

# Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

**Tomo 1.** Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales



María Mercedes Di Virgilio

Directora

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**

 ediciones **UNL**

Consejo Asesor  
Colección Ciencia y Tecnología  
**Laura Cornaglia**  
**Miguel Irigoyen**  
**Luis Quevedo**  
**Alejandro Reyna**  
**Amorina Sánchez**  
**Ivana Tosti**  
**Alejandro R. Trombert**

Dirección editorial  
**Ivana Tosti**  
Coordinación editorial  
**María Alejandra Sadrán**  
Coordinación comercial  
**José Díaz**

Corrección  
Ma. Alejandra Sadrán  
Diagramación tapa  
**Alina Hill**  
Diagramación interior  
**Analía Drago**

© Ediciones UNL, 2023.

—  
Sugerencias y comentarios  
[editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

Las relaciones intergubernamentales, políticas  
públicas sectoriales e inercias institucionales  
/ Julián Bertranou ... [et al.] ; coordinación  
general de María Mercedes Di Virgilio.  
1a ed. – Santa Fe : Ediciones UNL, 2023.  
Libro digital, PDF/A – (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-749-408-2

1. Sociología. 2. Política de Ordenamiento del  
Territorio. 3. Organización Intergubernamental.  
I. Bertranou, Julián. II. Di Virgilio, María  
Mercedes, coord.  
CDD 321.01

---

© Di Virgilio, Ariovich, Beretta, Bertranou,  
Bonet, Brites, Camarda, Capdevielle, Chiara,  
Cosacov, Crojethovic, Cruz, Dapuez, Diaz  
Marengo, Elorza, Gorrochategui, Guevara,  
Jiménez, Jurado, Llao, Maldonado, Maneiro,  
Marichal, Marzoni, Molina, Monayar, Navarro,  
Orso, Perelman, Pérez, Rodríguez, Rossler,  
Serrati, Soldano, Villagrán, Weidmann, 2023.



# Índice

## **Presentación / 13**

*María Mercedes Di Virgilio*

Introducción / 13

¿Cómo se llevó adelante el estudio? / 17

Los estudios de caso seleccionados / 19

Organización de la publicación / 22

Referencias bibliográficas / 25

## CAPÍTULO 1.

### **Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19 / 27**

*Julián Bertranou, Walter Brites, Julieta Capdevielle, Magdalena Chiara, María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Mercedes Molina Galarza, Verónica Perez, María Carla Rodríguez, Daniela Soldano y Andrea Villagrán*

El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIGs) / 27

Las políticas en la trama de las RIGs: análisis a través de sus instrumentos / 30

La relevancia de la coordinación / 33

Las capacidades estatales / 37

Las redes de políticas como analizador de las RIGs / 39

Los procesos de implementación de políticas públicas desde el enfoque de redes / 42

Aspectos metodológicos para reconstruir redes de políticas / 43

Redes de políticas y territorio: territorialización de la política / 46

Bibliografía / 51

## CAPÍTULO 2.

### **Radiografía de las políticas nacionales orientadas a dar respuesta a la pandemia y sus formas de organización / 57**

*Ana Ariovich, Julián Bertranou, María Mercedes Di Virgilio, Verónica Pérez, Daniela Soldano, Andrea Villagrán y María Eugenia Marichal*

Introducción / 57

Políticas y disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas y en la movilidad urbana / 59

Primeras intervenciones / 60

ASPO y DISPO / 61

Otras intervenciones de carácter federal e interjurisdiccional / 66

Políticas para prevenir los contagios masivos / 68

Dispositivos e iniciativas que buscaron demorar el ingreso y transmisión del virus / 68

Dispositivos o iniciativas orientados a coordinar la gestión de la emergencia / 71

Dispositivos o iniciativas que se orientaron a disminuir la exposición de las personas al virus y la promoción del distanciamiento social / 72

Dispositivos para organizar una conversación con los involucrados y la sociedad / 73

Dispositivos para mejorar la calidad y la capacidad diagnóstica de la red de laboratorios / 74

Dispositivos para desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas, la confirmación de casos, el seguimiento, el aislamiento y/o el rastreo de contactos estrechos / 75

Dispositivos orientados a organizar un «sistema de apoyo o soporte» para las personas y las familias, y proteger a quienes se encuentran en situación de riesgo / 76

Dispositivos orientados a mantener las «prestaciones esenciales» en salud y mejorar la capacidad de detección de casos en los establecimientos del primer nivel de atención / 77

A modo de cierre / 79

Políticas de protección social y asistencia alimentaria / 80

El Ingreso Familiar de Emergencia / 81

El programa Potenciar Trabajo / 82

La Tarjeta Alimentar / 84

Las prestaciones para comedores escolares, comunitarios y merenderos / 85

Políticas orientadas a la provisión y proyección de la vivienda y el hábitat / 86

Políticas de sustento y promoción de la economía local / 93  
Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo  
y la Producción (ATP) / 94  
Programa Previaje / 95  
Breves reflexiones en torno de los roles nacionales / 100  
Bibliografía / 103

### CAPÍTULO 3.

#### **Prevenir contagios en los territorios: Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Gran Córdoba y Gran Santa Fe / 103**

*Ana Ariovich, Magdalena Chiara, Natalia Cosacov, Joaquín Gorrochategui, Diego Beretta, Julieta Capdevielle, María Crojethovic, María Victoria Díaz Marengo, Carlos Jiménez, Marina Llao, María Maneiro y Sofía Marzoni*

Introducción / 103

Interrogar territorios diversos / 105

Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) / 108

Gran Córdoba (GCBA) / 109

Gran Santa Fe (GSFE) / 110

¿Simultaneidad o acción conjunta? Una lectura de la implementación de las políticas desde los territorios / 111

La Región Metropolitana de Buenos Aires: de laboratorio de políticas públicas a escenario de tensiones políticas / 112

La región del Gran Córdoba: sintonía política entre provincia y municipio, e institucionalización de la coordinación de la emergencia / 118

Gran Santa Fe: coordinación «en cascada», tensiones y solapamientos / 123

A modo de cierre: convergencias y divergencias entre territorios / 127

Referencias bibliográficas / 137

Anexo / 139

### CAPÍTULO 4.

#### **Políticas de protección social y alimentarias durante la pandemia de COVID 19. Una reconstrucción panorámica desde el nivel nacional / 147**

*Daniela Soldano, Andrea Villagrán, María Eugenia Marichal, Laura Navallo, Walter Brites, Rita Maldonado, Ana María Bonet, Andrés Dapuez, Mercedes Molina Galarza, Maximiliano Camarda, Emanuel Jurado, Germán Rossler, Gabriel Weidmann y Facundo Cruz*

Introducción / 147

El sistema de protección social argentino frente a la crisis.

Respuestas en claroscuro / 149
El Ingreso Familiar de Emergencia / 151
El programa Potenciar Trabajo / 152
Las políticas nacionales de asistencia alimentaria / 156
La tarjeta alimentar / 156
Las prestaciones para comedores escolares, comunitarios y merenderos / 159
Políticas nacionales de impulso a la economía social, solidaria y popular / 161
Apoyo a la agricultura Familiar: Programa ProHuerta / 163
Programa Mercados de cercanía / 164
El Plan Federal de Ferias / 165
Conclusiones / 166
Referencias bibliográficas / 169

## CAPÍTULO 5.

### **Las respuestas subnacionales en materia alimentaria y de apoyo a la economía social, solidaria y popular.**

#### **Una propuesta analítica en clave de RIGs / 173**

*Daniela Soldano, Andrea Villagrán, María Eugenia Marichal, Mercedes  
Molina Galarza, Emanuel Jurado, Laura Navallo, Rita Maldonado, Andrés  
Dapuez, Walter Brites, Ana María Bonet, Maximiliano Camarda, Ezequiel  
Orso, Germán Rossler, Gabriel Weidmann y Facundo Cruz*

#### Introducción / 173

Las políticas alimentarias en Entre Ríos / 174

Las políticas alimentarias en Salta / 176

Las políticas alimentarias en Misiones / 180

Las políticas alimentarias en Mendoza / 182

Las políticas alimentarias en Córdoba / 186

Las políticas alimentarias en Santa Fe / 190

Las iniciativas subnacionales en materia de ESSyP / 193

    Programa municipal «Paseos populares» de la ciudad  
    de Córdoba / 193

    El Programa Mercado Santafesino de la Economía Popular / 195

    Programa Mercados de cercanía y ferias populares  
    en Mendoza / 196

    Las ferias en la ciudad de Paraná / 196

Una propuesta analítica / 199

Conclusiones / 203

Referencias bibliográficas / 205

CAPÍTULO 6.

**El problema del hábitat y la vivienda en el contexto de la pandemia. Un análisis de las políticas públicas desde los territorios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y San Carlos de Bariloche / 207**

*Natalia Cosacov, María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Ana Elorza y Virginia Monayar*

Introducción / 207

La respuesta del gobierno nacional en materia habitacional en el escenario pandémico / 209

La implementación de las políticas desde los territorios: de cómo los gobiernos subnacionales generaron políticas y/o se acoplaron a las iniciativas nacionales / 215

Región Metropolitana de Buenos Aires: alineación de agendas con el gobierno Nacional, pero jerarquización e implementación dispar entre Ciudad y Provincia / 215

El aglomerado Gran Córdoba: sintonía entre municipio y provincia, una relativa alineación con Nación, pero poca ejecución / 222

San Carlos de Bariloche: el aumento de la conflictividad por la tierra y la respuesta punitiva del gobierno provincial y municipal / 227

A modo de cierre: contrapuntos entre los aglomerados / 230

Referencias bibliográficas / 235

CAPÍTULO 7.

**Economía local en tiempos de crisis / 239**

*Andrea Villagrán, Mariano Perelman y Maximiliano Camarda*

Introducción / 239

Crisis, políticas y economía / 243

La economía: dimensiones y números / 248

Dos políticas significativas / 255

Las ATPs y el PreViaje en las configuraciones económicas locales / 261

A modo de cierre / 265

Referencias bibliográficas / 267

CAPÍTULO 8.

**La recepción de políticas públicas durante la pandemia  
por COVID19 / 269**

*Pablo Serrati*

Introducción / 269

El laberinto de las políticas públicas / 271

Datos y método / 273

Resultados / 276

    La dinámica de las políticas públicas por entornos urbanos / 276

    La dinámica de las políticas públicas por clase social  
    del hogar / 282

Conclusiones / 286

Referencias bibliográficas / 288

**Sobre las autores y los autores / 289**



## Capítulo 5.

# **Las respuestas subnacionales en materia alimentaria y de apoyo a la economía social, solidaria y popular. Una propuesta analítica en clave de RIGs**

Daniela Soldano, Andrea Villagrán, María Eugenia Marichal, Mercedes Molina Galarza, Emanuel Jurado, Laura Navarro, Rita Maldonado, Andrés Dapuez, Walter Brites, Ana María Bonet, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Germán Rossler, Gabriel Weidmann y Facundo Cruz

### **Introducción**

La gestión de la pandemia por COVID19 puso en blanco sobre negro la textura de las relaciones intergubernamentales y de las capacidades estatales a nivel global. En Argentina, las respuestas de las provincias y los municipios permiten apreciar resultados muy diversos tanto en lo relativo a la calidad de las políticas implementadas como al impacto de éstas en las condiciones de vida de la población. Y si bien en todos los campos de políticas analizados en este libro resultó claro que las medidas de aislamiento y de fuerte control estatal restringieron los procesos de participación, planificación y cogestión, en el caso de las intervenciones analizadas en este capítulo, la yuxtaposición y el verticalismo de las mismas se imbricaron en diferentes escenarios locales cristalizando en alianzas y conflictos por la gestión de recursos asistenciales críticos durante la emergencia.

