

Políticas públicas alimentarias de distintos niveles de gobierno en el marco de la pandemia por COVID-19: el caso de Bahía Blanca

Public food policies of different levels of government during the COVID-19 pandemic: the case of Bahía Blanca

Gimena Ramos

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur
Universidad Nacional del Sur
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
gimenaramos120@gmail.com

Eugenia Elorza

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur
Universidad Nacional del Sur
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
meugilorz@hotmail.com

Stella Maris Pérez

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur
Universidad Nacional del Sur
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
stellamaris.perez@uns.edu.ar

Recibido: 18/04/2022

Aceptado: 07/07/2022

Formato de citación:

Ramos, G., Elorza, E., Pérez S.M. (2022). "Políticas públicas alimentarias de distintos niveles de gobierno en el marco de la pandemia por COVID-19: el caso de Bahía Blanca". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 95, 70-83, <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/meugilorz.pdf>

Resumen

En este artículo se desarrolla un análisis de las políticas alimentarias implementadas durante la pandemia del COVID-19 en la ciudad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, en base a la normativa, los datos presupuestarios y las estadísticas oficiales sobre la pobreza e indigencia. Durante la pandemia los distintos niveles de gobierno incrementaron el alcance de la mayoría de los programas sociales y, en particular, los

destinados a garantizar el acceso a la alimentación de manera directa o indirecta cobraron vital importancia. En Bahía Blanca, la mayor parte de la inversión pública destinada a la emergencia sanitaria se dirigió a la compra y distribución de alimentos, lo que refleja un importante rol del nivel local en los programas de asistencia alimentaria. Sin embargo, pese a las iniciativas de los distintos niveles de gobierno, estas no resultaron suficientes para atender el incremento de la potencial necesidad de asistencia alimentaria en la población.

Palabras clave

Programas y políticas alimentarias, Pobreza, COVID-19, Argentina, Bahía Blanca.

Abstract

This article analyses food policies implemented during the COVID-19 pandemic in Bahía Blanca, Buenos Aires, based on legislation, budgetary data and official statistics on poverty and indigence. During the pandemic, different levels of government increased the scope of most social programs and, in particular, those aimed at guaranteeing access to food directly or indirectly became of vital importance. In Bahía Blanca, most of the public investment allocated to the health emergency was directed to the purchase and distribution of food, which reflects an important role of the local level in food assistance programs. However, despite the initiatives of the different levels of government, these were not enough to address the increase in the potential need for food assistance in the population.

Keywords

Food programs and policies, Poverty, COVID-19, Argentina, Bahía Blanca.

1. Introducción

Las medidas de aislamiento social implementadas por los diferentes gobiernos para evitar la propagación del virus y hacer frente a la pandemia del COVID-19 tuvieron consecuencias inmediatas en diversos aspectos de las condiciones de vida de las personas, entre ellos la alimentación.

La pandemia impactó negativamente en las cuatro principales dimensiones de la seguridad alimentaria (GANESAN, 2020). Estas son: i) disponibilidad (implica la existencia de cantidades suficientes de alimentos con calidad adecuada), ii) acceso (referida a la existencia en los hogares de los recursos necesarios para adquirir esos alimentos), iii) utilización (enfatisa el uso biológico de los alimentos) y iv) estabilidad (implica no estar expuesto a una disminución acelerada del consumo, entendida esta como vulnerabilidad alimentaria) (FAO-PESA, 2005). En cuanto a la disponibilidad, las restricciones de circulación y el aislamiento social afectaron el correcto funcionamiento de la cadena de suministro de los alimentos, desde el proceso de producción y almacenamiento hasta la distribución, impactando en la disponibilidad, precio y calidad de los alimentos. Sin embargo, la condición de “actividad esencial” ha hecho que la oferta de alimentos no sea afectada de manera decisiva, como sí lo fue la demanda (Fernández, 2020).

Por el lado de la demanda, el principal riesgo en el corto plazo fue la falta de acceso a los alimentos de la población que estaba cumpliendo con el aislamiento social y que, en muchos casos, ha perdido sus fuentes de ingresos por el cese de las actividades económicas no esenciales (FAO, 2020). Existen principalmente dos grupos de población en situación de vulnerabilidad alimentaria: i) los adultos mayores de 60 años

y personas con condicionantes previos en la salud que los convierte en población de riesgo frente al COVID-19 y que, por tanto, deben cumplir estrictamente las medidas de prevención y ii) la población con empleos informales cuya alimentación, en muchos casos, depende de los ingresos generados en el día. Salvia, Tuñón y Musante (2012) encuentran una conexión entre la calidad del empleo y la situación alimentaria del hogar, siendo más probable que se presente insuficiencia alimentaria ante situaciones de actividad laboral inestable o empleos precarios e informales que frente a empleos del sector formal. En este último caso, las medidas sanitarias implementadas para evitar la propagación del virus impactaron en el acceso a los alimentos por medio de variaciones en el poder adquisitivo de las familias (derivadas de la imposibilidad de trabajar y del desempleo generado por la contracción económica). En Argentina, a finales del año 2019, casi seis de cada diez personas económicamente activas no tenían un empleo de calidad, es decir desarrollaban trabajos sin aportes a la seguridad social o estaban desocupados (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2020).

