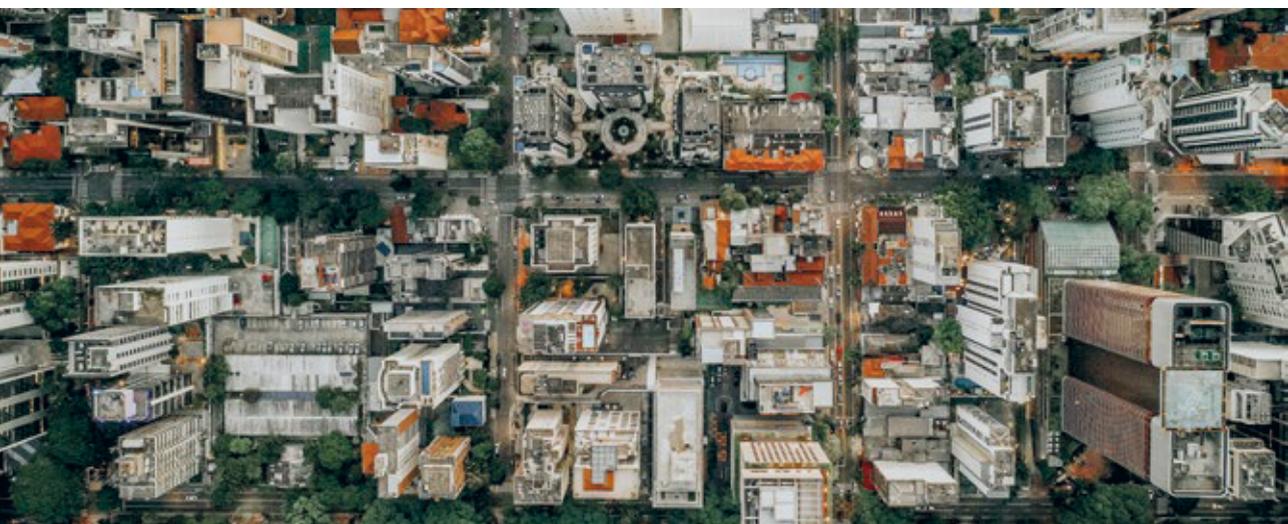




Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

Tomo 2. Territorios, políticas públicas y respuestas ciudadanas en contextos de pandemia por COVID19



María Mercedes Di Virgilio

Directora



Los desafíos de las relaciones
intergubernamentales
en contextos de incertidumbre

Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

Tomo 2. Territorios, políticas públicas y respuestas ciudadanas en contextos de pandemia por COVID19

María Mercedes Di Virgilio

Directora

Ana Ariovich	María Eugenia Marichal
Ana Laura Elorza	María Mercedes Di Virgilio
Ana María Bonet	María Paula Milana
Andrea J. Villagrán	Marina Llao
Andrés Dapuez	Maximiliano Camarda
Daniela Soldano	Mercedes Molina Galarza
Diego Beretta	Mercedes Najman
Emanuel Jurado	Myriam Barone
Ezequiel Orso	Natalia Cosacov
Facundo Cruz	María Pía Pedraza
Gabriel Liceaga,	Rita Maldonado
Gabriel Weidmann	Sebastián Malecki
Germán Rossler	Sofía Marzioni
Joaquín Gorrochategui	Tomás Guevara
Julián Bertranou	Verónica Pérez
Julieta Capdevielle	Victoria Diaz Marengo
Julieta Wallace	Victoria Martínez Espínola
Laura Navallo	Virginia Alonso
Magdalena Chiara	Virginia Monayar
María Agustina Frisch	Walter Brites
María Crojethovic	

ediciones UNL

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**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
www.unl.edu.ar/editorial

Territorios, políticas públicas y respuestas
ciudadanas en contextos de pandemia por
COVID19 / Julián Bertranou ... [et al.] ; coordi-
nación 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, Marzioni, Molina Galarza, Monayar,
Navallo, 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.

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación / 27

María Agustina Frisch y María Mercedes Di Virgilio

La importancia del territorio en el análisis de políticas públicas / 28

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación / 29

 Evolución territorial y geográfica. Divisiones político
 administrativas / 31

Gran Paraná / 36

La población en cifras y las dinámicas demográficas / 41

 Composición demográfica / 43

Impacto de las medidas de aislamiento en la actividad económica / 45

Situación habitacional / 48

Reflexiones finales / 50

Referencias bibliográficas / 56

CAPÍTULO 2.

Las políticas subnacionales orientadas a dar respuesta a la pandemia en la Región Metropolitana de Buenos Aires / 59

Ana Ariovich, Verónica Pérez, Julián Bertranou, Magdalena Chiara, María Crojethovic y María Mercedes Di Virgilio

Introducción / 59

Las políticas de movilidad / 60

Las políticas del ámbito nacional con foco metropolitano / 61

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / 65

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires / 68

Las políticas de los municipios bonaerenses de la RMBA / 70

Las políticas de prevención de contagios masivos / 71

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / 71

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires / 80

Las políticas de vivienda y hábitat / 96

Las políticas de la CABA / 96

Las políticas de la PBA / 105

Las relaciones intergubernamentales y redes de política en la RMBA / 109

Movilidad / 110

Prevención contagios masivos / 112

Vivienda y hábitat / 113

Conclusiones / 115

Referencias bibliográficas / 118

CAPÍTULO 3.

La problemática de la movilidad en los territorios de la RMBA / 121

Verónica Pérez, Mercedes Najman, María Agustina Frisch y Julián Bertranou

Introducción / 121

Los patrones de movilidad en la prepandemia / 125

Heterogeneidad socioterritorial y movilidad en tiempos de pandemia / 128

La movilidad por transporte público / 132

Otros factores de diferenciación: desigualdades territoriales y estratificación de las movilidades / 137

Reflexiones finales / 144

Referencias bibliográficas / 145

CAPÍTULO 4.

Las políticas orientadas a dar respuesta a la pandemia en los niveles subnacionales: Córdoba / 147

Julieta Capdevielle, Natalia Cosacov, Facundo Cruz, Victoria Diaz Marengo, Ana Laura Elorza, Marina Llao, Rita Maldonado, Sebastián Malecki, Virginia Monayar y María Pía Pedraza / 147

Introducción / 147

Políticas para la prevención de contagios masivos / 149

Administración del aislamiento y accionar del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) / 150

Estrategias de vigilancia epidemiológica activa / 155

Medidas para ampliar la capacidad diagnóstica y la infraestructura sanitaria / 160

Políticas de protección social y asistencia alimentaria / 162

Medidas para aliviar la caída del ingreso de los hogares / 163

Medidas para fortalecer la alimentación familiar / 165

Medidas para apoyar a actores de la economía popular en la comercialización / 171

Políticas habitacionales en pandemia / 173

Iniciativas nacionales en el territorio local / 174

Iniciativas provinciales / 179

Iniciativas municipales / 179

Conclusiones / 182

Referencias bibliográficas / 186

CAPÍTULO 5.

