

**Director: Patricio Millán**

**Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano ; A. Mitchell**

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la  
Economía Real:*

*El hambre en Argentina. Los bancos de alimen-  
tos y la necesidad de una acción integral del  
Estado para terminar con este problema*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año IV N° 22, noviembre 2009

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán, P., dir. (noviembre 2009). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 4(22) [en línea]. Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-empleo-desarrollo-social-022.pdf> [Fecha de consulta:...]

## El hambre en Argentina. Los bancos de alimentos y la necesidad de una acción integral del Estado para terminar con este problema.

*El hambre es un problema real que afecta a millones de habitantes de nuestro país y tiene graves consecuencias sobre los niños y adolescentes. Sin embargo, según la Organización para la Agricultura y la Alimentación de la ONU, Argentina produce comida suficiente para alimentar a 442 millones de personas. Es evidente que no se trata de un problema de disponibilidad de alimentos, sino de falta de acceso a éstos por parte de los sectores más pobres de la población. En este número de Empleo y Desarrollo Social examinamos la información disponible sobre esta problemática y las actividades de los Bancos de Alimentos. Estas acciones de la sociedad deben ser reforzadas con un apoyo más decidido del Estado.*

Cuál es la magnitud del problema del hambre en Argentina? Las personas indigentes, por definición, no tienen suficientes ingresos para alimentarse adecuadamente, esto es, sufren hambre. Según los datos oficiales publicados por el INDEC, en el primer semestre de 2009 la tasa de indigencia se ubicaba en el 4%, lo que equivale a 995.000 personas en las áreas urbanas del país. Pero el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) usado en estas estimaciones, que determina el valor de la línea de indigencia, está severamente cuestionado por la sociedad. Para dar un ejemplo, en agosto de 2009 el INDEC valoraba la CBA correspondiente a una familia tipo (matrimonio con dos niños) en \$453 pesos, mientras que estimaciones basadas en relevamientos independientes de precios afirmaban que el valor real era al menos un 50% más alto que el dato oficial. Por ejemplo, SEL Consultores estima este valor en \$716 pesos.

Cuadro 1:

**Estimaciones de la magnitud del hambre en Argentina**

FUENTE	PERIODO DE REFERENCIA	POBLACION DE REFERENCIA	VARIABLE	(%)	PERSONAS CON HAMBRE
INDEC	2009 - 1er SEMESTRE	EPH	INDIGENCIA	4%	995.000
ECOLATINA	2009 - 1er SEMESTRE	EPH	INDIGENCIA	11,7%	2.870.000
ECOLATINA	2009 - 1er SEMESTRE	TOTAL PAIS	INDIGENCIA	11,7%	4.680.000
SEL CONSULTORES	MAYO 2009	GBA	INDIGENCIA	9,7%	1.200.000
OBSERVATORIO UCA	2008	TOTAL PAIS (POBL. TOTAL)	INSEGURIDAD ALIMENTARIA	13,7%	5.480.000
OBSERVATORIO UCA	2008	TOTAL PAIS (NIÑOS Y ADOL.)	INSEGURIDAD ALIMENTARIA	20,0%	2.497.640

Fuente: relevamiento propio.

Estas diferencias en el valor de la Canasta Básica Alimentaria se manifiestan en las estimaciones de la cantidad de indigentes publicadas por el INDEC y otras fuentes. Para la consultora Ecolatina, por ejemplo, la tasa de indigencia en el primer semestre de 2009 fue 11,7%. Tomando como referencia el universo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) esto implica que la indigencia alcanzaría a 2.870.000 personas -aproximadamente tres veces la cantidad reconocida por el INDEC. Si se extrapola esta tasa a la población total del país, la indigencia afectaría a 4,7 millones de personas. Por su parte, una encuesta de hogares realizada por SEL Consultores en el Área Metropolitana de Buenos Aires en mayo de 2009 arrojó una tasa de indigencia del 9,7%. Esto implica que sólo en el GBA hay 1,2 millones de personas sin ingresos suficientes para alimentarse adecuadamente.

