

Posición de CEPEA

Cambio dietario hacia una alimentación más saludable y sustentable

La necesidad de un cambio dietario saludable y sustentable

Dos conclusiones son un consenso entre quienes estudiamos la problemática alimentaria y nutricional de la Argentina: la escasa diversidad de nuestro patrón alimentario (poco menos de 5 en una escala de 10) y la calidad nutricional media o baja del 60% de lo que comemos (cuando los alimentos de buena calidad deberían representar 66%).

Ningún estudio alimentario difiere en el diagnóstico de brechas alimentarias: verduras, frutas, legumbres, granos, pasta dura o integral y lácteos son deficitarias. Mientras que harinas, panificados, papa y en general hidratos de carbono de absorción rápida, carnes rojas y azúcares (sólidos y en bebidas) conforman los excesos típicos.

Además del sesgo poco saludable, el sistema alimentario resultante es insostenible, entre otras razones por su propia baja diversidad, por un consumo extremadamente alto de carnes rojas (aún el actual piso histórico de consumo más que duplica la recomendación de las guías alimentarias), por las elevadas pérdidas y desperdicios (comemos aproximadamente 1,5 kg diario de comida y se pierde o desecha otro kilo más por persona) y por patrones de compra y consumo intensivos en usos de energía.

Por ambas razones, salud poblacional y planetaria, es que venimos sosteniendo que es urgente tratar la necesidad del cambio dietario como prioridad en la política alimentaria y como parte de la agenda económica de nuestro país.

Año 2022 y la proyección de nuevas versiones para la canasta alimentaria

A principios de año propusimos una nueva versión de nuestra canasta saludable previa (2018), que se adapte a criterios de salud y sustentabilidad. Surgen así sendas Canastas Saludables y Sustentables (CSS): una que responde al patrón de dieta tradicional aunque en modo flexitariano (consumo ajustado de carnes) y otra a base de plantas, en un contexto en que ya casi una cuarta parte de la población argentina está disminuyendo (o ya suprimió) el consumo de carnes.

Ambas canastas sustentables **son un aporte de CEPEA** a una necesaria discusión acerca de la insuficiencia de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). Muchas medidas gubernamentales se adoptan tomando como referencia el valor de la CBA, cuando su conformación no reúne los mínimos requisitos de una canasta saludable. La CBA es una canasta obesogénica (en un contexto poblacional con 55% de sobrepeso y obesidad), que reproduce los excesos dietarios (en particular hidratos de carbono de absorción rápida y carnes rojas) y las deficiencias en alimentos de buena calidad.

Entendemos que medir pobreza e indigencia según los valores de una CSS (por lo menos un 40% más cara) es políticamente sensible, tanto como es erróneo tomar decisiones sobre programas sociales en base a la referencia CBA.

En ese sentido **proponemos** separar ambas cuestiones: en todo caso reservar la definición de la línea de indigencia a un valor mínimo, básico, de subsistencia, pero que no sea vinculante a programas sociales-alimentarios y cuya planificación se realice sobre una referencia enteramente saludable y sustentable.

El problema de la inflación y los precios relativos de los alimentos

La cuestión de las CSS está íntimamente vinculada con la dinámica de precios, que sin dudas es uno de los principales problemas económicos que enfrenta nuestro país en los últimos años y muy particularmente en 2022. *Entre enero y octubre, los precios generales al consumidor (IPC) crecieron 76,6%. Sin embargo, los alimentos más característicos entre los deficitarios aumentaron 106%; mientras que los similares entre los excedentarios también superaron a la inflación general pero con un promedio de 91%.*

En un análisis económico que comenzamos desde principios de 2018, punto inicial de la agudización de los problemas socioeconómicos, se observa que en un 66% de las mediciones (semestrales) las categorías de alimentos con brechas negativas crecieron por encima de la inflación general, mientras que en el 62% de los registros, los alimentos excedentarios crecieron menos que el IPC.

La lectura es bastante clara: en un contexto alta y generalizadamente inflacionario, la señal que los precios comunican al consumidor es contraria a objetivos de alimentación saludable (lo bueno crece más, lo poco saludable también crece pero menos). El problema es más agudo en 2022 pero como mínimo persiste desde hace 5 años.