Políticas alimentarias y de protección social implementadas en Mendoza durante 2020. Relaciones intergubernamentales y redes de política miradas desde el territorio / 189

Mercedes Molina Galarza, Virginia Alonso, Gabriel Liceaga, Emanuel Jurado y Victoria Martínez Espínola

Introducción / 189

La protección social mirada desde Mendoza / 192

La seguridad alimentaria mirada desde Mendoza / 196

Política alimentaria con transferencia de ingresos a las familias / 197

Prestaciones para comedores y merenderos / 199

Distribución de alimentos a través de organizaciones sociales / 202

Programas alimentarios provinciales / 203

Programas de promoción de la economía social
y las economías locales / 206
Conclusiones / 208
Referencias bibliográficas / 212

CAPÍTULO 6.

Políticas para sostener la vida: las iniciativas de contención alimentaria durante la crisis de la pandemia (Salta, 2020) / 215

Andrea J. Villagrán, Laura Navallo y María Paula Milana

Introducción / 215

Estado, territorialización de las políticas y el sostenimiento
de la vida / 218

Políticas a nivel provincial y municipal. Registros y Perspectivas de
los agentes estatales en Salta / 223

 Municipalidad de Salta / 230

 Municipalidad de Campo Quijano (Departamento Rosario
 de Lerma, área metropolitana) / 233

 Municipalidad de La Caldera (departamento La Caldera) / 235

 Municipalidad de Vaqueros (Depto. La Caldera) / 237

Las políticas de la vida y los cuidados. Miradas desde
el quehacer en los espacios comunitarios / 238

 Los números, los registros y los espacios comunitarios / 239

El entretejido de las políticas para el sostenimiento de la vida / 245

 El abastecimiento y aprovisionamiento / 246

 Gestión, administración y distribución / 248

A modo de cierre / 249

Referencias bibliográficas / 254

CAPÍTULO 7.

Políticas sanitarias y de protección social y asistencia alimentaria en tiempos de COVID19. Aportes para comprender a las relaciones intergubernamentales desde la ciudad de Santa Fe / 255

*Diego Beretta, Ana María Bonet, Joaquín Gorrochategui, María Eugenia
Marichal, Sofía Marzoni, Germán Rossler y Daniela Soldano*

Introducción / 255

La prevención de contagios masivos frente al COVID19
en el contexto del sistema de salud santafesino / 258

 Las medidas provinciales frente al COVID19 / 259

 Las medidas municipales / 264

Las políticas de protección social y asistencia alimentaria
en la ciudad de Santa Fe / 268

Las transferencias monetarias a hogares e instituciones
como estrategia estatal de contención social / 269

El papel de los comedores y merenderos / 272

Políticas vinculadas a la producción y comercialización
de la economía popular / 278

Reflexiones finales / 280

Referencias bibliográficas / 283

CAPÍTULO 8.

Políticas para mitigar los efectos de la crisis por el COVID19 en Posadas, Misiones. Un análisis de la cuestión alimentaria / 285

Myriam Barone y Walter Brites

Introducción / 285

Interfaces Estado–Sociedad: políticas sociales en pandemia / 286

Pandemia y confinamiento en Posadas: efectos diferenciales / 290

Políticas alimentarias en sectores populares / 292

El sistema de cocina centralizada / 295

El programa Hambre Cero / 296

La Tarjeta Alimentar / 297

Programa IFE / 298

La pandemia desde la perspectiva de los sectores populares / 299

Conclusiones / 306

Referencias bibliográficas / 307

CAPÍTULO 9.

Asistencia, reclamos y silencios en las relaciones intergubernamentales y redes de políticas alimentarias y protección social en Entre Ríos durante el ASPO 2020 / 309

Andrés Dapuez, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Gabriel Weidmann

Introducción / 309

El sentido de las anomalías / 312

Crisis en la crisis / 314

Entre Ríos: Pobreza y pobreza alimentaria (indigencia)
en tiempos de pandemia / 317

El alimento como instrumento de política / 319

La producción de silencios en las redes intergubernamentales
durante el ASPO y DISPO / 326

Referencias bibliográficas / 328

CAPÍTULO 10.

Las políticas orientadas a dar respuesta a la pandemia en los niveles subnacionales: hábitat y vivienda, transporte y movilidad, y protección social y asistencia alimentaria en Río Negro y San Carlos de Bariloche / 329

Tomás Guevara y Julieta Wallace

Introducción / 329

Río Negro y San Carlos de Bariloche en contexto / 330

Pandemia y federalismo / 333

Ocupaciones de tierra en ámbitos urbanos / 335

Crisis en el financiamiento del sistema de transporte público urbano / 340

Políticas de sostenimiento del empleo, transferencia de ingresos y asistencia alimentaria / 347

 Asistencia alimentaria / 348

 Transferencia de ingresos / 349

 Sostenimiento del empleo / 350

Conclusiones / 352

Referencias bibliográficas / 354

Sobre las autoras y los autores / 357

Capítulo 6.

Políticas para sostener la vida: las iniciativas de contención alimentaria durante la crisis de la pandemia (Salta, 2020)

Andrea J. Villagrán, Laura Navallo y María Paula Milana

Introducción

Este trabajo presenta los resultados del relevamiento y análisis realizado por el nodo de la Universidad Nacional de Salta en el marco del proyecto PISAC-COVID-19-00021: «La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas».¹

En la Provincia de Salta y al igual que en el resto del país, la declaración de la pandemia y la implementación de un conjunto de medidas estatales para contenerla impactaron de diferentes modos en una multiplicidad de aspectos de la vida social. En este trabajo buscamos aproximarnos a las políticas de contención implementadas durante el año 2020, desde un enfoque que prioriza los ámbitos de la protección social y la asistencia alimentaria en el Área Metropolitana del Valle de Lerma (AMVL). Esta abarca los municipios de Salta, San Lorenzo, Cerrillos, La Merced, Vaqueros, La Caldera, Campo Quijano y Rosario de la Frontera.²

