mejorar los servicios alimentarios en las escuelas, financiando un refuerzo de la dieta en aquellas a las que concurren niñas y niños que se encuentran en situación de riesgo socioeducativo, y de acuerdo

con los criterios fijados en los proyectos de financiamiento, en el marco de los programas provinciales.

A partir del año 2020, el financiamiento nacional permitió mejorar el aporte nutricional de las prestaciones alimentarias, ofreciendo raciones de mayor calidad con mejores y mayores aportes de proteínas, fibra, minerales como el hierro y el calcio; con aumento de las porciones de leche o yogurt; la incorporación de fruta en desayunos, meriendas o meriendas reforzadas y de carnes, queso y fruta en almuerzos o cenas. Asimismo, se definieron metas nutricionales y lineamientos específicos sobre la orientación de la alimentación en comedores escolares, con el objetivo de mejorar y preservar la situación alimentaria y nutricional de quienes asisten a ellos. La renovación de los convenios de Complemento de Comedores Escolares permitió la actualización y mejora de los montos de las prestaciones (aumento promedio de 218%) que, en su mayoría, no se ajustaban desde 2016 y que, además, se habían visto reducidos por efecto inflacionario. Por otro lado, mejoran la forma de rendición, al financiar al 100% las prestaciones.

Según información de la Secretaría de Inclusión Social brindada para el informe N°137 a la Honorable Cámara de Diputados, en abril de 2023 existían 15.977 comedores escolares a los que asistían 46.110 estudiantes, con una inversión de \$29.863.609.467 en el año 2023. La inversión acumulada es de \$70.147.045.264 (DGISE, 2023c).

Comedores comunitarios y merenderos

En junio de 2020, se dispuso una ayuda extraordinaria para la compra de alimentos secos y se firmaron nuevos convenios, que alcanzaron a casi 700 organizaciones de la sociedad civil, que recibieron el financiamiento para la compra de alimentos secos destinados a comedores comunitarios (DGISE, 2021a).

En el contexto de la pandemia por el COVID-19, se incorporó una cláusula en los nuevos convenios de refuerzo a merenderos, vinculada al componente de salud e higiene para la autorización de compra de artículos de higiene esencial. Asimismo, se elaboró un instrumento con sugerencias para la manipulación de alimentos y medidas de cuidado e higiene con el objetivo de distribuirlo en merenderos y comedores bajo programa para su implementación.

Según la información disponible en agosto de 2023, 1.586 comedores comunitarios brindaron prestaciones a 319.693 personas y para reforzar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil, se entregaron 1.060.027 raciones de alimentos secos distribuidas en 1.364 puntos de todo el país. Entre enero de 2020 y julio de 2023, se transfirieron para estas actividades, \$32.798 millones de pesos (DGISE, 2023c).

1.2 Componente asistencia alimentaria en situaciones críticas o de emergencia

Módulos alimentarios

A través de la compra centralizada y el envío directo de alimentos a granel para el armado de módulos a organismos no gubernamentales, se reforzaron las prestaciones que se brindan en el territorio.

En el mes de agosto de 2023, a través de la Dirección Nacional de Asistencia Directa se entregaron más de 4 millones de kilogramos de alimentos, lo que suma más de 198 millones de kilogramos de alimentos entregados en todo el territorio nacional (DGISE, 2023c).

Transferencias para alimentos y elementos de higiene

En el contexto de la emergencia alimentaria, agravada por la dificultad de obtener ingresos en el mercado de trabajo en el marco del ASPO, el Ministerio de Desarrollo Social dispuso transferencias extraordinarias a gobiernos provinciales y municipales destinadas a la compra de alimentos e insumos de limpieza e higiene.

Hasta mayo 2022, se destinaron \$12.055.388.247 para la compra de alimentos e insumos sanitarios siendo un 35% del monto total de inversión las transferencias a provincias y un 65% las transferencias a los municipios (DGISE, 2023c).

1.3 Proyectos focalizados con provincias, municipios e instituciones

Esta línea de acción consiste en la transferencia de recursos y financiamiento a organismos gubernamentales y no gubernamentales, para el desarrollo de proyectos destinados a atender situaciones críticas detectadas en grupos poblacionales particulares. Entre estos grupos se encuentran las familias de comunidades de pueblos originarios en situación de vulnerabilidad social. El Ministerio de Desarrollo Social firma convenios con las distintas jurisdicciones provinciales o municipales, con el fin de responder a las demandas de asistencia alimentaria de dichas familias.

Hasta el año 2022, se invirtieron más de 7.140 millones de pesos en prestaciones como módulos, raciones alimentarias y compras comunitarias, destinadas a diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales

de distintas provincias del país, en especial del Noroeste Argentino (NOA) y el Nordeste Argentino (NEA).⁹

1.4 Proyectos para personas con enfermedad celíaca

En el marco de la Ley 26.588 (y su modificatoria, Ley 27.196) y acorde a las particularidades regionales, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) transfiere fondos a las provincias para financiar proyectos que mejoren el acceso a los alimentos libres de gluten a titulares de derecho con diagnóstico de enfermedad celíaca en situación de vulnerabilidad social.

La ejecución de esta actividad supone en todos los casos complementariedad con las acciones realizadas desde los gobiernos provinciales, dado que la finalidad de la transferencia de fondos es reforzar la ejecución de los programas locales.

En el año 2022, se transfirieron \$600.837.240 en concepto de tarjetas y módulos para 14.978 personas con enfermedad celíaca, en 16 provincias. La inversión acumulada fue de \$1.208.000.768 (DGISE, 2023c).

1.5 Módulos COVID-19

Esta línea de acción consistió en financiar la adquisición de alimentos secos y frescos para cubrir las prestaciones alimentarias de familias en situación de vulnerabilidad social, mediante la entrega de módulos alimentarios para atender contextos críticos como la emergencia alimentaria y sanitaria generada por la pandemia por el COVID-19.

Para la ejecución del programa, se establecieron convenios con 70 gobiernos municipales y 21 gobernaciones provinciales, y al mes de enero de 2022, se habían transferido \$4.232.853.100 en concepto de módulos alimentarios a lo largo de todo el territorio nacional para cubrir las necesidades alimentarias de familias en situación de vulnerabilidad social (DGISE, 2023c).

⁹ Base única. DGISE. Coordinación de Monitoreo. Consultada el 18-09-2023.

1.6 Componente apoyo a la producción y comercialización de alimentos

1.6.1. Mercados de cercanía

Este componente tiene como objetivo fortalecer la soberanía alimentaria a través de la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar. Para ello propone la creación y el fortalecimiento de mercados de cercanía, el financiamiento a productores de la economía solidaria, social y popular y el apoyo a la producción de la agricultura familiar.

