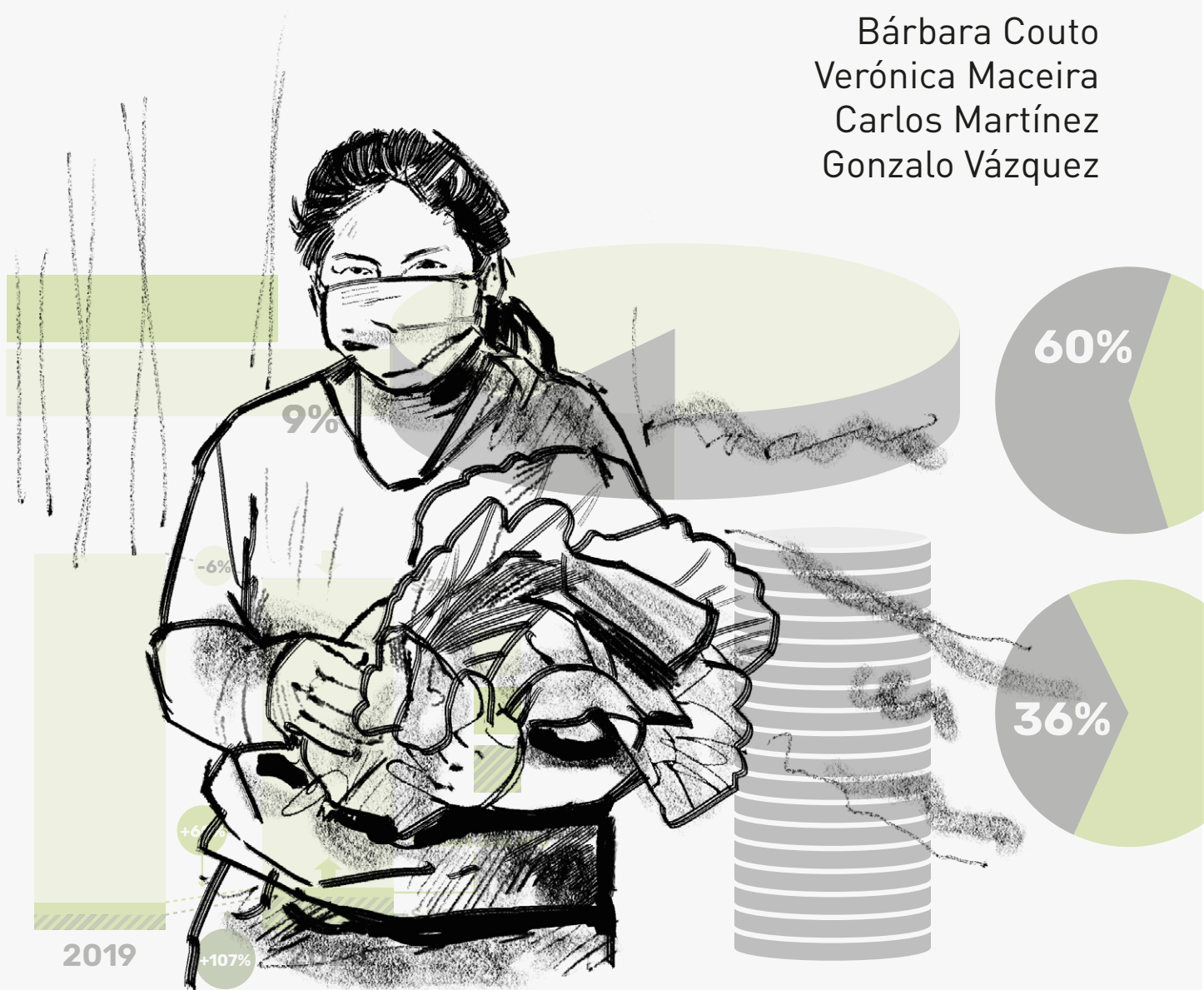


# ANÁLISIS INTEGRADO DE IMPACTOS Y TRANSFORMACIONES PROVISIÓN ALIMENTARIA

Carolina Barnes  
Bárbara Couto  
Verónica Maceira  
Carlos Martínez  
Gonzalo Vázquez



Informe de la tercera etapa del proyecto *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional* Agencia I+D+i (IP 415, UNGS). Dr. Rodrigo Carmona (investigador responsable)

Análisis integrado de impactos y transformaciones: provisión alimentaria

### **Proyecto marco**

Ideas Proyecto Agencia I+D+i 415 | 440 | 650 | 763 - Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiescalar de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID-19 y las medidas de ASPO en Argentina. Dr. Horacio Bozzano (Investigador responsable)

### **Autores/as**

Carolina Barnes  
Bárbara Couto  
Verónica Maceira  
Carlos Martínez  
Gonzalo Vázquez

### **Colaboración:**

Nicolás Dinerstein

**Universidad Nacional de General Sarmiento**  
**Abril de 2021. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina**

**Portada e infografías:** Sebastián Prevotel



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

### **Cómo citar:**

Barnes, Carolina; Couto, Bárbara; Maceira, Verónica; Martínez, Carlos; Vázquez, Gonzalo (2021). *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense - etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: provisión alimentaria*. IP 415 - Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>2. La crisis alimentaria de los hogares en la percepción de los referentes barriales (Verónica Maceira)</b> .....	<b>6</b>
2.1. Problemas de los hogares y demanda hacia el Estado .....	6
2.2. Percepciones y valoraciones referidas a la intervención estatal en materia alimentaria. ....	7
<b>3. La gestión estatal de la crisis alimentaria (Bárbara Couto y Carlos Martínez)</b> .....	<b>11</b>
3.1. Problemáticas .....	11
3.2. Estrategias. El estado en sus tres niveles.....	11
Nación.....	13
Provincia de Buenos Aires .....	14
Municipios.....	15
<b>4. Producción y comercialización desde las organizaciones de la economía social y solidaria. Políticas estatales de articulación y apoyo (Gonzalo Vázquez y Carolina Barnes)</b> .....	<b>20</b>
4.1. Problemáticas y desafíos.....	20
4.2. Estrategias: desde las organizaciones y el Estado.....	21
Desde las organizaciones .....	22
Desde el Estado .....	22
Construcción de hábitat/producción de alimentos.....	25
<b>Anexo</b> .....	<b>26</b>
Matriz de impactos .....	26

## 1. Introducción

En este informe procuramos integrar aquellos abordajes desplegados a lo largo del proyecto que nos permiten aproximarnos a la complejidad de la cuestión alimentaria en la Área Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de crisis socio-sanitaria 2020.

La cuestión alimentaria articula un conjunto amplio de dimensiones referidas a las formas y escalas de su producción y circulación, al acceso por parte de los hogares signados por profundas desigualdades sociales y a la intervención económica y social del Estado, entre otras.

Estos ámbitos de relación se vieron profundamente afectados por el contexto de pandemia y, al menos desde la perspectiva de la periferia de la Región, ésta ha sido una de las problemáticas de la vida social que experimentó una mayor activación de los actores involucrados (unidades productivas, hogares y distintos niveles de gestión del Estado). Justamente, la propuesta de nuestro proyecto, de carácter multidimensional, multiescalar y multiactoral, nos ha advertido sobre la intensidad de tal activación, así como respecto de la correspondencia (o no) de las estrategias desplegadas desde los distintos actores.

Desde los hogares y los barrios, la cuestión alimentaria se renovó ya en el primer mes de implementación del ASPO con la extrema crudeza vinculada a aquello que los mismos informantes claves refieren como una situación de ingresos laborales cero. Al respecto, la investigación permitió observar la medida en que la cuestión se vertebró tanto como demanda hacia el Estado (expresada a nivel individual y colectivo) como en una intensa auto-organización de la sociedad civil, parcialmente en articulación con los distintos niveles de gestión estatal, los movimientos territoriales, los sindicatos, agrupaciones políticas, iglesias y, excepcionalmente, sectores privados. Asimismo, la perspectiva desde los referentes permitió dimensionar el impacto que efectivamente tuvieron las estrategias del resto de los actores y fundamentalmente de las medidas implementadas por el Estado, en las condiciones de vida de la población, su heterogeneidad, alcances y limitaciones en el territorio.

En diálogo con lo anterior, la aproximación desde la gestión estatal, permitió observar el carácter interdistrital de la provisión, así como la tensión entre las demandas crecientes que se dirigen a los estados municipales en tanto autoridad próxima y la disponibilidad relativamente acotada de estos para hacer frente a esquemas cada vez más amplios de gestión. En esas coordenadas, dos son las líneas de indagación que recorre este aporte. Por un lado, dimensionar el incremento presupuestario involucrado en cada nivel y su heterogeneidad. Por otro, analizar las capacidades estatales que se ponen en juego y particularmente localizar las innovaciones en términos de la implementación de asistencia alimentaria a nivel territorial.

Respecto del heterogéneo sector productor y distribuidor de alimentos, en este proyecto focalizamos particularmente aquellos segmentos de mediana y pequeña escala, la horticultura familiar y agroecológica y particularmente, un ámbito socio productivo específico, el de la Economía Social y Solidaria. Durante el período más recesivo del 2020 y en contraposición con lo sucedido con gran parte de este ámbito socio-productivo, la producción y distribución alimentaria de la ESS tomó gran dinamismo. Las nuevas condiciones involucraron estrategias adaptativas referidas tanto a las condiciones de trabajo y a la distribución, a la vez que habilitaron circuitos de comercialización con menores mediaciones y mayor equidad. En el proyecto se identificaron los actores organizacionales

clave de este ámbito, sus demandas hacia el Estado, así como las políticas orientadas a este sector implementadas por los distintos niveles de gestión y sus limitaciones.