Orientado a la interpretación de las RIGs (especialmente en el plano de la coordinación y de las capacidades estatales), este capítulo pretende realizar aportes para un ejercicio analítico comparativo sobre el campo de las políticas alimentarias y de apoyo a la Economía Social, Solidaria y Popular (ESSYP) en el nivel subnacional. Se parte de la idea de que a diferencia de las transferencias monetarias de los programas nacionales —de impacto prioritariamente intradoméstico, atadas a cumplimiento de condicionalidades y con presupuesto central—, los dispositivos de asistencia alimentaria y de apoyo a la ESSYP de factura provincial y municipal permiten dar cuenta de marcas e hitos particulares. En efecto, se dirá aquí, éstos se ven condicionadas tanto por institucionalidad en la que se inscriben y por sus vinculaciones con las políticas

nacionales como por la densidad de las tramas de actores socioterritoriales que sostienen (y transforman) su implementación.

En este capítulo se analizan sintéticamente los dispositivos subnacionales ejecutados en seis provincias argentinas, con especial énfasis en aquellos que tuvieron origen o mayor impacto en sus ciudades capital. Como se podrá observar, sin bien los instrumentos genéricos movilizados en todos los casos movilizados —se trata de transferencias monetarias a personas y organizaciones sociales, entrega de módulos alimentarios y apoyos financieros y en especie a comedores escolares y comunitarios— las alternativas de la gestión alimentaria asistencial y de apoyo a la ESSYP durante 2020 en Entre Ríos, Misiones, Salta, Mendoza, Córdoba y Santa Fe reclaman claves de lectura diversas.

## **Las políticas alimentarias en Entre Ríos**

Las condiciones que impuso el ASPO durante el 2020 marcaron cambios en las dinámicas de las ciudades de la provincia con impactos directos sobre las condiciones de vida de la población, especialmente en el plano de la satisfacción de necesidades alimentarias. Las medidas sanitarias encontraron a Entre Ríos en una situación particular. Si bien existían condiciones de continuidad institucional para la ejecución de políticas públicas (Gustavo Bordet acababa de ser reelecto como gobernador, mientras que Adán Humberto Bahl, vicegobernador en el período 2015–2019, asumía como intendente de la ciudad de Paraná en el marco de la alianza «Frente Justicialista Creer Entre Ríos») la situación social se presentaba muy compleja. De hecho, las primeras entregas de las Tarjetas Alimentar (TA), herramienta emblema del Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), se llevaron a cabo en la ciudad de Concordia. Y ello porque en ese momento se trataba de la localidad con mayor incidencia de pobreza del país constituyéndose en el locus del discurso de las políticas sociales. Según el Diagnóstico de la situación provincial 2019 del Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado Concordia fue superior a la registrada en el total de aglomerados relevados por la EPH (51,1 % vs 35,5 %), mientras que lo opuesto se observó en el Gran Paraná, donde la pobreza afectó al 30 % de la población. Algo similar puede observarse en el caso de la indigencia, la cual ascendió al 11 % en Concordia y al 5,1 % en Gran Paraná (frente al 8 % del total urbano) (SIEMPRO, 2020).

La entrega de las TA fue relevante simbólicamente ya que dicho plan se posicionó en ese momento como el principal eje articulador de la política social en los primeros días de la gestión presidencial de Alberto Fernández. Las tres

instancias estatales articularon diferentes instrumentos y dispositivos con organizaciones de la sociedad civil, con organizaciones sociales, con sindicatos y con la economía social, solidaria y popular para lograr la contención de la movilidad durante los primeros meses del ASPO. Al momento en que comenzaron a implementarse transferencias monetarias familiares o personales a través del sistema bancario, emergió como problema la imposibilidad de desplazarse geográficamente de ciertos barrios populares para acercarse a un cajero automático. En efecto, la distribución de bancos y cajeros en la ciudad se mostró incompatible con la nueva realidad y extraer el dinero de las transferencias monetarias resultaba dificultoso. El flujo de trabajo que atravesaba la ciudad antes de la pandemia y el flujo de transferencias monetarias para paliar la situación estaban en dificultades de conectar los extremos. Los cobros electrónicos no representaron una posibilidad para la mayoría de los sectores populares acostumbrados al manejo de efectivo.

Las transferencias monetarias tuvieron como centro al Estado Nacional y, en menor medida, al provincial. Y demoraron en llegar a los estratos sociales más bajos, los que debieron paliar la merma o interrupción de sus ingresos mercantiles con estrategias innovadoras para el contexto. Las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, los sindicatos y la economía social, solidaria y popular resultaron fundamentales en la contención de la crisis alimentaria.

Uno de los primeros indicadores públicos del problema alimentario que comenzó en el ASPO fue el incremento exponencial de asistentes a los comedores y merenderos comunitarios. En un primer momento del ASPO, en el que las transferencias de alimentos desde el estado nación habían sido demoradas por una compra cuestionada por sobreprecios,<sup>1</sup> las organizaciones de Paraná recurrieron, por ejemplo, a articular con fletes (con autorización para circular) donaciones del Banco de Alimentos de Santa Fe para garantizar la provisión de alimentos frescos (verduras, en particular). Por su parte, el Estado provincial a través del Ministerio de Desarrollo Social destinó fondos a los municipios de Paraná y Concordia para la compra de alimentos a los productores impedidos de comercializar sus productos por el virtual cierre de los mercados. El

---

1 Las compras cuestionadas fueron de aceite comestible, fideos, azúcar, lentejas y arroz, tramitadas en cinco expedientes y por un total de \$ 543.408.400. La denuncia de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas sostuvo que habrían sido adjudicadas a «un grupo reducido de empresas» que en su mayoría cotizaron por encima del precio testigo proporcionado por la Sindicatura General de la Nación». El juez federal Sebastián Casanella descartó la comisión de delito sobreseyendo a Daniel Arroyo, por ese entonces Ministro de Desarrollo Social y a otras 17 personas, Telam (2021).

convenio firmado garantizó la compra, durante seis meses, de una tonelada mensual a cada productor. La misma sería destinada a merenderos y comedores comunitarios.

## **Las políticas alimentarias en Salta**

En la provincia de Salta las iniciativas de asistencia alimentaria se gestionaron y financiaron desde la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia (SPS–MDS) en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) y con el Ministerio de Educación provincial. En diciembre de 2019, inició su mandato al frente de la gobernación provincial Gustavo Saenz (Frente–PJ), luego de haberse desempeñado como intendente municipal en el período 2015–2019. Las iniciativas del gobierno de Saenz marcaron una interrupción respecto a las líneas en las que había trabajado a nivel provincial durante los tres mandatos consecutivos de Juan Manuel Urtubey (Partido Justicialista), período en el que se creó el Ministerio de la Primera Infancia. Sobre esta agencia gubernamental se concentró todo lo relativo con primera infancia, pero también sus incumbencias se extendieron a las políticas ligadas a la salud, nutrición y protección social. El cambio de gestión y la discontinuación de algunos programas asistenciales tuvo lugar en el marco de un escenario crítico, puesto que desde el gobierno provincial se declaró la emergencia alimentaria en diciembre de 2019, mediante la ley 8166 a través de la que se había dispuesto el refuerzo alimentario para las instituciones escolares y se crea el Plan Alimentario Salteño (PAS).

En la etapa que se abre con la gestión de Gustavo Saenz, las acciones provinciales pueden agruparse en dos conjuntos según los dispositivos e instrumentos empleados. En primer lugar, las que implicaron una transferencia dineraria a una cuenta bancaria o la acreditación en una tarjeta magnética única (ya sea a jefes de familia y referentes socio comunitarios) y las que distribuyeron módulos alimentarios. En el caso de las transferencias y tarjetas, si bien se trató de instrumentos empleados con anterioridad a la pandemia, en el contexto de la emergencia sanitaria permitieron reducir el contacto interpersonal y la propagación del virus.

Los dispositivos del primer conjunto involucran a los programas: Plan Provincial de Abordaje integral de las políticas alimentarias, Tarjeta social Aipas–NutriVida, Comer en Familia y Comedores Infantiles y el en el segundo, el Plan Nutricional, la Protección Integral Escolar, el Plan Focalizados, Programa Pan Casero y Programa Unidos.

El Plan Provincial de Abordaje Integral de las Políticas Alimentarias / Tarjeta social (AIPAS) se crea en 2018 y unifica a NutriVida, Tarjeta Social (implementada desde 2008) y Focalizado B. Se trata de la política con mayor cobertura e incidencia sobre las condiciones de vida, alcanzando a 60 municipios y cubriendo la totalidad del territorio provincial. En 2020 fueron destinatarias del mismo un promedio de 53 137 familias, con cuyos miembros tenían entre 40 y 65 años, con una ejecución presupuestaria de \$ 178 775 620.<sup>2</sup> Dicha política se instrumentó a través de una transferencia bancaria de \$ 3200 por mes. Mientras que actualmente se financia con fondos netamente provinciales, a comienzos de 2020 recibió aportes de Desarrollo Social de la Nación.

El programa Comer en Familia, por su parte, se implementa desde 2014 (SPS–MDSS), en el marco de la ley de Seguridad Alimentaria, alcanza 29 municipios y se orienta para la compra de mercaderías, se destina \$ 300 por mes para cada niño/a entre 2 y 6 años, a través de sus tutores. En 2020 brindó cobertura a 2817 niños/as con un presupuesto ejecutado de \$ 8 469 000.

El Plan Provincial Nutricional y de Protección Integral del Escolar constituye una política significativa que descansa sobre la articulación de capacidades y resortes institucionales diversos. Se implementa desde 2010 a través del Ministerio de Educación de Salta en el marco del convenio suscripto entre la Provincia de Salta y la Nación,<sup>3</sup> para la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, relativo al componente de Funcionamiento de Comedores Escolares. Si bien en su formulación, plan preveía como modalidad la asignación de un monto de dinero diario por niño/a que asiste a los comedores escolares, durante 2020 este programa se redefinió operativamente y asumió como estrategia la entrega de módulos alimentarios a las familias, mediando en la distribución las instituciones escolares y los agentes institucionales. Durante 2020 este plan cubrió a 191 escuelas en toda la provincia, con un monto de \$ 102 004 020.<sup>4</sup>

El Programa de Comedores Infantiles (creado en 2010, SPS–MDS) se define como una política descentralizada y se implementa a través de los gobiernos municipales que, mediante sus secretarías de Desarrollo y/o Acción Social, transfieren dinero en la cuenta bancaria de los responsables de comedores comunitarios previamente inscriptos en un registro. La cobertura alcanza a 29 comedores (24 situados en Salta capital, 4 el Área Metropolitana de Salta

---

2 Informe de gestión Programa Aipas. Subsecretaría de Políticas Alimentarias, Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Salta, 2020.