La carga impositiva en alimentos es alta y en especial en los más pobres

La cuestión de los precios relativos entre alimentos deficitarios y excedentarios se vuelve más compleja cuando se agrega la dimensión del costo impositivo.

Datos preliminares de un trabajo aún en curso, nos permiten estimar que las brechas deficitarias del patrón alimentario de la población indigente (8,8% de la población total) representan más de \$ 500 mil millones anuales (una familia de 4 personas necesita \$ 1364 diarios solo para *completar* las recomendaciones de alimentos deficitarios). Reintegrar el IVA tributado en esos alimentos implicaría un incentivo de 14% sobre el gasto que realizan en esas compras.

El monto del incentivo no es bajo, pero la magnitud de la brecha es tan alta que si destinan todo ese reintegro a comprar más verduras, frutas, legumbres y lácteos, sólo podrían cubrir un 5% de la brecha. Tal vez un incentivo mayor (¿ 25% ?) podría inducir una mejor propensión de compra hacia dichos alimentos.

La pregunta clave: ¿se encuentra el fisco en condiciones de resignar el IVA y una fracción de otros impuestos incluidos en las compras saludables de la población indigente?.

La discusión acerca de la efectividad nutricional de los programas alimentarios

¿Cuánto invierte el Estado en mantener los principales programas alimentarios?. A esta altura del año, considerando el presupuesto actualizado del programa Políticas Alimentarias, la principal línea presupuestaria (Ministerio de Desarrollo Social) con aquel destino -y que comprende entre otros al Plan AlimentAr, los comedores comunitarios y el refuerzo para comedores escolares- asciende precisamente a algo más de \$ 500 mil millones, casi un calco del valor económico de las principales brechas deficitarias de la población indigente.

Y aunque parezca insólito, los impuestos que tributan los alimentos que compran los hogares indigentes representan aproximadamente la mitad de ese presupuesto: o sea, los más pobres de hecho ya financian la mitad del presupuesto estatal en programas alimentarios: ¿no sería más digno devolverles directamente los impuestos que pagan?

¿Sería utópico imaginar que el Estado financie una rebaja de impuestos aunque sea focalizada en alimentos saludables y en la población más vulnerable?.

Probablemente la respuesta sea “sí”. Sería muy sensible recortar esos presupuestos en el contexto actual del país y en un año electoral. Sin embargo, se trata de programas alimentarios que nunca han presentado una evaluación de sus resultados. Más aún, el Plan AlimentAr -que se inició como un programa orientado a mejorar la calidad nutricional de la dieta de los beneficiarios- eliminó al poco tiempo la tarjeta de compras integrando sus montos a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y resignando por lo tanto el sentido nutricional original.

Por otra parte, la oferta alimentaria de los comedores comunitarios y escolares suele ser -y con razón-, interpelada por reproducir el perfil monótono y de baja densidad de nutrientes de la dieta hogareña (bajos aportes de verduras, frutas, legumbres, lácteos y altos de hidratos de carbono de absorción rápida y baja calidad nutricional).

En síntesis, ¿cuándo será el momento, transcurridos ya 40 años de continuidad bajo nombres diversos (PAN, POSOCO, PROSONU, PRANI, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, AlimentAr), de discutir seriamente la baja efectividad nutricional de las políticas alimentarias y producir un cambio hacia **un mejor sistema de alimentación escolar y estrategias basadas en reales incentivos económicos para comer mejor en Argentina.**

El resto de la asistencia social debería solamente vincularse al trabajo formal, manteniendo la AUH y un sincero desarrollo de la economía social (pequeña producción formalizada, puesta en valor, con buenas prácticas productivas, logística, preferencia de compra pública e integrada a circuitos cortos de comercialización).

Incentivos fiscales cruzados para mejorar la calidad de la dieta poblacional

En 2023 CEPEA **estudiará la viabilidad de una propuesta** basada en *reintegros e incentivos para promover el consumo de alimentos deficitarios en la población más vulnerable.*

Aún aceptando la alta sensibilidad política de reasignar fondos presupuestarios de programas alimentarios de efectividad por lo menos desconocida, el uso creciente de medios electrónicos y códigos QR en las compras de alimentos abre una ventana de oportunidad para reintegrar o reembolsar impuestos (IVA, ingresos brutos) al momento de comprar alimentos deficitarios.

