

Documento preliminar

Economía y Alimentación en la Argentina 2021: tres propuestas para la discusión

Introducción

En una reciente publicación de CEPEA¹ analizamos los consumos de alimentos según la última Encuesta Nacional de Gasto de Hogares (INDEC 2017/18). Los mismos reflejan lo que las familias argentinas compran habitualmente para su consumo doméstico y pueden compararse con las recomendaciones de una alimentación saludable (guías alimentarias o recomendaciones de la bibliografía especializada).

Como resultado de ese análisis, prácticamente el 90% de los hogares no alcanzan los valores recomendados de hortalizas, frutas, legumbres y lácteos, los principales grupos de alimentos deficitarios de la dieta promedio de nuestra población. La magnitud del déficit (brecha de consumo) en esas categorías es alto: 66% en promedio.

Más aún, cuando se consideran las recomendaciones alimentarias de manera simultánea (consumir diariamente ciertas cantidades de hortalizas, frutas, lácteos, carnes, legumbres o granos) la magnitud y transversalidad del déficit es mucho mayor, llegando por caso a que solo un 7% de la población accede a un consumo diario y combinado de al menos 100 g de hortalizas, 100 g de frutas y una porción de algún lácteo (bastante menos que lo recomendado).

Estos números son consistentes con la existencia de solo un 11% de hogares que alcanzan una dieta de buena densidad nutricional (calidad). Todos los valores anteriores provienen de la misma publicación de CEPEA.¹

La amplitud del déficit en consumos saludables es una de las múltiples manifestaciones de la pobreza e inseguridad alimentaria que afecta a amplios sectores de la población argentina.

De manera gráfica y simplificada, un tercio de la energía diaria consumida se origina en alimentos de buena calidad nutricional (debería ser el doble), una cuarta parte en alimentos de baja calidad y el 45% de la dieta por alimentos de calidad media o media-baja, en particular derivados de harinas muy refinadas, panificados, carnes grasas y comidas listas con predominio de harinas.

¹ ¿ Como comen los argentinos ? consumos, brechas y calidad de dieta, disponible en www.cepea.com.ar

Revertir esa distribución, duplicar los alimentos mejores, recortar a la mitad el consumo elevado de harinas y panificados y disminuir un 50% el consumo de alimentos de baja calidad con alto contenido de azúcares es el desafío urgente de la política alimentaria, en la población general, pero en los hogares en situación de pobreza y con niños en particular.

1.- Precios convenientes y costo-efectivos en su dimensión nutricional

Semejante desafío convive con el contexto de alta inflación que caracteriza a la economía argentina. Como ejemplo, el costo de una canasta saludable de alimentos (CSA), elaborada por CEPEA y regularmente valorada como parte de las actividades regulares de la Cátedra de Economía de la Escuela de Nutrición de la UBA es sistemáticamente casi un 50% más cara que la canasta básica de alimentos (CBA) utilizada por INDEC para sus estimaciones de indigencia. En mayo de 2021, la CSA presentó un valor de \$ 39,700 para la misma unidad familiar para quien la CBA según INDEC cuesta \$ 27,420.

Por otra parte, tomando datos desagregados de INDEC en su serie de índices de precios para el período comprendido entre 2018 y los primeros cuatro meses de 2021, también de manera sistemática, los precios de alimentos de buena calidad nutricional presentaron una variación interanual promedio un 25% mayor que los panificados, cereales, azúcares, dulces y bebidas. Ese crecimiento diferencial y regresivo desde una perspectiva de calidad nutricional se profundizó en los últimos 16 meses (enero 2020 a abril 2021), en los cuales la variación interanual promedio de los alimentos de mejor calidad creció un 69% por sobre los de calidad media y baja.

Un crecimiento diferencial de los precios de alimentos regresivo en su dimensión de calidad nutricional, en un contexto de inflación y pobreza crecientes probablemente esté empeorando el perfil de por sí poco saludable de la dieta de nuestra población más vulnerable.

En los últimos meses se han continuado o implementado diferentes medidas económicas de sesgo intervencionista en los mercados alimentarios: acuerdos de precios, precios máximos, precios esenciales, ley de góndolas, restricciones a las exportaciones.

No es objeto de este documento discutir la eficacia de esas medidas en su dimensión económica, si bien no podemos dejar de destacar que en el corto o mediano plazo los resultados parecen inexistentes y la propia bibliografía especializada sugiere que en todo caso las intervenciones para lograr mayor estabilidad de precios deben favorecer y no entorpecer la competitividad en el funcionamiento de los mercados.

