

# GESTIÓN LOCAL Y DEMANDA ALIMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA: EL PROGRAMA ALIMENTARIO MUNICIPAL DE ITUZAINGÓ

*Martin Álvarez Varela*

UBA

*Cecilia Soto*

FLACSO-UBA

*Lucas Spinosa*

FSOC-UBA-CEIL-CONICET

## **ABSTRACT**

La crisis social y económica de los últimos años se vio profundizada por las medidas sanitarias que se implementaron para frenar la pandemia por Covid-19. En nuestro país esto afectó especialmente a aquellos sectores de la población con una estabilidad socioeconómica relativa y endeble, dependiente del contexto macroeconómico. No solo los sectores vulnerables, sino también los cuentapropistas y las clases medias con empleos inestables se ven afectados por esta problemática, generando una mayor presencia de los estados locales en la contención social, a partir de políticas públicas focalizadas. En ese marco, el presente trabajo analiza una de estas acciones llevadas adelante por un gobierno municipal del conurbano bonaerense. En particular, nos proponemos estudiar la demanda del Programa Alimentario Municipal (PAM), implementado en el Municipio de Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires, antes y durante el ASPO, así como también las variaciones que sufrió dicha demanda en distintos sectores poblacionales. Para ello, se contrastan los registros del programa con indicadores socioeconómicos, lo cual nos permite reflexionar acerca del impacto de la pandemia a nivel local.

## ***Palabras clave:***

Recibido: 30 de noviembre de 2020  
Aceptado: 15 de abril de 2021

## **ABSTRACT**

The social and economic crisis of recent years was deepened by the health measures that were implemented to stop the Covid-19 pandemic. In our country, this especially affected those sectors of the population with relative and weak socio-economic stability, which depend on the macroeconomic context. Not only the vulnerable sectors, but also the self-employed and the middle classes with unstable jobs are affected by this problem, generating a greater presence of local states in social containment, based on focused public policies. In this context, the present work analyzes one of these actions carried out by a municipal government of the Buenos Aires suburbs. In particular, we intend to study the demand for the Municipal Food Program (PAM), implemented in the Municipality of Ituzaingó, Province of Buenos Aires, before and during the ASPO, as well as the variations that this demand suffered in different population sectors. To do this, the program records are contrasted with socio-economic indicators, which allows us to reflect on the impact of the pandemic at the local level.

**Keywords:**

PUBLIC POLICIES - LOCAL GOVERNMENTS - ASPO

**INTRODUCCIÓN**

Las políticas económicas implementadas por el gobierno de la coalición Cambiemos significaron un retroceso en muchos de los indicadores sociales y económicos. Partiendo del diagnóstico de que en la economía argentina los tres problemas fundamentales eran el déficit fiscal, la inflación y la falta de confianza, se implementó un programa económico con características similares a los adoptados en las décadas de los setenta y noventa, basado en la apertura importadora, la liberalización financiera y la desregulación del mercado laboral. Como consecuencia de dicho programa, el desempleo y la pobreza crecieron, sin tampoco resolver los aspectos centrales que se proponían atacar: el déficit fiscal se profundizó, la inflación alcanzó su nivel más elevado en 30 años y la confianza —medida a través del riesgo país— empeoró (Wahren, P., Harracá, M., & Cappa, A., 2017).

La frágil situación económica y social en la que se encontraban distintos sectores de la población luego de este proceso, se profundizó con la crisis social y económica de carácter global y sin precedentes producto de la pandemia por COVID-19. Las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) tomadas a partir del 12 de marzo de 2020, mediante el Decreto 297/2020, y la imposibilidad del sistema productivo para

funcionar con normalidad durante los momentos más rígidos de la cuarentena, especialmente de los sectores en situación de informalidad laboral y aquellos que fueron considerados no esenciales, puso en primer plano la problemática acerca de cómo garantizar las necesidades básicas en muchos hogares de nuestro país.

Si analizamos históricamente la problemática alimentaria, podemos observar que, como sostiene Santarsiero (2012) “las políticas de asistencia alimentaria fueron transformándose en uno de los eslabones con más peso en el conjunto de las políticas de combate a la pobreza, cobrando mayor protagonismo a partir de la década del ochenta” (p. 169). Pero fue principalmente en los años noventa cuando a los ya tradicionales planes, en su mayoría escolares, de suplementación alimentaria (raciones, desayunos, copa de leche, etc.) comenzaron a sumarse otros programas focalizados y cortoplacistas de nutrición y alimentación para grupos en riesgo social. Posteriormente, producto de las revisiones de esas políticas, surgió en la actualidad un interés por realizar una transición hacia políticas alimentarias post focalizadas y con enfoque de derechos, en sintonía con una revalorización del rol del Estado (Santarsiero, 2012).

Hoy en día Argentina cuenta con un amplio marco normativo que protege el Derecho a la Alimentación Adecuada. La principal política alimentaria implementada en el país postcrisis del año 2001/02 fue el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria” (PNSA) y a la fecha continúa vigente. La ley del PNSA plantea en su artículo 1° que es “... deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” pero se focaliza en brindar asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social. Más adelante, en 2003, fue promulgada la ley que dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional.

Por su parte, los gobiernos locales son los receptores directos de las demandas de la población, debido a su proximidad. Sin embargo, la gestión local presenta la dificultad de que muchos de los reclamos se ven limitados a partir de las debilidades estructurales que presentan los municipios que, con escasos recursos, tienen que hacerse cargo de las distintas problemáticas sociales. Esta situación es consecuencia de un proceso histórico y político, considerando que en la década del ochenta los municipios constituían un ámbito de referencia administrativo, dedicado principalmente a las tareas de alumbrado, barrido y limpieza y a la prestación de servicios básicos, mientras que el grueso de las políticas sociales pasaban por el nivel nacional y escasamente sobre el nivel provincial. En los

noventa se puede ver, por primera vez, gobiernos locales que empiezan a encarar acciones en lo social y, en muchos casos, de manera poco articulada con lo nacional. Esa puesta en marcha de nuevas acciones va a ir acompañada de un proceso de descentralización en Argentina donde la Nación deja de realizar tareas que pasarán a ser tratadas por las provincias y municipios, pero casi sin recursos, casi sin capacidad de gestión y sin cambio en la legislación. De este modo, “más que un proceso de descentralización pautado ha sido un proceso de «municipalización de la crisis»” (Arroyo, 2003: 33).

Asimismo, si bien la fluida relación del Municipio con el territorio permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política con la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales (Arroyo, 1997). No obstante ello, los gobiernos locales llevan adelante diversas políticas financiadas con fondos propios que son una toma de posición ante la cuestión (Oszlak y O’Donnell, 1981) y que buscan dar respuesta a las problemáticas sociales en un intento por generar programas que ataquen las fisuras de los regímenes contributivos y/o la imposibilidad de ciertos sectores de acceder por la vía del mercado a ciertos aseguramientos y servicios, viéndose agudizada esta imposibilidad a partir de la pandemia.

Siguiendo a Rofman (2016), incluir la dimensión territorial en el análisis sobre el Estado constituye un requisito sustancial si se quiere comprender su naturaleza ya que, como postula O’Donnell, el Estado penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. La territorialidad de la estructura estatal pone también en evidencia la relevancia de lo espacial en la definición de la ciudadanía, “noción que hace referencia a la pertenencia de los sujetos a grupos localizados dentro del territorio sometido a la autoridad estatal” (p. 17).