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para al análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina. El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, en 2008 el 13,7% de la población del país vivía en hogares que habían experimentado episodios de hambre en el último año. Esto implica unos 5,5 millones de habitantes del país en condiciones de inseguridad alimentaria.

El porcentaje de niños y adolescentes que experimentaron hambre es aún mayor. Según el Observatorio, en 2008 el 20% de la niñez y adolescencia vivía en hogares con dificultades para comer (unos 2,5 millones de niños y adolescentes a nivel país). Un 11% registró un déficit moderado en el acceso a la alimentación (experimentó hambre en algunas ocasiones) y un 9% un déficit severo (experimentó hambre en varias ocasiones). Estos resultados varían significativamente según el estrato socio-económico: mientras que en el 25% de hogares más pobres el 41% de los niños y adolescentes experimentó algún episodio de hambre, en el 25% de hogares de mayor nivel socioeconómico la proporción cae al 4%.

La encuesta sobre la situación social que realiza el Observatorio pone en evidencia un recrudecimiento en el problema del hambre durante el último año. El 55% de los hogares encuestados respondieron que por problemas económicos en alguna oportunidad durante el año tuvieron que comprar menos comida o comida de menor calidad, lo que representa una suba del 36% con respecto al año anterior. Por otra parte, de la encuesta también se desprende que el porcentaje de hogares con riesgo alimentario severo aumentó del 5% en 2008 al 7% en mayo de 2009. El mayor deterioro se registró en el Gran Buenos Aires, donde el índice se duplicó (del 4 al 8%).

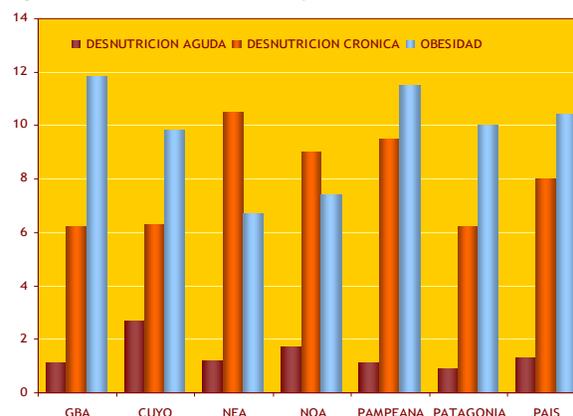
La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNS) de 2005 aporta datos sobre la manifestación más grave del hambre: la desnutrición.<sup>1</sup> La desnutrición aguda afecta al 1,3% de los niños de 6 meses a 5 años del país, variando esta proporción entre un 0,9% en la Patagonia y un 2,7% en Cuyo. Estos resultados indican que la desnutrición aguda no es el problema nutricional predominante. En efecto, el 8% de los niños argentinos sufren desnutrición crónica, lo que lleva a una talla inferior a lo normal para la edad. La desnutrición crónica es producida por una variedad de factores, que incluyen a insuficientes controles prenatales, el consumo de alimentos con escasos micronutrientes, enfermedades reiteradas y episodios de desnutrición aguda. Las regiones con mayor proporción de niños en estado de desnutrición crónica son el NEA (10,5%), la región pampeana (9,5%) y el NOA (9%).

La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud también revela un creciente problema de obesidad entre los niños argentinos, un producto de la malnutrición. En efecto, los sectores de menores recursos logran acceder a una dieta de bajo valor nutritivo, en la que predominan pro-

ductos con un alto contenido de azúcares y grasas y las frutas, hortalizas y lácteos suelen ser escasos. Las regiones con los más altos índices de obesidad son el Gran Buenos Aires (11,8%) y la región pampeana (11,5%).