3 Decreto 3023/10.

4 Informe del Plan Nacional de Argentina contra el Hambre, 2020.

y 1 en la localidad de Metán) y se destina a niños/as de entre 2 y 5 años cuyas familias se encuentren en situación de vulnerabilidad social. La asignación durante 2020 fue de un monto de \$ 50 por día por niño/a, por 20 días hábiles de cada mes. La población que asiste asciende a 3460 niños/as y el presupuesto ejecutado en 2020 fue de \$ 2 076 000.<sup>5</sup>

El Plan Focalizados es una política provincial con un importante nivel de articulación intergubernamental que ejecuta presupuesto del Ministerio Desarrollo Social de la Nación y tiene cobertura en todo el territorio. Prevé la distribución de módulos alimentarios compuestos alimentos secos y enlatados, con una periodicidad de 45 días y toma como criterio de asignación a la población destinataria de la TA. Atiende especialmente a los habitantes de zonas rurales, comunidades indígenas y campesinas en situación de vulnerabilidad. Con el objetivo de hacer más efectivo su alcance se desarrollaron estrategias territoriales para la distribución de los módulos en las zonas con aislamiento geográfico. El 30 % del volumen de las entregas de módulos se concentró en pueblos originarios. La erogación presupuestaria fue por un monto de \$ 524 600 000.

Esta estrategia de intervención territorializada se afirmó sobre un repertorio de prácticas y capacidades instalados previamente, por las sucesivas situaciones de emergencia sanitaria y nutricional focalizadas en la región del Chaco salteño. Allí se concentra la mayor cantidad y diversidad de grupos indígenas de la provincia —y la nación— y los mayores índices de desnutrición y muertes por desnutrición infantil, entre un conjunto más amplio de problemas sociales de largo arraigo (como ya se señaló, el antecedente inmediato a la pandemia fue la declaración de la Emergencia Alimentaria en todo el territorio provincial por 120 días en 2019).

Las comunidades originarias están localizadas en zonas que no cuentan con las condiciones para la bancarización y donde la infraestructura y capacidades institucionales estatales son muy limitadas. La implementación territorial de esta política y su llegada a los grupos vulnerabilizados capitalizó redes locales de trabajo comunitario que tuvieron como resortes claves, tanto en la comunicación de las demandas como en la distribución de los recursos estatales, a los referentes de las organizaciones sociales, políticas e indígenas. La efectividad de la contención de la crisis descansó sobre la virtuosa articulación de agentes gubernamentales en las distintas escalas de las RIGS y de las redes de políticas, propiciando una densa malla de mediaciones para vehiculizar las políticas.

---

5 Informe de gestión de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Salta, 2020.

El programa Pan Casero (promovido por SPS–MDS de Salta) cuenta con financiamiento propio y se ejecuta descentralizadamente con la intervención de 60 municipios. El instrumento de implementación es la transferencia dineraria a los gobiernos municipales quienes a través de sus áreas acción o desarrollo social distribuyen harina a grupos conformados para la elaboración de panificados. Durante 2020 se ejecutó un monto total de \$ 23 696 364, distribuidos en asignaciones mensuales de \$ 1 974 697.

Tanto el Focalizados como el Pan Casero son programas que podrían juzgarse de alto impacto y de una incidencia significativa en virtud del volumen de población que alcanzan, por los resortes institucionales que involucran y articulan verticalmente, y por los objetivos que persiguen, pero su desarrollo compromete desembolsos monetarios irrisorios. Se trata de contribuciones entre \$ 50 y \$ 300 por niño/a por mes, o la provisión de un insumo para elaboración de pan que se sitúan lejos de ser una contribución efectiva a la resolución de las necesidades de las familias.

El Plan Unidos fue un sistema de comedores populares–ollas barriales implementado en 2020 por la Secretaría de Desarrollo Humano del Municipio de la Ciudad de Salta y financiado con fondos municipales. Contó con donaciones a través del Banco de Alimentos de Salta, ONG que integra la red de Bancos de Alimentos de Argentina.<sup>6</sup> Esta iniciativa surgió en la pandemia y se sostuvo sobre la trama de las RIGS, en las cuales participaron, además del municipio, ONGs, referentes barriales–vecinales e instituciones religiosas (Caritas e Iglesias Evangélicas). Según la información ofrecida por este Municipio la cobertura de refuerzo alimentario involucró alrededor de 39 espacios socio comunitarios, entre comedores y merenderos asistiendo entre 12 000 y 13 000 personas, aproximadamente 50 000 raciones de comida mensuales.<sup>7</sup>

De manera complementaria al Plan Unidos se desarrolló Más Comunidad y consistió en la distribución de insumos para la elaboración de pan (similar al programa Pan Casero). Estos se entregaron en los domicilios de las familias previamente registradas. Según fuentes municipales existen 82 puntos de elaboración de pan para ser distribuido en comedores y merenderos, en los cuales trabajan jóvenes y mujeres referentes vecinales.

---

6 El Banco de Alimentos de Argentina se encuentra conformado por 17 provincias, siendo Salta una de ellas, y recibe donaciones de aportantes privados, empresas y personas particulares. Se encarga de la clasificación y procesamiento de alimentos y de la distribución hacia los receptores. Recuperado de: <https://basalta.org.ar/>

7 Recuperado de: <https://municipalidadsalta.gob.ar/secretaria-de-desarrollo-humano/el-gobierno-de-la-ciudad-acompana-a-los-comedores-y-merenderos-a-traves-del-plan-unidos/>

En síntesis, los programas provinciales se conformaron en su mayoría por modalidades de asistencia alimentaria que reprodujeron prácticas preexistentes exhibiendo baja innovación. Estos se replicaron también a nivel municipal pero, a diferencia de los anteriores, el Plan Unidos, por ejemplo, ha sido creado durante la pandemia, involucrando y utilizando saberes en torno a la asistencia que proceden de un repertorio ya conocido.

## **Las políticas alimentarias en Misiones**

Hacia 2020, gobernaba la provincia de Misiones Oscar Herrera Ahuad, referente del partido provincial «Frente Renovador», mientras que Lalo Stelatto, perteneciente al mismo espacio institucional, estaba al mando de la intendencia de la ciudad de Posadas. Ello confería continuidad en general en el contenido y estilos de gestión entre los niveles de gobierno. En lo que respecta a este estudio, cabe señalar que la acción más importante en materia alimentaria que lleva adelante (gestiona, financia y monitorea) la provincia de Misiones lleva por nombre Programa de Cocina Centralizada. Esta política alimentaria es de corte asistencial y consiste en la entrega directa de comida elaborada en comedores comunitarios. El inicio del programa se remonta a mayo de 2005, razón por la cual en el momento de la pandemia este contaba con una importante capacidad instalada y de respuesta asistencial en las tres cocinas que el Ministerio de Desarrollo Social provincial tiene en el territorio, más la que cogestiona con la municipalidad de Posadas para la ciudad capital y su área conurbada.

Durante los primeros meses de la pandemia se produjo un abrupto incremento en el número de los comedores comunitarios cubiertos por el Plan. Hacia el mes de mayo de 2020 se contaban 134 comedores en el gran Posadas, exhibiendo un aumento cercano al 50 % con respecto de 2019 en los que se recibían 325 800 porciones mensuales de alimentos que se convertían en platos de comida para la población en situación de alta criticidad social.

En Posadas, las cocinas de los barrios Santa Rita, Itaembé Miní, Mercado Central, y Chacra 32–33 funcionaron de lunes a viernes. Desde estas instalaciones se trasladaron las ollas a otros barrios populares y asentamientos del Gran Posadas. Asimismo, durante el tiempo de pandemia (marzo 2020–septiembre 2021) la Cocina Centralizada contó con la colaboración del Ejército Argentino que acompañó al gobierno en los operativos de distribución de los alimentos en los barrios más pobres de la ciudad.

Otra política provincial en este campo es el Programa de Recuperación Nutricional Hambre Cero (de Emergencia Alimentaria) que se implementa desde el año 2010, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la



Juventud, y de la Subsecretaría de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la provincia. Ambos organismos se ocuparon de identificar a la población-objeto a partir del trabajo de los promotores territoriales. Desde el comienzo del aislamiento social y obligatorio, el equipo de Recuperación Nutricional Hambre Cero y los nutricionistas del ministerio visitaron a las familias para conocer la situación en la que se encontraban. El objetivo del Plan es erradicar la desnutrición en la población más vulnerable, para lo cual propone un acompañamiento no solo alimentario, sino social y sanitario a madres embarazadas, lactantes, niños y adolescentes, procurando el acompañamiento escolar de niños/as y cumplimiento del calendario de vacunación. El programa está destinado a niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, discapacitados de todas las edades y adultos mayores de 60 años en estado de desnutrición.

Cuando el programa Hambre Cero fue relanzado a principios de 2020, contaba con 5947 beneficiarios. En ese momento, tras una tarea conjunta de la Subsecretaría de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con los municipios de toda la provincia, el Ministerio de Salud y organizaciones sociales se logró actualizar el padrón. En 2022 cuenta con un total de 7.029 beneficiarios. En la ciudad de Posadas, el programa asiste a más de 1000 familias.

En el período bajo estudio, las familias asistidas por el Programa Hambre Cero recibían mensualmente 2 kilos de leche en polvo fortificada, tickets para comprar en las Ferias Francas —a las que se hará referencia enseguida— por un monto de \$ 400 y la Tarjeta Social Alimentaria por \$ 650. Con las tarjetas, las familias podían comprar alimentos en los comercios y con el ticket productos misioneros en las ferias francas. El beneficio era compatible con la TA y la Asignación Universal por Hijo.

Otra acción gubernamental fue la entrega de Tickets para comprar en las Ferias Francas, con el doble objetivo de alentar la producción y comercialización de los feriantes populares y articular con otros programas de ayuda alimentaria a los sectores vulnerables. Posadas es el escenario urbano donde las ferias cobraron mayor relevancia, y se apuntalaron durante la crisis económica de los últimos años y fundamentalmente en el contexto de la pandemia COVID19.

La entrega de tickets se desarrolló en el marco un Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Vicegobernación de Misiones, que funciona desde noviembre de 2019. En ese momento, el monto de los tickets ascendía a \$ 400. Se les otorgó a las familias con niños de 0 a 6 años con bajo peso. De los más de 20 000 tickets que se entregaron mensualmente, una proporción significativa fue para beneficiarios del programa Hambre Cero, el Programa de Contención Integral al Paciente Oncológico (PROCIPO), Amas de Casa, Pensionados y Celíacos. El

retorno derivado de las compras en las Ferias Francas de toda la Provincia fue de \$ 8 000 000 al mes. Ahora bien, si se atiende a los bajísimos montos de los tickets en un contexto de alta inflación, resulta bastante evidente que la medida favoreció a los productores y feriantes más que a la población vulnerable en la satisfacción de las necesidades alimentarias.