Por todo lo expuesto, este trabajo se propone analizar la dinámica de la demanda de asistencia alimentaria en el Programa Municipal Alimentario (PAM), en contraste con indicadores socioeconómicos, en el Municipio de Ituzaingó, Provincia de Buenos Aires. El artículo se enmarca en la producción de información que realiza el Área de Estadísticas y Análisis Social del Municipio de Ituzaingó, a la cual pertenecemos los autores, y propone el estudio de la nómina de la asistencia alimentaria local, poniendo particular énfasis en el PAM.

Al mismo tiempo, y con la intención de pensar cuáles de las nuevas demandas están ligadas a condiciones estructurales de desigualdad y cuáles a una necesidad coyuntural, se analizará la dinámica territorial del PAM en relación al Índice de Nivel Socioeconómico

(NSE) que se construyó para cada barrio, a partir de la información registrada por el último Censo 2010, a nivel radio censal en el distrito.

Ante la implementación del ASPO, el PAM –siendo un programa preexistente– sufrió un aumento de la demanda, lo cual implicó un refuerzo del programa por parte del Municipio de Ituzaingó. De este modo, asistimos a una toma de posición por parte del Estado, donde queda de manifiesto su intención de resolver la cuestión socialmente problematizada, concretándose en una decisión explícita (Oszlak y O´Donell, 1981).

A partir del análisis del mencionado programa, y dada nuestra pertenencia institucional al municipio, con el presente trabajo pretendemos realizar un aporte al estudio de las dinámicas autónomas de los gobiernos municipales en un campo de política social específico –las políticas alimentarias– de evidente actualidad y criticidad. En este sentido, el artículo aspira a contribuir al conocimiento del diseño y la implementación de políticas públicas sociales en la escala subnacional. Por otra parte, al utilizar información estadística municipal de producción propia, buscamos poner de relieve la importancia de la generación de datos empíricos y su abordaje analítico para la toma de decisiones gubernamentales.

La pandemia modificó realidades, cambió relaciones, pero sobre todo, dejó al descubierto la fragilidad en la que se encuentran vastos sectores de la población, problematizando algo tan fundamental como el acceso al alimento. La vorágine de los cambios que produjo –y sigue produciendo– esta situación mundial abre un sinfín de interrogantes en todas las esferas de la vida.

## **ENFOQUE METODOLÓGICO**

Para llevar adelante nuestros objetivos hemos realizado un análisis cuantitativo a partir de los registros de beneficiarios del PAM elaborados por la Secretaría de Desarrollo Humano y Relaciones con la Comunidad del Municipio desde marzo hasta finales de septiembre de 2020. En tal sentido, se segmentan los casos registrados entre quienes recibían la asistencia alimentaria antes de que se declare el ASPO y quienes solicitaron dicha asistencia durante el ASPO.

Luego, a partir de las direcciones aportadas para la inscripción al programa, se localizó geográficamente a los solicitantes, para segmentarlos por barrios y así analizar la dinámica territorial de la demanda de asistencia alimentaria antes y durante el ASPO, de manera general y desagregada por barrio. Esto permitió conocer la dinámica espacial, identificando

nudos problemáticos, como así también novedades en el despliegue de cada uno de los niveles socioeconómicos, que a su vez tienen un anclaje territorial.

Valiéndonos de información proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 20101 (CNPHV 2010), se construyó un NSE para los radios censales de Ituzaingó con el objetivo de analizar la dinámica territorial del PAM en relación a características socioeconómicas que se pueden pensar como estructurales. El NSE asignado a cada barrio fue realizado a partir de los radios censales que los componen. Esto fue así dado que los barrios como unidades geográficas no revisten entidad para los sistemas estadísticos, que se basan en radios y fracciones. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y a partir de una mirada sociocultural, los barrios delimitan determinadas trayectorias urbanas, de desarrollo de infraestructura, de dinámicas de consolidación urbana, características socioeconómicas, modos de ocupación del suelo, entre muchas otras cuestiones que van diferenciando cada barrio del otro. De la misma forma, la práctica gubernamental local toma más en cuenta esta división barrial para la puesta en marcha de las políticas públicas. En función de ello, se han reconstruido los radios censales para cada barrio, y conformado así un índice de NSE acorde a esa entidad geográfica.

En cuanto al índice, para construirlo fue necesario identificar variables que segmenten y clasifiquen la población, estableciendo un sistema de puntajes que den cuenta del peso que tiene cada una para dicha segmentación y que nos permita ubicarlas en categorías. Las variables que se combinaron para la construcción de este NSE fueron las siguientes: el nivel educativo del jefe/a de hogar (con un puntaje máximo de 40), el nivel de construcción de la vivienda (puntaje máximo 30), el régimen de tenencia de la propiedad (puntaje máximo 20) y la posesión o no de alguna Necesidad Básica Insatisfecha -NBI- (puntaje máximo 10).

El nivel educacional mide el máximo nivel alcanzado por el jefe/a de hogar en términos de ciclos de la educación formal: primario, secundario, terciario no universitario, universitario, posgrado. El nivel de construcción mide la calidad constructiva de la vivienda en base a los materiales y ciertos parámetros “ideales” fijados por convención según las normas

---

<sup>1</sup> INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Recuperado de: [https://redatam.indec.gov.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010A&MAIN=WebServerMain.inl&\\_ga=2.184887392.898957504.1606317534-1518217872.1586138413](https://redatam.indec.gov.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010A&MAIN=WebServerMain.inl&_ga=2.184887392.898957504.1606317534-1518217872.1586138413)

establecidas por el INDEC. Sus categorías responden a si la calidad de la vivienda es satisfactoria, básica o insuficiente.

El régimen de tenencia de la propiedad contempla si el jefe/a del hogar es propietario de la tierra y la vivienda, si es propietario solo de la vivienda, si es inquilino o si ocupa en otra condición. Por último, la posesión o no de al menos un indicador de NBI mide si el hogar tiene alguna necesidad básica insatisfecha, que también está dada por la combinación de una serie de aspectos establecidos como condiciones mínimas para la vida.

Como hemos mencionado más arriba, estas variables en conjunto nos permitieron desarrollar un índice, que a partir de la asignación de puntajes ubican a los hogares de cada barrio en una categoría determinada, definiendo así un perfil socioeconómico para ese territorio.

Es importante destacar que en este índice construido para los radios de Ituzaingó, no se observaron valores mínimos muy extremos, pero igualmente se designó al estrato con valores más bajos con un NSE bajo. Así, los radios que obtuvieron entre 40 y 50 puntos recibieron la posición más baja del índice. Entre 51 y 59 puntos se clasifican como NSE medio-bajo, el segmento que le sigue es el medio-medio y contempla los radios que poseen entre 60 y 64 puntos. El NSE medio-alto lo conforman los radios con puntajes entre 65 y 70, mientras que el NSE alto son los radios con más de 71 puntos.

Un dato a tener en cuenta es que la población de Ituzaingó muestra mayor heterogeneidad en cuanto al nivel educativo del jefe/a de hogar y frente a la calidad constructiva de la vivienda, siendo más homogénea en el régimen de tenencia del hogar.