Adicionalmente, como consecuencia de la suspensión del dictado de clases en los distintos niveles de la educación pública, muchos niños y jóvenes que pertenecen a hogares en esta situación, han dejado de participar en los programas de alimentación escolar, siendo que para muchos de ellos representa una de sus principales fuentes de alimentación diaria y contribuye a reducir la vulnerabilidad alimentaria de estas poblaciones.

Estimaciones sugerían que, a finales del 2020, aproximadamente 265 millones de personas en el mundo podrían estar enfrentando inseguridad alimentaria aguda, frente a los 135 millones de personas que la sufrían antes de la crisis sanitaria del COVID-19 (ONU, 2021). Existe amplio consenso en relación a que los gobiernos deben atender las emergencias alimentarias derivadas de la pandemia tomando las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad de alimentos, garantizar que todos los hogares puedan tener acceso a ellos, sobre todo los más vulnerables, y educar acerca de la necesidad de incrementar la higiene y la nutrición (OPS, 2020).

El grado de impacto que la pandemia genere sobre la alimentación de la población depende de las decisiones de política económica que tomen los gobiernos, así como de los programas alimentarios implementados para enfrentar el aumento del hambre ligado al incremento de la pobreza y la indigencia experimentado en países con economías más vulnerables, tales como los latinoamericanos.

En Argentina existen distintos niveles de autoridad política: nacional, provincial y municipal. Según la Constitución Nacional, las provincias gozan de autonomía al poder elegir sus autoridades y regirse por normas establecidas en sus propias constituciones provinciales, es decir, existe la denominada descentralización política. A su vez, en las constituciones provinciales también queda reglada la autonomía de los niveles locales que la componen así como el alcance del orden institucional, político, administrativo y financiero (Granato, 2015).

En los años 90 en América Latina, y en particular en Argentina, se llevó a cabo una descentralización de la política pública de carácter administrativo, que consistió en la transferencia de poderes hacia los niveles sub-nacionales respecto a la decisión y gestión sobre servicios públicos. Esto implicó la transferencia de estructuras organizacionales y recursos humanos desde el nivel central hacia provincias que ya gozaban de autonomía política (Repetto y Alonso, 2004).

A su vez, si bien la capacidad de los municipios de implementar políticas públicas varía según cada provincia, en el caso de la provincia de Buenos Aires también hubo un proceso de transferencia progresiva de funciones hacia los municipios y otros agentes locales en forma de programas sociales cofinanciados por la nación, la provincia y/u

organismos internacionales, siendo los municipios los encargados de su implementación (Andrenacci, 2001). Previo a los años 90, los municipios en Argentina eran un ámbito de referencia administrativo que se ocupaban principalmente de las tareas de alumbrado, barrido y limpieza y determinadas obras y servicios públicos. Luego del mencionado proceso de descentralización los municipios comenzaron asumir competencias que antes no ejercían tales como la implementación de políticas vinculadas a las problemáticas sociales. Este rol asignado a los niveles locales de gobierno se justifica según la teoría del federalismo fiscal por las ganancias de bienestar que surgen de adecuar la oferta a las preferencias o necesidades locales (Oates, 1997).

Sin embargo, en términos fiscales el panorama predominante fue el de una avanzada descentralización del gasto junto con una tendencia a la centralización de los ingresos (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2004). Para cubrir la brecha, funciona un esquema de transferencias denominado Coparticipación Fiscal que es capaz de compensar diferencias en las capacidades de generación de ingresos fiscales de los niveles subnacionales de gobierno. Según Guillén López (2003), muchas políticas sociales de los niveles locales, que son financiadas frecuentemente con recursos propios, responden a un proceso donde los gobiernos locales deciden intervenir en cuestiones a las que no están obligados por el marco institucional motivados por otros intereses.

Frente a este contexto, la efectiva implementación de una política social requiere de la coordinación de los diferentes niveles de gobierno, pues esta es fundamental para garantizar el impacto, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas independientemente del nivel de gobierno a cargo de la provisión o el financiamiento de la iniciativa en materia de política social en general y la alimentaria en particular.

La ciudad de Bahía Blanca está ubicada al sudoeste de la provincia de Buenos Aires y es la cabecera del partido de Bahía Blanca, integrado también por las localidades de Cabildo, General Daniel Cerri e Ingeniero White. De acuerdo al último censo poblacional realizado en 2010, cuenta con una población que asciende a 301.572 habitantes y, en términos económicos, además de contar con un puerto y complejo industrial, constituye un centro comercial y de servicios que la posiciona como una de las ciudades estratégicas de la región. A pesar de ello, la ciudad también cuenta con diversas políticas públicas destinadas a cubrir las necesidades alimentarias de la población más vulnerable. Algunas de ellas son nacionales, otras provinciales y también municipales. La falta de información sistematizada sobre las acciones que se realizaron en los tres niveles de gobierno para contener la necesidad alimentaria durante la pandemia por COVID-19 motivan los siguientes objetivos.