Finalmente, se observan algunas innovaciones en materia de articulación estatal entre diferentes jurisdicciones y también entre áreas municipales para imbricar intervenciones orientadas a mejorar las condiciones hacia la soberanía alimentaria. Los programas nacionales de transferencia directa, el Servicio Alimentario Escolar de provincia como el dispositivo más institucionalizado de distribución de alimentos, y las políticas para el fortalecimiento de la ESS (el compra local, la producción agroecológica y normativas para facilitar el acceso a la tierra) constituyen un conjunto de instrumentos que coordinadamente tienen un impacto significativo para abordar la crisis de acceso a los alimentos de manera integral y coordinada en la región del conurbano.

## 2. La crisis alimentaria de los hogares en la percepción de los referentes barriales

*Verónica Maceira*

### 2.1. Problemas de los hogares y demanda hacia el Estado

La dificultad para el acceso a la alimentación fue uno de los grandes problemas en los barrios populares durante la crisis socio-sanitaria Covid 2020. La Universidad Nacional de General Sarmiento realizó tres relevamientos en base a entrevistas a referentes de los barrios populares del conurbano, en los meses de marzo, abril y julio del 2020. Justamente, en tales relevamientos, la cuestión alimentaria fue enfatizada por más de una tercera parte de los informantes, siempre en articulación estrecha con la problemática severa de la discontinuidad de los ingresos laborales en la periferia urbana.

En el primer relevamiento del mes de marzo, en el momento de mayores restricciones a la movilidad, la dificultad para garantizar el acceso a los alimentos surgía en referencia a un conjunto de problemas de distinta índole. i- como se señaló, la falta de ingresos laborales de los hogares; ii- los problemas de distribución, por falta de mercados de porte y dado el capital reducido para reposición de los comercios de proximidad; iii-el aumento abusivo de precios, especialmente de frutas y verduras; iv-la asistencia alimentaria directa deficiente por parte del municipio (falta de alimentos cantidad de raciones insuficientes en los merenderos, etc.); v- las limitaciones en la entonces recientemente implementada tarjeta Alimentar (ya sea porque no había comercios de cercanía que la acepten o bien que lo hacen aplicando un sobreprecio).

En el mes de abril, las menciones a los problemas de desabastecimiento ya fueron menores. Tanto éstas como la preocupación por el aumento de los precios refieren especialmente a los alimentos frescos, como los productos lácteos, verduras y frutas.

Finalmente, en el relevamiento de julio/agosto, las dificultades de acceso a la alimentación por parte de los hogares mantienen su significación como problemática pero ni el desabastecimiento en la provisión mercantil de alimentos ni el aumento de precios de los mismos aparece como central, ya sea por el restablecimiento de las cadenas de comercialización que habían sido suspendidas en fases iniciales, ya sea porque las formas desmercantilizadas tomaron mayor centralidad en la provisión de alimentación básica en estos barrios (a través de la distribución estatal o comunitaria). Respecto de la provisión directa por parte del Estado y de las organizaciones barriales y comunitarias, la preocupación gira en torno a las dificultades para hacer frente a una demanda creciente, así como de la calidad de la alimentación (el acceso a productos frescos, a los nutrientes y los condimentos).

En información oficial sobre el impacto del COVID-19 en el consumo de los hogares, en base a encuesta especial relevada por el INDEC del mes de agosto, se concluye que un 38% de los hogares del conurbano se vio en la necesidad de reducir al menos un alimento (carne vacuna entre los más frecuentes, otras carnes, verduras frescas o leche) por razones económicas. Advierte a su vez, que este porcentaje aumenta en los hogares con niños/as, con jefes con bajos niveles educativos y en hogares. Nuestro relevamiento de corte cualitativo y a través de referentes comunitarios parece

indicar una situación de restricción alimentaria bastante más severa, de manera consistente con su focalización en los barrios populares de tales partidos.

La problemática del acceso a la alimentación básica en los barrios populares muestra su centralidad en este período no solamente en la percepción de los referentes sino también en los pronunciamientos y acciones conflictivas vertebradas en la Región y relevadas a través de la prensa local.

Los reclamos por falta de acceso a la alimentación se encuentran entre los tópicos centrales que motorizan la conflictividad socio-territorial en el cuatrimestre marzo-junio, representando el 17% de las acciones relevadas para toda la Región Metropolitana de Buenos Aires. En el segundo período observado por este proyecto (julio-octubre), los reclamos por asistencia alimentaria disminuyen de manera relevante y pasan a representar el 3% del total. Este desplazamiento se vincula con la relativa reactivación económica del segundo semestre que permite reanudar parcialmente el acceso mercantil a los productos básicos, a la intervención del Estado en este tópico y a la organización comunitaria que, como referiremos abajo, va cobrando un vigor y nivel de estructuración muy superior a lo observado en las primeras fases del ASPO.

La demanda y las acciones de protesta por ampliación de la asistencia alimentaria directa (que incluyen pronunciamientos y comunicados, cortes y especialmente ollas populares) fueron llevadas adelante por comedores, pero fundamentalmente organizaciones sociales de mayor envergadura, muchas veces vinculadas también a organizaciones políticas.

Al respecto, en el período estudiado (marzo-octubre), los reclamos por asistencia alimentaria se hicieron públicos en distintas subregiones del conurbano y del RMBA, con epicentro en La Matanza y La Plata, que son los más importantes en términos poblacionales.

Centrándonos en el Conurbano, La Matanza, es escenario de acciones sucesivas de organizaciones sociales y políticas de un amplio arco (que incluyen a agrupaciones con filiación política, sindicales, de DDHH e incluso curas de los barrios populares) reclamando aumento de asistencia alimentaria directa por parte del Estado. Las referencias de la prensa escrita dan cuenta tanto del aumento de tal asistencia como de su insuficiencia para la población matancera. Se reclama apertura de nuevos comedores, ya que los establecidos en las localidades socialmente más desaventajadas no eran suficientes. Por otro lado, fundamentalmente en el primer cuatrimestre se hacen públicos reclamos en los municipios de San Fernando, Malvinas, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Avellaneda.

## **2.2. Percepciones y valoraciones referidas a la intervención estatal en materia alimentaria**

Sin desmedro del reconocimiento de sus limitaciones, la importancia de la asistencia estatal en este contexto es señalada por más de la mitad de los referentes entrevistados. Respecto de la Tarjeta Alimentar, en los tres relevamientos mencionados encontramos una valoración muy positiva. En las entrevistas del mes de julio se observa que la misma ha sido incorporada ya en la planificación de la población como parte de los recursos con los que cuentan las familias con hijos pequeños. Respecto de sus limitaciones, los informantes claves repiten observaciones críticas respecto de la focalización de su población objeto, particularmente por el tope de seis años de los niños asistidos.



En contraste con la asistencia alimentaria vía transferencia de ingresos, la entrega directa (física) de los mismos aparece como mucho más heterogénea y fragmentaria según municipios y barrios, dependiendo no solo de la magnitud de los recursos volcados (por los distintos niveles de gestión y los particulares) sino también del conjunto de articulaciones que pueden vertebrarse (o no) en cada territorio.

En el marco de tal heterogeneidad y fragmentación, una lectura sistemática del material de entrevistas permite observar un actor y canal de distribución extendido que atraviesa el conurbano: la asistencia brindada por la *Provincia de Buenos Aires*, a través del Servicio Alimentario Escolar. Esta distribución se menciona en prácticamente la mitad de las entrevistas realizadas en julio (si bien no quiere decir que en el resto de los barrios no esté presente).

Junto con ello encontramos el aporte organizado por *los gobiernos locales* que es efectivamente disímil entre municipios. Sin desmedro del origen de los mismos, lo específico del municipio es sin embargo la gestión de dichos fondos. De acuerdo a lo que puede sistematizarse al considerar sistemáticamente el conjunto de entrevistas realizadas, los estados municipales que tienen presencia territorial canalizan esta asistencia ya sea a través de provisión directa de mercadería a la población, comedores propios o bien aportando a comedores registrados con anterioridad a la pandemia. Esto es, para canalizar los fondos públicos, las gestiones locales demandan a su vez cierto nivel de formalidad de estos canales de distribución, fundamentalmente por cuestiones de seguridad e higiene. Eventualmente el municipio articula con comedores de las organizaciones sociales pero difícilmente aporta a merenderos locales u ollas vecinales. Esto último suele ser demandado y criticado por algunos vecinos. Del total de informantes consultados en el mes de julio, una tercera parte enfatizó la articulación entre sus organizaciones sociales y el municipio. Aún con el incremento considerable de fondos destinados a este tópico en poco tiempo, no son tan frecuentes los referentes que critican al municipio por favorecer a las organizaciones políticamente allegadas en la distribución de asistencia alimentaria.

Esta enumeración cuantitativa no permite sin embargo comprender cabalmente las diferencias sustantivas en términos de gestión por parte de los municipios y las consecuencias que esto tiene en la seguridad alimentaria y el buen vivir de la población. En esa dirección, en el relevamiento del mes de julio, encontramos por ejemplo casos como el de Morón en el cual se realizó un abordaje exhaustivo a la problemática, censando el conjunto de la población con dificultades de acceso, y a partir de ello, proveyendo alimentación a partir de ello, directamente a todas las familias a través de viandas, con atención especial a los adultos mayores y los infectados con covid-19 y sus familias. En este caso, se cuenta con fondos provistos por el Ministerio de Desarrollo de la Nación pero también con fondos propios para garantizar la continuidad del suministro. El municipio articula con comedores ya inscriptos en la zona al momento del arribo de la nueva gestión y colabora en la gestión de donaciones para aquellos comedores y ollas más recientes.

Otros municipios donde se ha enfatizado la fuerte presencia estatal y la articulación con el territorio son Hurlingham e Ituzaingó y parcialmente Merlo.

En el caso de Quilmes, referentes observan el camino realizado en esa dirección desde el inicio de la gestión de la pandemia hasta el momento, donde por ejemplo en el barrio Itatí se informa que el



Consejo de Emergencia centraliza la información de todos los aportes en la materia recibidos y los redistribuye para garantizar la seguridad alimentaria.