-
- 1 El Nodo Salta está radicado en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta y tiene como investigadora responsable a la Dra. Andrea Villagrán (ICSOH-CONICET-UNSa). El equipo está integrado por Chávez Andrea, Dimarco Luciana, Flores Moreno Nicolás, Milana Paula, Navallo Laura, Sabio Collado Victoria, Sanjuan Romina, Saravia Ariel y Suárez Marta. Este proyecto está financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, Agencia Nacional de Promoción de Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, Argentina y el desarrollo de la investigación cuenta además con el apoyo del Proyecto PUE Territorialidad y poder (ICSOH-CONICET). Los y las integrantes del proyecto colaboraron con la elaboración de este capítulo a través de la realización y desgrabación de entrevistas y de la sistematización de diversa información.
 - 2 Esto incluye el aglomerado Gran Salta, un espacio geográfico de más de 500 000 habitantes. En otro lugar realizamos una caracterización social y laboral del AMVL. Ver Villagrán *et al.* (2022), en <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/caracterizacion-social-y-laboral-area-metropolitana-del-valle-de-lerma-salta/>

En pos de dar cuenta de las acciones y modos en que se buscó contener los efectos adversos en los sectores más expuestos a la crisis, reconstruimos las iniciativas de las administraciones estatales en las formas de dar respuestas a la pandemia en aquellos ámbitos, destinados a la población definida como «vulnerable», sin perder de vista los itinerarios de las organizaciones sociales en sus demandas y gestiones hacia los diferentes niveles político–institucionales (nacional, provincial y municipal). La propuesta consiste en mostrar cómo se entran políticas estatales con políticas colectivas de sostenimiento de la vida, siendo estas últimas las que surgieron como respuestas de autogestión anclada a territorios específicos y a las modalidades de administración localizada. En otras palabras, nos interesa no solo dar cuenta de estas políticas públicas en los diferentes niveles, sino también de las maneras en que éstas se imbrican con un conjunto heterogéneo de iniciativas no estatales abocadas a resolver la reproducción de la vida desde modalidades territorializadas. La mirada de las políticas colectivas nos permite enfocar en la trama de actores interrelacionados que impulsaron un conjunto de acciones dirigidas a resolver necesidades, contener situaciones límite, sostener y preservar la vida de sectores en situación de suma fragilidad y precariedad durante los momentos más agudos de la crisis, a lo largo de 2020.

En esta dirección, consideramos que las aristas implicadas en la producción de las políticas que sostuvieron la vida en aquellos momentos pueden ser analizadas desde un abordaje de los llamados «espacios sociocomunitarios»³ y sus servicios prestados, las prestaciones alimentarias a las que accedieron así como su rol en las iniciativas asociadas a la protección social. Por un lado, la indagación sobre el funcionamiento de las áreas de desarrollo social en sus distintos niveles institucionales nos permite relevar cuál ha sido la respuesta estatal. Por otro lado, la reconstrucción de los itinerarios de provisión de alimentos permite considerar las rutinas de los espacios sociocomunitarios así como las dinámicas organizativas que ponen en juego circuitos, redes y mecanismos diversos a través de los cuales el abastecimiento de recursos es posible. Ello supone tanto la negociación como la confrontación con las agencias estatales y también la creación de redes de colaboración y articulación con actores privados, como comerciantes u organizaciones no gubernamen-

3 Como categoría estatal, los espacios comunitarios refieren a «comedores comunitarios» y «merenderos comunitarios», tratándose de espacios físicos que ofrecen asistencia alimentaria gratuita (incluyendo viandas) a personas en situación de vulnerabilidad social, en el primer caso durante tres días a la semana al menos con una comida principal; mientras que en el segundo caso se concentra en la elaboración de alimentos para el desayuno, merienda o copa de leche.

tales, que funcionan como donantes de alimentos. Estos atributos confieren singularidad y densidad a la trama que se conforma entre políticas públicas e iniciativas autogestivas, tornando especialmente significativo su análisis.

En cuanto a las estrategias metodológicas, recurrimos a información obtenida a través de conversaciones y entrevistas con diferentes actores del campo de las políticas: funcionarios del gobierno provincial y de distintos municipios del área metropolitana de Salta (Capital, Vaqueros, La Caldera y Campo Quijano), generalmente pertenecientes al área de Desarrollo Social. De la misma forma, retomamos entrevistas con referentes e integrantes de organizaciones sociales con distinta filiación partidaria (Movimiento Evita, Movimiento La Dignidad Confluencia, Polo Obrero/Partido Obrero, Agrupación Seamos Libres), organizaciones con trabajo territorial definidas como no partidarias (RED Comunitaria Zona Norte), y asociaciones formales con personería jurídica (Asociación Manos/Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Social y Artístico). El análisis también incluye un conjunto de fuentes documentales producidas por las agencias gubernamentales, en ese marco se reflexiona en torno a la producción de datos y registros estatales.

En el primer apartado presentamos una síntesis del punto de partida teórico y de los lineamientos que orientan el análisis. En el segundo apartado avanzamos en la descripción y problematización de un conjunto de políticas gubernamentales significativas impulsadas desde las agencias estatales en sus distintos niveles —nacional, provincial y municipal— implementadas en pos de contener la crisis en Salta durante 2020. En el tercer apartado presentamos un recorte de experiencias abordadas a través de un enfoque etnográfico, poniendo el foco sobre las acciones, espacios y agentes involucrados en la dimensión e itinerario práctico de las políticas en su dimensión colectiva: las rutinas desarrolladas por las organizaciones sociales en su efectivización, el espacio de los comedores y merenderos comunitarios y las personas que estuvieron al frente de estos, las tareas que realizaron y cómo se organizaron y distribuyeron las mismas. Pretendemos a través de estas descripciones reconstruir la articulación entre organizaciones sociales, referentes barriales, agencias gubernamentales y funcionarios de gobierno.