2. Objetivos

El propósito general de este artículo es contribuir al análisis de las políticas de asistencia alimentaria y su articulación y la de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la pandemia por COVID-19 en el caso de la ciudad de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires). Se proponen para ello los siguientes objetivos específicos:

- Describir los principales programas de transferencia monetaria y asistencia alimentaria implementados por el Estado Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Bahía Blanca entre marzo del 2020 y septiembre del 2021.
- Analizar el cambio en las partidas presupuestarias del Estado Nacional en lo que respecta a políticas de asistencia social y alimentaria y describir lo realizado en

términos de inversión por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Bahía Blanca para complementar y articular la política alimentaria.

- Describir el cambio en la población con potencial necesidad de recibir asistencia alimentaria a nivel nacional, provincial (Provincia de Buenos Aires) y municipal (Municipio de Bahía Blanca) entre el año 2019 y 2020.

3. Metodología y fuentes

El trabajo consiste en un análisis descriptivo basado en fuentes de información secundarias. La descripción de los principales programas de asistencia social y alimentaria se realizó en base a información pública de los organismos encargados de su implementación o financiamiento en los diferentes niveles de gobierno: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires y Secretaría de Políticas Sociales de Bahía Blanca. Se incluyeron únicamente los programas que se proponen, dentro de su objetivo general, garantizar, de manera directa o indirecta, la dimensión del acceso de la seguridad alimentaria. De este universo de programas se describen aquellos de mayor importancia en relación a su cobertura. Se detallan según: población objetivo, año de inicio, tipo de programa (transferencia monetaria o asistencia en especie), montos de dinero transferidos o bienes entregados, y las modificaciones que sufrieron en el marco de la pandemia por COVID-19.

El análisis de las partidas presupuestarias nacionales asignadas a los programas alimentarios se realizó en base a los presupuestos anuales publicados por el Ministerio de Economía de la Nación a través de la página web del Presupuesto Abierto.¹ Se utilizó el presupuesto vigente ejecutado, es decir, el monto que el Estado efectivamente tuvo disponible para cada área o programa durante el ejercicio y que fue finalmente utilizado. A los efectos de contemplar las variaciones de los presupuestos en la comparación interanual, se utilizan valores relativos, esto es, los montos en proporción al presupuesto total.

En el caso del nivel provincial y municipal bajo estudio, la falta de desagregación de los datos así como las diferencias anuales en la información publicada no permiten analizar la evolución del presupuesto anual destinado a políticas alimentarias. Por tanto, se recopiló para Bahía Blanca información sobre la inversión pública destinada específicamente a la emergencia provocada por el COVID-19 en el año 2020 publicada por el municipio a través del sitio web de Gobierno Abierto² y, para el nivel provincial, información publicada por la Dirección General de Cultura y Educación sobre la inversión en el Servicio Alimentario Escolar durante la pandemia.

Por último, el cambio en la población con potencial necesidad de recibir asistencia alimentaria se estimó en base a los datos de la población en situación de pobreza e indigencia publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Se comparó el porcentaje de hogares y personas en situación de pobreza e indigencia por ingresos entre idénticos semestres del 2019 y el 2020 en los siguientes aglomerados: los 31 aglomerados urbanos (para el nivel nacional), los aglomerados de la provincia de Buenos Aires: partidos del GBA, Gran La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca-Cerri, San

¹<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/home>

²<https://gobiernoabierto.bahia.gob.ar/coronavirus/inversion-publica/>

Nicolás-Villa Constitución y Viedma-Carmen de Patagones (para el nivel provincial)³ y el aglomerado Bahía Blanca-Cerri (para el nivel municipal).

La medición de la pobreza e indigencia por ingresos considera que estos mismos establecen la capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la incidencia de la indigencia se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA); en el caso de la pobreza, la proporción cuyo ingreso no supera la Canasta Básica Total (CBT) que incluye, además de alimentos, otros bienes y servicios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).

4. Resultados

4.1. Programas de asistencia social y alimentaria en respuesta a la crisis socioeconómica producto de la pandemia del COVID-19

La pandemia llega a Argentina en un contexto de crisis económica en el cual el gobierno había impulsado una ampliación de los programas sociales existentes (Salvia, Britos y Díaz-Bonilla, 2020). Previo a la pandemia, se oficializó el Plan Nacional Argentina contra el Hambre, cuyo principal objetivo es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población argentina, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social (Ministerio de Desarrollo Social, 2020). En este marco la principal iniciativa fue la *Tarjeta Alimentar* que se suma a otros programas de asistencia social y alimentaria implementados y financiados por distintos niveles de gobierno para hacer frente a la inseguridad alimentaria de los hogares.

La Tabla 1 describe los principales programas de transferencia monetaria y asistencia alimentaria implementados por cada uno de los niveles de gobierno en Argentina bajo estudio durante la pandemia para compensar la pérdida de ingresos de los sectores vulnerables y garantizar el acceso a la alimentación.⁴ Se trata en todos los casos de programas sociales vigentes antes de marzo 2020, con excepción del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que constituyó un programa único implementado por el Gobierno Nacional para proteger a las familias argentinas ante la situación de emergencia sanitaria generada específicamente por el COVID-19.

Sumado a ello, el gobierno impulsó una expansión de varios programas de asistencia social a través de los cuales jubilados, pensionados, receptores de la AUH, titulares del programa “Potenciar Trabajo” y “Programa Trabajo Autogestionado”, entre otros, recibieron bonos de dinero extraordinarios.