Este tipo de relevamiento es reclamado por parte de las organizaciones en municipios como Lanús donde la articulación entre municipio y organizaciones aparece como más conflictiva, cuestión que junto con una asistencia menor se lee también en los registros de José C.Paz, San Fernando, Escobar y parcialmente San Miguel y Moreno

Considerando longitudinalmente los tres relevamientos realizados ya mencionados, observamos que la provisión no mercantil de alimentos (de distinto origen), fue adquiriendo relevancia, organización y articulación en los barrios a medida que se extendió la crisis socio-sanitaria. Asimismo, la misma tiene, de acuerdo a las observaciones extendidas de los referentes, limitaciones en cuanto a su cobertura y su calidad que no fueron superadas durante el período observado.

En relación con las limitaciones de cobertura, quienes aparecen con más claridad cubiertos en sus necesidades de acceso a alimentación y productos básicos son las familias con niños pequeños, estos reciben la AUH y Tarjeta Alimentar y también los bolsones de mercaderías del Servicio Escolar, cuyos cupos son mayores en la escuela inicial y disminuyen hacia la escuela media. Otro peregrinar tienen en cambio las familias con hijos mayores, parejas sin hijos o bien los matrimonios o adultos mayores.

En relación con la calidad, abundan en la provisión directa, los hidratos de carbono, siendo escasa en carnes, lácteos, verduras y productos frescos en general.

*Estrategias de las familias y de las organizaciones sociales. Articulación entre actores.*

La provisión por parte del Estado en sus distintos niveles no es la única sustantiva. En los relevamientos barriales de marzo y abril se observa la presencia de un rico entramado organizacional que se activa ya en las primeras fases para hacer frente a la dificultad. Durante el 2020 este entramado se ha robustecido y complejizado en sus funciones y capacidad de articulación.

Quienes organizan comedores y ollas realizan un trabajo de gestión, preparación y distribución de alimentos y de planificación de las comidas del barrio. Estas personas, en mayor medida mujeres, consideran las necesidades alimenticias, pero también los nutrientes y sabores, buscando donaciones de productos frescos y a veces comprando condimentos de sus propios bolsillos.

Las organizaciones y ollas, reciban o no aportes del Estado, movilizan también otro tipo de recursos. Algunas organizaciones distribuyen productos frescos o producen alimentos elaborados y venden a sectores de ingresos medios a bajo precio, obteniendo un pequeño margen que les permite sostener el comedor, “solidaridad de ida y vuelta”, dice un referente. Otras gestionan donaciones de los comerciantes barriales.

La coordinación entre las organizaciones avanzó durante todo el año pasado. Hacen intercambio y trueque entre las mismas, socializan los productos que van consiguiendo para poder sostener la variedad o complementarse mutuamente. Cuando son organizaciones que trabajan con la misma lógica en territorios próximos, tratan de intercalarse para no superponerse en días y horarios.

La articulación entre las organizaciones y de estas con el Estado no son las únicas alianzas entre actores que operan en el territorio. Así, por ejemplo: las iglesias y la comunidad boliviana (que se auto abastece por ser productores de frutas y verduras) generaron estrategias comunes. La Iglesia Católica, a través de Caritas y otros canales, ya sea sola o en articulación también con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Las organizaciones sociales, políticas y sindicales importantes sostienen redes de comedores) como Barrios de Pie, la Central de Trabajadores Argentinos, SUTEBA). Algunas otras contribuciones del mundo sindical provienen del Sindicato de Camioneros e incluso, en otro nivel de la cuestión a delegados sindicales de las fábricas localizadas en las cercanías de los barrios. Encontramos activos otras organizaciones de la sociedad civil como la red de clubes de barrio, el Rotary o la Cruz Roja. Finalmente hay un conjunto de empresas de mediana escala, mencionadas en lugares del conurbano distanciados entre sí, que parecen estar contribuyendo de manera sistemática a sostener comedores populares, algunas de ellas canalizan a través de un programa televisivo llamado Pasión de Sábado.

En este marco surgen obstáculos específicos. En primer lugar, un conjunto muy grande de ollas, de carácter autogestionario, no pueden sostenerse en el tiempo. En segundo lugar, el contexto covid-19 también impacta de lleno en las dinámicas de las preparaciones y distribuciones comunitarias de alimentos. Los referentes que participan en ellos comentan que han recibido la recomendación e intentaron reemplazar la producción y servicio de viandas por bolsones de alimentos para su preparación casera. Sin embargo, esta alternativa es más cara y mucho menos productiva que la cocina a escala y no pudo ser sostenida. También aquí surge la preocupación por los productos frescos, los nutrientes, los condimentos.

## **3. La gestión estatal de la crisis alimentaria**

*Bárbara Couto y Carlos Martínez*

### **3.1. Problemáticas**

Frente a la pandemia por COVID-19 de escala global el rol de los Estados nacionales ha sido revalorizado desde el momento mismo en que las desigualdades sociales, las asimetrías económicas y regionales, arraigadas y naturalizadas en los modos de vida de las zonas urbanas se han explicitado y agravado como nunca antes.

El nuevo escenario interpeló a los actores gubernamentales de todos los niveles. La gestión de la crisis puso a prueba las capacidades institucionales de los gobiernos locales para afrontar un escenario sumamente complejo, al tiempo que su propia actividad también se vio afectada por el Aislamiento Preventivo dispuesto por el Decreto 297 el 19 de marzo del 2020. Funcionarios, técnicos, agentes en el nivel local debieron enfrentar súbitamente nuevos problemas sanitarios y socioeconómicos teniendo a la vez que producir una adaptación veloz en las maneras de gestionar, organizar la función pública, de movilizar recursos humanos, técnicos y económicos.

Asimismo, la gestión de la vida en zonas urbanas se volvió a partir de la pandemia un verdadero desafío para los niveles inferiores de gobierno y en particular intendentes del conurbano, porque allí es donde se padecen las consecuencias más profundas de esta crisis de escala global, por tratarse de zonas densamente pobladas y de profundas desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a los bienes y servicios públicos.

Frente al ASPO, los municipios, que son la autoridad más próxima a las problemáticas del barrio, debieron reinventarse e innovar para monitorear el aislamiento, pero fundamentalmente para desplegar un conjunto amplio de tareas en materia de prevención de la salud, seguridad y fundamentalmente de contención social alimentaria. En pocos municipios hoy en día prevalecen esquemas tradicionales de gestión abocados a los servicios públicos esenciales (mantenimiento del espacio urbano, agua, servicios cloacales principalmente), y en cambio la mayoría han virado hacia esquemas ampliados incorporando nuevas funciones en materia de promoción y socioeconómica, cuidado del ambiente, educación y/o salud. La problemática central en este sentido radica en la brecha creciente entre el abanico de responsabilidades que asumen los gobiernos locales y la disponibilidad de recursos, competencias y herramientas para hacerles frente.

Las condiciones del hábitat, el trabajo, los ingresos en el barrio limitan las posibilidades de aislarse, prevenir y cuidarse del COVID-19 y por lo tanto el abordaje de las intervenciones necesariamente debe ser territorial, es decir articulando acciones en el barrio, con referentes de las salitas, las escuelas, los comedores, los clubes, etcétera.

### **3.2. Estrategias. El estado en sus tres niveles**

Importantes debates se dieron en el 2020 en este sentido en torno al carácter estructural de la desigualdad socioeconómica y el alcance de las intervenciones estatales para asistir a grupos vulnerables o implementar instrumentos de mayor alcance que permitan revertir más sustantivamente

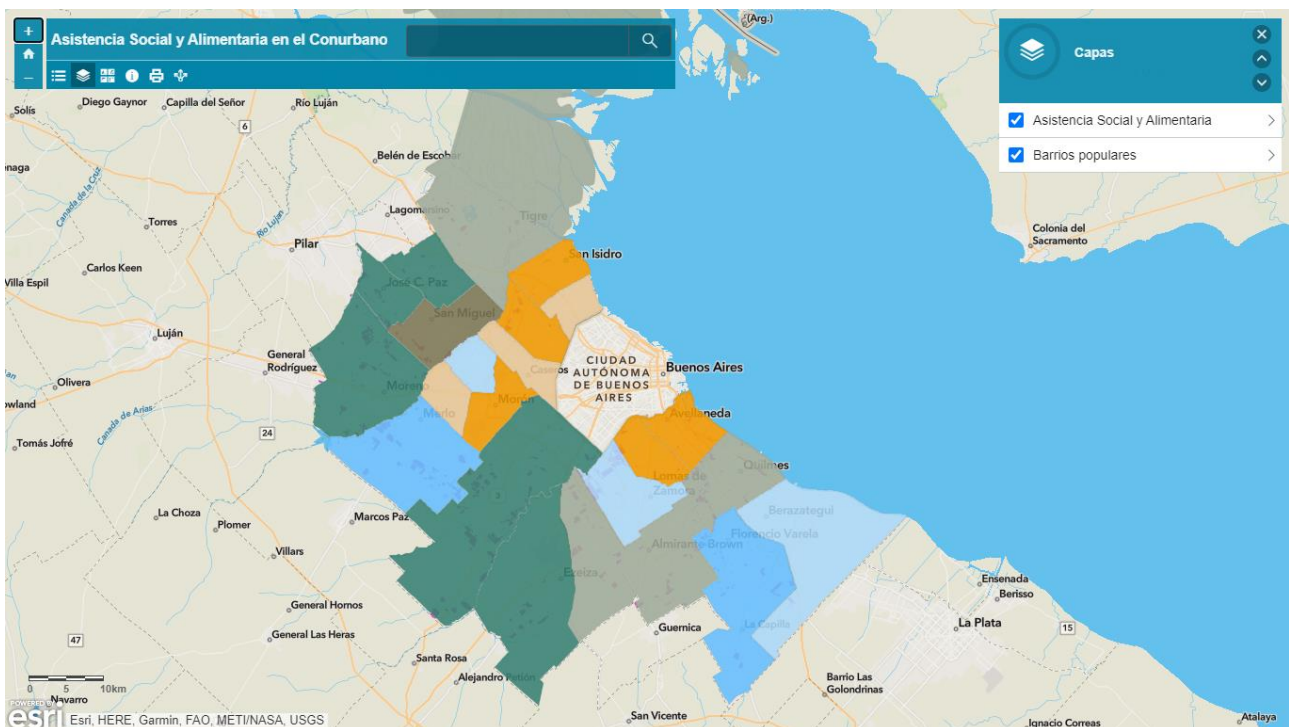
dicha desigualdad. Las discusiones sobre el Ingreso Universal, Renta Ciudadana o la reglamentación de la Ley de Aporte Extraordinario y Solidario de las Grandes Fortunas hacia fines de enero del 2021 evidencian intentos por matizar las brechas sociales. Si bien es probable que estas medidas no sean tampoco suficientes, sí es cierto que sientan las bases para una discusión más de fondo acerca de las raíces de la desigualdad, la concentración de la riqueza, y los fundamentos de un Estado como protector en última instancia de una ciudadanía bajo la perspectiva de derechos.