Durante los meses de enero y febrero de 2020, se realizaron 250 ferias itinerantes en apoyo a la producción y comercialización de alimentos en economía popular, las primeras se llevaron a cabo en el marco de los operativos de entregas de tarjetas de la Prestación Alimentar. En el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio por COVID-19 se suspendieron todas las actividades relativas a ferias y mercados, en el marco del Plan Argentina Contra el Hambre y se adoptó como alternativa la entrega de productos a domicilio.

Acumulados a mayo de 2023, se financiaron 74 proyectos destinados a fortalecer mercados de cercanía, por un monto de \$310,22 millones, que alcanzaron a 3.014 unidades productivas (DGISE, 2023b).

Los Mercados de Cercanía buscan fortalecer las estrategias de comercialización de productos o servicios provenientes de la economía popular y solidaria, brindando equipamiento, capacitación, apoyo económico, servicios de adecuación de espacios, logística y apoyando la vinculación de las unidades productivas y cooperativas de todo el país (DGISE, 2021a).

1.6.2. ProHuerta

Este programa, que se implementa en conjunto con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria y la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras.

Como primera instancia, durante los meses de marzo y abril de 2020 se realizó la entrega de colecciones de semillas de la temporada otoño-invierno, tarea se efectuó con el apoyo y acompañamiento de gobiernos provinciales y municipales, instituciones, asociaciones, organizaciones sociales y promotores de distintas

organizaciones. Esta modalidad de gestión asociada permitió la distribución de semillas durante el aislamiento obligatorio en todas las jurisdicciones.

Frente al incremento de la demanda de este recurso en todas las localidades, durante la emergencia por COVID-19, se priorizó la distribución de semillas a aquellos sectores de la población más afectados y se continuó con la distribución entre familias y organizaciones destinatarias del programa. La entrega de semillas de la temporada primavera-verano 2020, se realizó durante agosto y septiembre.

Asimismo, mediante el componente granja se promueve la cría de animales con fines productivos en pequeña escala, asociada a la agricultura familiar de subsistencia. La propuesta general se centra en el dictado de capacitaciones, la asistencia técnica y la entrega de animales de granja para promover la autoproducción avícola, con el fin de mejorar la situación nutricional de las personas involucradas.

Hasta diciembre del 2021 se habían invertido más de 994 millones de pesos. En el año 2022 se asistió a 6.623 huertas comunitarias, 7.797 huertas escolares y más de 618.567 huertas familiares (DGISE, 2023c).

1.6.3. Programa Sembrar Soberanía Alimentaria

Con el objetivo de fomentar la generación de proyectos que fortalezcan las experiencias de producción agroecológicas, en agosto de 2020 se puso en marcha el Programa Sembrar Soberanía Alimentaria, que propicia el fortalecimiento de los procesos organizacionales y de gestión de las unidades productivas, vinculadas al sector alimenticio, así como la consolidación del entramado territorial de productoras y productores a partir de redes de producción, elaboración y distribución de alimentos para el abastecimiento local y regional.

Sembrar Soberanía Alimentaria tiene como ejes principales el fortalecimiento institucional, la producción de alimentos, el acceso al agua y el abastecimiento local. El financiamiento que el Ministerio otorga se destina a inversión en maquinaria, herramientas, insumos, acondicionamiento de espacios productivos y de distribución, capacitación, asistencia técnica y logística.

Todos los grupos de productores y comercializadores que formen parte de redes locales de abastecimiento de alimentos, local o regional, pueden presentar proyectos, haciéndolo a través de organizaciones jurídicamente reconocidas y con experiencia y antecedentes de trabajo en el sector.

Hasta enero de 2022 se establecieron 64 convenios con municipios y organizaciones de 17 provincias, que alcanzaron a 597 unidades productivas y una inversión de más de \$379 millones. En el año 2022 se ejecutaron 15 proyectos en nueve provincias con una inversión de \$150.185.618, alcanzando un monto total de \$529.513.909 (DGISE, 2023c).

2. Desde la emergencia a la seguridad y soberanía alimentaria en la pospandemia

La salida del confinamiento impuesto por la pandemia durante 2020 y la progresiva reactivación económica, ofrecieron **un escenario oportuno para reflexionar acerca de las características del nuevo contexto en relación a la política alimentaria en su conjunto.**

Para este análisis, surgieron las siguientes preguntas: ¿Qué componentes y prestaciones deben sostenerse tal como se vienen implementando? ¿Cuáles deben asumir otras formas o dar paso a variaciones? ¿Cómo continuar y potenciar el trabajo mancomunado del Ministerio de Desarrollo Social con los demás actores gubernamentales y no gubernamentales? ¿Cómo contemplar desde la política alimentaria el contexto de aumentos en los precios de la canasta de alimentos?

Como aporte a estos interrogantes —y sin pretender agotar aquí la discusión sino más bien ensayar algunas ideas para comenzar a pensarlos— la propuesta fue recorrer algunas de las principales tensiones, desafíos y oportunidades de mejora, que implicó transitar desde la emergencia a la seguridad y soberanía alimentaria en la pospandemia.

2.1 Sostenibilidad de las distintas iniciativas de asistencia alimentaria

Como se mencionó anteriormente, el propósito de la Prestación Alimentar es que madres o padres con hijas o hijos de hasta 14 años que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); mujeres que perciben la Pensión No Contributiva para Madres de siete hijos; embarazadas a partir de los tres meses de gestación que cobran la Asignación por Embarazo para Protección Social y personas con discapacidad que reciben la AUH, cuenten con un ingreso adicional destinado a

la compra de alimentos. La acreditación de esta prestación se realiza de forma automática y de manera mensual a través de los medios de pago de los que dispone la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

La Prestación Alimentar es una de las políticas más relevantes del Ministerio, tanto en términos de cobertura como en términos presupuestarios.

En agosto de 2023, el número de titulares de la Prestación Alimentar fue de 2.329.047, lo cual representó una inversión de \$51.807.498.000. El número de destinatarios fue de 3.888.879 personas, entre las cuales 3.755.338 son hijos menores (hasta 14 años), 67.639 hijos con discapacidad y 65.902 embarazadas. La evolución de la inversión desde inicio de la prestación en diciembre de 2019 a agosto de 2023, representa un acumulado de \$962.339 millones de pesos (DGISE, 2023c).

Según un estudio comparativo realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, los hogares que reciben la Prestación Alimentar presentan un clima educativo más bajo, mayor vulnerabilidad habitacional, mayor tasa de dependencia económica y una mayor probabilidad de tener una configuración extensa¹⁰ que el conjunto de los hogares con niñas y niños (ODSA, UCA, 2020)¹¹. Casi la totalidad de los titulares de la prestación son mujeres; en más de la mitad de los hogares, la titular no completó el secundario y tiene menos de 30 años (ODSA, UCA, 2020).