Por el lado de la oferta, se estableció como actividad esencial a todas aquellas vinculadas a la producción y distribución de alimentos y se establecieron precios máximos de venta al consumidor final para los alimentos que componen la canasta

³Partidos del GBA incluye: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Gran La Plata incluye: La Plata, Berisso y Ensenada. San Nicolás-Villa Constitución es compartido con la provincia de Santa Fe y Viedma-Carmen de Patagones con la provincia de Río Negro.

⁴Se describen únicamente los programas de asistencia alimentaria o transferencia monetaria que, dentro de sus objetivos, se encuentre la seguridad alimentaria, aunque también el Estado asistió con otras medidas sociales para contener la crisis socioeconómica, como por ejemplo el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo (ATP), la prohibición de despidos y suspensiones laborales sin justa causa, etc. El detalle de los servicios y regulaciones más relevantes que el Estado argentino desplegó en función de la situación de pandemia se encuentra en la Separata COVID-19 del Catálogo de Servicios Esenciales a la Ciudadanía (<https://mapaaccionestatal.jefatura.gob.ar/>).

básica alimentaria así como para varios artículos de limpieza e higiene, con el fin de asegurar el abastecimiento y su acceso.

Tabla 1. Principales programas de asistencia monetaria y alimentaria según niveles de gobierno en el contexto del COVID-19 (Municipio de Bahía Blanca)

	Beneficio Social	Tipo de programa	Población objetivo	Monto (en pesos argentinos)	Bienes entregados
Nivel Nacional	Tarjeta Alimentar (Plan Nacional Argentina contra el Hambre) (2020)	Transferencia monetaria	Madres o padres con hijos e hijas de hasta 6 años de edad que reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH), embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la Asignación por Embarazo y personas con discapacidad que reciben la AUH. En mayo 2021 se amplió el alcance, incorporando a madres o padres con hijos e hijas de hasta 14 años.	- \$4.000 un hijo y \$6.000 dos o más. - febrero 2021: \$6.000 un hijo y \$9.000 dos o más. - mayo 2021: \$12.000 para quienes tienen tres hijos o más.	-
	Asignación Universal por Hijo (AUH) y Asignación por Embarazo para Protección Social (2009)	Transferencia monetaria condicional	Madres o padres con hijos e hijas de hasta 18 años de edad que se encuentran desocupados, trabajan en el sector informal (sin aportes), servicio doméstico, monotributistas sociales o se encuentran inscriptos en programas de trabajo.	- \$2.652 por hijo con un bono extra de \$3.000 durante el aislamiento. - junio 2021: \$4.504 por hijo.	-
	Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (2020)	Transferencia monetaria no contributiva de carácter excepcional	Personas entre 18 y 65 años que se encuentren desocupadas, trabajan en la economía informal, monotributistas (sociales o categorías A o B), trabajadores de casas particulares, personas que cobran AUH o Asignación por Embarazo para Protección Social.	\$10.000 (en los meses de abril, junio y agosto 2020).	-
Nivel Provincial (Buenos Aires)	Plan Más Vida (1994)	Transferencia monetaria	Personas gestantes a partir de los 3 meses de embarazo y los niños y niñas de 0 a 6 años en situación de vulnerabilidad social, que no son beneficiarios de la	\$515 por jefas de familias más \$361 por hijo, y \$859 a las trabajadoras comunitarias.	-

Tarjeta Alimentar.					
	Vaso de Leche por Día (2016)	Asistencia en especie	Niños de hasta 6 años de edad y madres gestantes en situación de vulnerabilidad social.	-	Leche
	Servicio Alimentario Escolar (1914)	Asistencia en especie	Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, escolarizados en escuelas públicas de la provincia.	-	Desayuno/merienda y/o almuerzo. En pandemia: entrega quincenal de bolsones de alimentos (leche, yerba mate, azúcar, galletitas dulces, arroz, huevos, fideos secos, harina de maíz, puré de tomate, arvejas, aceite, lentejas, harina de trigo, jardinera).
	Tarjeta Social (2007)	Transferencia monetaria	Personas en situación de vulnerabilidad social reconocida por los trabajadores sociales.	\$1.060 por hogar.	-
Nivel Municipal (Bahía Blanca)	Módulos alimentarios (2001)	Asistencia en especie	Personas en situación de vulnerabilidad social reconocida por los trabajadores sociales.	-	Harina de maíz, fideos secos, lentejas, arroz, aceite, harina, salsa de tomate, azúcar, yerba mate.

Fuente: Elaboración propia con información recolectada del Ministerio de Desarrollo Social, ANSES, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires y Secretaría de Políticas Sociales de Bahía Blanca.