¿Qué capacidades estatales se ponen en juego para atender la emergencia alimentaria, qué estrategias se despliegan?

La crisis alimentaria que atraviesan sectores vulnerables también tiene escala global. Para atender esta problemática se ponen en juego capacidades estatales de lo más diversas y amplias, desde mantener el equilibrio macroeconómico y del sistema general de precios y salarios, resguardar el funcionamiento y abastecimiento de las cadenas agroalimentarias, hasta proveer asistencia social directa vía prestaciones dinerarias o distribución de alimentos en el territorio.

En materia de asistencia alimentaria las intervenciones son interjurisdiccionales, operan desde el Estado nacional, provincial, y los estados municipales, tendiendo una red de apoyo y contención que cuenta con múltiples dispositivos.

El mapa de la asistencia social y alimentaria se propone caracterizar la heterogeneidad de condiciones estructurales (NBI 2010) vis a vis los recursos municipales invertidos en desarrollo social en 2019 (escenario pre-pandemia), como así también un conjunto de indicadores que refieren al alcance en el territorio de un conjunto de programas sociales y socioproductivos nacionales (Tarjeta Alimentar, Ingreso Familiar de Emergencia y Potenciar Trabajo).



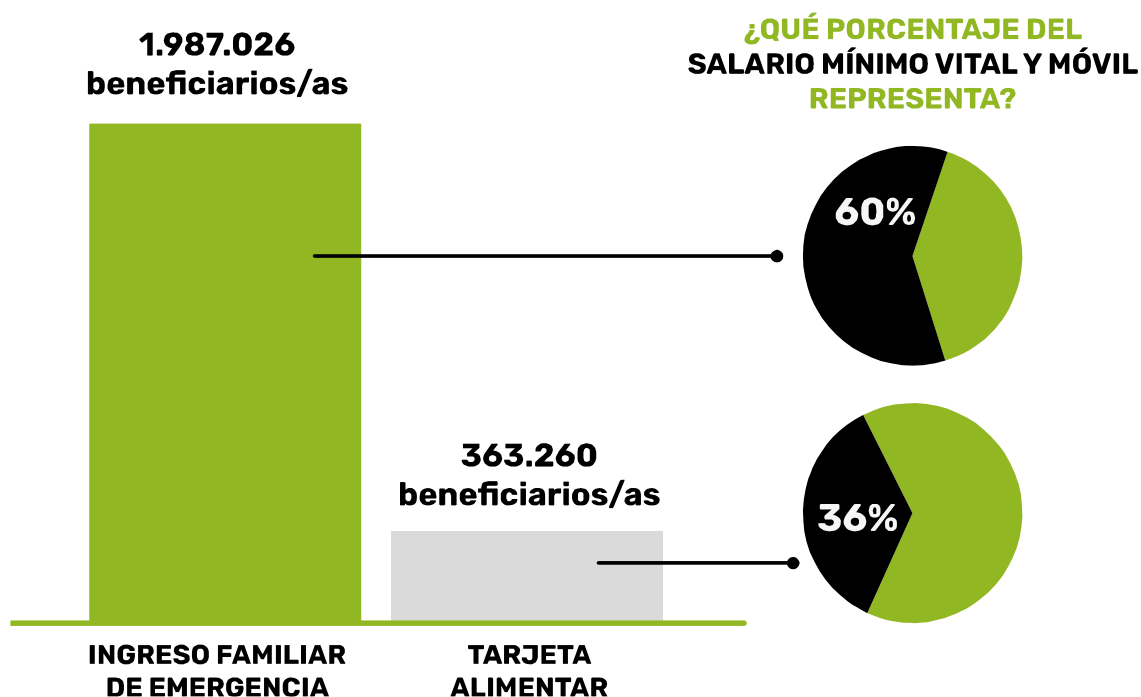
Acceso a la cartografía: <https://www.arcgis.com/apps/View/index.html?appid=d099beca6ad64c4d9bf66a7864abe5d9>

## Nación

Desde Nación, los principales instrumentos son desplegados desde el Ministerio de Desarrollo Social y desde ANSES. Según los datos publicados en Presupuesto Abierto por el Ministerio de Economía de la Nación, al 11 de octubre de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social transfirió a la provincia de Buenos Aires en la partida “Ayuda Social a Personas” la suma de \$ 2.457,3 millones en tres programas, de los cuales el que tiene más peso es el Potenciar Trabajo que representa el 95% del monto transferido. En el Conurbano Bonaerense el Programa Potenciar Trabajo creado en marzo (ex Hacemos Futuro y ex Argentina Trabaja) del Ministerio de Desarrollo de Nación alcanza a 222.345 beneficiarios (2% de la población del conurbano y 1,6% de la población de la provincia de Buenos Aires) con mayor presencia en Florencio Varela (4.2%) y José C. Paz (3,8%).

Otros dos programas se deben destacar porque han tenido una enorme importancia económica en estos meses de pandemia. El Ingreso Familiar de Emergencia (prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional con un monto de \$ 10 mil por grupo familiar que conto tres rondas de pago: abril, junio y agosto/septiembre) y a la Tarjeta Alimentar (política de complemento integral alimentario, dentro del marco del Plan Argentina contra el Hambre, que es usada para la compra de alimentos de la canasta básica, excluyendo bebidas alcohólicas).

**Infografía 1. Alcances del Ingreso Familiar de Emergencia y la Tarjeta Alimentar**



El IFE consiste en un bono o seguro social para trabajadores informales o monotributistas de las primeras categorías que fueron impedidos de trasladarse para trabajar a partir del ASPO. Fue la prestación con mayor alcance poblacional con 8,9 millones de personas en cada liquidación a nivel nacional, 1,9 millones radicados en el conurbano (17% de la población total de la región) y representando el 61% de los beneficios otorgados en la provincia de Buenos Aires. En ocho distritos del

conurbano el beneficio supera el 20% de la población, como en San Miguel, Merlo, Lomas de Zamora, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Malvinas Argentinas y Moreno. El monto del subsidio representa el 60% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).

Por su parte la Tarjeta Alimentar consiste en la entrega de una tarjeta que se recarga mensualmente con un monto a partir de febrero del 2021 de 6000 pesos para quienes tienen un hijo; y de 9000 pesos para quienes tengan dos o más hijos de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH); embarazadas a partir de los tres meses que cobran la Asignación por Embarazo; y personas con discapacidad que reciben la AUH.

En el conurbano hay 363.260 titulares de tarjetas, que representa el 65% de las entregadas en la provincia de Buenos Aires. Otro elemento significativo es que el 95% de las tarjetas se entregó a mujeres, evidenciando una vez más el papel fundamental que las mujeres cumplen en las tareas de cuidado y en la gestión de los recursos del hogar.

Respecto a la distribución territorial, en partidos como José C. Paz (5,5%) y Moreno (4,9%), la entrega de TA presenta los mayores niveles de cobertura, mientras que Vicente López o San Isidro – por presentar elevados ingresos per cápita-, exhibe los niveles más bajos. Cabe destacar que en Malvinas Argentinas y San Miguel, el programa tiene una cobertura similar (3,2% y 3,7%, respectivamente).

#### Provincia de Buenos Aires

En materia de asistencia alimentaria el rol de la provincia es muy significativo en términos de recursos desplegados. La Dirección provincial de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad despliega una agenda amplia, buscando el acompañamiento a las niñas, niños y adolescentes de la PBA, desde el nacimiento hasta los 18 años. Ellos son los destinatarios de los programas Vaso de Leche, Envión, Plan Más Vida (es un plan materno infantil de los 0 a los 6 años), el Programa de asistencia alimentaria para inmunodeprimidos, y el SAE desde los 6 a los 13 años cuando finaliza la escuela primaria, el cual depende de la Dirección Provincial de SAE.

El SAE es el programa alimentario más importante de la Provincia de Buenos Aires en términos de alcance y erogaciones y representa aproximadamente el 30% del gasto de todo el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la PBA. Las erogaciones del SAE tienen un altísimo impacto en el territorio. El sistema de comedores escolares de la provincia constituye la red de asistencia alimentaria estatal más institucionalizada y extendida de todo el universo de efectores de contención en materia alimentaria.

Desde la Ley Federal de Educación en 1994 y hasta 2015 el SAE se rigió por el modelo de gestión de descentralización en los Consejos Escolares (CE), permitiendo que el servicio de comedores escolares se adapte a cada territorio heterogéneo de la Provincia de Buenos Aires. En este esquema, el rol de los municipios sin embargo es importante, acompañando y asistiendo a los CE en la logística y distribución de alimentos.



Desde 2016, con la gestión de Cambiemos, este programa atraviesa un proceso de municipalización, el cual puede leerse en el marco de una trayectoria de más largo alcance de diversificación y ampliación de las competencias municipales.