Por otra parte, en relación con sus efectos sobre la pobreza, indigencia y seguridad alimentaria, se observó que, a pesar de recibir transferencias por la Prestación Alimentar¹² y por la AUH, el 70,8% de los hogares eran pobres y casi 9,1% son

10 Varios miembros de la misma familia conviven bajo el mismo techo. De este modo, pueden convivir padre, madre, hijos/as y abuelos/as, o padre, madre, hijos/as y tíos/as.

11 El estudio desarrollado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA utilizó los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) y un relevamiento de hogares urbanos de aglomerados de más de 80 mil habitantes, para realizar una caracterización sociodemográfica, socioeconómica y socioalimentaria de los hogares con titulares de la tarjeta Alimentar. En su relevamiento de 2020, la EDSA incluyó distintos módulos dirigidos a identificar y caracterizar a las personas y hogares que forman parte de esta política pública. El estudio elaborado en base a este relevamiento consideró cuatro dimensiones de análisis: perfil sociodemográfico; situación en materia de pobreza, indigencia y seguridad alimentaria; prácticas de consumo y de comensalidad; y hábitos alimentarios de los niños, niñas y adolescentes. El estudio identificó 506 hogares receptores de Alimentar, en los que residen 2.543 personas y 1.165 niños y niñas de entre 0 y 17 años. A los fines del análisis se procuró realizar comparaciones entre hogares destinatarios de la Tarjeta Alimentar y otros grupos de interés como los hogares no destinatarios vulnerables, los hogares bajo otros sistemas de protección y el conjunto de los hogares con niños y niñas. Los principales efectos surgen de la comparación de los hogares que reciben Alimentar con el grupo de hogares potencialmente elegibles (con niños y niñas de 0 a 6 años que, si bien cumplen con los criterios de elegibilidad de Asignación Universal por Hijo, por diferentes motivos —administrativos, suspensiones o dificultades en el acceso—, no se encuentran cubiertos por esta política, motivo por el cual tampoco perciben el beneficio Alimentar). Se trata de un estudio de corte descriptivo, de manera que las diferencias observadas entre los distintos grupos analizados no pueden atribuirse exclusivamente a la percepción de la tarjeta (ODSA, UCA, 2020).

12 Al momento de realización de los estudios, la actual Prestación Alimentar aún era denominada "Tarjeta Alimentar".

indigentes. Sin embargo, particularmente en materia de indigencia, los hogares con la prestación se encontraban sustantivamente más protegidos que los hogares elegibles no alcanzados (entre los cuales la indigencia es del 31,3%). Esto sugiere que este tipo de transferencias concentra su **efecto distributivo en la indigencia** y tienen efectos más limitados sobre la pobreza (ODSA, UCA, 2020).

Asimismo, se encontraron indicios descriptivos de un **papel positivo de esta prestación sobre la inseguridad alimentaria severa**: mientras 10,3% de los hogares receptores han padecido episodios de inseguridad severa (episodios de hambre en las niñas y los niños), esta cifra alcanzó al 31,3% de los hogares no beneficiarios elegibles. A igual situación de pobreza e indigencia, las niñas y los niños que no contaban con la Tarjeta Alimentar, tuvieron el doble de probabilidades de experimentar inseguridad alimentaria severa en relación a aquellos que sí la poseen. Ser titular de la Tarjeta Alimentar en situación de pobreza o indigencia duplica las probabilidades de no experimentar inseguridad alimentaria severa (ODSA, UCA, 2020). A su vez, los datos señalan que **la Prestación Alimentar posibilitaría una mayor planificación del consumo familiar y mejores prácticas de comensalidad** en comparación con los hogares no beneficiarios elegibles (ODSA, UCA, 2020).

Desafío 1

A partir de la información presentada, es evidente que **la Prestación Alimentar ha tenido efectos positivos y protectores de los hogares más vulnerables y de la primera infancia en el área alimentaria**. No obstante, junto a ella, para afrontar la situación de emergencia alimentaria atravesada por la pandemia por el COVID-19 se desplegaron otras iniciativas complementarias que supusieron financiamiento para la adquisición de alimentos mediante la entrega de módulos alimentarios, que se continuaron reforzando a través de todo el periodo.

La política alimentaria representó más de la mitad del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2020. Su relevancia en las políticas sociales se sostuvo: en el año 2023, la política alimentaria y el programa Potenciar Trabajo implicaron (40% y 49% respectivamente) el 90% del presupuesto ejecutado a la fecha¹³. Sin embargo, los importantes esfuerzos realizados aún no resultan suficientes para cubrir las necesidades de los hogares más vulnerables.

¹³ Ministerio de Economía. Presupuesto abierto. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas#>

En el contexto actual, se presenta el desafío de explorar qué formas y condiciones podría asumir esta política en el tiempo. Esto implica por un lado la necesidad de sostener y reforzar las políticas alimentarias en sus diversos formatos, tanto en forma de complemento de ingresos a través de la Prestación Alimentar, como en el fortalecimiento de los comedores comunitarios y escolares, a fin de asegurar el acceso de sectores vulnerables a una alimentación saludable, incluso fortaleciendo su potencia nutricional. Por el otro, analizar e implementar la reconversión de las prestaciones surgidas ad hoc como paliativo ante la situación de pandemia. Y en tercer lugar, fortalecer la producción y comercialización de alimentos en el marco de la agricultura familiar y la economía social, como medio de acercar a productores y consumidores¹⁴.

En el corto plazo, se torna necesario valorar la entrega directa de alimentos, a través de comedores o de módulos, como recurso o estrategia para compensar la relación entre el aumento de la canasta básica alimentaria y las diferencias temporales en la actualización de los montos de la Prestación Alimentar por efecto de la inflación. En este sentido, y atendiendo al incremento de la cantidad de comedores y merenderos en los últimos años, se plantea el desafío de **diseñar estrategias para fortalecer la comensalidad familiar y la reconfiguración de lo comunitario, a fin de que la alimentación sea una tarea entre otras y no ocupe el centro del espacio.**

En paralelo, resulta urgente poner el foco en la calidad de los alimentos, impulsando políticas activas que promuevan el aumento de consumo de alimentos frescos en los hogares.

En síntesis, los desafíos que se plantean son continuar fortaleciendo los diferentes programas, profundizando el foco en la integralidad de una política diseñada en base a diagnósticos precisos, que den respuesta a la multiplicidad de causas que hacen a esta problemática.

2.2 Familiarización de las prestaciones alimentarias y perspectiva de género

La transversalidad de la perspectiva de género y diversidad ha sido y es una preocupación del Ministerio de Desarrollo Social, en tanto las políticas sociales

¹⁴ Se retomará este tema en el desafío 2.5.

pueden producir mayor igualdad en una dimensión y reforzar la exclusión en otra, como es el caso de aquellos programas que compensan desigualdades económicas al precio de reproducir desigualdades de género. En este sentido, la incorporación de un enfoque de género y diversidad a las políticas públicas permite reflexionar desde nuevas perspectivas los objetivos y acciones que se impulsan en la búsqueda de una sociedad más igualitaria (MDS-PNUD-ELA, 2021).