En suma, las políticas misioneras mostraron superposición entre sí y con otras intervenciones del nivel nacional y un sesgo fuertemente asistencial que reforzó su tendencia histórica.

### **Las políticas alimentarias en Mendoza**

Al momento del inicio de la pandemia, el gobernador de la provincia de Mendoza era Rodolfo Suárez, del frente Cambia Mendoza, afín a la coalición nacional Juntos por el Cambio. Suárez, de extracción radical, asumió la gobernación en diciembre de 2019. Su antecesor en el cargo fue Alfredo Cornejo (2015–2019), de igual pertenencia partidaria. En años anteriores, entre 2007 y 2015, los gobiernos provinciales fueron de signo justicialista. En la etapa justicialista, se crearon tres de los principales dispositivos que integran la seguridad alimentaria provincial, los programas Nutrifamilia, Tarjeta Ticket y Comer Juntos en Familia. A comienzos de 2020, estos programas se desarrollaban bajo la órbita de la Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias de la Subsecretaría de Desarrollo Social. Se trata de dispositivos que ofrecen asistencia alimentaria focalizada y tienen en común el empleo de dos instrumentos genéricos: las transferencias de ingresos a las familias, implementadas a través de tarjeta electrónica, y la entrega de módulos alimentarios, dirigida a aquella población no bancarizada que se encuentra alejada de los centros urbanos. Funcionaban de manera aceptada al inicio de 2020, aunque su carácter extremadamente focalizado hacía que la cobertura fuera muy limitada. A ello se suma el desequilibrio en las cuentas provinciales, con niveles significativos de endeudamiento en dólares (Unidiversidad, 2019), contraído durante la gestión de Cornejo, que dejó escasos márgenes presupuestarios para atender la emergencia.

Entre los dispositivos señalados, el programa Nutrifamilia está destinado a atender la malnutrición y patologías asociadas de niños/as menores de 6 años, embarazadas y puérperas. El programa Tarjeta Ticket, por su parte, está dirigido a personas en situación de riesgo y vulnerabilidad social. Si bien los objetivos de estos programas son ambiciosos, los montos a través de los

cuales se materializaron en 2020 resultan sorprendentemente bajos, si se los compara con el valor de la canasta básica total de ese año, que en Mendoza alcanzó los \$ 48 646,81 para una familia tipo (DEIE, 2021). En el caso de Nutrifamilia, los montos oscilaron entre \$ 625 y \$ 865. En el caso de Tarjeta Ticket, el monto de la asignación fue de \$ 500. Similares consideraciones caben para el Programa Comer Juntos en Familia, dirigido a promover la comensalidad familiar y garantizar una alimentación saludable. En 2020, este dispositivo otorgó montos que oscilaron entre \$ 286, para familias de 2 integrantes, hasta \$ 1430, para familias de más de 10 integrantes.

Alrededor de 10 000 titulares con tarjeta electrónica eran beneficiarios de alguno de estos tres programas hacia fines de 2020. Vale aclarar que los dispositivos mencionados son incompatibles entre sí, es decir que una persona solo puede ser titular de uno de ellos, pero resultan compatibles con la titularidad de cualquiera de los programas alimentarios financiados por nación. Puede interpretarse que las iniciativas provinciales «descansaron» sobre las de nación, en la medida en que los montos transferidos mediante dispositivos nacionales fueron los que impactaron realmente en la situación nutricional de la población (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Dispositivos de transferencia de ingresos para protección social y asistencia alimentaria según provincias. Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Salta y Santa Fe.

<b>Protección y Asistencia Alimentaria Año 2020</b>			
<b>Provincia</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Cantidad de titulares</b>	<b>Monto/Prestación (mensual)</b>
<b>Córdoba</b>	AUH	191 729 (4° trim. 2020)	\$ 3 717 (dic. 2020)
	IFE 1 (abr.-may.)	738 702	\$ 10 000
	Potenciar Trabajo	22 680	\$ 10 293,75 (dic. 2020) <sup>1</sup>
	Tarjeta Alimentar	118 973 (4° trim. 2020)	\$ 4 000 - \$ 6 000
	Tarjeta Social	61 018	\$ 1 000
<b>Entre Ríos</b>	AUH	71 083 (4° trim. 2020)	\$ 3 717 (dic. 2020)
	IFE 1 (abr.-may.)	274 410	\$ 10 000
	Potenciar Trabajo	12 207	\$ 10 293,75 (dic. 2020)
	Tarjeta Alimentar	46 149 (4° trim. 2020)	\$ 4 000 - \$ 6 000
<b>Mendoza</b>	AUH	112 721	\$ 3 717 (dic. 2020)
	IFE 1 (abr.-may)	356 616	\$ 10 000
	Potenciar Trabajo	13 150	\$ 10 293,75 (dic. 2020)
	Tarjeta Alimentar	72 366 (4° trim. 2020)	\$ 4 000 - \$ 6 000
	Comer Juntos en Familia	1165 (dic. 2020)	\$ 286 - \$ 1 430
	Nutrifamilia	715 (dic. 2020)	\$ 625 - \$ 865
	Tarjeta Ticket	7 029 (dic. 2020)	\$ 500
<b>Misiones</b>	AUH	97 330	\$ 3 717 (dic. 2020)
	IFE 1 (abr.-may.)	291383	\$ 10 000
	Potenciar Trabajo	23 115	\$ 10 293,75 (dic. 2020)
	Tarjeta Alimentar	62 512 (4° trim. 2020)	\$ 4 000 - \$ 6 000
	Programa Provincial Hambre Cero	7 029	\$ 1050 + 2 k de leche fortificada
<b>Santa Fe</b>	AUH	175 307 (4° trim. 2020)	\$ 3 717
	IFE 1 (abr-may)	682 081	\$ 10 000
	Potenciar Trabajo	20 495	\$ 10 293,75 (dic. 2020)
	Tarjeta Alimentar	109 511 (4° trim. 2020)	\$ 4 000 - \$ 6 000
	Tarjeta Única Ciudadana	147 000	\$ 1 000
	Tarjeta Institucional	600	s./d.
<b>Salta</b>	AUH	102 559 (4° trim. 2020)	\$ 3 717
	IFE 1 (abr-may)	362 930	\$ 10 000
	Potenciar Trabajo	27 414	\$ 10 293,75 (dic. 2020)
	Tarjeta Alimentar	67 636 (4° trim. 2020)	\$ 4 000 - \$ 6 000
	Comedores Escolares	191	s./d.
	Comedores Infantiles	3 460 niños/as entre 2 y 5 años	\$ 1 000
	Comer en Familia	2 817 niños/as entre 2 y 6 años	\$ 300
	Plan de Abordaje integral de políticas alimentarias -Tarjeta social Aipas-NutriVida	53 137	\$ 3200

Nota: 1. El monto del programa Potenciar Trabajo equivale al cincuenta por ciento (50%) del Salario Mínimo Vital y Móvil, que en diciembre de 2020 fue de \$ 20 587,50.

Fuente: *Elaboración propia en base a: ANSES (2020); Informe de gestión Plan Nacional de Argentina Contra el Hambre 2020; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021); SIEMPRO (2020); SIEMPRO (2021).*

Los titulares de alguno de los programas provinciales que residían en zonas alejadas de los centros urbanos recibieron, por los mismos montos antes mencionados, módulos alimentarios que en la mayor parte de los casos contenían alimentos secos, con escaso valor nutritivo. La incorporación de lácteos, frutas y verduras ha sido una demanda constante por parte de las organizaciones territoriales. En relación con el carácter focalizado de los programas, la nómina de titulares se originó en años anteriores a la pandemia. Durante 2020, no solo no se actualizaron los montos transferidos sino que, además, el número de titulares disminuyó, sin que existan razones fundadas que justifiquen esta disminución, puesto que las cifras de pobreza e indigencia se incrementaron ante la crisis. El argumento que se menciona en algunas entrevistas es que la duración prevista de los programas se extendería hasta fines de 2020, razón por la cual no se fue renovando, a lo largo del año, la nómina de titulares.

En cuanto al origen de los fondos, se trata de dispositivos gestionados a nivel provincial que contaron, desde sus inicios, con un doble financiamiento, tanto del presupuesto nacional como del provincial. A comienzos de 2020, la nación comenzó a unificar sus prestaciones a través del PACH. Por ese motivo, anunció a la provincia de Mendoza que las partidas destinadas a programas provinciales se extenderían solo hasta el mes de diciembre. En efecto, en marzo de 2020 se puso en marcha la TA, cuyos montos ascendieron a \$ 4000 (para familias con un hijo o hija) o \$ 6000 (para familias con dos o más hijos/as). En Mendoza, el número de titulares de TA superó los 72 000.

En enero de 2021 y no contando ya con el financiamiento nacional (que se redirigió al PACH) la provincia decidió discontinuar los programas Nutrifamilia y Tarjeta Ticket. El único dispositivo que tuvo continuidad en 2021 fue Comer Juntos en Familia. En términos de RIGS, Comer Juntos moviliza la acción conjunta del gobierno provincial —a través de la Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias— y los municipios, en especial, aquellos localizados en zonas alejadas de la capital provincial, que han hecho efectiva la entrega de módulos alimentarios, junto con organizaciones sociales, jardines maternales y comedores comunitarios.

La emergencia sanitaria y la suspensión de la educación presencial implicaron, como ya se ha señalado, un cierre de comedores en las escuelas de todo el país, lo que afectó las prestaciones enmarcadas en el programa Comedores Escolares, del PACH. Las jurisdicciones provinciales debieron modificar los modos de ejecución de las partidas presupuestarias y el tipo de prestaciones brindadas. En el caso de Mendoza, las 260 000 raciones diarias (200 000 meriendas y 60 000 viandas de alimentos elaborados), que en 2019 eran brindadas en los comedores escolares, fueron reemplazadas por módulos alimenta-

rios con alimentos secos, entregados a los/as estudiantes una vez por mes. El organismo responsable de la política alimentaria en las escuelas es, desde 2018, la Dirección de Alimentación Escolar, dependiente de la Dirección General de Escuelas del Gobierno provincial. El origen de los fondos corresponde tanto al presupuesto provincial como al financiamiento proveniente del componente de Prestaciones para comedores y merenderos escolares del PACH. El monto asignado durante el primer año de pandemia fue de \$ 1 112 000 000.

A nivel provincial, el número de estudiantes bajo programa en 2020 osciló entre 70 000, al inicio de la pandemia y 110 000 en los últimos meses del año.<sup>8</sup> Los alimentos entregados vía módulos alimentarios fueron secos, ricos en hidratos de carbono, con escasas proteínas y no incluyeron frutas y verduras, por lo que no puede decirse que hayan logrado impactar en los déficits nutricionales propios de la población estudiantil a la que iban dirigidos.<sup>9</sup> El personal directivo perteneciente a las cerca de 1500 instituciones bajo programa tuvo a su cargo la selección de estudiantes beneficiarios, la recepción y control de los alimentos entregados por los proveedores, el armado de módulos y el reparto de los mismos. En algunos puntos del interior provincial se sumaron los municipios a la labor de reparto.