En 2020 se implementa la modalidad de módulos alimentarios por el Aislamiento Impuesto, alcanzando a 1.722.712 beneficiarios. Establecieron convenios con PBA para municipalizar la herramienta dos tercios de los distritos: Vicente López, Tres de Febrero, San Miguel, Quilmes, Morón, Merlo, Moreno, Malvinas Argentinas, Lomas de Zamora, Lanús, Lomas de Zamora, Lanús, José C. Paz, Hurlingham, Ezeiza, Avellaneda y Almirante Brown. Para los municipios la incorporación del SAE a la gestión involucra un conjunto de desafíos y oportunidades importantes por el volumen de recursos involucrados y por la capacidad de compra local de alimentos que el programa implica. En el caso de General San Martín se evidencian importantes articulaciones entre el Consejo Escolar, el área de desarrollo social y el área de economía social del municipio, en el desarrollo de proveedores locales y la provisión de asistencia alimentaria.

El SAE aumentó el valor del bolsón de 1.500 pesos en marzo del 2020, a 1.670 pesos en septiembre de ese año y a 1.966 pesos en marzo del año 2021. La partida presupuestaria del SAE asciende en esos mismos meses de 2500 millones de pesos, a 2800 millones en septiembre y alcanza los 3.300 millones en marzo del 2021, incrementándose en la última actualización en un 17,5%. El programa alcanza hoy a 1.722.712 beneficiarios en la Provincia de Buenos Aires, funcionando a través de un total de 10.800 escuelas. Por otro lado, el programa de alimentación para celíacos o inmunodeprimidos que también depende de la Dirección de Asistencia Alimentaria de PBA, pasó de 400 pesos a 2.000 pesos en septiembre 2020, considerando que era un programa que no tuvo aumento en toda la gestión anterior, siendo la última modificación en 2015.

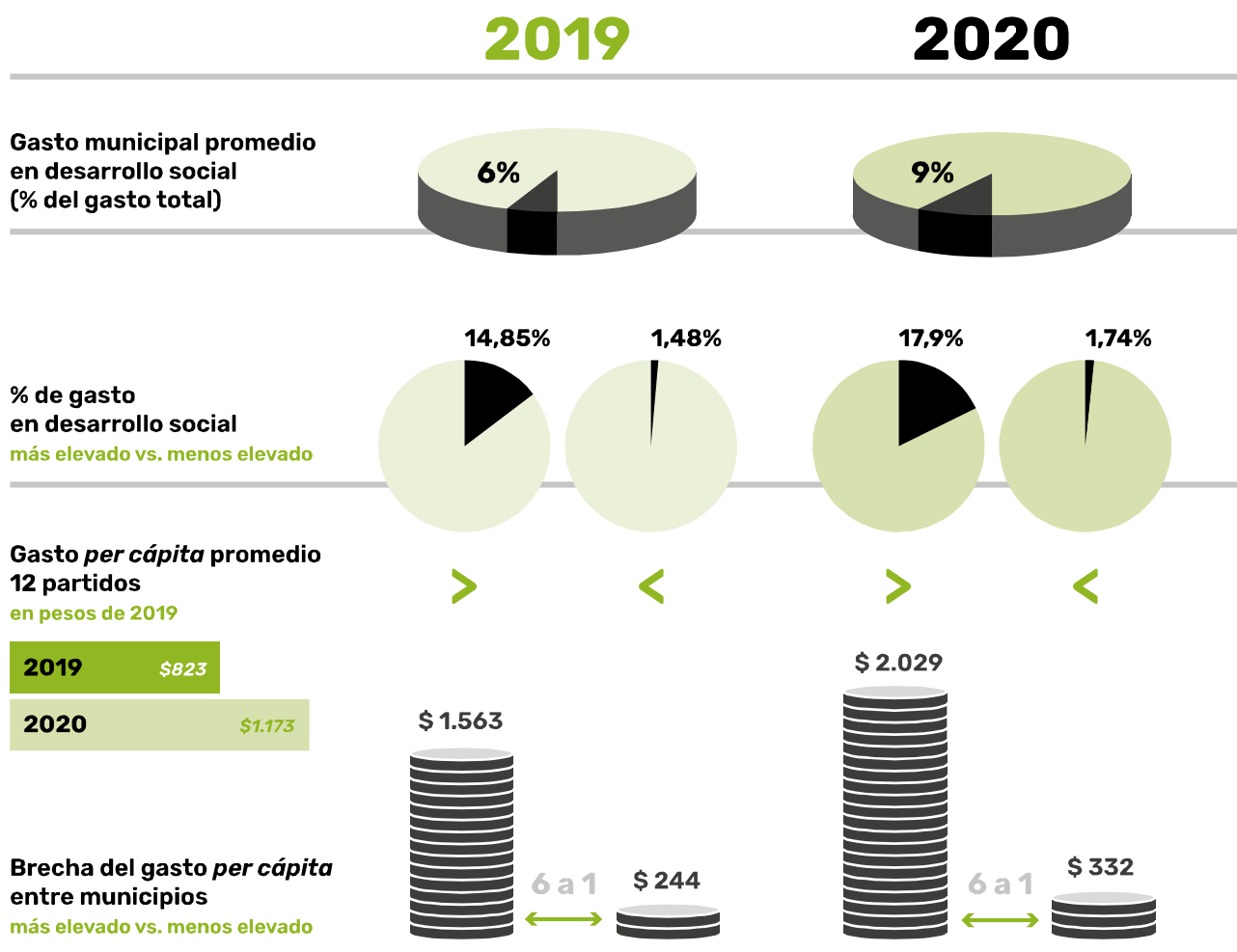
Una de las demandas al programa SAE por parte de organizaciones como SUTEBA es la universalización de la herramienta y su extensión a la educación para adultos. En este sentido, se registra en algunos municipios que, durante la pandemia, además de la prestación habitual en escuelas de nivel inicial y primario, se extendió la prestación de bolsones a algunas escuelas técnicas, secundarias y de adultos que no son alcanzadas por el programa.

### Municipios

El análisis presupuestario indica un peso desigual de los recursos que los diferentes municipios destinan a la función de asistencia social y de salud. Algunos de los municipios más ricos del Conurbano dedican, por habitante, a este concepto, más del quintuple que lo que disponen varios de los distritos más pobres, lo que da cuenta de un componente regresivo.



## Infografía 2. Gasto municipal promedio en desarrollo social 2019, 2020



Fuente: Ejecuciones presupuestarias municipales 2019 y 2020.

Los municipios del conurbano bonaerense destinaron, en conjunto un 5% a desarrollo social<sup>1</sup> durante el ejercicio 2019, frente a un 17% de sus gastos a la atención de la salud de la población (el más alto en materia social), con una brecha significativa entre las erogaciones de los diferentes distritos.

En el campo de la asistencia social para un conjunto de siete municipios, el 60% del gasto en desarrollo social correspondió, en 2019 a políticas alimentarias. Las erogaciones del SAE representan una buena parte de los gastos en asistencia social de los municipios que gestionan este programa. En 2019 sólo siete municipios identifican en su ejecución presupuestaria intervenciones en asisten-

<sup>1</sup> Las erogaciones municipales en desarrollo social involucran un conjunto amplio y diverso de políticas, programas e iniciativas vinculados a alimentación, la niñez, género, adultos mayores, atención comunitaria, capacitaciones, asistencia a emprendedores y organizaciones de la economía social, asistencia social para la educación e incluso en algunos municipios temas de derechos humanos.

cia alimentaria (la mayoría refieren asistencia social en términos amplios): Lanús, José C. Paz, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Ezeiza y 3 de febrero. De estos, sólo cinco refieren el peso del SAE en dicha asistencia. En 3 de febrero representa el 60%, en Quilmes el 75%, en Almirante Brown el 70%, en Lanús el 50%, y en José C. Paz el 48%. Varela, 3F y Ezeiza además exhiben erogaciones adicionales con recursos propios para asistencia alimentaria independientemente del SAE.

Respecto de la inversión que realizan los municipios en desarrollo social (5% de su gasto total en promedio en la región), resulta notorio el hecho de que la disponibilidad de recursos, tanto en virtud de una recaudación propia alta (en línea con niveles de desarrollo económico por encima de la media de la región) como por percibir una elevada coparticipación (en virtud de las estrategias de especialización funcional previamente detalladas) es determinante a la hora de sostener un gasto en desarrollo social de importancia.

Prueba de ello es que entre los municipios con mayor gasto en desarrollo social por habitante se encuentran algunos de los que, en el Censo 2010, se ubicaban entre los de menor porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en sus territorios, tales como San Isidro y Morón. En contraposición, algunos de los distritos con menor gasto en desarrollo social per cápita son de los que presentaban una presencia más masiva de hogares con NBI, como Merlo y Florencio Varela.

Entre 2019 y 2020 para un conjunto de doce de municipios del conurbano<sup>2</sup>, se desprende que, en promedio, se incrementaron sus gastos por habitante vinculados a desarrollo social en un 89%, evidenciando el peso que adquirió esta función en la región en el contexto de crisis socio-alimentaria. Si se descuenta el efecto de la inflación general, que fue de un 32,3% en 2020 en la región, el incremento real de este tipo de erogaciones resulta de un 43%.