Estado, territorialización de las políticas y el sostenimiento de la vida

Retomando los lineamientos conceptuales del Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto PISAC–COVID–19 (Bertranou *et al.*, 2021),⁴ la propuesta consiste en indagar el despliegue de políticas como resultado de «relaciones intergubernamentales» (en adelante RIGS): interacciones o actividades entre entidades u organismos que pueden ser enfocadas en diferentes niveles político–institucionales (nacional, provincial, municipal). A su vez, consideramos que las políticas públicas (en adelante PP) construyen los escenarios en que los actores desarrollan sus estrategias. Desde esta perspectiva, PP y RIGS se construyen recíprocamente, teniendo estas últimas una serie de instrumentos para canalizar sus acciones: relaciones fiscales, subvenciones, regulaciones, estructuras de toma de decisión, fuerzas políticas, acciones burocráticas. Específicamente, las PP pueden ser analizadas mediante (1) sus «dispositivos», es decir, mecanismos combinables para asistir, contener, y promover en respuesta a una crisis, materializados en planes, programas, y leyes; y (2) sus «instrumentos», los cuales son movilizados por los dispositivos a la hora de implementarse, tratándose de instrumentos genéricos que pueden ser utilizados para el mismo o diferentes campos de problemas. El desafío radica en desplazar la unidad de análisis de los dispositivos hacia los instrumentos, buscando identificar cómo estos se movilizan por parte de diferentes dispositivos en una acción conjunta de aplicación de políticas. De esta manera, «la idea es “hacer hablar” a los actores sobre las regulaciones, incentivos e información que “viajan” en sus instrumentos» (Bertranou *et al.*, 2021, p.9). Esta aproximación a los instrumentos de la política, además de indagar en la forma en que ésta es coordinada, permite dar cuenta tanto de cómo se interviene sobre las condiciones de vida de las poblaciones, así como analizar las maneras en que las políticas, inicialmente formuladas en el ámbito de agencias gubernamentales, se implementan, al tiempo que se modifican, en los territorios.

Por su parte, el nodo Salta se ha esforzado por recomponer los tres niveles político–institucionales en el despliegue de ciertas políticas de contención o protección social y alimentaria durante la crisis provocada por la pandemia (2020) desde una perspectiva territorial y en distintas «escalas» (barriales,

4 Bertranou, J.; Brites, W.; Capdevielle, J.; Chiara, M.; Di Virgilio, M. M.; Guevara, T.; Molina, M. M.; Pérez, V.; Rodríguez, M. C.; Soldano, D. & Villagrán, A. (2021). Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19. Documento de Trabajo nro. 1: Proyecto PISAC–COVID19–00021: «La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis

locales, regionales). Es decir, partiendo de un abordaje que tensiona las características de un campo de políticas con las problemáticas asociadas a un espacio social determinado e históricamente producido. Esta mirada requiere llevar a primer plano las coordenadas espaciales y temporales en los procesos de construcción de políticas, considerando momentos, contextos y actores situados que no solo son quienes diseñan las PP sino que participan en su implementación (Di Virgilio y Rodríguez, 2011, en Bertranou *et al.*, 2021, p.22).

Según esta mirada, las organizaciones y movimientos sociales adquieren un papel clave, entendiendo que la relación de diversos actores con las PP puede ser abordada teniendo cuenta la dinámica y *campo transaccional* del Estado y a las tramas situadas de interrelaciones y prácticas sociales, lo cual lleva a pensar en una estatalidad situada y territorializada (Grimberg, 1997).⁵ Ello implica interrogarse por las formas y configuraciones locales producidas a partir de la articulación entre conflicto y negociación, entre gestión y gobierno, entre demandas sociales y las respuestas a estas (Manzano, 2009).

Esta consideración de las interrelaciones, niveles y escalas nos lleva a las denominadas «redes de políticas» (Bertranou *et al.*, 2021, p.17), definidas como un grupo de actores colectivos (organizaciones públicas, sociales, y privadas) cuyas relaciones relativamente sostenidas les permiten dirigir, coordinar o controlar recursos materiales e inmateriales en un ámbito de política pública (para su diseño o implementación concreta). Se trata de configuraciones que concentran un conjunto de relaciones formales e informales entre quienes participan de estas acciones, bajo un interés común.

De acuerdo a estos lineamientos, es posible abordar las prácticas de un conjunto amplio de agentes sociales (movimientos sociales, referentes locales, funcionarios públicos, entre otros) a los fines de explicar las acciones que devienen políticas para contener la crisis y sostener la vida. Consideramos que en esa articulación se producen y hacen *políticas*.

Ahora bien, ¿a qué nos referimos con políticas de sostenimiento de la vida? Siguiendo a Didier Fassin (2018) las «políticas de la vida» evidencian una relevante contradicción. Por un lado, involucran el hecho de que el vivir se asume como objeto de sacralización, donde se reconoce a la vida como un bien supremo, de acuerdo a lo que el autor denomina «biogitimidad» (2018,

desatada por la pandemia COVID19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas». ANPCyT. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>

5 Grimberg (1997) desarrolla la noción de campo transaccional, configurado por las simultáneas concesiones estatales a las demandas de las organizaciones de desocupados y las sujeciones de éstas a los requerimientos de las políticas públicas (Grimberg, Fernández Álvarez y Carvalho Rosa, 2009).

p. 18). Por otro, el valor diferente que se otorga a cada vida y se marca en términos cualitativos —a partir de las condiciones de existencia— y cuantitativos, relativos a la duración de estas vidas. Esta desigualdad se materializa en los cuerpos y configura las experiencias cotidianas, siempre atravesadas por la moral que opera en nombre de evaluaciones abstractas y sagradas de la vida, justificando, juzgando, separando, clasificando: produciendo vidas y muertes (Fernández Álvarez, 2018). El análisis enfocado en las políticas de la vida, defiende Fassin, no solo debe dar cuenta de estas lógicas de muerte o desaparición social y física sino también de la «ética de supervivencia» ejercida por quienes se encuentran amenazados por esas muertes. Como plantea Virginia Manzano (2020), es importante dar cuenta de esa «ética cotidiana» que hace irrumpir lo cotidiano para reclamar colectivamente y enmarcar aspiraciones como los derechos (2020, 18).

En esta dirección, nos resulta útil lo que Antonio Carlos de Souza Lima y Joao Macedo e Castro definen específicamente como políticas (gubernamentales), en tanto involucran al mismo tiempo Estado y organizaciones:

Planes, acciones y tecnologías de gobierno formuladas no solo desde organizaciones administrativas de Estados nacionales, sino también a partir de diferentes modalidades de organizaciones que están fuera de ese ámbito, pero que ejercen funciones de gobierno. Esto implica que la identificación de problemas sociales y las formulaciones de planes de acción gubernamentales se dan concretamente en múltiples escalas espaciales, con temporalidades variables, en el entrecruzamiento de amplios espacios de disputa, muchas veces desconectados entre sí en apariencia, aunque su implementación más directa pueda estar circunscripta a un espacio más restringido, y la evaluación de sus resultados ni siquiera llegue a ocurrir. (Souza Lima y Macedo e Castro, 2015, p. 35. La traducción nos pertenece).