Los interrogantes y debates acerca de la potencialidad y las problemáticas asociadas a los programas que priorizan la titularidad de las mujeres llevan largo tiempo de desarrollo en el campo de la investigación y el activismo feminista. Los argumentos a favor de la titularidad femenina sostienen que estos programas, al transferirles recursos a las mujeres y hacerlas titulares de una prestación, contribuyen a generar mayores niveles de empoderamiento y autonomía, estimulando su autoestima y brindando herramientas para su desarrollo. En este sentido, la **cantidad de recursos y el monto de los ingresos que los programas contemplan** es determinante para observar en qué modo **contribuyen, efectivamente, a las economías domésticas y hasta** qué punto **promueven la autonomía económica**, más aún cuando las mujeres están a cargo de sus hogares sin corresponsabilidad de los progenitores. Otros argumentos a favor de la titularidad de las mujeres madres sostiene que este enfoque permitiría visibilizar y valorizar socialmente las tareas de cuidado que ellas ya realizan o que la titularidad femenina garantiza que los ingresos sean percibidos por aquellas mujeres que efectivamente procuran y sostienen las economías domésticas y se hacen cargo del cuidado. (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA], 2021).

Sin embargo, existen planteos que señalan que las condicionalidades en salud y educación de las prestaciones que priorizan la titularidad femenina, implican una sobrecarga de responsabilidades de cuidado para las mujeres, que se traduce en mayor tiempo y trabajo no remunerado destinado a sostenerlas. Un ejemplo de política social con condicionalidades de cuidado es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que, en su creación priorizó la titularidad femenina. En esta misma línea, la sobrecarga de tareas dificulta aún más el ingreso al mercado laboral. Vinculado a este aspecto, aparecen los interrogantes acerca del estímulo que estos programas pueden generar o, por el contrario, reforzar en torno a la organización de las responsabilidades (participación de varones u otros miembros) dentro de las familias, en tanto las condicionalidades recaigan casi exclusivamente sobre las mujeres (MDS, PNUD, ELA, 2021).

Específicamente, las políticas de seguridad y soberanía alimentaria dan respuesta a una necesidad esencial. Para brindar esta respuesta, el Estado se

apoya en las organizaciones comunitarias que preparan alimentos y desarrollan las huertas comunitarias y en las familias que asisten a los distintos espacios comunitarios, cultivan las huertas, adquieren y preparan los alimentos en sus hogares. Las mujeres son clave en la estrategia alimentaria por el trabajo que desempeñan en los comedores y en los hogares, este trabajo es visibilizado a través del concepto de doble o triple jornada femenina que alude a la sobrecarga de las mujeres que desempeñan tareas para el mercado, la familia y la comunidad (MDS, PNUD, ELA, 2021).

Por otra parte, en relación con los procesos asociativos de la economía social y solidaria, se evidencian las inequidades existentes en el reconocimiento del trabajo de las mujeres dentro de los procesos productivos, tanto de carácter asociativo como en las expresiones de agricultura familiar. En esa línea, se constata la poca participación de mujeres en las instancias decisorias de gestión de emprendimientos asociativos y la naturalización del rol de triple trabajo que ellas cumplen y que resulta invisibilizado por no ser reconocido en los mercados: I) participación de los trabajos productivos asistiendo al hombre; II) complementariedad de ingresos a partir de actividades de producción casera y de baja escala de comercialización (por caso, elaboración de dulces, conservas, etc.); y III) las tareas referidas al cuidado doméstico y el sostenimiento del hogar (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], Eurosocial, 2021).

Desafío 2

Para que el enfoque de género sea constitutivo de la mirada y acciones que involucren al conjunto de las políticas alimentarias, resulta necesario atender a las condiciones de vida que como Estado se le ofrecen a las mujeres destinatarias y participantes activas de sus iniciativas, a fin de **no reproducir y reforzar condiciones de vulnerabilidad social** (MDS, PNUD, ELA, 2021).

Con el objetivo de visibilizar estas tensiones y analizar posibles reajustes en el diseño del plan es preciso considerar:

- **El grado de feminización de la política alimentaria**, tanto en términos de recepción de alimentos como de provisión.
- La **sobrecarga de responsabilidades de cuidado que implican las condicionalidades en salud y educación** de las prestaciones que priorizan la titularidad femenina.

- **El tiempo de dedicación de las personas que trabajan en los comedores y merenderos** y el grado de formalización de estas tareas, como por ejemplo, si perciben reconocimiento económico o acceden a la seguridad social. En el caso de percibir un ingreso, si este les permite salir de su condición de pobreza.
- El modo de resolución del **cuidado de las niñas y los niños** de las personas que trabajan en los comedores y merenderos comunitarios, y analizar si estos tienen prioridad en la asignación de vacantes en los espacios de cuidado
- La **posibilidad de formarse** para adquirir habilidades técnicas y eventualmente acceder a un trabajo por fuera de los programas sociales.
- La **visibilización de la problemática de la mujer rural** en su triple trabajo no reconocido por el mercado, y el diseño de estrategias que promuevan la **participación de las mujeres en los espacios asociativos** de la Economía Social, Popular y Solidaria (MDS, Eurosocial, 2021).

2.3 Prestaciones a personas y a organizaciones

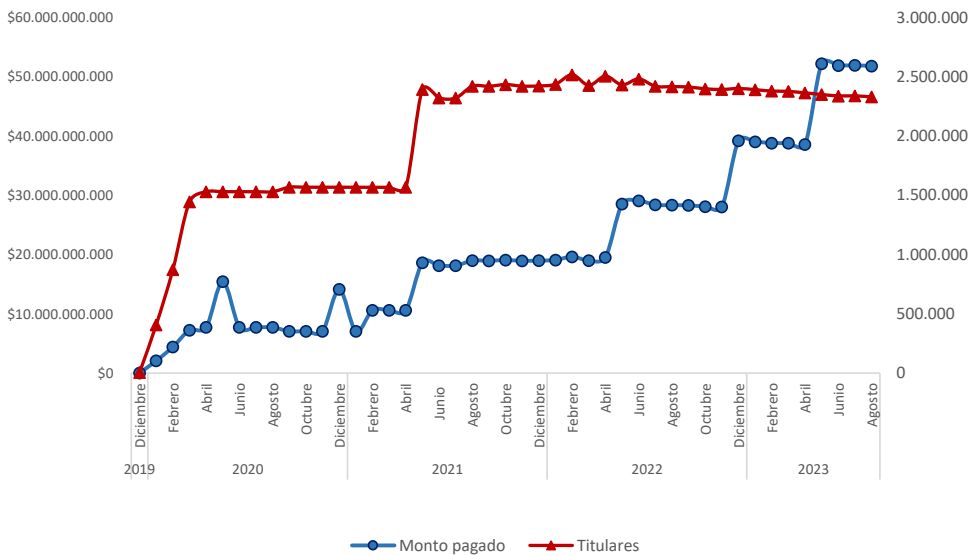
La política integral de seguridad y soberanía alimentaria contempla una multiplicidad de prestaciones para hacer frente a la compleja y urgente problemática del hambre en Argentina. Esta variedad de iniciativas tiene como destinatarias aquellas personas y hogares que se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica. Sin embargo, para alojar y dar respuesta a los variados contextos territoriales y potenciar la efectiva llegada de las prestaciones, se han implementado distintos apoyos que suponen la participación de organizaciones de la comunidad.