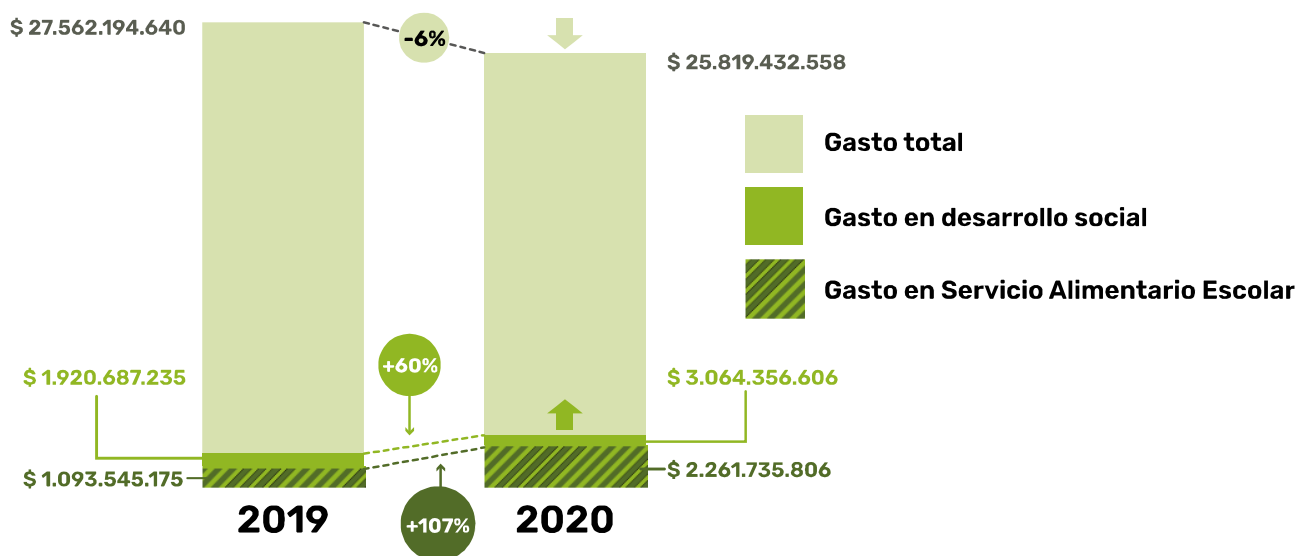
Para inquirir acerca del tipo de gastos que motorizaron este importante crecimiento real, en un contexto general en el que el conjunto de los gastos de los municipios bajo estudio se redujo en un 14% en su poder de compra, vale la pena analizar lo sucedido en cinco distritos (Ezeiza, Lanús, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero) en que resulta posible identificar, dentro del gasto en desarrollo social, los recursos destinados a políticas alimentarias.

Al respecto, para el conjunto de dichos distritos, los recursos destinados a la asistencia alimentaria de la población se incrementaron, nominalmente, un 168% en 2020. Es decir, más que se duplicaron, incluso si se considera el alza de precios registrada en el período.

---

<sup>2</sup> Avellaneda, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Ituzaingó, La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Moreno, Morón, Quilmes y Tres de Febrero.

**Gráfico 1. Impacto del gasto real en asistencia alimentaria. 5 partidos del conurbano bonaerense. En pesos del año 2019.**



Fuente: Ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020.

Nota aclaratoria: La inflación de los alimentos, fue del 38,4% frente a un 32,3% de inflación general en la región GBA. Para el cálculo del incremento real de la partida del SAE se tomó el primero de estos guarismos, mientras que para el cálculo de gasto total y gasto en desarrollo social se consideró el segundo.

Por su parte, el gasto de desarrollo social que no es de tipo alimentario apenas creció un 24% en términos nominales, lo que implicó una pérdida de poder de compra de un 5%. Ello explica que las políticas alimentarias hayan pasado de dar cuenta de 3 de cada 5 pesos gastados por los municipios del conurbano en desarrollo social durante 2019, a representar una proporción de 4 de cada 5 pesos en 2020.

A su vez, dentro del gasto alimentario se destaca el Servicio Alimentario Escolar, que, tanto en 2019 como en 2020, concentra el 95% del gasto en políticas alimentarias del Conurbano.

Para un conjunto de cinco municipios en los que se ha podido acceder a dicha información se verifica que los recursos empleados en el Servicio Alimentario Escolar pasaron de unos mil cien millones de pesos en 2019 a casi tres mil millones de pesos en 2020. Es decir que, incluso considerando el efecto de la inflación (que implicó un incremento del precio de los alimentos en el Gran Buenos Aires del orden del 38,4% en 2020), el poder de compra de las asignaciones presupuestarias destinadas a adquirir alimentos a distribuirse en las escuelas prácticamente se duplicó de 2019 a 2020.

Por otra parte, la gestión de la crisis se materializó en la creación de dispositivos institucionales de coordinación como los Comités Operativos de Emergencia. También los dispositivos municipales de descentralización (regiones, coordinaciones barriales, delegaciones vecinales, entre otros) y los de participación ciudadana (consejos asesores, mesas locales, comités de crisis) tanto preexistentes como nuevos, fueron las herramientas clave para hacer frente a la emergencia sanitaria y permitieron organizar la logística de distribución de alimentos e insumos críticos a la vez que las tareas de prevención y monitoreo del COVID-19.

Finalmente, la incorporación del abordaje del cuidado a la política local se manifiesta como el horizonte más innovador en materia de gestión de nuevos programas orientados a poner en valor los saberes y herramientas propias del ámbito local, sus organizaciones y sus referentes de espacios comunitarios.

## **4. Producción y comercialización desde las organizaciones de la economía social y solidaria. Políticas estatales de articulación y apoyo**

*Gonzalo Vázquez y Carolina Barnes*

### **4.1. Problemáticas y desafíos**

La declaración de la pandemia y del ASPO en nuestro país afectó el nivel de actividad de amplios sectores de la sociedad. Esto no escapó a la situación que atravesaron gran parte de las organizaciones de la economía social y solidaria (ESS) en el que se evidenció una baja en el nivel de actividad de la gran mayoría de los sectores relevados en la primera etapa (hasta agosto 2020), con la excepción del rubro de producción y comercialización de alimentos frescos, especialmente la horticultura familiar y agroecológica, que cobró gran dinamismo, con un marcado aumento de la demanda de los hogares.

Este sector que se consideró esencial y por ello exceptuado desde el comienzo del ASPO, es el único que presentó mayor dinamismo en la primera etapa de la pandemia y que tuvo un fuerte crecimiento de la demanda, sobre todo de productos frescos de la agricultura familiar y otros provenientes de productores cooperativos de la ESS. El pico de esta demanda se produjo en los primeros meses de la cuarentena, que luego se fue estabilizando, pero que, en términos generales, se elevó el volumen demandado respecto de la situación pre pandemia. Además de productos frescos, se incrementó la demanda de las familias de productos agroecológicos, modalidad de producción que no utiliza o minimiza el uso de agroquímicos en la que las cooperativas de productores son de los principales proveedores del mercado.

Es necesario mencionar que el cierre de las ferias, espacios de comercialización al que se destinaban buena parte de estas producciones, hizo que debiera reorganizarse el proceso de compra y distribución en el AMBA, volcándose una gran parte a la comercialización a través de “bolsones” de verduras y/o frutas. Algunas cooperativas o productores familiares ya estaban trabajando con esta modalidad, ampliaron todo lo posible su producción y destinaron la totalidad a este canal de venta, dejando de vender en otros canales que pagan menos. Otras organizaciones tuvieron que adaptarse a esta modalidad, lo cual implica un esfuerzo significativo de reorganización, no exento de mayores costos de funcionamiento y logística, pero en el marco de un crecimiento del volumen y la escala.

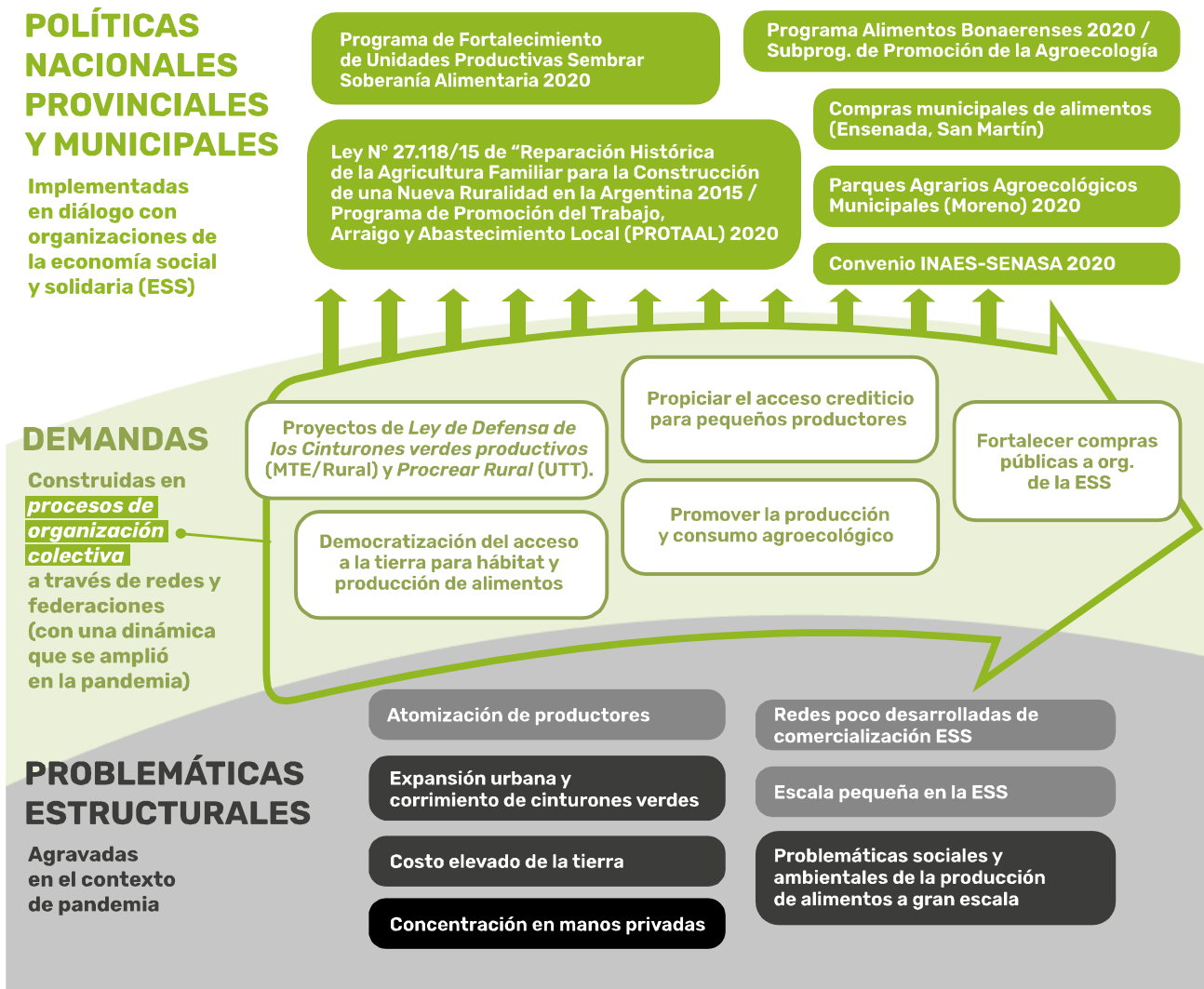
Las comercializadoras de alimentos que trabajan en redes con nodos en distintos puntos del AMBA han crecido mucho en este período, estimando un aumento general de su demanda de un 50% en promedio. Este entramado ya consolidado de nodos de distribución de productos agroecológicos y demás productos de la ESS, se inserta a su vez en una red de productores locales y regionales que abastecen a estos circuitos de distribución y comercialización, y están permitiendo que cada vez más productores asociativos y agroecológicos reciban un precio justo por sus productos. Los circuitos de comercialización tradicional de alimentos frescos suelen pagar muy poco a los productores, recargar significativamente los precios en la intermediación comercial y cobrar precios demasiado altos a los consumidores.