Una de las varias alternativas para su financiamiento es analizar una mayor carga impositiva en alimentos excedentarios significativos (al momento de comprarlos, con el mismo medio de pago como instrumento y destino específico a los reintegros saludables).

La propia Organización Mundial de la Salud (OMS) plantea la utilidad de considerar la coexistencia de impuestos a alimentos poco saludables con un piso de 20% junto con subsidios a frutas y verduras en un rango de 10% a 30%.

Según nuestras estimaciones preliminares, la recaudación impositiva proveniente del gasto en bebidas azucaradas (población total) es equivalente a aproximadamente la mitad del presupuesto proyectado para los programas alimentarios en 2023.

Otra posibilidad es que los mismos medios electrónicos de pago expandan o limiten el reintegro “saludable” según las compras registradas de los alimentos excedentarios. Cuanto mayor la compra de alimentos deficitarios y menor la de excedentarios más amplio el incentivo nutricional.

En cualquier caso, la aplicación de incentivos cruzados no puede aislarse de: (a) una efectiva promoción de la producción de alimentos deficitarios; (b) el desarrollo formal de circuitos productivos y formatos de comercialización de cercanía; (c) acuerdos confiables con el sector

productor y elaborador de alimentos deficitarios (incluirlos en el programa); (d) una firme campaña de difusión que incentive el uso de los medios de pago que habiliten los incentivos; (e) programas de Educación Alimentaria y Nutricional efectivos, con foco en las brechas deficitarias y en las limitaciones y barreras que la población encuentra para superarlas.

Sintetizamos los últimos cuatro apartados: *alta carga impositiva en alimentos en un contexto de precios relativos distorsionados como señal para comer mejor; programas alimentarios que no estarían demostrando efectividad (a la luz del 55% de prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población y 15% de niños, niñas y adolescentes en situación de inseguridad alimentaria severa) y la posibilidad que ofrecen algunos medios de pago inteligentes. Estos son elementos que interpelan e invitan a un merecido debate acerca de nuevas estrategias para la factibilidad de una alimentación más saludable y sustentable entre los más vulnerables.*

Comer sustentable puede ser más barato

El principal foco de investigación al que nos dedicamos en 2022 y continuaremos en 2023 responde a la inquietud que nació en 2019 con la lectura del Informe de la Comisión EAT de la revista The Lancet, proponiendo su modelo de Dieta de Salud Planetaria.

Un cambio dietario local, tomando de EAT lo que sea factible y adaptándolo a las características de la disponibilidad, el patrón alimentario, los precios y nuestros propios aspectos socioculturales.

Luego de la elaboración y publicación de sendas propuestas de CSS, una flexitariana (con hasta 100 g de carnes diversas) y otra a base de plantas (con lácteos y huevos pero sin carnes) estamos recorriendo un camino de análisis de al menos tres cuestiones: (a) cuáles son los costos de las CSS cuando se incorporan precios de comercios de cercanía y de mayor presencia de alimentos frescos y graneles; (b) en el tránsito a las CSS, cuál puede ser una versión de canasta de transición, cuál el costo de esa transición y qué cambios prácticos pueden hacerse para equilibrar mejor lo deficitario y lo excedentario; (c) cuáles son las principales limitaciones y barreras para una mejor coordinación del suministro originado en productores de la agricultura familiar.

Cuando se compara el valor de las CSS con la CBA o con el costo del propio patrón alimentario poblacional (tomando como ejemplo los consumos aparentes informados por la última Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares -ENGHO-), el diferencial es aproximadamente un 40% (en noviembre la versión flexitariana de las CSS fue costada en \$ 96,000 mensuales para la unidad familiar de 4 personas) frente a una CBA (valor de octubre) de \$ 62,000). Por el menor gasto en carnes, la versión a base de plantas suele tener un valor un 5% más bajo.

Y a la vez, cuando el costeo de las CSS se realiza reflejando los precios de circuitos cortos de comercialización (considerando ferias, puntos de venta de pequeños productores o mercados cooperativos o precios de graneles en dietéticas), el valor final puede ser hasta un 18% más económico (en mediciones realizadas a mediados de 2022), llevando el diferencial con la CBA a algo menos de un 25%.