## **EL TERRITORIO EN CONTEXTO**

El Municipio de Ituzaingó fue creado mediante la Ley N° 11610 de la Provincia de Buenos Aires en el año 1994 a partir de la división en tres del hasta entonces Partido de Morón. En función de ello ocupa un lugar en el corredor oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>2</sup> y limita hacia el norte con el Partido de San Miguel, hacia el noroeste con Hurlingham, hacia

---

<sup>2</sup> El Área Metropolitana de Buenos Aires es la aglomeración más importante de la Argentina, y una de las más grandes del mundo (Marcos, 2015). Es un sistema urbano cuyo eje central es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y que se completa con los 24 municipios que la rodean hacia el oeste, norte y sur (Indec, 2003). Actualmente posee alrededor de 13 millones de habitantes, y se encuentra en plena expansión, integrando la mancha urbana de otros 14 partidos hacia lo que se denomina Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) o Aglomeración de Buenos Aires (Indec, 2003).

el oeste con Moreno, hacia el sudeste con Merlo y hacia la CABA con Morón. Esta localización lo ubica dentro de un nodo de desarrollo local y regional que se ha vinculado durante los últimos años con el sector servicios, especialmente gastronómico, comercial y un incipiente desarrollo hotelero y de negocios a partir de la instalación del Aeropuerto de El Palomar, acompañado a su vez de un proceso regional cuyo eje es la especialización productiva de ciertos territorios a partir de una nueva geografía económica que se viene desarrollando desde mediados de la década de 1990.

Su superficie es de 38,54 km<sup>2</sup>, y según el último Censo de 2010 del INDEC, posee una población de 167.824 habitantes, un 6% más que la registrada en el año 2001, aunque comparando tendencias de censos anteriores, se observa una desaceleración en el ritmo de crecimiento de casi la mitad –la variación intercensal para el período 1991-2001 fue de 11,2%–. Dicha población se encuentra equitativamente repartida entre hombres y mujeres, a favor de las segundas que representan el 52% de la población, es decir que hay aproximadamente 93 hombres cada 100 mujeres. Al momento del Censo realizado por el INDEC en 2010, un 66% de las personas formaban parte de la población económicamente activa (PEA) y el 65% se encontraban trabajando. Si comparamos estos indicadores con el total de los 24 partidos del GBA notamos que Ituzaingó se encuentra levemente por encima de la media general donde la PEA es del 64,81%, y en el tercer lugar entre los Municipios de la región y cuarto contando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que da cuenta que posee una población media en edad adulta y con posibilidades de integración al mercado laboral.

En relación a ello, el promedio de edad de las personas que viven en el Municipio es de 35,3 años, dando cuenta de una mayoría de la población de edad joven. En este sentido, el distrito es parte del envejecimiento paulatino de la población en las ciudades más urbanizadas. Si analizamos los promedios de edad de los Municipios del Oeste del GBA, notamos que a medida que se acercan geográficamente a la Ciudad de Buenos Aires, los promedios de edad van en aumento. Así, Morón posee un promedio de edad de 37,5 años, mientras que en el otro extremo, en Moreno es de 28 años, es decir, casi 10 años de diferencia.

En términos socioeconómicos, según mediciones realizadas por el Área de Estadísticas y Análisis Social del Municipio de Ituzaingó, en base a datos del INDEC, el distrito se caracteriza por poseer un índice de NSE medio en promedio, con algunos focos donde desciende a muy bajo y en menor proporción altos. De la misma forma, y para comparar



otros indicadores, según el Índice de Calidad de Vida (IVC) elaborado por el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGHCS) del CONICET-UNCPB, el distrito posee una media de habitantes cuyo IVC se encuentra entre los 4 y 6 deciles, es decir que da cuenta del mismo fenómeno.<sup>3</sup>

Esta fisonomía hace de este territorio uno con muy baja conflictividad social puesto que no se evidencian grandes extremos sociales y, en función de ello, nos parece un caso favorable al análisis de las políticas públicas durante el ASPO. Así, como ya hemos mencionado, el objetivo que nos hemos trazado fue el de conocer los modos en que un gobierno local abordó y contuvo la crisis social y económica producidas por la pandemia, y especialmente en lo vinculado con el sostenimiento alimentario de las personas en situación de vulnerabilidad. Para ello fue preciso tener en cuenta las particularidades que tienen los gobiernos locales, especialmente aquellos ubicados en el AMBA, donde la dinámica social y poblacional rompen los límites administrativos. Esto es así puesto que dicho territorio tiene un funcionamiento sistémico donde los individuos circulan por diferentes actividades más allá de los límites de cada Partido. Al mismo tiempo esa circulación e intercambio está dada por distintos niveles de centralidad en los que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) concentra la mayor parte. Tenemos entonces un sistema urbano de gran magnitud, con distintos ejes de centralidad conformando nodos reticulares que, en mayor o menor medida, se concentran hacia la CABA. En el caso de Ituzaingó, la centralidad regional más importante es la ciudad de Morón, en el distrito vecino del mismo nombre, del cual Ituzaingó junto a Hurlingham fueron parte hasta su división, tal como expresamos más arriba.

Por otra parte, el AMBA en su carácter de aglomeración urbana contiene en su interior divisiones administrativas y gubernamentales que otorgan determinadas competencias a los gobiernos locales, pero donde los individuos habitan y recorren más allá de esos límites. En función de ello, su carácter sistémico dificulta la implementación de políticas públicas locales frente a situaciones estructurales que exceden los límites de un Partido.

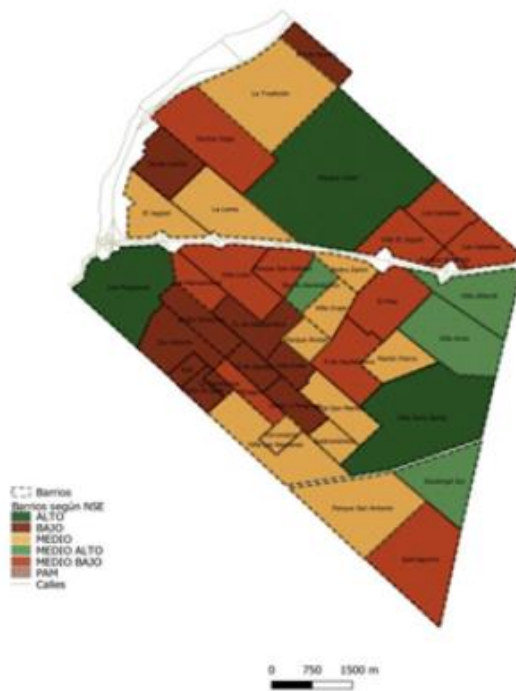
En cuanto a la estructura interna del Municipio cuenta con 42 barrios que si bien no constituyen una entidad administrativa oficial, son la base de la implementación de políticas públicas locales, como así también determinan la manera en que se despliega el Estado municipal. En función de ello, y para este trabajo, se ha trabajado sobre los radios censales

---

<sup>3</sup> Para mayor información ver: <https://icv.conicet.gov.ar/>

que componen cada barrio, reconstruyendo lo que ocurre al interior de cada una de estas entidades.

[Mapa 1: Barrios de Ituzaingó según NSE]



Fuente: Dirección de Estadística y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020)

Su organización político-institucional está dada por un organigrama clásico, de orden jerárquico y vertical donde la autoridad máxima es el Intendente, y que a través de Secretarías, Subsecretarías y Direcciones despliega su política pública en el territorio. En el caso del PAM, es un programa que depende de la Secretaría de Desarrollo Humano, que se compone a su vez de una Subsecretaría de Desarrollo Humano y las Direcciones de Juventud, Hábitat social, Envión, y Fortalecimiento comunitario. Estas direcciones, en especial la de Fortalecimiento comunitario, son las encargadas de recibir las demandas alimentarias a partir de la articulación territorial.