Uno de los aspectos importantes de mencionar es que, a pesar de la mayor demanda de estos productos, desde estos espacios de producción y comercialización de la ESS no se han registrado aumentos de precios, o no de forma significativa, como ha sucedido en los circuitos de comercialización tradicionales, sobre todo en las cadenas de supermercados.

En el marco de la pandemia, y de la preocupación por el abastecimiento de alimentos, se retomaron algunas discusiones y reivindicaciones históricas como es la del acceso a la tierra para la producción de alimentos. Todas las cooperativas que trabajan en el sector de producción de alimentos plantearon la necesidad de discutir el ordenamiento territorial, y de regular el uso de la tierra periurbana donde producir alimentos sanos que abastezcan a la enorme población del AMBA.

#### 4.2. Estrategias: desde las organizaciones y el Estado

**Infografía 3. Políticas estatales implementadas en diálogo con organizaciones de la economía social y solidaria. Demandas y problemáticas estructurales relacionadas.**



Fuente: Elaboración propia.

### Desde las organizaciones

Hay dos grandes espacios/actores que están aglutinando al sector de la agricultura familiar en la Región Metropolitana de Buenos Aires: la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en su línea rural, enmarcados en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE).

En cuanto a la estrategia de comercialización consiste centralmente en un contacto lo más directo posible con el consumidor, mediante el armado y la distribución de bolsones que circulan desde los productores a través de nodos en distintos barrios y localidades del AMBA, así como la apertura de verdulerías y almacenes propios en donde ofrecen sus productos y de otros productores de la economía social a buenos precios. Pero además, desde estas organizaciones se impulsan reformas/propuestas legislativas para una distribución más justa de la tierra.

- Desde la UTT se impulsa un proyecto para generar un “Procrear Rural”. La propuesta consiste en otorgar créditos que permitan el acceso de 2000 familias a 1 hectárea por familia. Con niveles de productividad crecientes año a año en el caso de lo agroecológico, se trata de créditos que cada familia agricultora podrá devolver al no tener que pagar ya un alquiler. El proyecto de Ley de Acceso a la Tierra ingresó al Congreso de la Nación el día jueves 29 de octubre de 2020. Es la tercera vez que lo hace ya que fue presentado por primera vez en 2016, y posteriormente en 2018.

Durante el ASPO se abren en la región 8 nuevos Almacenes de Ramos Generales de la UTT, espacios de comercialización donde se pueden encontrar frutas y verduras de estación agroecológicas, productos de almacén y lácteos cooperativos. Finalmente, la estrategia de comercialización de la UTT ha tomado una nueva dimensión en diciembre de 2020 ya que han abierto el primer Mercado Mayorista en Sarandí, partido de Avellaneda

- El MTE Rural en su página oficial se define de esta manera: “La rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos nuclea a cooperativas, organizaciones y asociaciones de campesinos/as, pequeños/as productores/as y comunidades originarias que a lo largo y ancho del país nos organizamos para mejorar la calidad de vida y de trabajo de quienes producimos los alimentos en nuestro país. En la región metropolitana de Buenos Aires “como organización el MTE nuclea en la zona periurbana a familias de La Plata, Florencio Varela, Luján, Gral Rodríguez... productores que en su gran mayoría alquilan la tierra

La herramienta de comercialización que tienen es “Pueblo a Pueblo”, que es una comercializadora que a través de la construcción de nodos de consumo llega a diversos puntos del país. La organización no solo se centra en la comercialización de sus productos, sino que también articula con las necesidades sociales y distribuyen su producción en comedores y merenderos.

En el plano legislativo también han estado activos a partir de la propuesta de Ley de Defensa de los Cinturones verdes productivos. Esta iniciativa busca proteger una franja de producción hortícola en el ámbito de las tierras urbanas para poder producir alimentos alrededor de los centros de consumo

### Desde el Estado



## A nivel nacional y provincial

En la segunda parte del año 2020 se observa un mayor dinamismo en el desarrollo de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que buscan dar respuesta a las demandas de las organizaciones y comienzan a articular propuestas frente a problemas que identifican como centrales. En el caso específico del problema del acceso a la tierra para la producción de alimentos y al fortalecimiento de los pequeños productores de la agricultura familiar, han surgido diversas iniciativas.

- En el marco del Plan Nacional Argentina contra el Hambre la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social, por resolución 217/2020 crea el Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Sembrar Soberanía Alimentaria. Este programa ha transferido más de mil millones de pesos a provincias, municipios y organizaciones para que generen proyectos productivos. Al mismo podrán acceder grupos asociativos de productores de la Agricultura Familiar a través de organizaciones no gubernamentales (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, etc.) que tengan personería jurídica, CUIT y cuenten con experiencia y antecedentes de trabajo en el sector y con la población objetivo de la línea (como son los casos de la UTT y el MTE Rural).
- Bajo el paraguas de la Ley N° 27.118/15 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, oficializó el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL), a través de la Resolución N° 163/20, con una asignación presupuestaria de 100 millones de pesos destinado a asistir y fortalecer al sector. La ejecución del mismo está a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar, campesina e indígena en cuanto a diseñar, proponer y coordinar las propuestas que se elaboren. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2020). Este programa tiene como objetivo facilitar el abastecimiento local y propiciar la soberanía alimentaria en todo el territorio nacional a partir de la generación de nuevos puestos de trabajo mediante la conformación de UPAF (Unidades Productivas Asociativas de Agricultura Familiar) y la consolidación de Núcleos de la Agricultura Familiar (NAF).
- En el mes de Julio de 2020 se firmó un convenio de trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social (INAES), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el área de Coordinación de Agricultura Familiar del Servicio Nacional de Sanidad y calidad Agropecuaria (SENASA), con el objetivo de “afianzar el asociativismo entre agricultores familiares, pequeños y medianos, enfocado en la seguridad y soberanía alimentarias.” (SENASA, 2020)
- El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa de Alimentos Bonaerenses, lanzó el subprograma de Promoción de la Agroecología, uno de los 6 subprogramas de impulso a la producción agropecuaria. Se promueve una alternativa a las prácticas de producción habituales y que contempla las dimensiones productiva, tecnológica, económica, ambiental, social y cultural. (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

## **Políticas impulsadas desde el nivel municipal**

Desde las instancias municipales se intensificaron las compras de alimentos a organizaciones de la economía social y solidaria: El caso del municipio de San Martín y de Ensenada. También diversas estrategias más integrales para incentivar la producción. Entre estas iniciativas se destacan, la creación de Parques Agrarios Agroecológicos Municipales (PAAM) en el municipio de Moreno.

### Compras públicas de alimentos

El municipio de San Martín es uno de los pioneros en promover las compras a las empresas sociales priorizando en particular las que están en el partido de San Martín, pero no exclusivamente. Esto según las prioridades de compras y necesidades que el municipio contemple y la disponibilidad de productos y satisfacción de esta demanda, y esto, se vio doblemente potenciado en este contexto de pandemia.

Es necesario mencionar que el “Programa de incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas” bajo ordenanza 18178/15 que se encuentren incorporada en el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas. En su artículo 4 se establece que: “en todas las compras y contrataciones de bienes y/o servicios en las que participen las Empresas Sociales con domicilio fiscal y producción de bienes o servicios objeto de la contratación en el municipio de San Martín, con precio ofertado igual o con una diferencia de hasta un cinco por ciento (5%) respecto de la mejor oferta económica, resultará elegida la oferta de la Empresa Social”.

Este proceso de compras ya institucionalizado en el municipio, se intensificó en estos meses de pandemia por la necesidad de poder satisfacer la demanda de productos adecuados para protección sanitaria (barbijos, alcohol, ambos, máscaras) y alimentaria de la población, aquí la compra de alimentos y verduras agroecológicas procedentes de la agricultura familiar se intensificó durante el año 2020. Es así que durante los meses de marzo a septiembre de 2020 las compras a cooperativas y empresas sociales alcanzó en ese periodo un gasto por parte del municipio de 70 millones de pesos. Según palabras del Director de DGESS, se estima que continúe hasta el mes de diciembre con el mismo nivel de compras y con expectativas de poder ampliarlo. Cabe recordar el 40% de las compras que realiza la Secretaría de Desarrollo Social lo hace a cooperativas de trabajo y tienen como meta alcanzar el 30 % de compras directas a este sector por parte de todas las dependencias del municipio (entrevista a Marcelo Torrano, funcionario del Municipio de San Martín; Torrano en INAES/FAM, 2020).