No obstante, y más allá de su eficacia como referencia de precios, uno de los rasgos interesantes del programa de Precios Cuidados ha sido la introducción de una cartelera de fácil reconocimiento por parte de los consumidores. Sobre esa característica del programa, alentamos la posibilidad de generar acuerdos público-privados para identificar de manera similar productos convenientes en la relación entre su perfil nutricional y rangos de precios.

Una propuesta de esta naturaleza -precios convenientes- puede articularse con la próxima implementación del etiquetado frontal de alimentos. Esta estrategia tiene el propósito de visibilizar información nutricional clave en el frente de alimentos envasados. Coordinar esa señalética con la visibilización de opciones convenientes en precios puede constituir una herramienta que potencie la utilidad del etiquetado frontal.

2.- Cambios en la Tarjeta AlimentAR

Desde enero de 2020 y en el marco del Plan Argentina contra el Hambre, 1,5 millón de familias hasta abril de 2021 y 2,5 millones desde mayo reciben una asignación mensual para comprar alimentos a través de la Tarjeta AlimentAR. La ampliación de cobertura ocurrida el último mes se origina en la inclusión de familias con hijos hasta 14 años (previamente solo se cubría a familias con hijos hasta 6 años). Las familias reciben una asignación mensual de \$ 6000, \$ 9000 o \$ 12000 según tengan uno, dos o más de dos hijos, siendo requisito que también sean hogares titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La Tarjeta AlimentAR puede ser utilizada en cualquier comercio que disponga un dispositivo para su lectura electrónica y débito del gasto. Si bien la intención de las autoridades es que el destino preponderante de uso de la tarjeta sean alimentos de buena calidad nutricional, no existe ninguna imposibilidad fáctica para que las familias la utilicen para comprar cualquier producto. De hecho, el propio monitoreo realizado por las autoridades del Plan sobre las compras de alimentos con la tarjeta refleja que prácticamente la mitad del gasto incurrido por las familias se destina a alimentos de calidad media o baja.

La confluencia de los siguientes factores pone en agenda la necesidad de alcanzar amplios acuerdos con base en evidencia cierta y robusta en materia de Políticas Alimentarias para los próximos años de la Argentina, la más visible de las cuales es la Tarjeta AlimentAR.

- un diagnóstico de alta prevalencia de exceso de peso (según datos de la Encuesta Nacional de Nutrición -ENNyS- 2018) en más de la mitad de la población argentina;
- generalizada baja calidad de dieta y amplios déficits de alimentos de buena calidad nutricional (en particular hortalizas, frutas, legumbres, leche y yogur);
- crecimiento de precios regresivo desde la perspectiva de calidad nutricional;

La Tarjeta AlimentAr -partiendo de su arquitectura actual o bien integrando sus montos a la preexistente Asignación Universal por Hijo (AUH)- puede constituirse en una oportunidad para reintegrar de manera inteligente el monto de IVA incurrido por las familias cada vez que compren alimentos de un perfil nutricional de buena calidad.

En forma genérica al comprar hortalizas, frutas, legumbres, granos o cereales integrales y sus productos derivados, lácteos o carnes, todos ellos alimentos esenciales o protectores según las guías alimentarias y que normalmente tributan 10,5% o 21% de IVA.

Partiendo de la situación de base actual (algo menos de la mitad del gasto al usar la tarjeta AlimentAr se destina a aquellos alimentos) el reintegro de IVA anualizado sería equivalente a un 60% del presupuesto de un mes del Plan.

Si el reintegro de IVA se acompaña -como no se hizo en las anteriores ocasiones en que se implementó como parte de la AUH- de una comunicación intensiva para incentivar su aprovechamiento por parte de la población beneficiaria, el monto del beneficio puede alcanzar a un mes por año, traduciéndose en un mecanismo efectivo para aumentar progresivamente el consumo de alimentos de buena calidad nutricional y generando un retorno de la inversión (por menor recaudación fiscal) por la mejoría de la calidad de dieta y su rol preventivo y protector de enfermedades.

Un segundo aspecto en relación con modificaciones operativas en la Tarjeta AlimentAr es la ampliación de su utilización en comercios que por su informalidad actualmente no admiten su uso (por carecer de los dispositivos necesarios para su lectura y procesamiento). Esta barrera limita en especial la oferta y el consumo proveniente de miles de verdulerías y la participación de pequeños productores que podrían aumentar la disponibilidad y variedad en una categoría de alimentos especialmente deficitaria.