## **DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA EN EL MUNICIPIO DE ITUZAINGÓ**

Las políticas asistenciales intentan generar un marco posible para la reparación o el alivio de situaciones de vulnerabilidad y riesgo (Santarsiero, 2012). Muchas veces dichas

políticas se toman como sinónimos de políticas asistencialistas o asistencialismo (que se relaciona con esquemas de mantenimiento de condiciones de desigualdad social), conduciendo, de este modo, al rechazo de respuestas que brindan asistencia material, cuando en realidad el problema no es el recurso o beneficio entregado sino la intencionalidad y la concepción de sujeto de derecho o no que subyace en el responsable de desarrollar la acción. Es decir, la asistencia social a los pobres no necesariamente se traduce en un medio de control social sino que “puede ser la primera instancia de un proceso que apunte a generar mejores condiciones de vida –enmarcadas en la autonomía y dignidad de las personas– a amplios sectores sociales que actualmente no pueden satisfacer sus necesidades fundamentales, ante las condiciones socioeconómicas de desigualdad y exclusión vigentes” (Vaccarici, 2005: 8).

En ese sentido, el Municipio de Ituzaingó cuenta con diversas políticas públicas dirigidas a cubrir las necesidades alimentarias de la población. Algunas de ellas son nacionales (Tarjeta Alimentar), otras provinciales (Plan Más Vida, Servicio Alimentario Escolar y Unidades de Desarrollo Infantil) y varias de ellas municipales (Sostenimiento Alimentario, Programa de Recuperación Nutricional, Cocinas Comunitarias y el PAM).

En lo que se refiere a los programas nacionales, en Ituzaingó se implementa la Tarjeta AlimentAR, la cual es un instrumento creado en el marco del Plan Argentina contra el Hambre formulado en el año 2020, con el fin de que todos accedan a la canasta básica alimentaria. Permite comprar todo tipo de alimentos, a excepción de bebidas alcohólicas y está dirigida a madres o padres con hijos e hijas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la Asignación por Embarazo y a personas con discapacidad que reciben la AUH. Los beneficiarios de la Tarjeta AlimentAR que viven en el distrito ascendían a 4.469 en el mes de octubre.

Respecto a los programas provinciales, la Municipalidad de Ituzaingó gestiona el Plan Más Vida, que está destinado a familias en condiciones de vulnerabilidad social con niños hasta el ingreso a la educación primaria (6 años); embarazadas y madres en período de lactancia. Este programa surgió en la década de 1990 como un programa de articulación territorial y contención alimentaria. Fue sufriendo distintas transformaciones y su objetivo es mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando las redes sociales. El

Programa Más Vida asistía en junio de 2020 a 507 familias de Ituzaingó, cantidad que no se vio modificada a partir del ASPO.

Por otra parte, el Servicio Alimentario Escolar (SAE) es un programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires que tiene como objetivo garantizar, a través del sistema de comedores escolares, una adecuada nutrición de los alumnos que concurren a las escuelas públicas provinciales. Es un programa de larga data en la Provincia, con base en el Convenio Marco N°56 de 2002 y que, a partir del ASPO, sufrió ciertas modificaciones producto del cambio de la dinámica en la asistencia escolar. Se inició un sistema de entrega quincenal de módulos a las familias. El SAE repartía, al mes de junio de 2020, 14.296 raciones, las cuales representan 10.572 hogares. De ellos, el 75% de quienes reciben asistencia del SAE lo hacen por un (1) hijo, el 19% por dos 2 hijos, el 5% por 3 hijos y aquellos hogares que reciben asistencia por 4 hijos o más representan el 1% de las raciones entregadas.

Finalmente, las Unidades de Desarrollo Infantil (UDIs) constituyen un programa provincial pero con aportes municipales, surgido en la década de 1990, que se propone favorecer el desarrollo integral de los niños y adolescentes desde la perspectiva de los derechos. Las UDIs buscan acompañar y fortalecer a las familias para el cumplimiento de su función y el ejercicio de su responsabilidad. Está destinado a niños y jóvenes de 0 a 14 años y funciona bajo la modalidad de comedor.

En cuanto a los programas en materia alimentaria disponible a nivel municipal, podemos mencionar distintos programas preexistentes a la pandemia. En primer lugar, el Programa de Sostentamiento Alimentario se trata de un beneficio destinado a aquellas personas que presentan inconvenientes de salud (para lo cual deben presentar certificado médico) y que no pueden cubrir sus necesidades alimentarias. Consiste, por un lado, en la asistencia en alimentos y, por otro, brinda acompañamiento profesional con la modalidad de talleres quincenales tendientes a promover hábitos saludables.

En segundo lugar, existe el Programa de Recuperación Nutricional (PRENUT) que tiene como finalidad abordar las problemáticas nutricionales. Está destinado a niños, adolescentes y embarazadas con bajo peso. Se brinda asistencia de alimentos (secos y frescos), talleres educativos y atención interdisciplinaria con profesionales de la Dirección de Fortalecimiento y de la Secretaría de Salud. Los requisitos para acceder al PRENUT

son presentar un certificado médico realizado en las Unidades Sanitarias Municipales, donde conste el bajo peso del destinatario.

Un tercer programa lo constituyen las Cocinas Comunitarias, las cuales son espacios mixtos de articulación entre el Gobierno Municipal y espacios territoriales, destinados a cubrir un aporte nutricional para las familias en situación de vulnerabilidad social. En ellas se elaboran distintos menús que se distribuyen bajo la modalidad de viandas.

Por último, en Itzaingó se implementa desde 1995 el PAM, programa que, como indicamos anteriormente, nos proponemos analizar en el presente trabajo. El mismo está destinado a las familias en condiciones de vulnerabilidad del distrito. Dicho programa consiste en la entrega de alimentos no perecederos, tales como: aceite, azúcar, harina, fideos, arroz, leche en polvo, aceite, tomate, yerba, lentejas.

[Tabla 1: Programas de asistencia alimentaria con implementación en la jurisdicción del Municipio de Itzaingó]

Nombre del Programa	Dependencia de los fondos	Implementación
AlimentAR	Nacional	Nacional - Anses
Plan Más Vida	Provincial	Municipal
Servicio Alimentario Escolar	Provincial	Provincial
Unidades de Desarrollo Infantil	Provincial y Municipal	Municipal
Cocinas Comunitarias	Municipal	Municipal
Programa de Recuperación Nutricional	Municipal	Municipal
Programa de Sostenimiento Alimentario	Municipal	Municipal
Programa Alimentario Municipal	Municipal	Municipal

Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Itzaingó (2020).

Como queda en evidencia, la problemática alimentaria en Itzaingó es abordada por los distintos niveles de gobierno, lo cual resulta fundamental para la complementariedad de

respuestas. En palabras de Aguirre (2004), “una política alimentaria debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo (y los efectos de este), de manera de transformarse en una verdadera política de estado” (p. 7).