En el municipio de Bahía Blanca se encuentra vigente desde el año 2007 la Tarjeta Social, que consiste en una transferencia de recursos a través de una tarjeta electrónica precargada destinada a sectores vulnerables para la compra de alimentos y otros rubros en comercios locales adheridos. Adicionalmente, el municipio entrega módulos alimentarios a personas en situación de emergencia. Esta última política, que pretende ser excepcional, tiende a incrementarse en épocas de crisis económicas (Ramos, Elorza y Pérez, 2021) y así se evidenció durante los primeros meses del aislamiento social decretado por la pandemia del COVID-19. A tan solo 22 días de anunciado el aislamiento obligatorio, ya se habían entregado más de 16.400 bolsones de alimentos, lo que significa un incremento de 124% respecto a la cantidad entregada normalmente (*La Nueva*, 10/04/2020). Entre marzo y agosto 2020 se entregaron 85.000 bolsones de

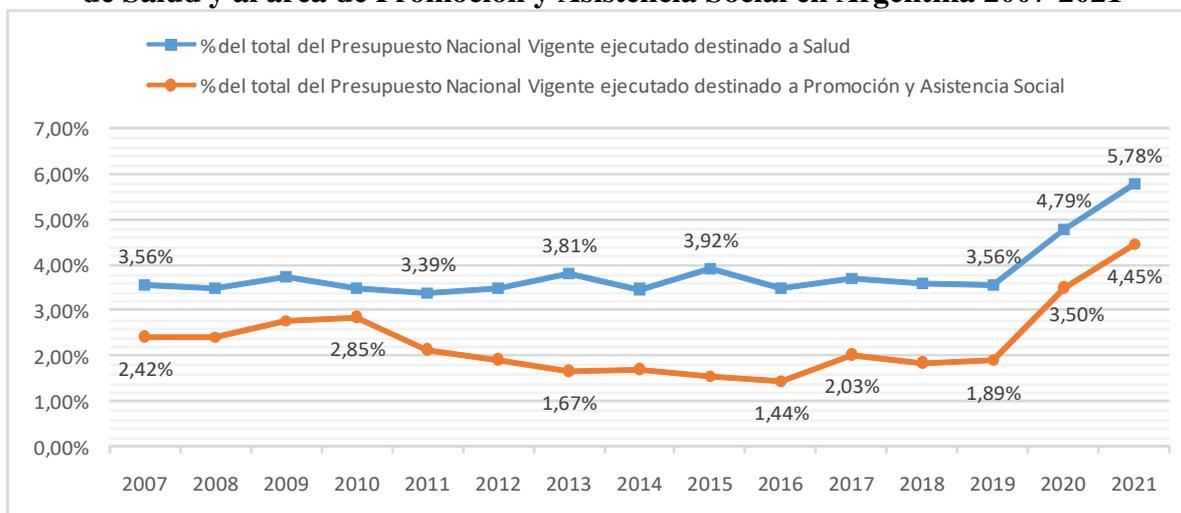
alimentos secos para hogares y más de 70.000 viandas para comedores comunitarios (*Prensa Bahía*, 31/08/2020).

A partir del mes de septiembre de 2020 la Secretaría de Políticas Sociales del municipio optó por modificar la metodología de asistencia alimentaria, depositando en las tarjetas sociales el monto equivalente a dos bolsones alimentarios. Sin embargo, aproximadamente un 40% de hogares de una de las zonas vulnerables de la ciudad que manifestaron haber tenido que saltar o reducir porciones de comida durante el aislamiento, no recibieron ninguno de los dos programas de asistencia alimentaria del municipio (Santos, Napal y Ramos, 2021).

4.2. Evolución del presupuesto destinado a políticas alimentarias

Las medidas impulsadas para contener la crisis social y económica provocada por la pandemia del COVID-19 se vieron reflejadas en las partidas presupuestarias de cada uno de los niveles de gobierno evaluados. A nivel nacional, se observa una clara aceleración de la proporción del Presupuesto Vigente anual ejecutado en el área de Promoción y Asistencia Social luego del 2019, siguiendo la misma tendencia que el presupuesto vigente ejecutado en el área de Salud (Gráfico 1). Más aún, en el 2020, poco más de la mitad del presupuesto nacional destinado a Promoción y Asistencia Social se utilizó en políticas alimentarias (Gráfico 2). Si bien en el 2021 este porcentaje registra una caída, continúa siendo considerable. En contraposición, se incrementó la proporción del presupuesto nacional de Promoción y Asistencia Social destinado a acciones del programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local “Potenciar Trabajo”.

Gráfico 1. Evolución del Presupuesto Nacional Vigente ejecutado destinado al área de Salud y al área de Promoción y Asistencia Social en Argentina 2007-2021