Gráfico 1:

Proporción de niños de 6 a 60 meses con desnutrición aguda, desnutrición crónica y obesidad



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación

La Encuesta de Nutrición y Condiciones de Vida de la Niñez del Norte Argentino (ENCUNA) aporta información sobre la situación nutricional y las condiciones de vida de los niños de hogares pobres del norte del país. Los resultados del análisis antropométrico indican que el principal problema nutricional es la desnutrición crónica o acortamiento. El porcentaje de niños de hogares pobres con baja talla (según los estándares de la Organización Mundial de la Salud) es del 30% entre los menores de dos años y del 24% entre los niños de entre 2 y 6 años.

Estos resultados nos llevan a concluir que el problema de desnutrición en Argentina no sólo radica en la escasez de calorías, sino también en la baja calidad nutricional de la alimentación, en particular en la falta de consumo de micronutrientes como hierro, vitamina A, vitamina C y calcio. De acuerdo con los datos de la ENNS, por ejemplo, la anemia afecta el 16,5% de los niños de 6 meses a 6 años del país. Además, su incidencia es significativamente más alta entre los niños más pequeños (6 meses a 2 años) y en las regiones del norte del país. La anemia afecta a 1 de cada 2 niños de ese grupo etario de la región NEA y a 1 de cada 3 niños de la región NOA.

Pero además de la alimentación, el estado nutricional de la población depende fuertemente de las condiciones de vida. Factores ambientales y familiares -el acceso a agua potable y saneamiento, el nivel de educación de la madre, el hacinamiento, la calidad de la vivienda y el acceso a servicios médicos, entre otros- inciden en el estado de salud del niño (por ejemplo, en la presencia de infecciones, parásitos, etc.) y en las posibilidades del organismo para asimilar los alimentos consumidos.

<sup>1</sup> Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Documento de Resultados (2007) Ministerio de Salud de la Nación. En este informe se presentan estimaciones según categorías de diagnóstico antropométrico nutricional en relación con los estándares de la OMS.

El hambre y la desnutrición tienen un impacto a largo plazo. Los niños mal nutridos, particularmente en los primeros años de vida, tienden a sufrir más enfermedades y a tener un desarrollo cognitivo menor, lo cual resulta en una menor productividad e ingreso cuando son adultos. Por lo tanto, asegurar la nutrición y la salud de los niños constituye un elemento esencial en el combate de la pobreza.

### **La lucha contra el hambre. Los bancos de alimentos**

Los bancos de alimentos son organizaciones sin fines de lucro cuya misión principal es luchar contra el hambre. Básicamente, los bancos reciben donaciones de alimentos aptos para el consumo y que por alguna razón no pueden ser comercializados (como fallas de envasado, fecha de vencimiento próxima, etc.), los cuales son almacenados, clasificados y distribuidos en comedores, jardines maternos, centros comunitarios, hogares de ancianos y otras organizaciones que dan de comer a personas necesitadas. De esta manera, los bancos logran canalizar alimentos que de otra forma serían destruidos a personas con hambre.

En la actualidad hay más de 500 bancos de alimentos operando en 40 países. En Argentina hay 12 bancos, localizados en Buenos Aires, Córdoba, Goya, La Plata, Mar del Plata, Mendoza, Neuquén, Salta, Tandil, Tucumán, Valle de Uco y Virasoro y existen iniciativas para crear nuevos bancos en 13 localidades más de todo el país. En 2008 los bancos de Argentina distribuyeron alimentos por un total de 4,5 millones de kilogramos a 1.000 organizaciones que asisten más de 150.000 personas.

La Fundación Banco de Alimentos (FBA), que empezó a funcionar en el año 2001 y cuya área de servicio es el Gran Buenos Aires, es el banco de alimentos más grande del país. La FBA entrega un promedio de 250.000kg de alimentos por mes a 480 organizaciones que alimentan unas 78.000 personas, en su mayoría niños.