En cuanto al programa Abordaje Comunitario enmarcado en el PACH, la provincia de Mendoza recibió \$ 62,9 millones para destinar a prestaciones para comedores y merenderos comunitarios en 2020 (SIEMPRO, 2020c). El MDSN, a través de su Centro de Referencia localizado en la capital provincial, llevó a cabo una labor de articulación con 39 organizaciones territoriales para gestionar esos fondos y brindar servicios alimentarios a las comunidades. Las organizaciones que participan del programa integran una nómina que ha sido seleccionada en años anteriores.

## **Las políticas alimentarias en Córdoba**

El gobierno de la provincia de Córdoba está en manos del Partido Justicialista desde el año 1999 de manera intercalada entre el ex gobernador José Manuel De la Sota, fallecido en el año 2018, y el actual gobernador Juan Schiaretti, quien en el presente se encuentra cumpliendo su segundo mandato consecutivo. Esta continuidad del partido gobernante explica en gran medida tanto la

---

8 Prensa Gobierno de Mendoza (2021, 17 de marzo). El gobierno escolar invierte \$ 1.380 millones en servicio alimentario. Recuperado de: <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/el-gobierno-escolar-invierte-1-380-millones-en-servicio-alimentario/>

9 Entrevistas a directores/as de establecimientos educativos.

persistencia de muchas de las políticas de protección social y alimentaria que se analizan aquí, así como también los aceitados mecanismos para la operativización de los mismos.

La asistencia alimentaria en la provincia de Córdoba se canalizó por programas preexistentes que sufrieron modificaciones en razón de las condiciones que impusieron las restricciones sanitarias, las demandas de actores de la sociedad civil y las oportunidades que los funcionarios locales percibieron en las políticas nacionales de asistencia.

En Córdoba, las transferencias monetarias directas se efectuaban, con anterioridad a la pandemia, a través de la Tarjeta Social. Al crearse la TA, la provincia planteó la incompatibilidad excluyendo del programa provincial a quienes entraron dentro del universo del programa nacional. Con estas incompatibilidades vigentes, la tarjeta provincial se orientó a la población bajo la línea de indigencia y se asignó a partir de solicitudes, es decir, no de manera automática. Durante todo 2020 el monto asignado a cada beneficiario o beneficiaria fue de \$ 1000 (*El Diario de Carlos Paz*, 20 de enero de 2020). Según información de prensa, luego de este cruce de padrones, los beneficiarios de la Tarjeta Social fueron 61 018 en 2020 (*Cadena 3*, 19 de mayo de 2020). En el contexto de la pandemia el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba generó dos acciones de asistencia en el marco de la Tarjeta Social. Primero, distribuyó kits sanitarios con barbijos, elementos de higiene personal y folletos informativos para las familias comprendidas en el programa. Segundo, otorgó un bono de \$ 1000 por única vez en el mes de diciembre.

En lo que respecta a la asistencia alimentaria a través de comedores escolares, la provincia contaba para el momento de la irrupción de la pandemia con la estructura del histórico programa PAICor (Programa de asistencia integral Córdoba). Es una política alimentaria y de inclusión educativa que se implementa desde 1984 y que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación. Desde este programa se brindan desayunos, meriendas y almuerzos —de acuerdo con el turno de cursado— en los establecimientos educativos públicos para los y las estudiantes en situación de pobreza.

Se trata de uno de los programas de asistencia alimentaria más grandes de la provincia, que contó para el año 2020 con un presupuesto aproximado de \$ 4 300 000 y con un crecimiento de 257 000 beneficiarios en 2019 a 309 000 en 2020. La mayor parte de este presupuesto proviene de las arcas provinciales, y alrededor de un 6 % del mismo proviene de aportes del gobierno nacional a partir del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.<sup>10</sup>

---

10 Entrevista a Directora General de PAICor. Octubre de 2021.

Con el ASPO, PAICOR debió adecuar completamente la modalidad de entrega de alimentos a miles de beneficiarios en toda la provincia. A partir de la resolución 008 de 2020 de la Secretaría General de la Gobernación, se instituyó la modalidad de entrega de un módulo o caja con alimentos por cada beneficiario, primero cada un plazo de 15 días, y posteriormente cada 45 días aproximadamente. Los operativos de entrega de estos módulos se realizaban en las escuelas, con cronogramas establecidos desde PAICOR pero con la necesaria participación de docentes, directivos y en algunos casos, familias y el miembros del COE. Esto da cuenta del grado de imbricación de la política en la trama territorial de los actores, y al mismo tiempo, su capacidad de dar respuesta rápida a la contingencia del cierre de escuelas pone en evidencia la estructura organizacional interna aceptada ya a este tipo de entregas de módulos en los periodos de receso escolar de invierno y de verano.

Cabe destacar que durante los periodos de ASPO y DISPO, PAICOR mantuvo articulaciones con otros programas educativos y alimentarios a nivel nacional y provincial. Tal fue el caso de los programas Fortalecer y «Más Leche, Más Proteínas», de la órbita provincial. El primero consistió en refuerzos alimentarios para las infancias de sectores populares en edad escolar, mientras que el segundo se trata de la entrega de leche en polvo en escuelas de nivel inicial y primario, tomando como base el mismo padrón de beneficiarios de Paicor para esos niveles. También incluye a la población de cero a cuatro años en situación de vulnerabilidad. Por último, el programa «Puentes de Igualdad» se impulsó desde el ministerio de Educación de la Nación y apuntó a la reinserción durante el mes de febrero de 2021 de aquellos estudiantes desvinculados por falta de conectividad durante el 2020. En ese marco, Paicor brindó raciones de alimentos a esta población que cursó dicho programa.

Más allá de estas acciones estatales, existe una diversidad de organizaciones de la sociedad civil que gestionan una parte de la asistencia alimentaria estatal. Esto está contemplado en diversos dispositivos de política pública. En un contexto de escasez extrema, como la que se vivió en los territorios habitados preponderantemente por trabajadores informales durante el ASPO, las organizadoras de los comedores y merenderos participaron en la implementación de una enorme diversidad de políticas públicas y con esa experiencia tomaron decisiones para administrar los recursos en el territorio.

Los gobiernos municipal y provincial convocaron a organizaciones sociales y referentes territoriales al momento de llevar adelante diversas medidas de prevención de contagios y asistencia social. La provincia lo hizo a partir de relaciones bilaterales con movimientos y referentes territoriales. Mientras que la Municipalidad articuló también estas relaciones en el Consejo Social. Las



militantes y trabajadoras de merenderos y comedores participaron de operativos de rastreo epidemiológico puerta a puerta y una diversidad de otros relevamientos, fueron referencias fundamentales en el marco de los cercos sanitarios, apoyaron la entrega de cajas de mercadería en las escuelas y sostuvieron la asistencia a familias contagiadas y aisladas.

Entre octubre y diciembre de 2019, equipos de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Villa María, organizaciones gremiales de la economía popular y de estudiantes y trabajadores universitarios realizaron un relevamiento sobre comedores y merenderos en Córdoba. Encontraron 305 espacios en toda la provincia, de los cuales el 74 % estaba vinculado a organizaciones sociales. El 55 % de los espacios funcionaba como merendero, el 35,9 % combinaba esta modalidad con la de comedor y el 8,5 % era exclusivamente comedor (Campaña Comer Bien [CCB], 2019). Esta caracterización inicial de la situación de los comedores y merenderos en la provincia nos sirve para distinguir dos tipos diferenciados de espacios comunitarios. Aquellos espacios vinculados a organizaciones sociales, especialmente aquellas con presencia en Capital Federal y provincia de Buenos Aires, recibían regularmente alimentos para la elaboración y su trabajo era reconocido a través del programa Potenciar Trabajo. Mientras que los merenderos y comedores relativamente más aislados se sostenían a partir del trabajo voluntario y donaciones. Todos los elementos de trabajo, incluyendo las fuentes de energía para la cocción, eran generalmente provistos por las trabajadoras de los comedores y merenderos. La implementación del ASPO implicó el aumento de la demanda para los comedores existentes y la multiplicación de experiencias organizativas de nuevos espacios.

Cada nivel estatal tuvo diferentes modalidades de relación con este universo diverso de organizaciones que atendían la demanda de asistencia alimentaria durante la pandemia. La Nación hizo los aportes más importantes en términos de cantidad de alimentos, pago a las trabajadoras y trabajadores de comedores y merenderos y a las transferencias monetarias directas que resultan complementarias a la tarea de asistencia alimentaria. La relación con las organizaciones que nuclean un sector de los comedores y merenderos estuvo centralizada a través negociaciones realizadas con representantes localizados en Buenos Aires. Allí se decidía la distribución nacional de los recursos y los representantes locales del gobierno nacional apenas actuaron como soportes administrativos. La Provincia de Córdoba canalizó la parte más importante de su asistencia alimentaria a través de las escuelas y el programa PAICOR. Mientras que el gobierno municipal tuvo el abordaje más innovador. Durante el ASPO generó mesas de trabajo con organizaciones, en un primer acercamiento para idear una política pública para el sector. Luego, creó un registro municipal de

comedores y merenderos a partir de un relevamiento propio. A partir de 2021 comenzaría a implementar una política de subsidios para comedores y merenderos que tiende a establecer una relación directa con cada espacio, evitando la mediación de las organizaciones sociales.

Finalmente, la relación entre los diversos niveles estatales en la política de asistencia alimentaria tuvo algunos momentos de coordinación y otros de adaptación unilateral de los estados subnacionales a las políticas nacionales. Respecto de lo primero, se constata una coordinación relativamente institucionalizada entre Provincia y Nación en el marco del PAICOR. Mientras que la Provincia y el Municipio articularon estrechamente en el marco de la asistencia alimentaria vinculada a dispositivos sanitarios. Se trata de un vínculo reforzado por la pertenencia al mismo espacio político. Por último, pudimos identificar acuerdos entre el ministro provincial y el ministro nacional con el objetivo de reforzar el presupuesto dedicado a la asistencia alimentaria del estado provincial. Por lo demás, tanto la provincia como la municipalidad adaptaron su acción a las características del aporte relativamente más importante de las políticas nacionales. Como muestra de esta tendencia, cabe señalar cómo la provincia desvinculó a quienes eran beneficiarios del programa Tarjeta Social para evitar incompatibilidades con el programa nacional TA. Otro ejemplo fue la decisión de la municipalidad de reorientar su política hacia los comedores y merenderos y abandonar la entrega directa de alimentos y mercadería, donde la Nación tuvo un rol preponderante. En cambio, ideó una política de apoyo a través de transferencias monetarias y la compra de equipamiento para comedores y merenderos.

## **Las políticas alimentarias en Santa Fe**

Desde 2007, tras 24 años de gobiernos justicialistas, asume el gobierno provincial el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), bajo el liderazgo de Hermes Binner (y posteriormente Bonfatti y Lifschitz), El cambio implica un reordenamiento de la matriz política provincial y el inicio de un proceso de innovación en el plano de coordinación intergubernamental y la intersectorialidad que da como resultado una nueva institucionalidad en el campo de la política social a nivel subnacional. Hacia 2019, la provincia vuelve a manos del peronista Perotti, pero en las ciudades de Santa Fe y Rosario, el poder es retenido por los intendentes del FPCyS, Javkin y Jatón. El dato es importante en un análisis en clave de RIGs porque en el momento más crítico de la pandemia, el Estado provincial estaba realizando cambios importantes en las organiza-

ciones, instituciones y procesos de gestión de los programas y políticas emblemáticos, todo lo cual obstaculizó la coordinación vertical.