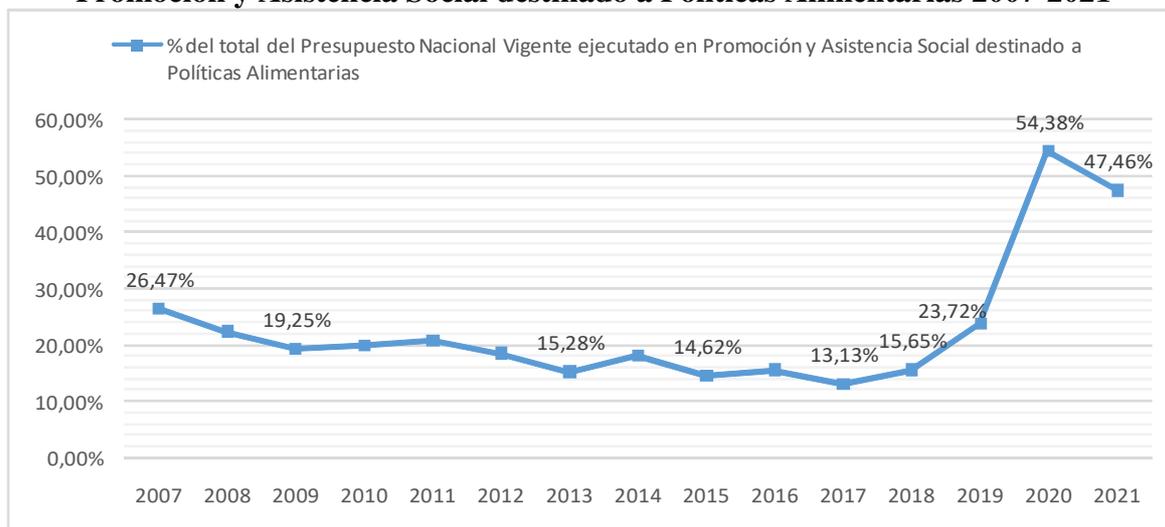
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Los valores del año 2021 pueden variar según las actualizaciones.

En la provincia de Buenos Aires, el “Servicio Alimentario Escolar” (SAE) constituye el principal programa alimentario y si bien el Poder Ejecutivo Provincial, mediante el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, es el encargado de financiar el programa, la gestión de los fondos para la prestación del servicio está a cargo de los municipios o los consejos escolares.

La pandemia del COVID-19 obligó a rediseñar el SAE sustituyendo el desayuno y almuerzo brindado en las escuelas de gestión estatal por la entrega quincenal de

módulos alimentarios (Resolución N°705/2020 del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires). Los últimos datos disponibles informan un crecimiento de la inversión del gobierno provincial en este servicio de 327% desde marzo de 2020 hasta mediados del 2021 (Dirección General de Cultura y Educación, 2/07/2021).

Gráfico 2. Evolución del Presupuesto Nacional Vigente ejecutado en el área de Promoción y Asistencia Social destinado a Políticas Alimentarias 2007-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación. Los valores del año 2021 pueden variar según las actualizaciones.

A nivel local, los datos más recientes (septiembre del 2020) muestran una inversión total de \$60.313.560 para hacer frente a la emergencia sanitaria originada por la pandemia del COVID-19 en la ciudad de Bahía Blanca. Analizando por destino, el 86,31% de la inversión total se dirigió a la Secretaría de Políticas Sociales del municipio en los siguientes rubros: Alimentos (79,45%), Productos de Limpieza (6,35%), Casas de Abrigo (0,43%) y Viandas para Centros de Día (0,08%). Mientras que el 13,96% restante se destinó a la compra de elementos para uso de trabajadores municipales, centros respiratorios y satélites, Unidades de Cuidados Mínimos Ambulatorios y otros.

Del 86,31% invertido en la Secretaría de Políticas Sociales, el Estado Nacional aportó mediante transferencias casi el 30% (Tabla 2). Poco más de la mitad fue financiada por el Tesoro Municipal que incluye fondos provenientes de la recaudación de tasas municipales para uso de libre disponibilidad y también coparticipación provincial de libre disponibilidad. Menor participación tuvieron los fondos de provenientes de la coparticipación provincial con uso afectado para inversiones específicas (origen provincial) y de otras fuentes.

Tabla 2. Origen de la inversión destinada a la Secretaría de Políticas Sociales en el marco de la emergencia del COVID-19. Municipalidad de Bahía Blanca 2020

Origen	
Tesoro Municipal	53,18 %
Origen Nacional	28,53 %
Otras fuentes*	3,80 %
Origen Provincial	0,80 %
Total	86,31 %

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del sitio web de Gobierno Abierto del Municipio de Bahía Blanca. *Son fondos recibidos de donaciones en una cuenta especial destinada para la compra de alimentos y artículos de limpieza de la Red de Colaboración Social.

4.3. Cambios en la población vulnerable con potencial necesidad de asistencia

A nivel nacional se observa un incremento interanual del porcentaje de hogares y personas en situación de pobreza e indigencia cuando se comparan el primer y segundo semestre del 2020 con los mismos periodos del año 2019, aunque el incremento en la pobreza interanual fue mayor en el segundo semestre mientras que el de la indigencia es mayor en el primer semestre (Tabla 3). La misma tendencia se observa en la Provincia de Buenos Aires, aunque los valores son, en todos los casos, más altos que en el agregado nacional.

En el caso particular de la ciudad de Bahía Blanca, tanto los hogares como las personas en situación de pobreza se incrementaron en 5,7 y 9,6 p.p. respectivamente en el primer semestre del 2020 en la comparación interanual, superando los valores del total de los 31 aglomerados urbanos del país. Sin embargo, esta tendencia se revierte en el segundo semestre del año cuando la pobreza, tanto en hogares como en personas, muestra una caída interanual de 2,1 y 4,1 p.p. respectivamente.

En cuanto a la indigencia, tanto los hogares como las personas en esta situación aumentaron en ambos semestres comparando interanualmente (al igual que a nivel nacional y provincial). Sin embargo, al contrario de lo que sucedió con la pobreza, el crecimiento interanual de la indigencia fue mayor en el segundo semestre del año.