Todas las formas de asistencia alimentaria municipal mencionadas son otorgadas a partir de la demanda de la población, es decir que los interesados en obtener el beneficio lo solicitan personalmente en la Municipalidad. Esto nos permite observar, a partir de un análisis longitudinal del período de marzo y septiembre de 2020, planteando como momento de quiebre el ASPO, la dinámica territorial del distrito, al mismo tiempo que nos posibilita analizar las características de la demanda al interior de cada barrio.

### **EL PAM DURANTE EL ASPO**

En el transcurso de la crisis sanitaria y del ASPO se solicitaron 5.283 nuevos pedidos de asistencia alimentaria en el marco del PAM, que representaron un incremento de 131% respecto de la demanda registrada con anterioridad al ASPO, donde el programa alcanzaba a 4.026 hogares del distrito. De esta forma, la demanda de asistencia registrada hasta la actualidad es de 9.309 familias.

El comportamiento de esta nueva demanda a lo largo del tiempo adquiere una dinámica particular. En primer lugar no fue constante, sino que se distribuyó de manera heterogénea mes a mes. Por otra parte, los valores de las nuevas demandas no fueron sostenidos, es decir que fue fluctuante con algunos picos y mesetas e inclusive con presencia de casos que solo solicitaron una sola vez.

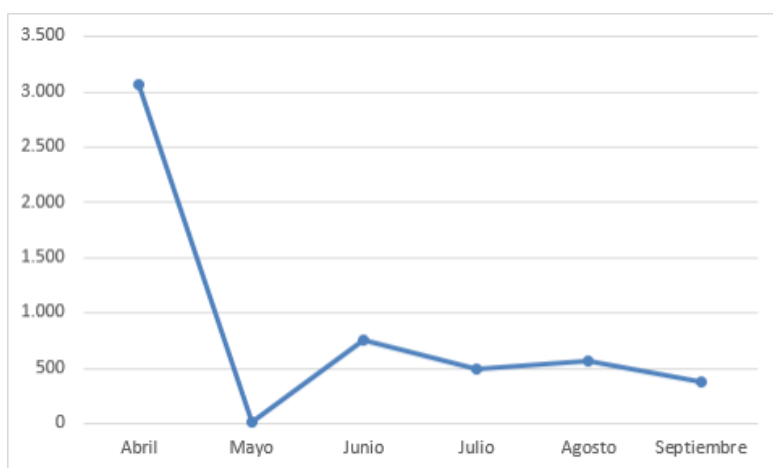
El 43,9% (2.320) de los nuevos pedidos de asistencia alimentaria fueron solicitadas solo por un mes. El 56,1% restante (2.963) lo solicitó en más de dos oportunidades, pasando así al registro estable de personas asistidas por el PAM. En este sentido, el pico de demanda se dio en el mes de abril, producto del impacto temprano del aislamiento general, con lo que muchas familias tuvieron que recurrir a la asistencia del Estado. Durante este período se registraron un total de 3.065 solicitudes de asistencia. De la misma forma, durante el mes de septiembre se asistieron a 6.989 hogares, esto representa un aumento del 73,5% respecto del mes de marzo, previo al ASPO.

Si bien la dinámica territorial no se modificó, es decir que los barrios más asistidos antes y durante el ASPO son los mismos, al interior de cada barrio el crecimiento es heterogéneo. Los barrios en los que más aumentó la demanda (al mes de septiembre) son, en términos

nominales (cantidad de asistencias), San Antonio e Iparaguirre. Y en términos proporcionales (al interior de cada barrio) Barrio Aeronáutico y Parque Alvear.

Como señalamos anteriormente, la demanda de asistencia alimentaria a partir del ASPO, no es homogénea ni sostenida. Estas características dan cuenta de la dinámica que adquirió la crisis sanitaria y su impacto en las condiciones básicas de subsistencia. Se puede observar que al inicio de la misma hay un momento de intensidad producto del inesperado cierre de actividades económicas generando un “pico” donde la demanda aumenta abruptamente. Esto puede estar vinculado a la incertidumbre y el temor generados por un escenario desconocido como lo es una pandemia, la cual puso en pausa la vida social y económica de toda la población, y condujo, en muchos casos, a nuevas estrategias de provisión.

[Gráfico 1: Demandas nuevas por mes del PAM]



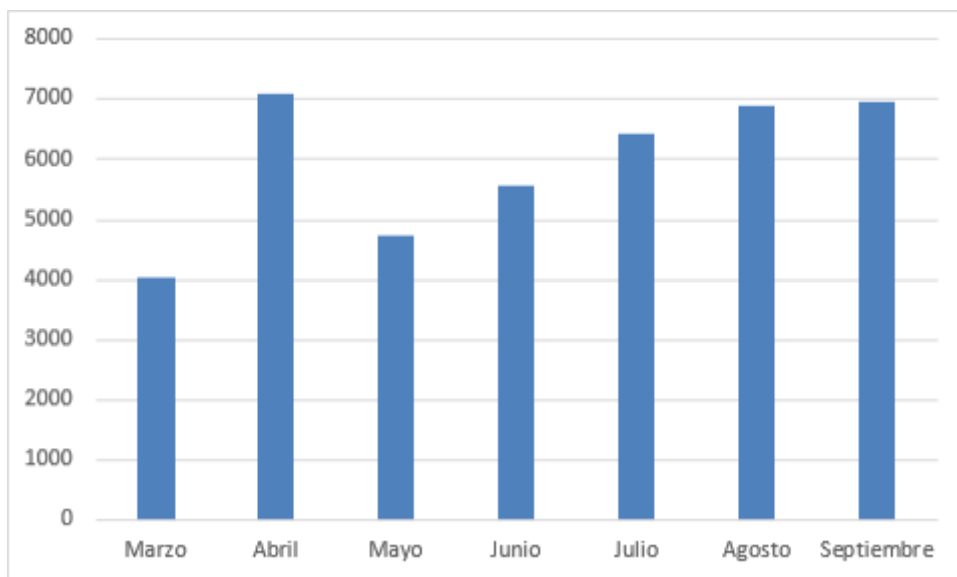
Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

Luego del pico que se visualiza en el primer mes del ASPO, se asiste a un abrupto declive de nueva demanda en el mes de mayo y, finalmente, en los meses posteriores se “estabiliza” alrededor de los 500 casos mensuales, como demuestra el gráfico 1.

Sobre la nueva demanda es importante aclarar que, al inicio del ASPO, los nuevos solicitantes debían acercarse a la Municipalidad a los fines de requerir la asistencia, cada mes que lo precisaran. Posteriormente, en el mes de junio, se procedió a establecer que, habiendo solicitado la asistencia en más de dos oportunidades, los solicitantes ingresen automáticamente al padrón “permanente” de asistidos por el PAM, con el doble objetivo de, por un lado, contener a aquellos ciudadanos que necesitaran la asistencia de manera

constante así como también reducir la circulación comunitaria. Este cambio en la metodología da cuenta de lo dinámico de la situación y del despliegue de nuevas estrategias por parte del área competente a fin de dar respuestas prácticas a la población durante la pandemia.