Entre las prestaciones destinadas a personas, la Prestación Alimentar es el programa de mayor cobertura e impacto. Este presenta como ventaja la transferencia monetaria destinada a la compra de alimentos, al tiempo que representa un ingreso para las familias en contextos vulnerables, significando un efecto protector sobre la indigencia y la pobreza, en comparación con familias en situaciones similares que no cuentan con la prestación (ODS, UCA, 2020). A su vez, a partir del análisis de los consumos efectuados con la prestación (como se explicita en el Desafío 2.4), **un 50% de los alimentos comprados por las y los titulares corresponden a alimentos saludables**, poco menos del 20% a alimentos no recomendados y algo más del 30% a otro tipo de alimentos. Si bien queda camino por recorrer, los consumos realizados con esta prestación se encuentran

direccionados mayoritariamente a los alimentos saludables reconfigurando en buenas prácticas y en hábitos saludables de alimentación.

El gráfico 1 muestra la evolución de la cantidad de titulares y de la inversión mensual desde diciembre de 2019. Allí se pueden apreciar los aumentos en ambas categorías como consecuencia de los pagos de refuerzo extraordinario en los meses de mayo y diciembre de 2020, y de la incorporación de menores de hasta 14 años en mayo 2021, lo cual tuvo como consecuencia, un pronunciado aumento en la cantidad de titulares del programa (DGISE, 2023c).

Gráfico 1. Prestación Alimentar. Titulares e inversión por mes. 2019-2023



Fuente: elaboración propia sobre datos proporcionados por la Coordinación de Procesamiento y Liquidación de Aportes para la Inclusión Social.

Como se mencionó, hay otro conjunto de prestaciones que forman parte de la política alimentaria y que brindan apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, que ofrecen asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad social. Existen distintas líneas dentro de este grupo: **comedores escolares, comedores comunitarios y merenderos**. Los comedores escolares constituyen una de las líneas tradicionales e históricas del Ministerio, que busca mejorar los servicios alimentarios en las escuelas, financiando un refuerzo de la dieta en aquellas a las que concurren niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo socioeducativo. Asimismo, se **definen metas nutricionales y lineamientos específicos sobre la orientación de**

la alimentación en comedores escolares, con el objetivo de mejorar y preservar la situación alimentaria y nutricional de quienes asisten a ellos.

Una información actualizada da cuenta de que, a abril de 2023, se asistía a 15.977 comedores escolares, con un monto acumulado de \$70.147.045.264 desde marzo de 2020 hasta esa fecha (DGISE, 2023c).

Para dotar de un mayor grado de formalización a esta línea se ha creado, por Resolución 480/2020, del 08/07/2020,¹⁵ el **Registro Nacional de Comedores y Merenderos (RENACOM)**. Este registro permite contar con información precisa acerca de cada uno de los comedores y merenderos que distintas organizaciones de la sociedad civil llevan adelante en los barrios de todo el país, brindando asistencia alimentaria de forma gratuita a personas en situación de vulnerabilidad social. Puede inscribirse en el registro toda persona responsable o referente de un comedor o merendero que brinde asistencia alimentaria gratuita. **Ser parte del RENACOM permite garantizar, con mayor eficiencia, la seguridad alimentaria en cada territorio y que las organizaciones puedan hacer llegar un plato de comida a cada argentina y argentino.** La inscripción se organiza en tres etapas: preinscripción, validación (el Ministerio emite luego de la preinscripción una constancia de relevamiento) e inscripción definitiva (DGISE, 2021a).

Según información disponible, proveniente de la Secretaría de Inclusión Social, **a mayo de 2023 se habían inscripto 19.973 comedores, y 17.776 merenderos, un total de 37.749 establecimientos en todo el país (DGISE, 2023c).**

A través del Programa de Abordaje Comunitario, que se lleva a cabo junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se otorga asistencia técnica y financiera a espacios que ofrecen asistencia alimentaria. En agosto de 2023, 1.586 comedores comunitarios brindaron prestaciones a 319.693 personas, y para reforzar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, se entregaron 1.060.027 raciones de alimentos secos distribuidas en 1.364 puntos de todo el país. Entre enero de 2020 a julio 2023, se transfirieron para estas actividades \$32.798 millones de pesos (DGISE, 2023c).

Asimismo, en articulación con el PNUD, se ha implementado la línea de acción Fortalecimiento a Comedores y Merenderos Comunitarios, basada en la compra de alimentos frescos. Durante el año 2022, se transfirió recursos para 2.010

15 MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Resolución 480/2020, RESOL-2020-480-APN-MDS. En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235747/20201005>

comedores y merenderos ubicados en las 24 provincias, con una inversión de \$1.896.894.719 (DGISE, 2023c).

Desafío 3

A partir de la caracterización de las distintas modalidades que asumen las prestaciones, en el marco de la política de seguridad y soberanía alimentaria, destinadas tanto a personas como a organizaciones de la comunidad, se plantean una serie de desafíos:

- Identificar las **ventajas y oportunidades de mejora de las prestaciones directas a las personas y familias**.
- Identificar las **ventajas y oportunidades de mejora de la participación de organizaciones de la comunidad y gobiernos provinciales y municipales en las políticas alimentarias**, distinguiendo entre aquellas iniciativas históricas e institucionalizadas (comedores escolares y comunitarios) y aquellas más recientes (comedores comunitarios, merenderos y ollas populares surgidas en el marco de la crisis).
- Dotar de un **mayor grado de formalización a las organizaciones que brindan prestaciones alimentarias** (comedores comunitarios y merenderos), por medio de su inscripción en el RENACOM.
- Analizar los **modos de convivencia de ambos tipos de dispositivos, los orientados a personas y a organizaciones**, evitando considerarlos como alternativas excluyentes entre sí, para pensarlos de forma complementaria y orientada al reconocimiento del tejido social comunitario (territorio, acciones comunitarias) como activo de la sociedad argentina.
- Acompañar la gestión de las instituciones y organizaciones comunitarias que proveen prestaciones alimentarias, con procesos de diagnóstico permanente de la situación alimentaria de la población, así como de monitoreo y evaluación de los procesos de definición, organización e implementación de los programas y prestaciones, a fin de promover potencialidades y asegurar la calidad en la distribución de las mismas.
- Promover estrategias de comercialización directa entre cooperativas, productores de la agricultura familiar, comedores y merenderos, con el fin de fortalecer el acceso y consumo de alimentos frescos de producción local.