Por ello, es que en 2023 **seguiremos estudiando** estos diferenciales de precios en compras saludables y sustentables dependiendo de qué y dónde comprar. Hay interesantes derivaciones (en términos de buenas políticas alimentarias) si se articulan genuinas estrategias de desarrollo de la agricultura familiar, buenas prácticas productivas, tecnológicas y comerciales y objetivos de alimentación saludable y sustentable.

La factibilidad de una canasta de transición

Inspirado en una investigación llevada a cabo en Australia, nuestro último trabajo en 2022 se orientó a la presentación de una Canasta Alimentaria de Transición (hacia nuestras propias CSS), basada en una cuidadosa identificación de los principales alimentos que son vectores de excesos dietarios (y que provienen fundamentalmente del grupo de harinas, panificados y alimentos feculentos en general, de carnes rojas y pollo y de algunos alimentos de consumo ocasional muy específicos: bebidas azucaradas, bizcochos salados o dulces y fiambres y embutidos).

Identificados los vectores (alimentos principales y preparaciones habituales con esos alimentos), se trabajaron dos dimensiones de cambio saludable y sustentable: en algunos casos menores tamaños de porciones o menos ocasiones de consumo y en la mayoría de los casos reemplazos de aquello excedentario por alimentos deficitarios tratando de que los reemplazos propuestos representen la menor resistencia al cambio posible dados los aspectos socioculturales que participan de las preferencias alimentarias.

Los consumos propuestos en la canasta de transición representan un punto equidistante, aproximadamente en el 50% entre el patrón de consumo de la población (según ENGHo) y la versión flexitariana de nuestras CSS. Buscando posicionarse como una alternativa de cambios dietarios progresiva, flexible y factible para la población argentina.

Resulta interesante observar que esa canasta, que mejora el perfil saludable de la dieta y es más sustentable implica, si se producen los cambios, sólo un 5% más de gasto en alimentos en relación con el costo de la dieta promedio (ENGHo). El valor surge de una redistribución de compras entre harinas, panificados, papa, arroces, pizza, galletitas, facturas, bebidas azucaradas y fiambres (menos) y legumbres, pastas y panificados integrales, verduras, frutas y pescado (más).

El cambio lo hacemos entre todos

Es poco factible que las acciones de forma aislada tengan un impacto similar que una planificación sistémica de estrategias en pos de mejorar nuestra salud y la del planeta. No obstante, son imprescindibles para que cada engranaje del todo funcione.

Necesitamos políticas públicas que garanticen a las poblaciones el derecho a una alimentación sana, segura y sostenible en todo momento. De un sector privado que responda a las demandas con acciones responsables. De la comunidad científica para que valide el camino a recorrer con el mínimo impacto posible. También de profesionales de la salud que acompañen la transición alimentaria. Y de la voluntad y compromiso de cada ciudadano y ciudadana con el cambio.

Todos somos parte de la solución.

Resumiendo

- En este documento de posición hemos querido señalar algunos conceptos, datos y propuestas que son el foco de este CEPEA que venimos caminando, en un contexto de país que nos preocupa, por los datos del diagnóstico (malnutrición, inseguridad alimentaria y precios de alimentos todos crecientes) y por el sesgo pobrista y convencional de las políticas que se erigen en su respuesta.
- Sin embargo, las investigaciones que venimos llevando adelante en materia de alimentación y sustentabilidad nos muestran un camino posible, si persistimos en estudiar a fondo los problemas, y tratando de ser creativos y disruptivos en las propuestas.
- Nuestro foco hoy se llama **cambio dietario**, hacia un patrón más saludable y sustentable, empezando y priorizando al casi 40% de la población más pobre.
- Es más caro, quizá sí, pero hay caminos para disminuir ese diferencial: progresividad, flexibilidad, factibilidad son tres claves para ello.
- Incentivos económicos, fiscales, herramientas que nunca fueron probadas y está claro que los incentivos son las señales que orientan las decisiones de compra.
- Mucha y buena Educación Alimentaria y Nutricional, partiendo de lo que realmente hay que modificar (brechas alimentarias) y educando sobre las barreras o limitaciones para el cambio saludable.
- Integrando de manera efectiva al sector de la agricultura familiar y formatos de comercialización y suministro más cortos, cercanos y sustentables. Haciéndolo de manera sostenible y escalable (compra pública o distritos alimentarios entre oferta y demanda pueden ser ejemplos) y no espasmódica.