En estos sectores, la posibilidad de incorporar masivamente medios electrónicos de pago por códigos QR ofrece una ventana de oportunidad en el corto plazo. Si bien esta alternativa no avanza en la formalización fiscal de ese segmento de comercios, representa un primer paso hacia ese objetivo y en su tránsito contribuye a un propósito social de política nutricional.

En síntesis, avanzar en un camino progresivo de reintegro de IVA a alimentos de buen perfil nutricional, acompañado de una intensa comunicación para su aprovechamiento, intervenciones efectivas de educación alimentaria y ampliación de la oferta y variedad de canales de venta a través de medios electrónicos (códigos QR) son tres propuestas que alentamos desde CEPEA para su aplicación al Plan AlimentAr.

3.- Cambios progresivos en hábitos alimentarios y repercusiones en economía alimentaria

El consumo de carnes, en especial de origen vacuno y pollo, es una característica distintiva del patrón alimentario de la población argentina. Aun siendo 2021 un año de fuerte disminución en el consumo de carne vacuna, la suma de todos los tipos de carne consumidas supera los 100 kg per cápita. De hecho, la categoría carnes y huevos, junto con las harinas, panificados, papa y cereales refinados y la de alimentos de consumo ocasional u opcional (fundamentalmente aportadores de azúcares) son los tres excesos sistemáticos cuando se analizan brechas alimentarias en nuestra población.

El consumo de carnes es esencial por su perfil nutricional, en el que se destaca su condición de fuente de proteínas de muy buena calidad, hierro de buena biodisponibilidad y vitamina B12. Aún cuando su precio en ocasiones es elevado, su costo-efectividad nutricional (precio por unidad de densidad de nutrientes) se encuentra en un punto medio entre legumbres, algunos lácteos y frutas y las hortalizas.

No obstante, algunas recomendaciones nutricionales en los últimos años y el propio informe de la Comisión EAT (Lancet) de 2019 aconsejan un consumo de carnes más bajo que el propio del patrón argentino, con base en evidencia sobre la relación entre algunas carnes y enfermedades crónicas y paralelamente por el impacto ambiental de algunas formas de producir y consumir carne. Estos aspectos serán analizados en una próxima publicación de CEPEA.

Por razones fundadas en la evidencia nutricional y por la ponderación que tiene la categoría carnes en el gasto total de los hogares (algo más del 10%), parece razonable transitar un camino de disminución en el consumo global de carnes (algo más del 100 kg anuales) y aún en la recomendación de las guías alimentarias (47 kg anuales), aspecto que también será analizado en una próxima publicación de CEPEA.

En paralelo, un grupo de alimentos ampliamente deficitario en el consumo de los argentinos es el de las legumbres (su brecha alimentaria supera 90%). Estos alimentos históricamente se presentan como una fuente importante de nutrientes esenciales en los patrones alimentarios; ya que su ingesta proporciona un alto contenido de proteínas, fibra y una serie de micronutrientes necesarios para la construcción de hábitos saludables y prevención de enfermedades metabólicas.

Además de sus características de perfil nutricional las legumbres conforman uno de los grupos de alimentos de mejor relación costo-efectividad en su dimensión nutricional, por lo que una tercera propuesta que alentamos desde CEPEA es la de generar incentivos para un mayor uso y aprovechamiento de legumbres de manera progresiva en la dieta de la población argentina, tanto en su forma doméstica como en las compras públicas con destino a programas alimentarios.

En relación con esto último, hemos analizado una muestra de comidas de consumo frecuente en la típica mesa de la población argentina y que incluyen carnes en su receta (hamburguesas, empanadas, pastel de papas, milanesas, etc.); y que circunstancialmente podrían ser sustituidas - total o parcialmente- por legumbres en diferentes formas. El propósito de este análisis preliminar fue determinar su costo económico y el de sus posibles reemplazos en medidas de consumo equivalente para ambas alternativas culinarias. De esta comparación se observa que, manteniendo un perfil nutricional similar, el promedio de las comidas elaboradas con legumbres son un 60% más económicas que su versión con carne.

La comparación de unas y otras no implica ni debe entenderse como una propuesta de reemplazo total de carnes en la dieta sino la factibilidad de producir cambios progresivos en un horizonte de menores consumos -sin afectar la cobertura de la recomendación de nutrientes esenciales- y mayor economía en la alimentación global.

Estos cambios progresivos se plantean en línea con la posibilidad de ajustar los altos consumos de carne, en especial rojas, propios del patrón alimentario habitual de nuestra población y en paralelo disminuir la amplia brecha en el consumo de legumbres junto con sus aportes nutricionales.