2.4 Alimentación saludable

En el marco de las actividades de la DGISE orientadas a generar información para la toma de decisiones, se realizaron durante 2020 y 2021 una serie de estudios sobre los consumos y el gasto de los titulares de la Prestación Alimentar (ex Tarjeta Alimentar). El objetivo general fue analizar patrones de consumo y de gasto — especialmente en alimentos— de las familias titulares de la tarjeta, para mejorar la implementación del plan y contribuir a **incrementar la calidad alimentaria y nutricional de la población**.

La estrategia metodológica se basó en el procesamiento, sistematización y análisis de los registros de consumos y gastos, realizados por las y los titulares de la entonces Tarjeta Alimentar, en las compras realizadas tanto con la tarjeta, como con otros medios de pago en distintos locales comerciales.

Cada producto que constaba en las bases de registros fue codificado en tres grandes grupos: **a) productos recomendados, b) productos no recomendados y c) otro tipo de productos que no están especialmente recomendados pero que agregan valor nutricional**. Esta tipología tomó como base la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) del Ministerio de Salud de la Nación, que clasifica los alimentos en recomendados o no recomendados desde una perspectiva de salud nutricional. A partir de esta clasificación se realiza el análisis de la cantidad de productos adquiridos, su precio, el gasto destinado a su adquisición y la cantidad según unidad de medida, expresada en kilogramo equivalente a subcategorías de productos.

Los principales resultados del estudio (MDS, 2021) indican que:

- Cinco de cada diez kilogramos de alimentos comprados por titulares de la tarjeta Alimentar corresponden a alimentos saludables, poco menos de dos kilogramos a alimentos no recomendados y algo más de tres kilogramos a otro tipo de alimentos.
- Entre los alimentos recomendados, el mayor peso lo tienen los lácteos y luego las proteínas animales; entre los no recomendados, las gaseosas, las harinas y cereales con azúcar; y entre los otros tipos de alimentos, las harinas sin azúcar y el azúcar.
- El consumo de verduras y frutas representa en conjunto el 5% del total (3% y 2% respectivamente). En las provincias de la Patagonia se consumen, en términos relativos, más frutas y verduras que en el resto de las provincias, y menos lácteos.

- Siguiendo la evolución del precio promedio por kilogramo de alimento, según recomendación nutricional, se observa que los alimentos más baratos son los agrupados en “otros alimentos” y los más caros son los alimentos no recomendados, en tanto los alimentos recomendados se encuentran en precios intermedios.
- Sin embargo, se observa que los alimentos recomendados y los otros tipos de alimentos partieron de precios muy similares en junio de 2020, pero la brecha se fue ampliando de tal modo que, en diciembre del mismo año, el precio de los alimentos saludables se acercó sensiblemente al de los alimentos no saludables.

Otro estudio sobre la temática que indagó acerca de los hábitos de alimentación de los hogares, encontró evidencia descriptiva que señala una cierta correlación positiva entre la percepción de la entonces Tarjeta Alimentar y algunos hábitos alimentarios de los niños, niñas y adolescentes: las niñas y los niños en hogares receptores de la prestación tienen menor propensión al déficit en la calidad del desayuno, una mayor probabilidad de tener consumo adecuado o aceptable de frutas, lácteos, pastas y carnes, a la vez que un menor déficit de consumo de alimentos que son fuentes de nutrientes esenciales que las niñas y los niños que residen en hogares no beneficiarios elegibles. Sin embargo, tienen más propensión al déficit que el total de las niñas y los niños representados por la encuesta (ODSA, UCA, 2020).

A continuación, se sintetizan algunos de los logros más importantes del programa Alimentar:

- Presenta un impacto positivo frente a la inseguridad alimentaria de la población vulnerable.
- La tasa de indigencia en hogares titulares de la prestación sería de 21 puntos porcentuales más si no hubiese existido esta herramienta de política pública.
- Se registró una mejora sustancial en la cantidad de comidas diarias a las que acceden niñas, niños y adolescentes pertenecientes a hogares que reciben la prestación, con diferencias más notorias en el acceso al desayuno y merienda.
- Mejora las posibilidades de planificación del consumo, optimizando los ingresos familiares, ya que los cambios de hábitos implican la realización de compras más grandes y espaciadas en el tiempo.

- Fortalece la comensalidad familiar al promover que las familias se alimenten en sus hogares, disminuyendo la asistencia a comedores y merenderos. Alimentar tiene un efecto dignificante porque permite comer más en casa, fortaleciendo la comensalidad familiar y se recurre en menor medida a comedores y merenderos.
- Las titulares la perciben como una herramienta que fortalece el rol de administración de ingresos por parte de las mujeres y que ha dotado de mayor autonomía a los hogares (DGISE, 2023a, pp. 33).

Por otra parte, en octubre de 2021, fue sancionada la Ley N° 27642 de Promoción de la Alimentación Saludable, conocida popularmente como “Ley de Etiquetado Frontal”. Tiene por objeto garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada, prevenir la malnutrición y reducir las enfermedades crónicas no transmisibles. La ley establece el rotulado nutricional frontal para que los consumidores cuenten con información nutricional simple y comprensible de los alimentos envasados y bebidas alcohólicas; además regula la publicidad, promoción y patrocinio y promueve la alimentación saludable en los establecimientos educativos.

En conjunto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social se constituye en Autoridad de Aplicación del Capítulo IV: Promoción de la alimentación saludable en los establecimientos educativos (Decreto 151/2022). En este marco, lo normado en relación con los entornos escolares rige asimismo para los centros de cuidado o educativos en donde concurren niñas y niños de hasta 4 años (Art. 12).

Asimismo, la ley establece que el Estado Nacional deberá justificar ante la Autoridad de Aplicación la elección de las contrataciones de alimentos y bebidas alcohólicas y seguir las recomendaciones de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) y las Guías Alimentarias para la Población Infantil (GAPI) (Art. 17).

Desafío 4

La preocupación por lograr una alimentación saludable y nutritiva ha estado presente desde la misma formulación del plan como estrategia de abordaje de la emergencia alimentaria en Argentina, los distintos componentes que lo integran han atendido, de modos diversos, a esta problemática. La situación de excepcionalidad que supuso la pandemia afectó algunos de los

dispositivos previstos para trabajar en esa dirección y reclamó la impostergable implementación de otras acciones.