Una de las fortalezas de estas organizaciones es la transparencia. Los bancos de alimentos mantienen sistemas informáticos de contabilidad que les permiten informar a cada donante el destino y la fecha de entrega de cada alimento donado. Por otra parte, un equipo de asistentes sociales y voluntarios visita a todas las organizaciones beneficiarias cada 6 meses para asegurar que las mismas cumplan con los requisitos de higiene y almacenamiento de las donaciones y para fortalecer el vínculo con éstas.

Los bancos de alimentos también llevan adelante distintos proyectos orientados a mejorar la gestión de las organizaciones y la calidad de los servicios. Entre los ejemplos se incluyen talleres de capacitación en higiene, manipulación y conservación de alimentos; clases de cocina; orientación nutricional y programas para crear huertas orgánicas.

La Red Argentina de Bancos de Alimentos, asociación civil sin fines de lucro que agrupa a los 12 bancos existentes en Argentina, tiene como misión potenciar el accionar de los bancos de alimentos y el desarrollo de alianzas estratégicas que favorezcan la reducción del hambre. Las funciones de la red incluyen la auditoría y capacitación de los bancos, coordinación del intercambio de mercadería, logística, comunicación, evaluación de impacto, creación de nuevos bancos, promoción de políticas públicas y alianzas para potenciar las donaciones de alimentos.

### **El papel de las organizaciones comunitarias que proveen asistencia alimentaria a los pobres**

La estrecha relación que mantienen los bancos de alimentos con sus organizaciones asociadas los convierten en una valiosa fuente de información sobre las organizaciones que asisten a los sectores más pobres de la sociedad. La base de datos de las Organizaciones Comunitarias Vinculadas (OCV) de la Fundación Banco de Alimentos contiene más de 200 datos sobre cada una de las 480 organizaciones del Gran Buenos Aires a las que distribuye alimentos.

Aproximadamente un tercio de las OCV tiene como servicio principal la provisión de alimentos. El 30% de las mismas son comedores y otro 5% son merenderos. El 21% de las organizaciones son jardines de infantes o escuelas, el 19% son centros comunitarios o centros de día para niños, el 18% son hogares de niños o de ancianos y las restantes organizaciones proveen algún servicio especializado (por ejemplo, centros de rehabilitación o centros para personas con discapacidad).

Entre los servicios alimentarios que proveen estas organizaciones predomina la merienda (provista por el 84% de las OCV), seguida por el almuerzo (83%) y el desayuno (70%). Sólo el 34% de las organizaciones proveen la cena. Pero -además de raciones de comida- 9 de cada 10 OCV provee algún otro servicio complementario, como apoyo escolar (el 44% de las organizaciones), asistencia médica (22%) o psicológica (21%), talleres de oficios (20%) u otra actividad deportiva, recreativa o cultural (56%). Mediante la provisión de estos servicios las organizaciones procuran tener un impacto a más largo plazo en la calidad de vida de sus beneficiarios.

Alrededor de un tercio de las organizaciones realiza visitas de seguimiento a los hogares de sus beneficiarios, garantizando un alto grado de vinculación y seguimiento de los mismos. Otro tercio de las organizaciones realiza visitas únicamente en casos especiales.

La mayoría de las OCV focaliza su ayuda en los niños. El 62% de los beneficiarios son niños menores de 13 años y el 18% adolescentes. Aunque relativamente pocas organizaciones receptoras dirigen su ayuda a la población adulta (hogares de tránsito y hogares y centros de día para ancianos), muchos comedores o centros comunitarios proveen raciones de alimentos a las madres que acompañan a sus hijos o a mujeres embarazadas.

Las organizaciones comunitarias son muy heterogéneas en cuanto al nivel de formalidad de su gestión, recursos y equipamiento. Las organizaciones asistidas por la FBA van desde comedores rudimentarios -que dependen de la ayuda de voluntarios, elaboran su menú diariamente según los alimentos disponibles y utilizan leña para cocinar- hasta hogares y centros de día para niños que tienen empleados rentados y preparan comidas diseñadas por nutricionistas en locales equipados con cámaras de frío y cocinas industriales.