[Gráfico 2: Asistencia total por mes del PAM]

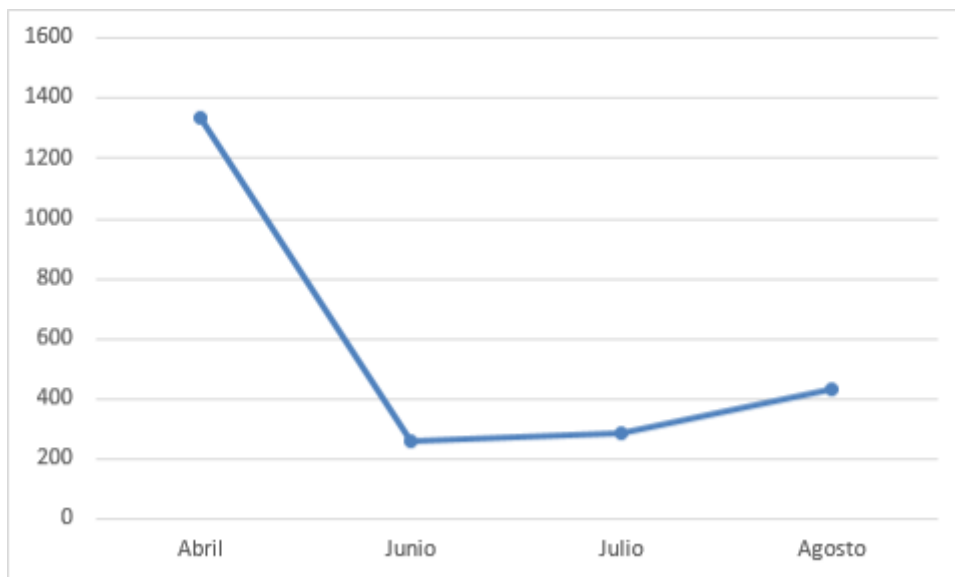


Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

Otro dato a tener en cuenta es que no toda la nueva demanda ingresó al padrón permanente del PAM, debido a que en abril hubo un pico de vecinos que solicitaron el programa solo una vez, para luego reducirse drásticamente en los meses subsiguientes.

[Gráfico 3: Hogares que solicitaron asistencia del PAM una sola vez]





Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzzaingó (2020).

En definitiva, a los beneficiarios que ya venían percibiendo el PAM antes del ASPO, se les sumó en abril un pico de nuevos demandantes, pero de los cuales, casi la mitad pidieron asistencia solo en ese mes. No obstante, a medida que fueron prosiguiendo los meses del ASPO y, a pesar de las progresivas aperturas económicas que se fueron realizando, el padrón permanente fue acumulando solicitantes de modo tal que, para septiembre, se alcanzaron absolutos muy cercanos al pico de asistidos durante abril. De este modo, durante el ASPO se fue conformando una base estructural de asistidos, que superó ampliamente la cantidad de marzo. Esto da cuenta de la fragilidad en la que se encuentra gran parte de la población ya que, más allá de reactivarse lentamente algunos rubros de la economía, la necesidad de asistencia alimentaria sigue siendo un problema para vastos sectores de esta localidad. Es importante, entonces, observar cuáles son esos sectores: si se profundizó la vulnerabilidad en sectores ya frágiles y con carencias o si, por el contrario, lo que hizo la pandemia fue ampliar la necesidad de asistencia alimentaria a sectores que otrora no la necesitaban.

### **EL PAM SEGÚN EL NIVEL SOCIOECONÓMICO**

Para poder pensar el interrogante que surge de la sección anterior segmentamos los barrios por NSE y agrupamos los casos en función de ese indicador. A continuación, se muestra la dinámica territorial de la demanda de asistencia alimentaria en dos momentos: previa a la crisis del Covid-19 (marzo) y durante el ASPO (septiembre).

[Mapa 2: Barrios de Ituzaingó según NSE antes del ASPO]



Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

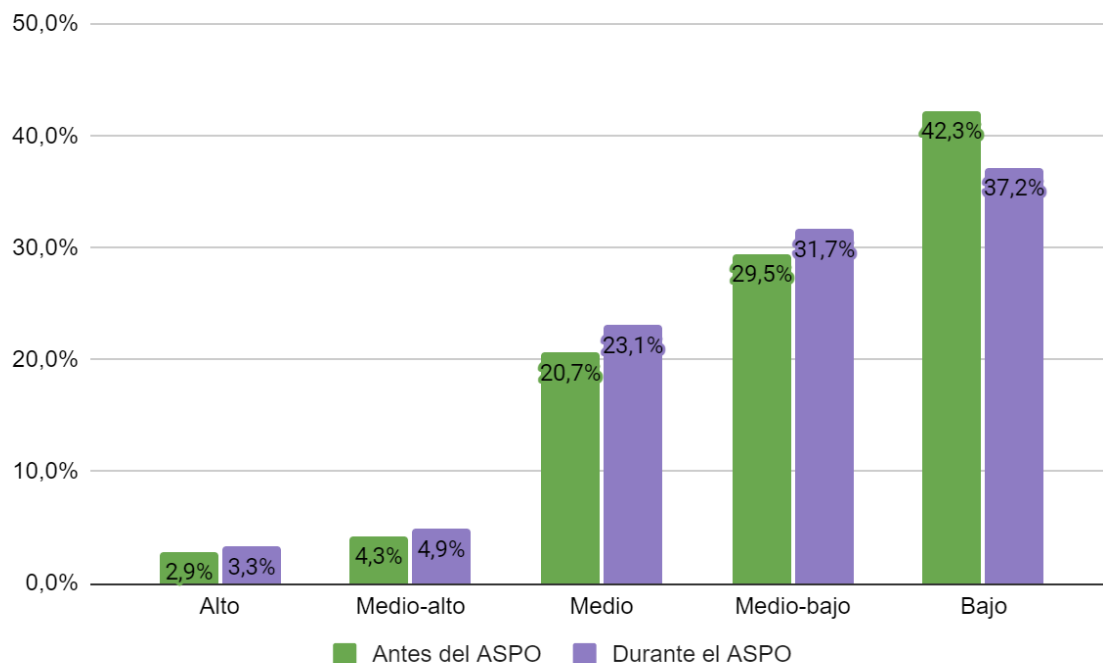
[Mapa 3: Barrios de Ituzaingó según NSE durante el ASPO]



Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

Como puede observarse, no hay modificación en la dinámica territorial de la asistencia, por el contrario, la misma sigue estando concentrada al oeste del distrito y se extiende en esa misma línea tanto al norte como al sur. Sin embargo, al agrupar los casos por NSE, los dos momentos muestran algunas diferencias a tener en cuenta.

[Gráfico 4: Asistencia del PAM antes y durante el ASPO según NSE]



Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

Como se puede observar, la distribución porcentual de asistencia por NSE, previo a la crisis sanitaria tenía una distribución “normal”, aumentando en relación al NSE de manera inversamente proporcional (a menor NSE mayor asistencia). Entre el sector medio y el bajo había una diferencia de 22 puntos porcentuales. En la entrega del mes de septiembre, si bien la distribución por NSE mantiene una forma similar al momento previo, la “brecha” se acotó a partir de la crisis sanitaria, llegando a ser, en la última entrega, de 14 puntos porcentuales.