Tabla 3. Pobreza e indigencia en distintos niveles de gobierno. Argentina. 1er semestre 2019 a 2do semestre 2020

	Hogares				Comparación interanual		Personas				Comparación interanual	
	2019		2020		1er sem. ^a	2do sem. ^b	2019		2020		1er sem. ^a	2do sem. ^b
	1er sem.	2do sem.	1er sem.	2do sem.			1er sem.	2do sem.	1er sem.	2do sem.		
Pobreza												
Nivel Nacional	25,4	25,9	30,4	31,6	5	5,7	35,4	35,5	40,9	42	5,5	6,5
Nivel Provincial	28,8	30	35,9	38,3	7,1	8,3	38,4	38,9	46,1	48,6	7,7	9,7
Nivel Municipal	17,5	20,8	23,2	18,7	5,7	-2,1	24,1	28,1	33,7	24	9,6	-4,1
Indigencia												
Nivel Nacional	5,5	5,7	8,1	7,8	2,6	2,1	7,7	8	10,5	10,5	2,8	2,5
Nivel Provincial	6,5	7,9	10,3	10,8	3,8	2,9	8,7	10,6	13	14,2	4,3	3,6
Nivel Municipal	3,1	3,8	3,2	5,2	0,1	1,4	4,1	4,4	4,4	7	0,3	2,6

Fuente: INDEC y Dirección Provincial de Estadística del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires. Los datos de la incidencia de la pobreza e indigencia en los hogares y personas están presentados en porcentaje. La comparación interanual es en puntos porcentuales.

^a Comparación entre el primer semestre 2019 y el primer semestre 2020.

^b Comparación entre el segundo semestre 2019 y el segundo semestre 2020.

5. Discusión

En este trabajo se describen los principales programas de transferencia y asistencia alimentaria, así como las variaciones de los presupuestos públicos del Estado Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Bahía Blanca para hacer frente a la crisis social y económica generada por el COVID-19 en la ciudad de Bahía Blanca.

La pandemia obligó a los diferentes niveles de gobierno a redefinir los programas sociales y alimentarios tanto en su modalidad como en los montos destinados a su financiamiento. Con el objetivo de proteger y aliviar el impacto de la emergencia sanitaria, los gobiernos profundizaron e incrementaron el alcance de la mayoría de los programas sociales existentes e implementaron otros nuevos. Dentro de ellos, los destinados a garantizar el acceso a la alimentación de manera directa o indirecta cobraron vital importancia, viéndose reflejado en el incremento de la inversión realizada en todos los niveles de gobierno. En particular en Bahía Blanca, casi el 80% de la inversión pública destinada a la emergencia sanitaria se dirigió a la Secretaría de Políticas Sociales para la compra de alimentos y su distribución a la población en situación de vulnerabilidad. Esto significa una gran presencia del estado municipal en la gestión e implementación de la asistencia alimentaria que, si bien es financiada mediante transferencias del estado nacional y provincial, poco más del 50% se realizó con fondos provenientes de la recaudación de tasas municipales para uso de libre disponibilidad y de la coparticipación provincial de libre disponibilidad (Tesoro Municipal).

Si bien es evidente que sin la asistencia estatal el impacto de la pandemia sobre la pobreza e indigencia habría sido mayor, no fueron suficientes para evitar que estos indicadores crezcan en el total de aglomerados del país y también en la provincia de Buenos Aires. En Bahía Blanca, si bien la pobreza mostró una disminución interanual en el segundo semestre del 2020, la indigencia medida tanto en hogares como en personas aumentó en el mismo periodo en comparación con el 2019, lo que significa que, aún con los programas sociales existentes, existen individuos que no tienen asegurado el acceso monetario a los alimentos.

La pandemia generada por el COVID-19 puso de manifiesto la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno a la hora de financiar e implementar políticas públicas. Pese a que son el gobierno nacional y provincial los encargados de la financiación, los municipios como unidades administrativas más cercanas a la población adquirieron un rol fundamental en la ejecución de los programas alimentarios destinados a los sectores más vulnerables. A ello se suma también la participación de las organizaciones sociales y comedores barriales que conformaron mesas de ayuda y redes de voluntarios para colaborar en la contención de la crisis.

Por otro lado, la entrega de módulos alimentarios surge como primera respuesta ante la situación de emergencia en los niveles de gobierno locales, dada su cercanía con la población. Sin embargo, la pandemia también aceleró y puso en evidencia la necesidad de seguir avanzando en la transformación de los programas de asistencia en especie hacia aquellos de transferencia monetaria. Para que este proceso sea efectivo es necesario avanzar en la identificación de quienes demandaron bolsones alimentarios y no poseen tarjeta social, pero también de aquellos con potencial necesidad de asistencia alimentaria y que por diferentes motivos no la reciben.

El trabajo presenta las limitaciones propias del análisis con datos abiertos que carecen del adecuado nivel de desagregación y que dificulta la comparación de los presupuestos de una manera más exhaustiva a través del tiempo y entre los diferentes niveles de

gobierno. Además, en el presente trabajo se consideraron únicamente los programas sociales y alimentarios destinados a garantizar el acceso a los alimentos de la población que vive en la ciudad de Bahía Blanca, cuyo alcance y cobertura los posicionan entre los más importantes dentro de cada nivel de gobierno. Se excluyeron del análisis otros programas de menor cobertura (como la entrega de bolsones alimentarios por parte del PAMI a adultos mayores) y otros impulsados desde el gobierno nacional para lograr la seguridad alimentaria como un concepto global, enfocándose no solo en el acceso sino en las otras dimensiones que lo componen como por ejemplo las políticas destinadas a mejorar la educación alimentaria.