Cabe destacar que la mayoría de las organizaciones (73%) planifica su menú, lo que permite un mayor control sobre la calidad nutricional de los alimentos servidos. La capacidad de planificar el menú depende del grado de estabilidad de los recursos económicos y de las posibilidades de acceder al asesoramiento de nutricionistas u otros profesionales. Sólo la mitad de las organizaciones (47%) recibe asesoramiento profesional.

La capacidad de las organizaciones comunitarias para almacenar y utilizar adecuadamente los alimentos donados depende de su acceso a los servicios públicos, las características edilicias y el equipamiento del local. La base de datos revela que 2 de cada 3 organizaciones tienen acceso a la red pública de agua y las restantes usan agua de pozo, a la que deben realizar algún tratamiento (agregar lavandina, hervirla o filtrarla) para poder consumirla. El 62% de las organizaciones tiene acceso a la red de gas natural para cocinar, mientras que el 35% utiliza gas envasado y el 4% leña o carbón.

Aproximadamente la mitad de las organizaciones recibe algún tipo de asistencia del Estado. El 46% recibe aportes económicos y el 24% recibe donaciones de alimentos de algún nivel de gobierno. Otras fuentes de recursos relevantes son las donaciones de particulares (recibidas por el 28% de las OCV), organizaciones locales o internacionales (24%), entidades religiosas (23%) y empresas (18%).

En el transcurso del último año una serie de factores asociados con la crisis económica han generado nuevos desafíos para las organizaciones comunitarias. Entre estos factores se incluyen el aumento en el precio de los alimentos, el aumento del desempleo y las presiones sobre las finanzas públicas. En el mes de mayo, la Red Argentina de Bancos de Alimentos realizó una encuesta de percepción entre las organizaciones beneficiarias de todo el país para conocer el impacto de la crisis en la demanda de los servicios alimentarios y en la capacidad de respuesta de dichas organizaciones.

De este relevamiento se desprende que las organizaciones comunitarias han sido fuertemente afectadas por los cambios socioeconómicos del último año. El 63% de las organizaciones manifestaron que habían sufrido una caída en sus recursos económicos, mientras que 1 de cada 4 organizaciones que recibe recursos del Estado informó una reducción de los subsidios provenientes de esa fuente o una mayor demora en la percepción de los mismos. Según la misma encuesta, el 81% de las organizaciones asistidas por los bancos de alimentos habían observado un crecimiento en la demanda por servicios alimentarios en los seis meses previos. No obstante, sólo el 56% de ellas habían podido dar respuesta a esta demanda adicional.

En este contexto de menores recursos y una mayor demanda, el 23% de las organizaciones limitó la compra de determinados alimentos, mientras que el 14% redujo el valor nutricional de los alimentos proporcionados y el 12% ajustó sus inversiones en otros programas. Es evidente que la crisis económica tuvo un impacto muy significativo en las organizaciones comunitarias. Actualmente, la Fundación Banco de Alimentos de Buenos Aires tiene una lista espera de 300 organizaciones que cumplen con todos los requisitos pero no pueden ser incorporadas por falta de donaciones de alimentos.

### **Terminar con el hambre. Un plan integral de asistencia alimentaria a la población indigente**

El análisis anterior pone en evidencia el trabajo pendiente en materia de reducción de hambre y malnutrición en el país. De acuerdo con las estimaciones de diversas fuentes, 1 de cada 10 habitantes del país no tiene ingresos suficientes para alimentarse de manera adecuada. Garantizar la seguridad alimentaria requiere mejoras en la cantidad y en la calidad de los alimentos a los que accede la población en situación de indigencia.