La provincia de Santa Fe contó con dos dispositivos clave para enfrentar la crisis: transferencias dinerarias mediante tarjetas y apoyo a comedores y merenderos. Entre los primeros, se destaca la Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC), un instrumento provincial que funciona desde 2008 como reemplazo de los tickets y cajas con alimentos, en 2020 llegó a alcanzar a más de 147 000 familias vulnerables, lo que implicó la movilización de más de \$ 956 000 000 anuales (Informe de Gestión del Gobierno de la provincia de Santa Fe, Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2021). Hacia fines de 2019 el monto era de \$ 300 instrumentado mediante la tarjeta, luego se logró realizar un pequeño aumento y un cambio del método de pago.<sup>11</sup> La titularidad de esta tarjeta es incompatible con la Tarjeta Alimentar, por lo cual, luego de las entregas de esta última, el padrón de titulares de TUC disminuyó de 180 000 a 122 000.<sup>12</sup>

El gobierno provincial también provee de una Tarjeta Institucional Alimentaria (TIA), mediante la cual transfiere fondos a casi 600 instituciones y OSC, destinando más de \$ 500 000 000 y que al momento de este estudio alcanzaba a 750 instituciones situadas en las ciudades de Rosario y Santa Fe.<sup>13</sup>

En relación con las articulaciones de Dirección Provincial de Programas Alimentarios de la provincia con otros organismos estatales, se han realizado actividades conjuntas con la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (organismo descentralizado del Ministerio de Salud) brindando capacitaciones y fortalecimientos del personal a cargo de los comedores comunitarios, para entrega de carnet de manipulador de alimentos en forma gratuita.

La provincia también ejecuta el Programa Social Nutricional (PRO.SO.NUT) destinado a niños/as de 2 a 12 años de edad, que apunta a brindar raciones y copa de leche, declarando una inversión de más de \$ 346 000 000 en el año 2020 (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2021). Según un Informe realizado por Defensoría del Pueblo de Santa de Fe (Levín, 2021) no existen bases de datos consolidadas que permitan evaluar la incidencia del programa en relación con la calidad de la alimentación de titulares de la TUC, por desactualización de las fichas de seguimiento de las familias. En 2020 se reforzó en \$ 700 el monto de las TUC de aquellas personas destinatarias mayores de

---

11 La provincia mantiene el aumento de la tarjeta de ciudadanía ante la pandemia. Recuperado de: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/268286/>.

12 Entrevista al Director provincial de Alimentación (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe). Septiembre de 2020.

13 Entrevista al Director provincial de Alimentación (Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe). Septiembre de 2020.

65 años y menores de entre 0 y 6 años de edad, ampliándose luego el criterio de edad hasta los 12 años, que fueran titulares de la Tarjeta o convivientes de alguna persona titular de la misma. Con este refuerzo, el monto de la Tarjeta llegó a los \$ 1000 mensuales. A partir de agosto de 2020, se aumentó a \$ 3000 mensuales la transferencia destinada a las personas con necesidades alimentarias específicas, por ejemplo celiacía (Levín, 2021:108).

Otra línea de trabajo vinculado a las políticas alimentarias que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Social es la del apoyo a comedores comunitarios que asisten en forma de raciones de comida o bolsones de alimentos, copas de leche, o transferencia directa. En febrero de 2021 se asignó al Programa de Asistencia a Comedores Comunitarios el monto de \$ 49 237 307 (Res. 087/2021).

En el marco de la pandemia, como ya ha sido dicho en el apartado anterior, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se ampliaron las partidas presupuestarias para la asistencia alimentaria a comedores escolares y comunitarios. En relación con los primeros, el Ministerio de Educación de la provincia lanzó un instructivo para implementar un sistema de viandas o módulos alimentarios que respetara el distanciamiento social. En la provincia de Santa Fe se realizaron convenios por un monto de \$ 199 687 831 para 1837 escuelas (Dirección Nacional de Información Social Estratégica, 2021).

En relación con las transferencias desde el nivel nacional, se cuentan con datos de la cantidad de TA que fueron entregadas en la provincia globalmente. Antes de la pandemia se logró realizar un operativo de entrega masiva de estas tarjetas con participación de stands de organismos de distintos niveles del Estado, y una feria de productores de organizaciones sociales y populares, también un gran supermercado local y se brindaron charlas de educación nutricional. El 16 de marzo, debido a las medidas de aislamiento de la población, se suspendieron de forma total estos operativos de entrega de plásticos en todo el país (Dirección Nacional de Información Social Estratégica, 2021).

En los primeros meses de 2020, como en el resto del país, con el estallido de la demanda alimentaria, se multiplican exponencialmente los espacios destinados a brindar asistencia alimentaria. El ASPO generó desafíos de logística y coordinación en organizaciones, comedores y merenderos, que enfrentaron estas dificultades con diversas estrategias. Aquellas que tenían ciertos niveles de formalidad preexistente vinculadas centralmente a la gestión de la crisis de las inundaciones, se apoyaron en redes preexistentes. Su conformación estable y trabajo previo les permite contar con relaciones de confianza sobre las que se apoyaron para reclutar voluntarios, recabar y gestionar donaciones particulares y captar asistencia del Estado, principalmente en los niveles municipal y provincial, con escasa comunicación con el nivel nacional. Un segundo grupo

de organizaciones sociales también previamente constituidas se distingue por su pertenencia a movimientos sociales de escala nacional. Estas organizaciones funcionaron a modo de «sucursal» local que contaba con un aparato organizativo nucleado en Buenos Aires. Estos recursos nacionales fueron complementados con las prestaciones ofrecidas por el gobierno provincial (por ejemplo, la tarjeta Institucional). Estas organizaciones se encontraban registradas en el RENACOM y tuvieron acceso al plan Potenciar trabajo.

Un efecto de la pandemia fue la proliferación espontánea de espacios informales para dar alimento en los barrios, de forma intermitente y en algunos casos, itinerante, en condiciones de infraestructura más precaria. Funcionaron como espacios pequeños que fueron captando a su vez la agenda de otras organizaciones sociales o del gobierno. Por su anclaje territorial y proximidad con las personas asistidas, las organizaciones sociales, lograron cubrir diversas necesidades: apoyo para escolarización (virtualizada en pandemia), refugio de violencia, gestión de recursos asistenciales (ayuda para la realización de trámites de ANSES y otras gestiones administrativas virtuales), refuerzo de infraestructura.

Más allá de las particularidades de cada tipo de gestión, se detectan regularidades en relación con el tipo de alimentación ofrecida. La oferta es homogénea, en torno a guisos o comida de «olla». Con alguna pequeña excepción, se repite el contexto de infraestructura y utilería insuficiente y precaria, la carencia de acceso al agua potable, escasez o ausencia de energía para cocinar, falta de medios de refrigeración y espacios de conservación adecuados.

## **Las iniciativas subnacionales en materia de ESSyP**

Como se propuso al comienzo de este trabajo, las políticas nacionales de promoción a las iniciativas asociativas y solidarias de reproducción de la vida sucedieron sobre el telón de fondo de experiencias subnacionales con grados variables de desarrollo. A continuación, se presentan sucintamente las trayectorias provinciales en la materia y los escasos resultados en el plano de la ejecución y coordinación con los programas nacionales en los territorios bajo estudio.

### **Programa municipal «Paseos populares» de la ciudad de Córdoba**

El 10 de diciembre de 2019 asumió la intendencia de la capital de Córdoba el abogado Martín Llaryora, perteneciente al Partido Justicialista también a cargo del gobierno de la provincia. Se trata de la primera vez en veinte años que tiene lugar esta coincidencia de partidos gobernantes en la provincia y el

municipio. Esto significó, por un lado, mejores y más articuladas relaciones institucionales entre ambos gobiernos que impactaron en la realización de obras y proyectos comunes en la ciudad. Asimismo, el nuevo gobierno municipal significó un cambio con respecto al anterior gobierno radical en materia de protección social en general, y en su política de ferias en particular, en la medida en que incluyó en sus secretarías y dependencias a funcionarios cercanos a organizaciones sociales que pudieron establecer articulaciones con actores y organizaciones de la economía popular.

Desde hace más de una década, en la ciudad de Córdoba se organizan ferias de Economía Popular en distintos barrios. Desde el año 2016 aproximadamente, comenzó un proceso de reclamos por parte de feriantes y organizaciones, por la regulación y las mejores condiciones laborales, fundamentalmente para aquellos/as que participaban de la feria del Parque Las Heras. Como respuesta a dichas demandas se sancionó la ordenanza 7883-C-19, que si bien es previa a la pandemia constituye un antecedente para la regulación de estas actividades, porque establece entre otros aspectos, un protocolo a seguir para la solicitud de permisos para realizar ferias barriales.

El programa de «Paseos Populares» de la actual gestión del Intendente Martín Llaryora, comenzó a implementarse en enero de 2020. Entre los objetivos de esta política se encontraban, por un lado, organizar las ferias barriales con infraestructura (tablones, gazebos, baños químicos, instalaciones eléctricas) y garantizar una nueva disposición que ubicara a los puestos de venta sobre las veredas y calles dejando libres a los espacios verdes y sectores de juegos, de tal manera que todo el espacio público pueda aprovecharse como un «paseo». Asimismo, se proyectaba la importancia de incorporar al circuito económico formal a los feriantes a través del Monotributo Social. Por último, la política apuntaba también a la reglamentación de la ordenanza dictada por el gobierno anterior, y la creación del registro de ferias y feriantes.

A partir del ASPO, el municipio se vio obligado a encauzar estos proyectos, primero en lo que fueron los paseos virtuales (con un catálogo virtual y un mapeo digital de paseos), y luego con la reapertura presencial de los mismos hacia los meses de agosto y septiembre de 2020. Durante esos meses, la Dirección de Economía Social acompañó a los/as trabajadores/as feriantes con la entrega de módulos alimentarios y ayudas económicas para paliar su difícil situación.

En julio de 2020, comenzó a proyectarse y organizarse el regreso de las ferias bajo el nuevo formato de Paseos que se había programado, pero ahora incluyendo toda una serie de protocolos acordados en el marco de una mesa con feriantes. Actualmente se encuentran funcionando bajo este programa 45 ferias en toda la ciudad. El financiamiento de este programa proviene del

municipio, sin aportes del Plan Federal de Ferias ni de otro programa de nivel nacional o provincial.

### El Programa Mercado Santafesino de la Economía Popular

En la provincia de Santa Fe el proceso de institucionalización de la ESSYP se inicia en el año 2011, con la creación de la Subsecretaría de Economía Social en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social cuyo objetivo fue extender territorialmente el alcance de sus políticas públicas articulando con experiencias socioproductivas ya existentes y promoviendo el surgimiento de nuevas iniciativas. En la ciudad de Santa Fe tuvieron lugar políticas que articularon distintas escalas de gobierno: el Programa Ideas en Marcha, y el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES).<sup>14</sup> El cambio en la matriz política de la provincia (con la ruptura del Frente Progresista Cívico y Social), las dificultades para propiciar acuerdos entre las agencias estatales que superen las especulaciones partidarias y la temporalidad cortoplacista de la dinámica electoral, fueron erosionando progresivamente la institucionalidad emergente (Rossler, 2019).