6. Bibliografía

- Andrenacci, L. (2001). *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*. VI Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, BBAA, Argentina, del 5 al 9 de noviembre.
- Diario La Nueva (2020). “Entregaron más de 16.400 bolsones de alimentos en 22 días”, 10 de abril, <https://www.lanueva.com/nota/2020-4-10-9-32-0-entregaron-mas-de-16-400-bolsones-de-alimentos-en-22-dias>
- Dirección General de Cultura y Educación (2021). “Incorporamos desayuno o merienda para estudiantes que reciben el SAE”, 2 de julio, <http://www.abc.gov.ar/incorporamos-desayuno-o-merienda-para-estudiantes-que-reciben-el-sae>
- FAO (2020). “Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia del Covid-19”, <http://www.fao.org/>
- FAO-PESA Centroamérica (2005). “Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos básicos”, <http://www.fao.org/>
- Fernández, C. L. (2020). “La pandemia del Covid-19: los sistemas y la seguridad alimentaria en América Latina”. *Economíaunam*, 17(51), 168-179.
- GANESAN (2020). “Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: la elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición”, CSA, Roma, <https://www.fao.org/3/cb1000es/cb1000es.pdf>
- Granato, L. (2015). “Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas”. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18(36), 117-134, <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>
- Guillén López T. (2003). “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”. En Cabrero Mendoza E. *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (289-309). México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel ángel Porrúa.
- Oates, W. E. (1997). “On the welfare gains from fiscal decentralization”. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 15(2-3), 83-92.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2020). “Desigualdades sociales en tiempos de pandemia”. UCA, Buenos Aires, Argentina, <https://n9.cl/b27ln>
- ONU (2021). *The Sustainable Development Goals Report 2021*. Nueva York, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/>
- Organización Panamericana de la Salud (2020). “Módulo 7: Seguridad Alimentaria durante una pandemia”, en *Lo que el equipo directivo municipal puede hacer durante una pandemia*, PAHO, <https://n9.cl/lkw50>
- Prensa Bahía (2020). “Nueva metodología para la entrega de mercadería”, 31 de agosto, <https://noticias.bahia.gob.ar/2020/08/31/nueva-metodologia-para-la-entrega-de-mercaderia/>

- Ramos, G., Elorza, M. E. y Pérez, S. M. (2021). “Políticas alimentarias locales en Argentina: un caso de estudio”. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 31(57).
- Repetto, F. y Alonso, G. (2004). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. CEPAL.
- Repetto, F. y Potenza Dal Masetto, F. (2004). “Problemáticas institucionales de la política social argentina: más allá de la descentralización”. En Jordana, Jacint y Gomá, Ricard (comps.) *La descentralización en América Latina*, Barcelona.
- Resolución N°8 de 2020 [Ministerio de Desarrollo Social]. Plan Nacional Argentina contra el Hambre. 8 de enero de 2020.
- Resolución N°705 de 2020 [Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires]. Por la cual se rediseña el “Servicio Alimentario Escolar” por motivo de la pandemia del Covid-19. 26 de marzo de 2020.
- Salvia, A., Britos, S., y Díaz-Bonilla, E. (2020). “Reflexiones sobre las políticas alimentario-nutricionales de la Argentina, antes y durante la pandemia del COVID-19”. *International Food Policy Research Institute*. Working Paper No 09. Washington, USA.
- Salvia, A., Tuñón, E. y Musante, B. (2012). *La Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos*. Año 2011. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.
- Santos, M. E., Napal, M. J. y Ramos G. (2021). “Múltiples privaciones en un asentamiento urbano de Bahía Blanca durante el ASPO”. En London S. (comp.). *La investigación en ciencias sociales en pandemia, un año después*. Documento de Trabajo Colectivo. Bahía Blanca: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, CONICET-UNS.

* * *

Gimena Ramos es Licenciada en Economía por la Universidad Nacional del Sur y actualmente se desarrolla como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS CONICET-UNS). Ha investigado sobre inseguridad y políticas alimentarias y su actual tema de investigación es sobre desigualdades e inequidades sociales en resultados de salud.

María Eugenia Elorza recibió su Licenciatura en Economía y su Doctorado en Economía ambos de la Universidad Nacional del Sur. Actualmente es investigadora científica del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS CONICET-UNS) y es ayudante de cátedra de economía de la salud en la Universidad Nacional del Sur. Sus principales intereses de investigación son la investigación en sistema de salud, el acceso a la atención médica, las políticas de salud y las desigualdades en salud.

Stella Maris Pérez es Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Buenos Aires. Docente de grado y posgrado del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur e investigadora adscripta al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS CONICET-UNS). Trabaja fundamentalmente con temas vinculados al desarrollo y condiciones de vida y trabajo. Posee publicaciones en el área de alimentación, trabajo y estructura social.