El panorama actual, en el marco de la política de seguridad y soberanía alimentaria, resulta una ocasión para revisar las iniciativas vigentes orientadas a garantizar la calidad alimentaria y nutricional y encontrar oportunidades de mejora. En este sentido, sería deseable recuperar o avanzar en las siguientes líneas:

- Asegurar el acceso a productos frescos a los hogares que utilizan la AUH/ Prestación Alimentar para realizar sus compras.
- Reactivar e identificar oportunidades de mejora de las **ferias itinerantes, en apoyo a la producción y comercialización de alimentos de la economía popular.**
- Relevar, apoyar y escalar experiencias de agricultura familiar que desarrollan iniciativas de compra/venta de productos frescos con descuentos para titulares de AUH-Prestación Alimentar (por ejemplo, bolsones de frutas y verduras).
- Promover hábitos de alimentación saludable en las familias, comedores y merenderos, por medio de la reactivación de **dispositivos de información y capacitación, así como campañas en medios masivos, que contribuyan a morigerar los efectos del impacto de la publicidad en las preferencias alimentarias de niñas, niños y adolescentes en particular.**
- Asegurar el **aporte nutricional de calidad en comedores y merenderos** que son parte de esta política.
- Fortalecer la coordinación intersectorial, así como también el trabajo articulado en territorio con los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, a fin de asegurar la correspondencia entre las necesidades alimentarias de la población y la superación de los desafíos que supone la gestión de una política, como la alimentaria, que se lleva a cabo mediante una red compleja de actores.

Por su lado, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, recientemente reglamentada, constituye un importante avance en materia de promoción de la alimentación saludable y de prevención de enfermedades vinculadas a una

alimentación deficitaria. En este sentido, el Ministerio tiene una oportunidad para:

- Incidir a través de los **programas y prestaciones que incluyen componentes de educación alimentaria y nutricional**.
- Fortalecer y ampliar las estrategias de **difusión y educación alimentaria en los espacios de cuidado** que funcionan bajo su órbita.
- Orientar las compras públicas que se realizan en el ámbito del Ministerio hacia la **adquisición de alimentos de alta calidad nutricional**, en línea con las recomendaciones de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) y las Guías Alimentarias para la Población Infantil (GAPI).

2.5 Apoyo a la producción y comercialización de alimentos

La Agricultura Familiar y los procesos autogestivos y asociativos proponen **esquemas alternativos de producción agroecológica, enmarcadas en perspectivas de soberanía alimentaria**. El llamado “otro campo” representa el 65% de la explotación agropecuaria, aunque con muy poco margen de participación en la rentabilidad y en la redistribución del producto bruto generado (MDS, 2021).

Distintas tensiones atraviesan las economías regionales, aunque también se presentan como desafíos para la construcción territorial:

- La participación del Estado, a partir del diseño y el alcance de sus políticas públicas y su relación y articulación con los gobiernos locales organizando expresiones productivas regionales.
- La necesidad de **profesionalización de los equipos de gestión**, tanto de las burocracias estatales como de los recursos técnicos y de gestión de las experiencias asociativas de Economía Social y Solidaria.
- Las características de la **territorialización** en la que se inscriben las experiencias de Economía Social, Popular y Solidaria y de Agricultura Familiar, atravesada por el desarraigo, la expulsión de las juventudes, la ausencia de recursos y de financiamiento, las dificultades de acceso a la tierra y al agua, las tecnologías y maquinarias obsoletas, los problemas de alimentación, el sobreendeudamiento de las familias, entre otras.

- La **comercialización** como proceso de mayor sensibilidad para las actividades productivas, que condiciona el sostenimiento económico y social de, al menos, 200 mil familias vinculadas a la agricultura familiar en la Argentina.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social **se han previsto herramientas para potenciar las estrategias de los productores familiares locales, como los mercados de cercanía o los circuitos productivos regionales, así como también las estrategias de redireccionamiento del consumo a través de ferias de cercanía que acompañen las campañas de distribución de las prestaciones alimentarias.**

El objetivo central es que esos recursos puedan direccionarse a la economía social, evitando la concentración en las grandes cadenas de supermercados. Las cooperativas organizadas en colectivos sociales desarrollan experiencias en diecisiete provincias argentinas, comercializando en circuitos cortos con las poblaciones locales y también acercando productos de la economía social y familiar a las grandes urbes, por caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desafío 5

Para reforzar el componente de **producción y comercialización** se hace necesario el análisis y abordaje de las siguientes cuestiones (MDS, 2021):

- La **capacidad instalada en los territorios** para atender la demanda y la urgencia alimentaria, teniendo en cuenta a los gobiernos locales como primera ventanilla y organizadores de la construcción comunitaria.
- La necesaria **coordinación interjurisdiccional entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con sus pares provinciales y locales**, reorganizando sus herramientas desde los territorios.
- La valoración de los recursos humanos, naturales, económicos, sociales y culturales de los territorios, y su confluencia en la organización y provisión de los programas alimentarios en los ámbitos regionales y locales.
- La revisión de las debilidades y fortalezas en la infraestructura para el almacenamiento y la distribución de alimentos, en los ámbitos de los programas escolares y comunitarios.
- La orientación de los programas hacia la efectivización del acceso a la buena alimentación, principalmente en los barrios vulnerables.

- La **profesionalización de los equipos técnicos territoriales**, tanto del Ministerio como de los gobiernos provinciales y locales, así como también de los recursos técnicos de las organizaciones sociales para la interacción con el Estado.
- La **organización de la oferta desde una perspectiva territorial y asociativa, y la organización y direccionamiento de la demanda hacia un consumo responsable y saludable**.
- La profundización de los **círculos virtuosos en las economías regionales y en la producción/comercialización con mercados de cercanía**, desde y para los territorios.
- El **acceso democrático a los recursos estratégicos y financieros, para potenciar los procesos productivos y de comercialización** en el marco de la Economía Social y Solidaria y la Agricultura Familiar.
- La **generación de registros confiables** y fidedignos que permitan el direccionamiento de las políticas específicas para el sector, entendiendo las particularidades regionales, culturales e históricas de cada una de las experiencias.
- En el mismo sentido, el análisis de la estructura de demanda, a fin de identificar los sectores sociales en los que es preciso establecer estrategias de discriminación positiva en las prestaciones, para superar desigualdades. Por ejemplo, en grupos específicos relacionados con edades, ciclos de vida o situaciones especiales (lactantes, embarazadas, personas mayores, personas con enfermedades crónicas).
- La **inclusión de la perspectiva de género**, como se mencionó en el desafío 2.2, que permita la visibilización de la problemática de la mujer rural, en su triple trabajo no reconocido por el mercado y el diseño de estrategias que promuevan la participación de las mujeres en los espacios asociativos de la Economía Social, Popular y Solidaria.
- El seguimiento permanente sobre los indicadores de acceso, utilización (teniendo en cuenta la importancia de la diversidad de los alimentos en todos los programas) y estabilidad de los programas alimentarios. En el caso de esta última, podrían lograrse aprendizajes importantes, a partir de la sistematización de las experiencias de organización de las prestaciones alimentarias durante la pandemia, a fin de prever la recurrencia de posibles escenarios de inestabilidad sanitaria, política o económica, entre otras.