La política entendida en estos términos supone comprender que las mismas se realizan por una multiplicidad de agentes sociales, en un escenario donde se articulan distintos ámbitos de administración estatal que también involucran organizaciones no gubernamentales. De esa manera el Estado se hace en cada una de esas escalas, tornándose difusos los límites sobre lo que puede señalarse como propiamente estatal o lo que puede reconocerse como dentro o fuera del Estado. Sin embargo, esas prácticas políticas realizadas por una diversidad amplia de agentes sociales producen *efectos de Estado* (Trouillot, 2001; Steinmetz, 1999).

Como estrategia de análisis, Michel–Rolph Trouillot (2001) sugiere apuntar a los *efectos* que el Estado produce y de esa manera asirlo en esa fluidez que

escapa a las instituciones gubernamentales y nacionales. Uno de esos es el *efecto de legibilidad*, vinculado a «la producción tanto de un lenguaje como de un saber para el gobierno y herramientas empíricas que clasifiquen y regulen colectividades» (2001:151).⁶

Este lineamiento nos permite discutir la doble dimensión que opera entre agentes sociales que en determinadas instancias resultan destinatarios de políticas públicas —porque constituyen el potencial sujeto o público de éstas— y posteriormente se tornan productores o hacedores de políticas. Las personas que se inscriben como destinatarios de cierta política, con el paso del tiempo y por la sucesiva participación en diversos programas sociales, se van convirtiendo en conocedores, «expertos» de las mismas, capaces de instrumentar y producir sus registros. Esta habilidad les permite «demandar» al Estado en sus propios términos, porque han incorporado el lenguaje, las herramientas y la lógica de la administración pública se les vuelve inteligible y su conocimiento, y tales destrezas, devienen condiciones fundamentales para la materialización de las políticas. El gesto repetitivo de accionar y dirigir políticas a un segmento social «dice» respecto al carácter performativo de las políticas públicas y del propio hacer del Estado. Pero también, esa dinámica refiere a las maneras en que diversos agentes hacen política.

Por su parte, los estudios en clave de antropología política que se ocuparon de distintas experiencias en la Argentina reciente y los efectos de las reestructuraciones neoliberales en relación con movimientos y organizaciones de desocupados y los procesos de autogestión colectiva del trabajo y la producción; enfatizan el rol que desempeñan los recursos estatales⁷ en la producción de *políticas colectivas* (en términos de Fernández Álvarez, 2016) o *políticas en movimiento* (Manzano, 2009 y 2013) en tanto se hacen en el día a día y que, lejos de presentar contornos fijos, configuran más bien un horizonte de futuro impregnado de conflicto, negociación y tensión (Fernández Álvarez, 2016). Además, destacan que las operaciones de identificación, cuantificación,

6 Al respecto, en las discusiones ya ampliamente recorridas en torno a la formación del Estado moderno, se ha reconocido el registro y clasificación de la población como operaciones inherentes a una racionalidad de gobierno, y a la cuantificación, el cálculo y la administración como sus instrumentos. Desde una perspectiva preocupada en el gobierno de las poblaciones se ha señalado que ciertos saberes expertos desempeñan un lugar clave, así como ciertas disciplinas —estadística y demografía— constituyen indiscutibles disciplinas de Estado. A modo de ejemplo, la noción acuñada por Foucault (2007) como «biopolítica» busca dar cuenta de la administración de la población y al gobierno como una acción que opera en el comportamiento de los individuos.

7 En sus formulaciones técnicas: planes de desempleo, programas productivos, subsidios, entre otros.

registro, gestión, administración y distribución, atribuidas al ámbito específico de las instituciones estatales, donde saberes expertos y técnicas de gobierno se imbrican, se convierten en el acervo de habilidades y conocimientos para hacer política por parte de las organizaciones sociales en los espacios sociocomunitarios. Estas modulaciones producen un solapamiento de bordes porosos, permeables que vuelven improductivo suponer a priori los límites entre lo que quedaría comprendido como propiamente estatal.

La noción de política colectiva permite abordar procesos de transformación de políticas públicas y prácticas colectivas reapropiadas en un campo de fuerza, ya no tanto desde la óptica del gobierno de las poblaciones sino indagando en prácticas que se vinculan a la reproducción de la vida y que evidencian un manejo distintivo de los territorios y la vida en común. Desde esta perspectiva es posible dar cuenta cómo se asignan, de manera diferencial, valores a la vida desde las prácticas colectivas de «fundar la política», que además involucran relaciones afectivas y éticas que van configurando formas singulares de subjetividad, en barrios o localidades específicas (Manzano, 2020:13–14). En esta dirección, si el biopoder (Fassin, 2018) se manifiesta en formas no tanto de normativización sino como diferenciación, ya sea por la desigualdad social o por las formas diferenciadas de subjetivación según las jerarquías sociales; entonces las políticas públicas (de protección social, alimentarias, trabajo, bienestar, vivienda, tierra, educación, justicia, etc.) tienen consecuencias directas sobre la vida individual y colectiva. Las luchas por el acceso a derechos, desde este enfoque, pueden ser vistas formando «parte de una política fundada en la vida» que se enfrenta a las modalidades de administración de las vidas, en términos cualitativos y cuantitativos (Manzano, 2020:16–17). Estas políticas fundadas en la vida se ven materializadas en el diverso y complejo repertorio de prácticas que se impulsaron y desarrollaron desde el ámbito de los espacios socio comunitarios durante la pandemia por COVID19, donde evitar las muertes por contagio del virus y asegurar el acceso a lo elemental estuvieron en el centro del trabajo social y colectivo de cuidados que se desplegó.

Políticas a nivel provincial y municipal.⁸ Registros y Perspectivas de los agentes estatales en Salta

Ahora bien, vistas desde el ángulo de las políticas estatales, la urgencia de tomar medidas en un contexto inédito como el del ASPO, así como la agudización de un conjunto de dificultades fiscales y de límites del propio sistema de protección social y de seguridad alimentaria en el país se sumaron a que las gestiones en los tres niveles político–institucionales recién iniciaban y debieron adaptar sus organigramas y agendas para priorizar estrategias de contención y asistencia. A nivel provincial y municipal, la preocupación por realizar diagnósticos y registros sobre la situación en la que se encontraban los sectores populares o más vulnerables repercutió en la generación de cartografías de intervención diferenciadas, con acciones de emergencia singulares.