Las organizaciones comunitarias juegan un papel muy importante en la alimentación de las personas más pobres de la sociedad. Pero además, como bien lo demuestra la información de la base de datos de organizaciones vinculadas a la Fundación Banco de Alimentos, estos comedores, centros comunitarios y demás organizaciones de base hacen mucho más que dar de comer. Proveen una variedad de otros servicios que contribuyen al desarrollo humano de las personas marginadas y de esta manera configuran un valioso apoyo para las familias pobres.

Los bancos de alimentos son una importante fuente de alimentos para las organizaciones comunitarias. Una encuesta de percepción de impacto realizada por la Red Argentina de Bancos de Alimentos sobre una muestra de organizaciones beneficiarias indicó que el 88% de las mismas había reducido sus gastos por las donaciones de los bancos de alimentos. El 34% afirmó que las donaciones les habían permitido incrementar la cantidad de personas

asistidas, mientras que el 50% manifestó haber podido ampliar la variedad de alimentos servidos y el 30% logró mejorar la calidad nutricional de sus raciones. Los bancos de alimentos representan un ejemplo de cómo implementar un programa de distribución de alimentos de manera eficiente y transparente, logrando mejoras en la provisión de servicios sociales a las familias pobres. No obstante, dada la creciente necesidad de ayuda a los sectores más marginados, el alcance de los bancos de alimentos resulta limitado. Actualmente la ayuda de la Fundación Banco de Alimentos alcanza a sólo el 10% del total de niños indigentes de hasta 13 años en el Gran Buenos Aires.

Las posibilidades de aumentar la cantidad de alimentos que distribuyen los bancos dependen fuertemente del compromiso de las empresas, pero los bancos de alimentos del país también procuran ampliar el alcance de su ayuda mediante el trabajo articulado con el Estado, tanto a nivel local, como provincial y nacional. En países como EEUU, el Estado es una de las principales fuentes de recursos para los bancos de alimentos, dado que éstos han demostrado ser administradores eficientes y eficaces de los recursos dirigidos a la asistencia social. Este año la Fundación Banco de Alimentos inició un proyecto en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires, por el cual se garantiza un vaso de leche diario a los niños que asisten a 20 comedores de la Capital Federal.

Además de aumentar el volumen de las donaciones, también es necesario mejorar la calidad nutricional de los alimentos donados y tomar medidas para asegurar que las organizaciones vinculadas sirvan raciones de comida con un alto valor nutritivo. Para avanzar en esta dirección, la Red Argentina de Bancos de Alimentos está implementando un proyecto de recupero de frutas y verduras con los mercados de abasto y de productores de todo el país.

Cabe destacar también la experiencia de otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la lucha contra el hambre y la desnutrición en Argentina. La Fundación CONIN (Cooperadora para la Nutrición Infantil), por ejemplo, es una organización sin fines de lucro que trabaja en la prevención y recuperación de niños desnutridos. Las 17 organizaciones de la Red CONIN proveen a niños de hasta 5 años con alto riesgo social y/o nutricional un servicio integral que incluye asistencia alimentaria, cuidado de salud y programas educativos para los niños y sus padres. Otro ejemplo es el Centro de Estudios sobre la Nutrición Infantil (CESNI) que diseña e implementa programas de educación alimentaria e investiga sobre nutrición infantil.

Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales no pueden -y no deberían- reemplazar el rol del Estado. El programa Hambre Cero de Brasil es un ejemplo de los logros que es posible alcanzar cuando el gobierno toma la lucha contra el hambre como un objetivo central de su política social y coopera con la sociedad civil. El desarrollo de un plan integral de asistencia social alimentaria en Argentina requiere una revisión de los programas de diversas áreas, incluyendo la asistencia a comedores escolares y comunitarios, programas materno-infantiles y la asistencia directa a hogares pobres. Un programa de transferencias de ingresos, administrado en forma eficiente y transparente, podría ayudar a lograr la seguridad alimentaria en los sectores más pobres, complementando los actuales esfuerzos de la sociedad civil. Para esto se requiere que los recursos lleguen efectivamente a la población indigente, un objetivo que resulta urgente e impostergable.