Cuando irrumpe la pandemia, acababa de asumir un nuevo gobierno en la ciudad capital que relanza la agenda de la ESSYP en la arquitectura del Estado, con la creación de la Secretaría de Integración y Economía Social. En dicha dependencia se implementó el Programa Mercado Santafesino el cual consistió en el armado de canastas alimenticias de comercialización virtual (con eje en la agroecología) en las que participaron cooperativas y emprendimientos. La misma funcionó entre marzo y diciembre de 2020 más no logró consolidarse ni se logró generar un espacio autónomo del gobierno municipal. La jurisdicción tampoco logró articular ni con los programas nacionales ni con políticas de otros municipios y comunas del área metropolitana de Santa Fe.

Además, se produjo una importante reasignación presupuestaria para otorgar asistencia alimentaria a partir de bolsones de mercadería a los feriantes y sus familias. A esto se suma la asistencia financiera instrumentalizada a partir de subsidios a las asociaciones de feriantes (se otorgó un monto de \$ 60 000 por asociación, en dos ocasiones).

Posteriormente y en la fase del DISPO se realizó la reapertura de las ferias con protocolo pero no fue posible implementar masivamente el uso de la tarjeta alimentar producto de la falta de infraestructura adecuada (existencia de posnet) por parte de la mayoría de los feriantes.<sup>15</sup>

---

14 Ver Massera y Cardozo (2019).

15 Entrevista al Director de Ferias Populares del Municipio (4 de junio de 2021).

## Programa Mercados de cercanía y ferias populares en Mendoza

Como ya se dijo, el MDSN buscó impulsar la comercialización en la ESSYP a través del programa Mercados de Cercanía. En Mendoza, esa interfaz se realiza, en parte, a través del Centro de Referencia Mendoza aunque, mayormente, el vínculo con la nación se efectivizó en forma directa, a través de las organizaciones sociales. Sin embargo, en 2020, la emergencia alimentaria derivada de la pandemia condujo a que gran parte de los recursos del MDSN se redireccionarán a programas alimentarios, con lo cual el financiamiento del programa Mercados de Cercanía no se concretó. Tampoco se observó la implementación en la provincia del Plan Federal de Ferias.

Durante el ASPO, las ferias se suspendieron completamente. La Dirección de Economía Social y Asociatividad (DESYA) de Mendoza estaba organizando para ese entonces ferias en las zonas próximas a los puntos de entrega de la Tarjeta Alimentar, de forma tal de promover el consumo en organizaciones de la ESSYP. Sin embargo, las medidas de aislamiento impidieron la apertura de las ferias. En el caso de las comercializadoras, aquellas que estaban inscriptas en el Registro de Unidades de la Economía Social y Solidaria (RUESYS)<sup>16</sup> de la provincia pudieron tramitar una autorización, a través de la DESYA, para que sus trabajadores circularan bajo la categoría de «esenciales».

Durante el DISPO se habilitaron algunas ferias que contaban con alimentos agroecológicos mientras que, en agosto de 2020, se dictó la resolución ministerial que aprobó el «Protocolo para Ferias de la Economía Social y Popular-Ruta de Artesanos y Emprendedores Mendocinos» (Res. 1744/2020, MSDSYD, Gobierno de Mendoza) que establecía que la apertura de cada una de las ferias debería ser autorizada por cada municipio y la Dirección de Economía Social y Asociatividad del gobierno provincial. Esto habilitó el funcionamiento de ferias que involucraron nuevos rubros, como decoración y juguetes, entre otros.

## Las ferias en la ciudad de Paraná

En la ciudad de Paraná funcionan ferias de ESSYP donde se comercializan diferentes productos. Durante 2020, el ASPO impidió hacerlo de modo habitual y fue necesario reorganizarla. Los productores que no tenían redes sociales

---

16 La Ley 8435 de 2012 crea el Programa de Promoción de la Economía social y Solidaria de la Provincia de Mendoza y en su artículo 6, dispone el registro de las Unidades de la Economía Social y Solidaria.



(como WhatsApp, Facebook o Instagram) comenzaron a utilizarlas para tomar pedidos y distribuir alimentos a domicilio.

El estado provincial recauda fondos que destina al sector a través de un impuesto sobre las actividades de las salas de juego. Al cerrar las mismas, la recaudación cayó enormemente. Los recursos habitualmente destinados a un sector muy afectado se vieron rápidamente comprometidos por el ASPO.

Para el Ministerio de Desarrollo Social provincial eso implicó buscar otros financiamientos y articulaciones con programas nacionales y locales. Con el surgimiento de la Tarjeta Alimentar, intentaron articular los usuarios del beneficio y las redes de contacto con productores que el ministerio mantenía. Eso trajo aparejado un acompañamiento y capacitación para concretar una nueva modalidad de ventas (virtuales), y la capacitación y rápida habilitación de posnet. Uno de los inconvenientes fue que muchos de los alimentos agrocológicos de este sector productivo no podían canalizarse a través de los consumidores que utilizaban la Tarjeta Alimentar. La estrategia de venta necesitó diversificarse. Algunos municipios organizaron envíos a domicilio con ofertas semanales, los cuales se agotaban en horas. En particular, localidades que previamente al ASPO poseían mercados populares funcionando de modo dinámico, se encontraron vendiendo mayores cantidades que antes, quedándose sin oferta. El diagnóstico que sorprendió a los funcionarios fue que la demanda empezó a superar la oferta y, en algunos casos, ésta no estaba en condiciones de adaptarse.

En un primer momento, los gobiernos provinciales y municipales mediaron el contacto entre productores y consumidores. En una segunda instancia fueron corriéndose paulatinamente. Algunos municipios ponían líneas telefónicas para realizar los pedidos y poco a poco facilitaban el contacto directo con los emprendimientos. La Secretaría de Economía Social publicó en redes sociales y en portales de noticias guías de emprendimiento con envíos a domicilio, formas de contactarlos y los productos que ofrecían (sin precios).

Al comienzo del ASPO, en Paraná, el estado provincial realizó compras directas de alimentos frescos envasado a productores de la zona que se entregaban a los municipios.<sup>17</sup> Éstos tomaban la responsabilidad del reparto en su distrito a familias que eran identificadas por las áreas de desarrollo social. El estado provincial llegó a comprar una tonelada de alimentos a los productores que dejaron de comercializar sus productos. El convenio firmado garantizó la compra durante seis meses de una tonelada mensual a cada productor que sería volcada en merenderos y comedores comunitarios a través de los municipios.

---

17 Las compras directas en 2020 fueron de \$ 2 040 000 y, en 2021, de \$ 1 700 000.

Algunas dificultades emergieron en torno a la informalidad del sector y los tiempos de pago del estado. Algunas convocatorias abiertas del Estado provincial quedaron casi vacantes. Parte de esto se debió al temor a blanquear ventas, pero también a los tiempos de pago a los productores. Éstos solían demorar más de un mes en depositarse y el contexto impedía a productores darle ese financiamiento al Estado. Estas dificultades fueron importantes para poder hacer que las cantidades demandadas, encontraran su oferta en un primer momento.

Naturalmente la circulación en las calles para la distribución de productos fue otro capítulo de la acción gubernamental. El Instituto de Bromatología creó un código QR virtual —exclusivamente para alimentos— para ser mostrado desde el celular a la policía durante los meses más rígidos. SENASA, a través de la mediación del Ministerio de Desarrollo Social Provincial, se daban renovaciones de los RENFO (Registro Nacional Fitosanitario de Operadores de Material de Propagación, Micropropagación y/o Multiplicación Vegetal), para los productores que lo necesitaban (otros de los pedidos usuales de la policía en ruta). Hubo casos que ante la falta de dicha documentación no podían circular y los alimentos podían llegar a perderse.

Los productores podían comercializar exclusivamente a través de la tarjeta Sidecreer, UN Sistema de Tarjeta de Crédito, regido por las leyes nacionales 25065 (Ley de Tarjetas de Crédito) y 24240 (Ley de Defensa del Consumidor) que tuvo por finalidad establecer un sistema financiero sin intermediación para empleados de la administración pública provincial, de los entes autárquicos, de los municipios adheridos, y también para los pasivos provinciales. Se otorgaba con una evaluación de situación socioeconómica. Con la tarjeta Sidecreer se pudo comprar alimentos a quien se deseara. Fue un sistema pensado para que sea práctico y ágil en la gestión de los alimentos. Es decir, una dirección de escuela que posea un comedor escolar utilizaría esta tarjeta para abastecer al mismo.

Esta última articulación se materializaba entre agentes de Sidecreer, Ministerio de Desarrollo Social, Municipios y referentes locales. Una participación muy activa en todo este proceso fue la del coordinador de Soberanía Alimentaria, que es de Concordia. A pesar de las dificultades comentadas, gran parte de las políticas alimentarias y ESSYP fueron concentradas en un mismo ministerio. Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social provincial se coordinó gran parte de los esfuerzos entre la Secretaría de Economía Social, la Dirección de Comedores Escolares y la Subsecretaría de Políticas Alimentarias.

## Una propuesta analítica

Una mirada en conjunto de los dispositivos subnacionales de asistencia alimentaria y apoyo a la ESSYP implementados en plena crisis pandémica analizados sintéticamente en este capítulo puede servir de base para un ejercicio analítico que estilice rasgos de RIGs provinciales. En efecto, observadas bajo el prisma de su calidad y oportunidad, las iniciativas de las jurisdicciones pueden vincularse con densidades institucionales variables.

El ejercicio supone la conjunción de tres dimensiones. La primera remite a las *capacidades institucionales*, que según Oszlak y Orellana (2001) pueden ser reconocidas más sencillamente en sus deficiencias. A saber: a) déficits relacionados con las reglas de juego (existencia de leyes y normas), b) déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales, c) déficits vinculados a la estructura organizacional interna y distribución de funciones, d) déficits en la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, e) en las políticas de personal y sistemas de recompensas lo que se relaciona con la capacidad de negociación de los trabajadores de los sectores y con las herramientas de disciplinamiento del sector, en este caso muy baja y, f) referidas a la capacidad individual de los participantes.

La segunda dimensión reclama atender al plano de las relaciones interinstitucionales y al *grado de coordinación* de las intervenciones en función del nivel y profundidad del involucramiento de las áreas y agencias vinculadas. Dicha coordinación, según Repetto (2009 y 2011) reconoce los siguientes estados, a) *básica* (acciones de comunicación y consulta a actores que implican reconocimientos mutuos), b) *intermedia básica* (acciones para evitar/reducir divergencias y que tienden a la negociación), c) *intermedio avanzado* (acciones tendientes a construir consensos y a producir arbitrajes para la resolución de los conflictos lo cual redundaría en un estado de concertación entre actores clave) y, d) *avanzado* (acciones de definición de prioridades y estrategias integradas con miras a la alineación estratégica).