De acuerdo a quien fuera ministra del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia entre fines de 2019 y fines de 2021, Verónica Figueroa, si bien el objetivo del ministerio y sus cuatro secretarías⁹ era «atender a la población que se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad, eso en lo que respecta a la asistencia (...) como de la emergencia» también implicaba avanzar en una «propuesta de desarrollo, de salir de la situación de pobreza, de generar capacidad instalada y de ir promoviendo un modelo que implique capacidad de trabajo» (VF, entrevista, mayo de 2021). Para avanzar en ese modelo de desarrollo se había diseñado la Secretaría de Fortalecimiento Sociocomunitario:

Un área específica donde nosotros hagamos promoción de derechos (...) acciones que tiendan al desarrollo, en cada una de las áreas y en cada una de esas instancias, ¿no?, de lo pequeño, de lo local a lo mayor, a lo grande, ¿no?, a lo regional (...) Lo que nosotros queremos es acompañar un crecimiento socioeconómico con triple impacto (...) Tiene que ver con el ambiente, tiene que ver con lo económico y tiene que ver con lo social (...) Pasa que de alguna manera la pandemia nos obligó a generar ... digamos, a ocuparnos más de la asistencia inmediata y crítica, porque la pandemia trajo tanta restricción en la economía que generó más pobreza, generó muchas más problemáticas sociales. (VF, entrevista de mayo de 2021. Énfasis nuestro)

8 En otro capítulo nos concentramos en las políticas de protección social y alimentarias durante la pandemia de COVID19 en todo el país y a nivel subnacional. Ver Soldano 2023 *et al.*, Cap 5, Tomo 1.

9 Estas secretarías son las de Primera Infancia, Niñez y Familia; Fortalecimiento Socio Comunitario; Políticas Sociales; Asuntos Indígenas. Por su parte, la Secretaría de Políticas Sociales contiene planes y programas de alimentación, además de algunas áreas específicas.

La Secretaría de Fortalecimiento Sociocomunitario fue un ejemplo claro de cómo en el marco de la pandemia se tejió una compleja trama de RIGS, conllevando la articulación con agentes externos e internos al ministerio, fundamentalmente a partir de las llamadas «mesas regionales» en diálogo con los municipios:

Desde Fortalecimiento se trabajó todo el tiempo de pandemia con mesas regionales. ¿Qué se hizo? se hicieron regiones y por regiones se trabajaban con los municipios. ¿Nosotros que buscábamos? de realmente darle la competencia a las áreas sociales de cada municipio para que hagan la gestión correctamente en materia de alimentación, de programas alimentarios, la bajada, el control, la supervisión, potenciar cualquier programa que venga de Nación, potenciarlo a través de los municipios. (VF, entrevista de mayo de 2021).

Otro tipo de articulaciones fueron las realizadas con las organizaciones de la llamada sociedad civil, diferenciando entre entes abocados al área de niñez o adultos mayores (con las que trabajan de manera directa) a los cuales se les otorgó subsidios en tanto cogestoras de dispositivos como Centros de Primera Infancia (CPI) y hogares o albergues; del resto de organizaciones de la sociedad civil o sociales, con las cuales se buscó potenciar su autonomía desde una «articulación permanente» a través de mesas de trabajo.¹⁰ Esta capacidad de articulación «por necesidad» es considerada uno de los principales aprendizajes en el contexto de aislamiento, como lo ejemplifica la creación de los Comités Operativos de Emergencia (COE) locales y el rol de los funcionarios provinciales como facilitadores.

Por la necesidad nosotros logramos los COE, y los COE abrieron como una puerta inmensa (...) personas y actores sociales que nunca se hubieran imaginado articular, articularon todo el tiempo de la pandemia (...) Teníamos que usar lo que era local para no trasladarnos tanto (...) Nos hemos convertido en unos grandes articuladores». (VF, entrevista de mayo de 2021)

10 Un ejemplo fue la Mesa del Agua. En función del modelo de autonomía que propone el ministerio, se busca propiciar redes de estas organizaciones «de base» con organismos internacionales como la Unión Europea (UE) o la Organización de Naciones Unidas (ONU). Esto también incluye articulaciones con entes estatales, como el Ministerio Público, de Salud, entre otros, lo que implica identificar previamente las problemáticas y sumar a los agentes estatales como «actores esenciales» (VF, entrevista de mayo de 2021).

En lo relativo a políticas de protección social y alimentaria, las diversas medidas estuvieron enmarcadas en la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Salta, cuyos programas se encuentran descentralizados desde 2010 y a lo cual se suma el hecho de que desde 2018 dejó de existir un dispositivo fundamental para su funcionamiento, la Cooperadora Asistencial. En lo inmediato, se apoyó la continuidad del despliegue del Plan Nacional de Argentina contra el Hambre (PACH),¹¹ buscando adaptar sus lineamientos a las características de cada territorio. Esto implicó tres cuestiones.

En primer lugar, la relevancia otorgada al plan (que llegó en 2020 a 77 000 familias de manera directa, según la ministra VF) como forma de incentivar a «comer en casa» de manera nutritiva y saludable desplazó la prioridad que podría haberse dado a comedores y merenderos como política estrictamente provincial, reconociendo que, si bien estos dispositivos se encontraban en una «situación crítica», se sostuvo una asistencia similar a la gestión anterior, aumentando levemente: de 450 merenderos a 476, y de 29 comedores a 31. Estos espacios fueron cubiertos por el programa provincial de Comedores Infantiles, el cual se implementa desde 2010 a través de los gobiernos municipales y sus secretarías de desarrollo y/o acción social, funcionando como resortes de distribución de recursos hacia los espacios sociocomunitarios.¹² Involucra a los distintos niveles de gobierno y a los responsables de comedores comunitarios formalizados en un registro creado a tales fines.

Directamente se hace la transferencia de provincia a municipio, y el municipio, en el caso de Capital, a los referentes de los comedores infantiles y en el caso de San Lorenzo y Rosario de Lerma el municipio se encarga de comprar los insumos y entrega a los responsables de los comedores. Por supuesto, después ellos hacen las rendiciones correspondientes al Área de Rendiciones del Ministerio de Desarrollo Social» (SF, Subsecretaría de Políticas Alimentarias, entrevista, 2021)

11 El PACH fue creado en enero de 2020 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, dependiente de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social.

12 La cobertura alcanza a 30 comedores: 24 en Salta capital, 2 en San Lorenzo, 3 en Rosario de Lerma, y 1 en la localidad de Metán. Su población destinataria son las infancias (2–5 años) en situación de vulnerabilidad social. En la actualidad se trata de 3460 niños/as que asisten a los comedores. La asignación durante 2020 fue de \$ 50 por día por niño/a, por 20 días hábiles de cada mes, y el presupuesto ejecutado fue de \$ 2 076 000,00 (Informe de gestión de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Salta, 2020).