El área de Desarrollo Social del municipio articula con el Consejo Escolar para la compra de alimentos producidos por cooperativas, destinados al armado de los bolsones distribuidos en el marco del Servicio Alimentario Escolar de la provincia de Buenos Aires.

Desde el municipio de Ensenada y en coordinación con el Consejo Escolar de Ensenada está realizando compras de alimentos a productores de la economía popular. La iniciativa partió de la subsecretaría de la Economía Popular de la provincia de Buenos Aires a cargo de Federico Ugo. Se trata de arvejas, polenta, aceite entre otros producidos por una fábrica recuperada de La Matanza y una cooperativa de pequeños productores agropecuarios de Santa Fe y otros productores de alimentos agroecológicos de distintos puntos del país.

Todos los meses se hacen entregas por \$1.500.000 en alimentos. El poder alcanzar las escalas de producción demandados por el Estado es un tema crucial a sortear, y este caso, lo que demuestra es que la mayoría de las cooperativas no puede abastecer esa solicitud de forma aislada, sino que se requiere trabajar de forma asociada para poder alcanzar el volumen requerido en los tiempos estipulados.

Además de esto, se destaca que la participación de más productores, en este caso provenientes de organizaciones de la ESS, no solo permitió incorporar nuevos alimentos a la canasta escolar, productos agroecológicos y mejores posibilidades de alimentación para los chicos de las escuelas del distrito, sino también, en muchos casos mejorar los precios de compras.

### Construcción de hábitat/producción de alimentos

La creación de Parques Agrarios Agroecológicos Municipales (PAAM) es impulsada desde el Municipio de Moreno, plasmada en la Ordenanza municipal 6312/2020 que fue aprobada el 10 de septiembre de 2020. En dicha ordenanza se designa como ente ejecutor al Instituto Municipal para el Desarrollo Económico Local (IMDEL), que es un ente autárquico que cuenta con 5 coordinaciones, y es desde la Coordinación de Producción agroalimentaria que se entablan las acciones sobre los parques agroecológicos.

La experiencia parte de una necesidad concreta del municipio de Moreno, que se encuentran con tierras ociosas en un partido donde existe una gran parte de la población con necesidades básicas insatisfechas y en donde se producen tomas de tierras con el objetivo de obtener una vivienda. Esas tomas reducen las tierras con capacidad productiva y además generan conflictos territoriales que el municipio debe enfrentar. Es a partir de estos problemas que aparece la idea de comenzar un ordenamiento territorial pero con una estrategia productiva. “Moreno contaba con 20 productores hortícolas al principio de la gestión, y en paralelo surgen tomas de tierras... el objetivo era proteger las tierras que podían tener uso productivo” (María Giménez, administradora del IMDEL, noviembre 2020).

A diciembre de 2020 ya se encuentran funcionando dos Parques Agrarios Agroecológicos. El primer parque cuenta con 75 hectáreas y está ubicado en Cuartel V en donde se encuentran 15 familias produciendo, de las cuales 5 viven allí. El convenio firmado entre el propietario privado y el municipio en acuerdo con los productores es por 10 años. El segundo PAAM cuenta con 17 hectáreas y está ubicado en Trujuy, donde ya hay 3 familias viviendo y próximamente se van a sumar 2 más.

## Anexo

### Matriz de impactos

Etapa	Problemáticas en los barrios	Estrategia actores	Articulación entre actores
ASPO I	Desabastecimiento por aumento de la demanda y restricción a la circulación	Conformación de redes para ayudar a abastecer de alimentos (referentes barriales). Los comedores se sostienen en base al trabajo voluntario de la comunidad, mayormente mujeres	Referentes barriales, comedores, municipio
	Restricción alimentaria severa en hogares y comedores	Formulación de reclamo por asistencia directa del Estado	Organizaciones sociales, políticas, sindicales, de DDHH, e incluso curas de los barrios populares
	Problemas de desabastecimiento	Reclamo por apertura de comedores	<i>idem</i> anterior
	Problemas de desabastecimiento	Sostenimiento de comedores populares	La Iglesia Católica a través de Caritas; Barrios de Pie, la Central de Trabajadores Argentinos, SUTEBA; y las ONGs (como el Rotary o la Cruz Roja etc.); empresas de mediana escala
	Problemas de desabastecimiento	autoabastecimiento de comunidad boliviana por ser productora de frutas y verduras	Comunidad boliviana y territorio
	Discontinuidad de los ingresos laborales en sectores populares		Municipios, referentes barriales, ollas, mujeres, comerciantes barriales
	conflictividad socio-territorial asociada del 17%	Comedores y organizaciones sociales de mayor envergadura realizaron pronunciamientos, cortes y organizaron ollas populares. El epicentro de la conflictividad fueron las localidades de La Matanza y La Plata.	
	La entrega directa (física) de alimentos es mucho más heterogénea y fragmentaria según municipios y barrios	A pesar de la fragmentación se reconoce la presencia más extendida del SAE en todo el conurbano como la red más institucionalizada de asistencia del sistema	Provincia y Municipios / Municipios y comedores
	Gasto municipal pre-pandemia per cápita en asistencia social es muy heterogéneo: 14 a 1		
	Dificultades de acceso	Caso Morón: Censo municipal para proveer viandas, con atención especial a los adultos mayores y los infectados con Covid-19 y sus familias.	Municipio con comedores
	Problemas de logística en la entrega de bolsones SAE	Centralización en escuelas y municipios con articulación de actores	Ejército, Bomberos Voluntarios, ONG's, sindicatos, incluso trabajadores/as municipales.
	Restricción alimentaria severa en hogares y comedores	Agenda de programas: Vaso de Leche, Enviñon, Plan Más Vida, el Programa de asistencia alimentaria para inmunodeprimidos, y el SAE	Provincia y municipios

	Restricción alimentaria severa en hogares y comedores	Caso S. Martin: desarrollo de proveedores locales y la provisión de asistencia alimentaria.	entre el Consejo Escolar, el área de desarrollo social y el área de economía social del municipio
	Restricción alimentaria severa en hogares y comedores	Reclamo de universalización de la herramienta SAE y su extensión a la educación para adultos, registrándose dicha extensión	Reclamo de organizaciones como SUTEBA
	Problemas de logística de distribución de alimentos e insumos críticos	creación de dispositivos institucionales de coordinación como los Comités Operativos de Emergencia. También los dispositivos municipales de descentralización (regiones, coordinaciones barriales, delegaciones vecinales, entre otros) y los de participación ciudadana (consejos asesores, mesas locales, comités de crisis)	cooperativas y productores familiares
	cierre de las ferias	reorganización del proceso de compra y distribución en el AMBA, volcándose una gran parte a la comercialización a través de "bolsones" de verduras y/o frutas	
	cierre de las ferias	nodos de distribución de productos agroecológicos y demás productos de la ESS, se inserta a su vez en una red de productores locales y regionales que abastecen a estos circuitos de distribución y comercialización, y están permitiendo que cada vez más productores asociativos y agroecológicos reciban un precio justo por sus productos	
	Restricción alimentaria severa en hogares y comedores	se retomaron algunas discusiones y reivindicaciones históricas como es la del acceso a la tierra para la producción de alimentos.	
	Restricción alimentaria severa en hogares y comedores	contacto lo más directo posible con el consumidor, mediante el armado y la distribución de bolsones que circulan desde los productores a través de nodos en distintos barrios y localidades del AMBA, así como la apertura de verdulerías y almacenes propios en donde ofrecen sus productos y de otros productores de la economía social a buenos precios	la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en su línea rural, enmarcados en la UTEP
ASPO II		TA permite la planificación de gastos en los hogares	Nación y Municipios para la distrib
	Focalización de la población de la Tarjeta Alimentar hasta los 6 años	Mejora la cobertura de necesidades en hogares con niños pequeños que combinan TA, AUH y bolsones del SAE (incluso el IFE)	
	vulnerabilidad en hogares con niños mayores de 6 años	Mayores de 6 cuentan solo con cobertura del SAE pero el bolsón se convierte en un bien familiar y deja de ser un derecho del niño/adolescente (sacaría que pasa a ser un bien familiar y deja de ser un derecho del niño, quizás que "entra a formar parte de la estrategia de alimentación del hogar y no solamente de los niños, un tema adicional es que la cantidad de bolsones distribuidos por escuela y su frecuencia es menor para los chicos más grandes que para los pequeños)	
	conflictividad socio-territorial asociada al acceso a los alimentos del 3%	Mejora en la articulación y gestión de la asistencia directa	
	Persistencia de las limitaciones en cuanto a la extensión y la calidad de la provisión		

	Conflictividad asociada al acceso a la tierra para vivienda / producción de alimentos	Toma de tierras para hábitat/producción alimentos	
	Demanda de organizaciones por acceso a la tierra/alimento	Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Sembrar Soberanía Alimentaria / Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL) / plan de Promoción de la Agroecología/ firma de convenios	Nación
DISPO	Problemas del sistema	Líneas de acción	
	Desprotección relativa de niños mayores de 6	Complementar desde Nación la asistencia de las provincias en esta franja etaria en regiones más desprotegidas	
	Heterogeneidad de la asistencia física directa de alimentos entre municipios	Integrar a nivel metropolitano el sistema de registro de comedores entre N-P-M	N-P-M
	Escasa formalización de los canales de distribución asistencial	Promover campañas de inscripción masiva de comedores y merenderos	
	Heterogeneidad cobertura en territorio	Promover procesos de desconcentración de recursos en delegaciones municipales-organizaciones barriales	
	Escasa coordinación interjurisdiccional para la cobertura asistencial		