La tercera dimensión, alude al *tipo y grado de imbricación* de los dispositivos en las *tramas territoriales de actores* y a la fuerza de los espacios de *mediación* de las políticas, en los que las organizaciones, movimientos sociales y referentes políticos de actuación local operan en la implementación concreta de políticas. Ello admite una gradiente de situaciones, entre las cuales se pueden mencionar: a) alta y formal (cuando la participación de actores sociales locales está muy involucrada en la implementación y hay reglas claras de acceso a los recursos), b) alta informal (cuando acontece una alta implicación de actores

en un contexto altamente discrecional que opaca los recursos y las reglas de acceso), media formal e informal y baja formal e informal.<sup>18</sup>

Combinando las variables, pueden proponerse tres grupos de provincias. Uno en el que se advierte mayor densidad institucional para responder a la coyuntura de la crisis —que será denominada aquí de *institucionalidad alta*— que se hace observable en el despliegue de mayores capacidades institucionales por parte del Estado (estableciendo reglas y procesos organizacionales claros, financiando con mayor solvencia los dispositivos, vinculando agencias, movilizandoy gobernando recursos humanos capacitados), en grados de coordinación cuyo piso el del tipo «intermedio básica» e imbricaciones con la trama de actores sociales territoriales «alta», más allá del grado de formalidad de la misma. Por su parte, en los casos de densidad *institucional media*, todos estos atributos declinan fortaleza, identificándose déficits en el plano de las capacidades, un grado de coordinación con tendencia a la baja y un tipo de imbricación de sesgo medio formal e informal. Finalmente, las provincias de densidad *institucional débil*, muestran escasas capacidades estatales para afrontar la crisis, coordinación intergubernamental apenas básica y espacios de mediación informal con caudal bajo de participación y de apropiación por parte de los actores sociales organizados.

En atención a esta construcción analítica provisoria, se propone en este trabajo a modo de hipótesis, que Córdoba y Santa Fe exhiben una densidad institucional alta; Mendoza y Salta, mediana y Misiones y Entre Ríos, débil.

Córdoba resolvió de manera centralizada la organización de los recursos destinados a comedores y merenderos comunitarios. La provincia mantuvo y fortaleció aquellos dispositivos preexistentes de fuerte imbricación en las tramas territoriales como el caso de PAICOR. En este nivel se observaron coordinaciones entre Ministerios como el de Educación, Salud, la Secretaría de Gobernación y el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), así como también entre provincia y municipio en la distribución de alimentos en dispositivos sanitarios. Asimismo, otros actores sociales mantuvieron un rol protagónico en aquellas redes comunitarias que sostuvieron la alimentación y el cuidado en los barrios populares, como las organizaciones populares e iglesias. Estas organizaciones tuvieron una importancia clave para la operativización de políticas de los distintos niveles del Estado en los territorios.

En términos relativos y junto con la provincia mediterránea, Santa Fe tuvo alguna capacidad de respuesta a la crisis en materia de protección social

---

18 Elaboración propia en base a Zurbriggen, C (2011) Zurbriggen, C. y A. Milanese (2008), M. Grimberg (1997), V. Manzano (2009) y A. Rofman (2016).

—que se distingue en el concierto Nacional— por la implementación de la Tarjeta Única de Ciudadanía, una transferencia de bajo monto destinada a hogares e instituciones que se complementa con otras estrategias de asistencia alimentaria. Ello, más las iniciativas municipales de apoyo a circuitos de comercialización de alimentos de la ESSY P permiten que el caso se desprende del resto por ciertos dispositivos ejecutados. No obstante, si lo miramos desde las capacidades institucionales encontramos déficits en todas las dimensiones del concepto (normativa, organizacionales, financieras, de recursos humanos). En efecto, fue la movilización activa de redes de cuidados (merenderos y comedores populares) gestionados por organizaciones y movimientos sociales de alcance nacional que apoyados por el Potenciar Trabajo y la recepción múltiple de recursos alimentarios de baja calidad, el principal motor de política social que procuró la reproducción de la vida de los hogares desprotegidos en tramas de actores que pueden ser rotuladas con el sello de «alta informal».

Finalmente, mirado desde el prisma de la RIGS, lo que primó fue una muy baja coordinación vertical y horizontal de las asistencias implementadas

En relación con las variables señaladas se observa, para el caso de Salta, un nivel de involucramiento y densidad intermedia respecto al grado de coordinación interinstitucional dado que las acciones para dar respuesta a la crisis de la pandemia precedían a ésta, más bien se montaron sobre políticas de un alcance mayor en el tiempo como las de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los comedores y merenderos infantiles se mantuvieron gracias a las mediaciones interinstitucionales entre la provincia y municipios; provincia y responsables institucionales (directivos de las escuelas) o bien, y en menor medida, transferencia dineraria a tutores de niños/as. Fueron acciones a través de las cuales los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación, tanto nacional como provincial, realizaban sus funciones. Del mismo modo que, el tipo y el grado de imbricación de los dispositivos se asentó sobre las tramas territoriales. Para esto último intervinieron otros agentes sociales, referentes de organizaciones sociales, políticas e indígenas; referentes comunitarios y barriales y líderes de instituciones religiosas. Esta variable puso en evidencia que el frágil sostenimiento de la vida durante la crisis de la pandemia fue posible por las tramas territoriales basadas en un repertorio de conocimientos y de prácticas preexistentes.

Mendoza también presenta una densidad institucional media. En términos de capacidades institucionales, cuenta desde hace algunos años con una trama de dispositivos de asistencia alimentaria con una base mínima pero establecida de reglas de juego, que definen relaciones interinstitucionales, una estructura organizacional, distribución de funciones y personal calificado en los distintos niveles del estado provincial. Sin embargo, el grado de coordinación de las

intervenciones realizadas en 2020 fue escaso, y el grado de imbricación y relacionamiento de los dispositivos en las tramas territoriales, con organizaciones y movimientos sociales, se dio en un contexto de informalidad y discrecionalidad de las acciones implementadas. Algunas organizaciones territoriales se vieron beneficiadas por intervenciones en materia alimentaria realizadas desde el nivel provincial, mientras muchas otras no fueron asistidas. Así, tanto el volumen como los destinos de los recursos puestos en juego para hacer frente a la crisis durante la pandemia presentan un enorme nivel de opacidad, que se contrapone con la retórica oficial y las capacidades estatales disponibles. No se llevan a cabo, por otra parte, acciones de monitoreo o control del impacto de los dispositivos implementados en materia alimentaria.

La provincia de Entre Ríos presenta una densidad institucional de intermedia a débil. Sus capacidades institucionales, específicamente su trama de dispositivos de asistencia alimentaria, poseen reglas claras. Las mismas, sin embargo, varían según los contextos políticos y las coyunturas de emergencia que redefinen a las relaciones interinstitucionales, la estructura organizacional, distribución de funciones y personal calificado en los distintos niveles del estado provincial. El grado de coordinación de las intervenciones realizadas en 2020 fue escaso. La información desde el Poder Ejecutivo Nacional llegó de manera sesgada. En la mayoría de los casos, las acciones implementadas y la interrelación entre los dispositivos de las tramas territoriales, con organizaciones y movimientos sociales se objetivaron en redes informales y discrecionales. Igual que en otras provincias, el volumen y los destinos de los recursos puestos en juego para hacer frente a la crisis durante la pandemia presentaron grandes niveles de opacidad, que contrastaron con la retórica estatal y con las capacidades estatales.

Finalmente, la ciudad capital de Misiones presentó una débil densidad institucional, generada por una desarticulación de las políticas y cierta improvisación en la coyuntura de emergencia sanitaria. El discurso gubernamental resaltó la ampliación de las metas cuantitativas de asistencia alimentaria, pero descuidó la calidad e integralidad de la atención, así como su articulación con políticas nacionales. No hubo coordinación de las intervenciones ni monitoreo de resultados. Más allá de la formalidad de las políticas y los programas, las organizaciones sociales para-estatales (afines al gobierno local), participaron discrecional e informalmente en los distintos circuitos de las asistencias. Este proceso fue acompañado de propaganda y de dispositivos de control hacia los sectores populares, los más golpeados por la pandemia y el confinamiento.

## Conclusiones

Los dispositivos subnacionales analizados en este capítulo constituyen miradores de las dificultades del Estado argentino para propiciar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno implicados en la gestión de la política social. Incluso en los casos de institucionalidades más robustas como Córdoba y Santa Fe, primó la lógica de la compensación coyuntural a través de acciones extremadamente focalizadas y de baja calidad en los recursos y montos transferidos (ver Tabla 1).

Las transferencias monetarias brindadas desde el Estado nacional fueron clave para atender la emergencia actuando con una lógica de «incrustación» o «enclave». Es decir, desembarcaron y/o se acoplaron a las tramas de actores sociales y políticos territoriales sin propiciar articulaciones y mediaciones virtuosas para el desarrollo de capacidades estatales, especialmente en el plano de la coordinación y la producción de información en los estamentos gubernamentales provinciales y municipales.

En este escenario, el plan Potenciar Trabajo se volvió central en la reproducción de las organizaciones sociales y la vida de la población vulnerable, transformándose en un dispositivo de estatus ambivalente en lo relativo a las dinámicas participativas que contribuyó a dinamizar. Es decir, si bien, por un lado, apoyó de manera crucial los procesos de trabajo comunitario en los espacios de alimentación barrial (incluso constituyéndose en una suerte de remuneración del trabajo de las personas a cargo del cuidado en las organizaciones y comedores), no alentó formas de participación autónomas o de mayor alcance. Se trató más bien del brazo ejecutor de políticas sociales de factura nacional donde primó una racionalidad inmediateista y de minimización de los costos de gestión.

Por otro lado, la asistencia altamente focalizada y con recursos escasos se mostró muy distante a los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria del PACH y de los programas subnacionales, tanto por el tipo de productos incluidos en los módulos alimentarios como por los bajísimos montos de las transferencias dinerarias, que solo consiguen paliar el hambre y aportar los mínimos calóricos necesarios para la reproducción de la vida.

Finalmente, el análisis de las políticas ESSyP, ha puesto de relieve como en el marco de la llegada desordenada de políticas como Mercados de cercanía y Plan Federal de Ferias, los gobiernos subnacionales ensayaron intervenciones miméticas, de baja escala y descoordinadas, logrando en los casos relativamente exitosos —como el de Entre Ríos o Santa Fe— un impacto positivo en las compras de las familias pero con muy baja sostenibilidad. En efecto, las juris-

dicciones donde existían organizaciones sociales de la ESSYP que ya contaban con recursos provenientes de políticas sociales previas a la pandemia, se logró establecer vínculos directos con dependencias del Estado nacional clave. Pero en los otros casos, los recursos fueron gestionados directamente con el MDSN sin ningún tipo de articulación con el nivel provincial y municipal. No obstante, se destaca el hecho de que integrantes clave de estas organizaciones pasaron a ocupar distintos puestos de gestión a nivel nacional, provincial y local y que esta lógica militante puso en tensión los modos de gestión y administración del aparato estatal marcando la forma de las RIGs.