En este sentido, si bien se lleva un registro de los comedores y merenderos, también consideran si reciben aportes de otros financiamientos como del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además del seguimiento que se les hace del Centro de Referencia cuando se trata de programas nacionales; siendo su alcance limitado aunque sostenido a partir de una red que va más allá del ministerio provincial:

En términos de inversión, [el PACH] supera ampliamente todo lo que la provincia pueda llegar a hacer en materia de merendero, inclusive desde el punto de vista de calidad nutricional. Un merendero no tiene un aporte nutricional importante, sino que es una cuestión más de contención social (...) Hemos trabajado con ellos [los comedores] la autonomía, ¿en qué sentido?, los hemos ayudado a gestionar las excepciones para la luz, el gas (...) Les damos un aporte mensual por niño (...) hemos gestionado poder trabajar con ellos las huertas en cada uno de esos comedores y los roperitos solidarios (...) les llevamos ropa de decomiso, le enseñamos a administrar ese recurso, hemos hecho alianza, por ejemplo, con Banco Macro, para (...) que puedan administrar correctamente. (VF, entrevista de mayo de 2021)

Cabe mencionar que este dispositivo está vinculado con otro, el Programa *Comer en Familia*, que desde el año 2014 ha buscado acompañar la progresiva disminución de los comedores y merenderos y adhesión de los municipios para que les brindaran el recurso financiero a los tutores y así los niños pudieran almorzar en sus hogares.¹³

En segundo lugar, las condiciones de funcionamiento de la Tarjeta Alimentar (requerimiento de conectividad) conllevan la falta de acceso al plan nacional por parte de un gran número de familias en la provincia. Así, se precisaba recurrir a otros dispositivos para lograr la aplicación de esta política federal, articulando con el nivel nacional para cubrir la extensión de kilómetros a recorrer para hacer entrega de dicha tarjeta y garantizar su uso, colaborando en la construcción de la base de datos nacional y nominal que debe actualizarse

13 Pertenece al ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y tiene una importante extensión y cobertura, alcanzando a 29 municipios. Está dirigido a la compra de mercaderías y se implementa con la modalidad de transferencia dineraria (cuando los municipios tienen problemas de conectividad) o tarjeta magnética, por un monto de \$ 300 por mes para cada niño/a, entre 2 y 6 años, a través de sus tutores. Este monto no fue actualizado desde 2018. En 2020 brindó cobertura a 2817 niños/as con un presupuesto ejecutado de \$ 8 469 000,00.

cada seis meses, con altas y bajas en la prestación y con diagnósticos sobre los gastos relativos a la tarjeta.

En acuerdo con Nación, que largó su gran master plan de Tarjeta Alimentar (...) Eso implica conectividad y también implica generar todo un sistema porque las personas no tienen la posibilidad de ir a comprar a un negocio porque no existe un negocio (...) Entonces era «bueno, pero acá qué hacemos», bueno, creamos el programa Focalizados (...) nos dan fondos para que compremos módulos alimentarios de 27 alimentos [secos y enlatados] y se entregan con el mismo criterio de la tarjeta Alimentar. Nosotros lo ampliamos y lo hicimos extenso a adultos mayores. Lo hicimos también extenso a familias vulnerables que tuvieran niños por fuera de 7 años. (VF, entrevista de mayo de 2021)

De esta manera, con el *Plan Focalizados* se buscó cubrir con la entrega periódica de módulos (cada 45 días) la seguridad alimentaria de familias pertenecientes a toda «comunidad rural que no tenga acceso a una tarjeta» aunque priorizando como población destinataria principal las comunidades indígenas y «criollos solamente en el caso de una gran vulnerabilidad rural» (CC/VF, entrevistas de mayo de 2021).¹⁴ En estos casos también se contemplaba la entrega del monto relativo a la AUH y otras prestaciones con efectivo en mano. A medida que se extiende el acceso al programa nacional, se deja de entregar el módulo.

Si bien no forma parte del recorte territorial de nuestro abordaje, cabe hacer una referencia a este tipo de estrategias de intervención en la región del Chaco salteño —donde se concentra la mayor cantidad y diversidad de grupos indígenas de la provincia y los mayores índices de desnutrición y muertes por hambre— que han buscado responder a sucesivas situaciones de emergencia sanitaria y nutricional, entre un conjunto más amplio de problemas sociales. Durante la pandemia, la efectiva llegada del Focalizados a los grupos en situación de vulnerabilidad se asentó sobre la posibilidad de capitalizar vínculos sociales y redes locales de trabajo comunitario que tuvieron como mediadores claves a los referentes de las organizaciones sociales (políticas e indígenas), tanto en la formulación de las demandas como en la distribución de los recursos estatales.¹⁵

14 El 30 % del volumen de las entregas de módulos alimentarios se concentró en pueblos originarios: sobre un total provincial de 70 mil, estos representaron 21 mil. La erogación presupuestaria fue de \$ 524 600 000.

15 El antecedente inmediato a la pandemia fue la declaración de la Emergencia Alimentaria en todo el territorio provincial por 120 días en 2019, en cuyo marco se creó el Programa Alimentario Salteño.

En tercer lugar y retomando las políticas provinciales en el rubro alimentario, otro efecto derivado de las articulaciones con el nivel nacional para la aplicación del PACH se dio en el Plan Provincial de Abordaje de las Políticas Alimentarias y su Tarjeta Social / Tarjeta social (AIPAS), cuyo beneficio monetario fue reconvertido, pasando de recibir aportes del Ministerio Desarrollo Social de la Nación (30 %) a ser financiado en su totalidad con fondos provinciales.¹⁶ Dado que esta tarjeta se otorga luego de una revisión de bases de datos pertenecientes a ANSES y la constatación por parte de Nación de que los niños y niñas se encuentren en situación de vulnerabilidad (cobrando AUH y sin que sus padres tengan otro tipo de beneficios previsionales), a nivel provincial se considera que el Plan AIPAS ya no es necesario si ya se ha logrado el acceso al plan nacional. De acuerdo a la subsecretaría de Políticas Alimentarias de la provincia:

Al implementarse la Tarjeta Alimentar en enero de 2020, Nación deja de aportar ese 30 % y queda solamente con el financiamiento provincial. ¿Y por qué deja de aportar Nación? porque destina ese monto de dinero a la Tarjeta Alimentar (...) Nosotros tenemos (...) un sistema propio que se llama sistema SOFIA (...) y estuvimos haciendo un análisis y con la nueva propuesta quedarían 3800 prácticamente. ¿Por qué? porque la mayoría ya tiene el beneficio de la Tarjeta Alimentar y otros beneficios (...) antes del periodo de pandemia la población era de 89 000 y se han ido haciendo filtros, justamente, siempre se hace un cruce de datos cada 3 meses con el sistema SINTYS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social), y ahí se van dando de baja aquellas personas que han podido revertir su situación inicial que dio origen a la inclusión en este programa (...) algunos titulares han cambiado su realidad laboral, han podido acceder a un trabajo, entonces, bueno, nos queda prácticamente esa población (...) Entonces también... como era un monto tan pequeño, tan reducido, nos interesaba más que tengan otro tipo de beneficios que realmente impacten en su economía familiar. (SF, entrevista).