Reflexiones finales

Desde el inicio de la actual gestión, la política nacional de seguridad y soberanía alimentaria ha atravesado distintas etapas. La progresiva apertura y recuperación de los diferentes espacios sociales y actividades económicas, en un contexto inflacionario que supone la “nueva normalidad”, ofrece una **ventana de oportunidad** para repensar las iniciativas que la componen.

Analizar los desafíos y posibilidades de mejora del plan de cara a los próximos años, supone inscribirlo en la tensión que compromete atender **la urgencia del hambre y sostener la estrategia de la gestión de las políticas alimentarias**.

Se trata, en síntesis, de:

- Asegurar la continuidad de registros y diagnósticos periódicos que permitan identificar necesidades y demandas locales de grupos específicos, y readecuar la calidad y cantidad de los alimentos para superar urgencias, vulnerabilidades y desigualdades en el acceso alimentario de la población.
- Fortalecer el **acceso a alimentos frescos de alta calidad nutricional** y promover hábitos de alimentación saludable en los hogares y en las organizaciones e instituciones que proveen servicios alimentarios, con especial foco en la primera infancia, la adolescencia y las personas mayores, y en línea con los alcances de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.
- **Fortalecer los procesos de producción y de articulación de la agricultura familiar y la economía social** en contextos regionales, su vinculación con los hogares y el acceso de los titulares de la Prestación Alimentar a alimentos frescos y de calidad.

- Analizar las **tensiones presentes** y realizar los ajustes necesarios en los programas y prestaciones, a modo de no reproducir o reforzar condiciones de vulnerabilidad debidas al género.
- **Acompañar la gestión de organizaciones e instituciones** que proveen prestaciones alimentarias, otorgándoles una mayor formalización y capacidades institucionales que potencien y mejoren la calidad y distribución de los alimentos.
- **Profesionalizar recursos humanos** y fortalecer capacidades materiales territoriales.
- **Valorar recursos locales** y fomentar una mayor interrelación con los programas alimentarios.
- Reforzar la **coordinación interjurisdiccional** entre el Ministerio y sus niveles subnacionales; y la cooperación intersectorial entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales o comunitarias, asegurando la complementariedad e integralidad de la gestión y la política alimentaria.
- Asegurar la **disponibilidad de información para la toma de decisiones**, así como el seguimiento y la evaluación de los procesos, resultados e impactos de los programas y políticas alimentarias, con el fin de redireccionar lineamientos, poblaciones, la adecuada distribución de los recursos y, en suma, mejores condiciones de seguridad alimentaria para los más vulnerables.

Los desafíos identificados no pretenden agotar de modo exhaustivo los posibles puntos a considerar en cada una de las acciones que integran las políticas alimentarias del Estado Nacional, ni pretenden dar una respuesta única para cada uno de ellos, sino que buscan **identificar áreas a ser revisadas, repensadas o problematizadas, y ensayan algunas reflexiones a ser puestas en diálogo** con las de los demás actores que componen el mapa de las políticas alimentarias en Argentina.

Bibliografía

- Dirección de Gestión de la Información Social Estratégica [DGISE] (2023c). *Políticas de seguridad alimentaria*. Diciembre de 2019 a agosto 2023. Documento interno de Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- Dirección de Gestión de la Información Social Estratégica [DGISE] (2023b). *Políticas de inclusión laboral*. Diciembre de 2019 a agosto 2023. Documento interno de Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social.
- Dirección de Gestión de la Información Social Estratégica [DGISE] (2023a). *Género y Políticas Sociales Transversalización de la perspectiva de género en la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Dirección General de Información Social Estratégica (DGISE) (2021c), "Estudio de Consumos y Gastos de la Tarjeta Alimentar", en Ministerio de Desarrollo Social (2021), *La Tarjeta Alimentar a un año de su implementación*. Abril 2021. Ministerio de Desarrollo Social.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/la_tarjeta_alimentar_-_principales_resultados_a_un_ano_de_su_implementacion.pdf
- Dirección de Gestión de la Información Social Estratégica [DGISE] (2021b). *Informe de Ejecución presupuestaria 2021*. Unidad de Gabinete de Asesores. Ministerio de Desarrollo Social.
- Dirección General de Información Social Estratégica [DGISE] (2021 a). *Plan Nacional Argentina Contra el Hambre*. Primer Semestre 2021, Informe de Gestión. Ministerio de Desarrollo Social.

- Dirección de Gestión de la Información Social Estratégica [DGISE] (2020), *Plan Nacional Argentina Contra el Hambre. Estado de situación 2020, Informe de Gestión*. Diciembre 2020, Ministerio de Desarrollo Social.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_argentina_contra_el_hambre_-_estado_de_situacion_2020.pdf
- Dirección General de Información Social Estratégica (DGISE) (2020), *La estrategia de intervención y los ejes de gestión. Informe de gestión*. Ministerio de Desarrollo Social.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_estrategia_de_intervencion_y_los_ejes_de_gestion_2019-2023.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social [MDS], Eurosocial (2021). *Plan Nacional Argentina contra el Hambre*. Documento de recomendaciones sobre aspectos a modificar, mejorar y ajustar del componente de producción y comercialización de alimentos del PACH. Ministerio de Desarrollo Social. Eurosocial.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/diagnostico_de_la_produccion_y_comercializacion_de_alimentos_mds-eurosocial.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social [MDS], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Equipo Latinoamericano de Justicia y Género [ELA] (2021). *Aportes al marco conceptual para la transversalización del enfoque de género y diversidad sexual en el Ministerio de Desarrollo Social*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/aportes_al_marco_conceptual_para_transversalizacion_del_enfoque_de_genero.pdf
- Observatorio de la Deuda Social Argentina [ODSA], Universidad Católica Argentina [UCA] (2020), "Una caracterización sociodemográfica, socioeconómica y socioalimentaria de los hogares destinatarios", en: Ministerio de Desarrollo Social (2021), *La Tarjeta Alimentar a un año de su implementación*. Abril 2021. Dirección General de Información Social Estratégica (DGISE), Ministerio de Desarrollo Social.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/la_tarjeta_alimentar_-_caracterizacion_sociodemografica_socioalimentaria_y_socioeconomica_de_los_hogares_destinatarios.pdf



MDSNacion

www.argentina.gob.ar/desarrollosocial

Av. 9 de julio 1925 (C1073ABA)
0800-222-3294 / (011) 4379-3600
Ciudad Autónoma de Bs. As. / República Argentina