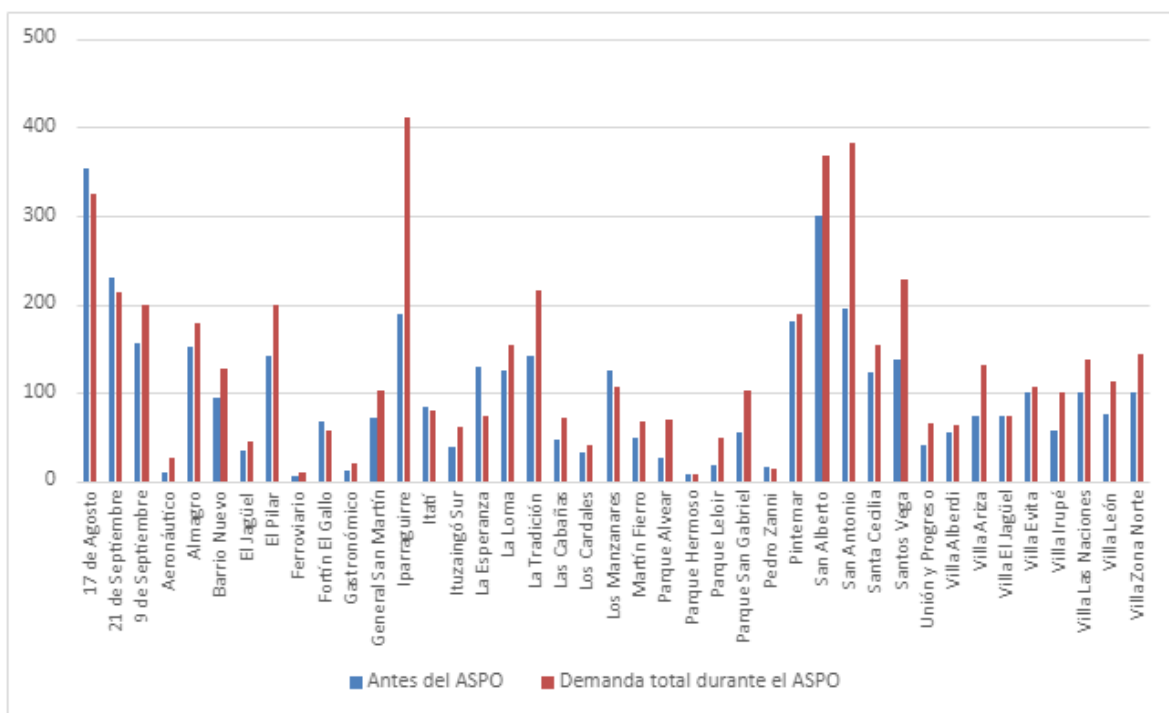
En síntesis, el aumento de casi un 75%, entre marzo y septiembre, de hogares asistidos a través del PAM no alteró la dinámica territorial, pero sí modificó la distribución de asistencia en función del NSE, incrementándose en los sectores medios.

Otra variable a tener en cuenta para pensar el impacto de la crisis sanitaria, es la distribución territorial de la demanda de asistencia alimentaria. En tal sentido, observaremos cuáles son las frecuencias de los barrios que más solicitaron asistencia

durante el ASPO y cómo es la distribución consolidada al mes de septiembre por barrio, en función del NSE de los mismos.

Como decíamos al principio del trabajo, la asistencia del PAM previo a la crisis alcanzaba a 4.026 hogares y la demanda total de asistencia durante todo el ASPO fue de 5.283 hogares nuevos. Cabe preguntarse, entonces, cuál fue el impacto al interior de cada barrio de dicha demanda.

[Gráfico 5: Asistencia del PAM antes del ASPO y demanda total durante el ASPO]



Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

Es evidente que, en la mayoría de los barrios, la nueva demanda de asistencia, producto de la crisis sanitaria, superó a la asistencia previa. Sin embargo, los extremos, es decir aquellos en los que la demanda fue mayor y aquellos en los que la nueva demanda fue menor, pueden ayudarnos a responder esta pregunta.

Tomando en cuenta los cinco barrios en los cuales el aumento proporcional, con respecto al momento previo, de nueva demanda es mayor, se encuentran barrios caracterizados principalmente con NSE de medio a alto (con excepción de Iparraguirre que está caracterizado con un NSE medio bajo).

[Tabla 2: Barrios de Ituzaingó con mayor demanda durante el ASPO]

	PRE COVID	DEMANDA ASPO	INCREMENTO %	NSE
Parque Leloir	18	49	272	ALTO
Parque Alvear	26	69	265	MEDIO
Aeronáutico	10	26	260	MEDIO ALTO
Iparraguirre	189	410	217	MEDIO BAJO
Ferroviano	5	10	200	MEDIO

Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020)

Cabe aclarar que otros barrios caracterizados con un NSE alto o medio alto, como Villa Zona Norte o Villa Ariza, registran un incremento porcentual, entre lo que se solicitaba antes y lo que se solicitó a partir del ASPO, de un 142 y 179% respectivamente. En el otro extremo, es decir aquellos donde hubo un aumento proporcional menor, lo conforman barrios que en general poseen un NSE bajo.

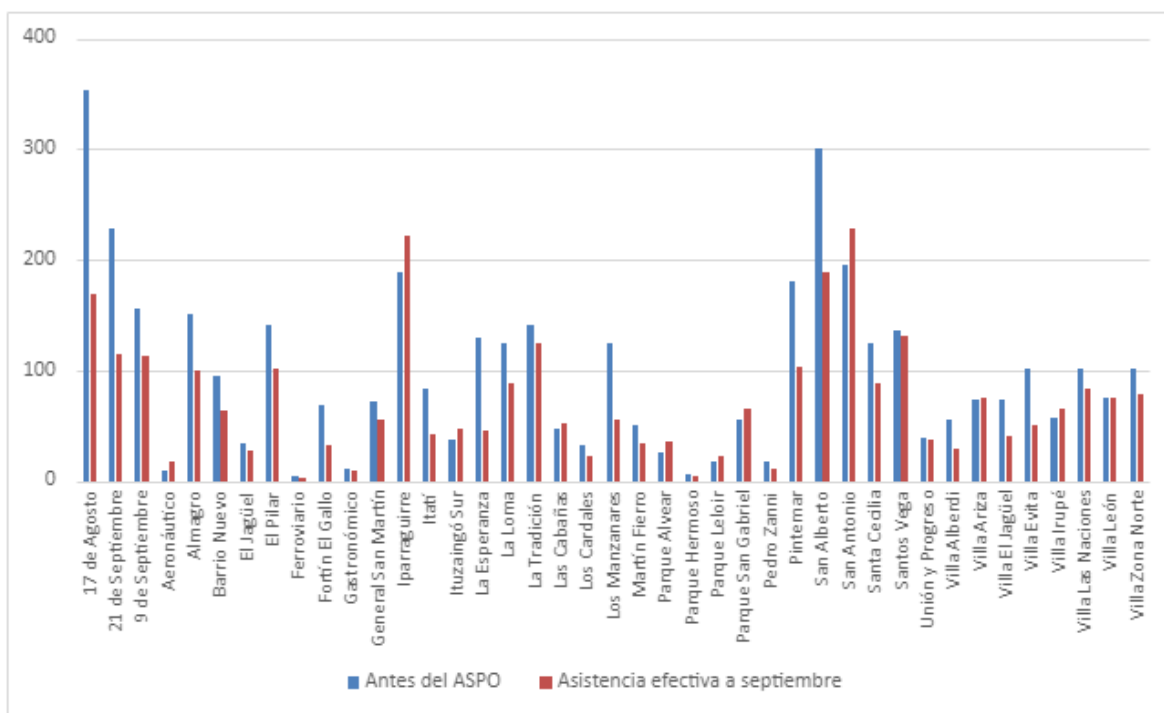
[Tabla 3: Barrios de Ituzaingó con menor demanda durante el ASPO]

	PRE COVID	DEMANDA ASPO	INCREMENTO %	NSE
17 de Agosto	354	325	92	BAJO
Pedro Zanni	17	15	88	MEDIO
Los Manzanares	125	106	85	MEDIO BAJO
Fortín El Gallo	68	57	84	BAJO
La Esperanza	130	73	56	BAJO

Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020)

Ahora bien, si analizamos la asistencia efectiva al mes de septiembre, comparando los dos momentos, podemos observar en el gráfico 6 que hay una merma en la demanda por barrios, pero que la lógica de los extremos señalada arriba se mantiene: el “top 5” de barrios con mayor aumento está constituido por barrios con NSE medio o superior, mientras que el “top 5” de menor aumento lo componen barrios con NSE bajo.

[Gráfico 6: Asistencia del PAM pre Covid y asistencia efectiva a septiembre]



Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

[Tabla 4: Barrios de Ituzaingó con mayor aumento de asistencia a septiembre]

	PRE COVID	SEPTIEMBRE	INCREMENTO %	NSE
Aeronáutico	10	18	180	MEDIO ALTO
Parque Alvear	26	36	138	MEDIO
Parque Leloir	18	23	128	ALTO



Ituzaingó Sur	38	47	124	MEDIO ALTO
San Antonio	195	229	117	MEDIO

Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

[Tabla 5: Barrios con menor aumento de demanda a septiembre]

	PRE COVID	SEPTIEMBRE	INCREMENTO %	NSE
Villa Evita	101	50	50	BAJO
Fortín El Gallo	68	33	49	BAJO
17 de Agosto	354	169	48	BAJO
Los Manzanares	125	55	44	MEDIO BAJO
La Esperanza	130	46	35	BAJO

Fuente: Dirección de Estadísticas y Análisis Social, Municipalidad de Ituzaingó (2020).

En términos nominales, es evidente que la mayor cantidad de casos se concentran en los sectores medio y medio bajo, como mostramos en el apartado anterior también. Pero el

hecho de ser, en términos porcentuales, los barrios de NSE medio o superior donde más aumenta la demanda, abre la puerta para futuras investigaciones con la hipótesis de trabajo de que, la crisis sanitaria “empuja” a nuevos sectores a una necesidad de asistencia de algo tan indispensable como la comida. Esto podría dar cuenta de un desmembramiento del tejido social de dichos sectores que, por grado de NSE, podríamos pensar que previamente no necesitaban de la ayuda estatal para cubrir sus necesidades alimentarias y, sin embargo, hoy se encuentran ante la situación de buscar nuevas estrategias de subsistencia y en muchos casos, de entablar una relación con el Estado desde otro lugar.

## **CONCLUSIONES E INTERROGANTES**

De lo expuesto en el presente trabajo, podemos indicar que existe una diferencia importante entre la demanda total durante todo el período del ASPO analizado y la demanda estructural como saldo al mes de septiembre. Estas diferencias se encuentran, principalmente, en sectores caracterizados con un NSE medio.

De manera similar, analizando los gráficos 5 y 6, los barrios con NSE medio alto o alto muestran un gran aumento en la demanda, pero la misma no permanece de manera estructural dentro del PAM y no tiene una continuidad al momento de la última entrega analizada (la del mes de septiembre).

De este modo, el aumento proporcional en la distribución de la asistencia en los sectores con NSE medio o mayor (muy leve en los sectores altos y medio altos y más pronunciado en los sectores medios, de casi 3 puntos porcentuales) podría estar dando cuenta de que uno de los impactos posibles del Covid-19 sea hacer entrar en crisis las estrategias de subsistencias de dichos sectores.

Estas dos cuestiones abren algunos interrogantes. El primero de ellos está relacionado con el NSE: qué sucede que los vecinos que, siendo de barrios de NSE medio o superior, solicitaron solo una vez asistencia durante el ASPO. ¿La apertura económica les permitió volver a sus tradicionales estrategias de subsistencia? ¿Solicitaron la asistencia por incertidumbre o temor? ¿Las redes en torno a dichas asistencias fueron efectivas? Por otro lado, la persistencia en el PAM de vecinos que, siendo de sectores con NSE medio o superior, demandaron asistencia a partir del ASPO, ¿puede deberse a una crisis más profunda? ¿Hay forma de que los nuevos demandantes vuelvan a sus estrategias de

subsistencia previa? Asimismo, ¿qué sucede con los vecinos que, siendo de sectores con un NSE medio bajo o bajo solicitaron solo una vez asistencia?

Este tipo de preguntas sugieren un abordaje multidimensional, puesto que abren paso al análisis ya no solo de la dinámica de las políticas sociales, sino también del mercado de trabajo y las formas en que la actividad económica ha vuelto a reactivarse. La crisis social, sanitaria y económica generó una transformación profunda que no solo se traduce en términos económicos, sino también subjetivos y culturales. La reducción de la movilidad para atender la crisis de salud tiene impacto sobre el empleo, los ingresos y significativos costos sociales. El cierre de escuelas y otros centros educativos agregan una crisis de cuidados. Además, los efectos negativos de estas estrategias de confinamiento son más intensos en los sectores de bajos ingresos y sin capacidad de ahorro previo, en los sectores con déficits habitacionales y de acceso a servicios públicos básicos, en la población pobre y en quienes ganan su sustento en actividades informales. La población de bajos ingresos asociada al sector informal, al no disponer de seguro de desempleo y otras estrategias de aseguramiento, de acceso a la seguridad social y de tener mayores dificultades para recuperarse de shocks económicos adversos, es la población más vulnerable a los efectos inmediatos y mediatos del aislamiento físico derivados del Covid-19 (Filgueira et al., 2020).

En función de ello, es menester ampliar la mirada hacia un tipo de análisis integral que nos permita conocer las estrategias de subsistencia y su vínculo con el territorio y el desarrollo local. El análisis del impacto en términos sociales de la crisis nos permitirá pensar políticas de contención para la pospandemia.

## **Bibliografía**

AGUIRRE, Patricia, Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria, en Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido. Fundación CLACYD Córdoba, 2004.

ARROYO, Daniel, “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en Daniel García Delgado (comp.), Hacia un nuevo modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina, Argentina, Oficina de publicaciones del CBC, 1997, 315-328.

ARROYO, Daniel, “Las políticas sociales”, en Ateneo de políticas sociales, Centro de documentación en políticas sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2003.

FILGUEIRA, F. y otros, América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social, serie Políticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL Guillermo (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Buenos Aires, Doc. CEDES/CLACSO, N° 4, 1981.

PAUTASSI, L., Carrasco, M., Bermúdez, Á., María, A., Bestard, V. C. B., Messina, G., & Royo, L. Alimentación y Derechos en Argentina. Agenda Legislativa y Políticas Públicas, en O. Restrepo-Yepes, y C. Molina Saldarriaga (coords.), Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano, Universidad de Medellín – Editorial UPB, Colombia, 279, 2017.

VACCARISI, M., Asistencia Social y Políticas alimentarias. Tensión entre legitimación y control social, en Favaro, Orieta (coord.), Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina. La colmena Editorial. Buenos Aires, 2005.

SANTARSIERO, L. H., Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias. Algunos elementos conceptuales para su determinación, 2012.

WAHREN, P., Harracá, M., y Cappa, A., A tres años de Macri: Balances y Perspectivas de la Economía Argentina. Economía, 2017