16 Esta política se creó en 2018 y unificó los anteriores programas NutriVida, Tarjeta Social y Focalizado B; se instrumenta mediante una transferencia mensual de \$ 3200 en una tarjeta magnética única. La población destinataria es el sector comprendido entre 40 y 65 años, en situación de vulnerabilidad. Se trata de la política con mayor cobertura dado que alcanza los 60 municipios del territorio provincial. En 2020 tuvo un promedio de 53 137 familias destinatarias (de 81 907 en enero a 31 044 en noviembre), con una ejecución presupuestaria de \$ 178 775 620 (Informe de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias de la Provincia de Salta, 2020).

Otro programa que debió ser modificado y adaptado a las condiciones socio-sanitarias fue el *Plan Provincial Nutricional y de Protección Integral del Escolar*.¹⁷ Si bien en su formulación este plan preveía como modalidad de intervención la asignación de un monto de dinero diario por niño/a que asiste a los comedores escolares, durante 2020 este programa asumió como estrategia la entrega de módulos alimentarios a las familias, empleando para ello a las instituciones escolares y los agentes institucionales como mediadores en la distribución. Durante 2020 este plan cubrió a 191 escuelas en toda la provincia de Salta, con un monto de \$ 102 004 020.¹⁸ Así, en términos generales, los funcionarios consideran que durante la pandemia los comedores.

Nunca interrumpieron la provisión de alimentos. Sí hubo un cambio en la modalidad de entrega de los alimentos, a partir de ahí se utilizaron las viandas [de alimento ya elaborado] en algunos comedores que no podían cocinar porque muchas veces sus referentes eran adultos mayores, sí entregaban mercadería. (SF, entrevista)

Finalmente, cabe hacer mención a otra iniciativa de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, que se sustenta con financiamiento propio y se implementa de modo descentralizado con la intervención de 60 municipios de Salta. Se trata del programa Pan Casero y su objetivo es mejorar la situación socioeconómica de las familias brindando alternativas de autoabastecimiento mediante capacitaciones de tipo individual y/o grupal. El instrumento de implementación es la transferencia dineraria a los gobiernos municipales, que a través de sus áreas o secretarías de acción social o desarrollo social tienen a cargo la compra y distribución de harina a los grupos conformados para la elaboración de panificados. Durante 2020 se ejecutó un monto total de \$ 23 696 364, distribuido en asignaciones mensuales de \$ 1 974 697, las cuales han dependido de las solicitudes de los municipios en relación con las problemáticas sociales a abordar (violencia de género y cuestiones de salud principalmente), y de sus posteriores informes y rendiciones sobre el alcance del programa y las estrategias empleadas.

17 Este busca articular capacidades y resortes institucionales diversos. Se implementa a través del Ministerio de Educación de Salta en el marco del convenio suscripto entre la Provincia de Salta y la Nación por Decreto 3023/10 para la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, relativo al componente de Funcionamiento de Comedores Escolares.

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

A su vez esa distribución determina un tipo de población que generalmente son mujeres, hay también hombres, que estén atravesado una situación económica difícil... se les entrega esa harina para que ellos elaboren pan para consumo (...). La idea es que los municipios, de acuerdo a la problemática que estén atravesando las mujeres o los hombres, conformen grupos para que además de recibir este insumo se aborden los diferentes problemas que los están afectando (...) es el único programa que no tenemos un padrón definido porque la rendición social se hace en otra área del ministerio que es la Dirección General de Rendiciones Sociales y Financiera, depende de la Coordinación Financiera del ministerio. (SF, entrevista).

Advirtiendo que estos programas provinciales en su mayoría se conformaron por modalidades de asistencia alimentaria que reproducen prácticas preexistentes y otorgan montos desactualizados e insuficientes, estos pueden ser diferenciados según se implementen mediante transferencia dineraria a una cuenta bancaria o a través de la acreditación en una tarjeta magnética única, ya sea a jefes de familia o a referentes socio comunitarios; o implican la provisión de módulos alimentarios a la población objeto de cada programa. En el primer grupo (Comedores Infantiles, Comer en Familia y el Plan de Abordaje integral de políticas alimentarias –Tarjeta social Aipas), el uso de la transferencia bancaria y de la tarjeta magnética fueron instrumentos orientados a evitar el contacto y vínculo interpersonal y con ello la propagación del virus. Dentro de este primer grupo, otro tipo de asistencia alimentaria se vehiculizó a través de redes intergubernamentales multiescalares donde la transferencia de dinero tenía como mediadores a los municipios y como destinatarios a los referentes de espacios sociocomunitarios. En el segundo grupo (el Plan Nutricional, la Protección Integral Escolar y Focalizados) se continuó con la distribución de módulos alimentarios y su entrega directa a las familias.

Municipalidad de Salta

En términos de protección social, la municipalidad de Salta se abocó a iniciativas tales como la creación de refugios para personas en situación de calle y la creación del Observatorio Social de la Ciudad. Asimismo, reconfiguró la modalidad de distribución y entrega de módulos o «bolsones», que pasaron de estar disponibles en una dependencia municipal a ser entregados en los

domicilios, lo que permitía, en palabras del secretario de Desarrollo Humano¹⁹ del municipio, relevar problemas y construir diagnósticos socioeconómicos:

Antes una señora de un barrio que quería, necesitaba alimento de un módulo tenía que tomarse un colectivo, o dos colectivos (...) Y nosotros innovamos (...) la señora se acerca a un CIC (Centro Integrador Comunitario) o una dependencia municipal, nos llama y nosotros se la llevamos a la casa (...) muchísimo más acotado que la gestión anterior, le lleva el módulo y pasó a ser medio, y es un poco la mirada, ¿no?, no es un medio para ingresar al hogar y verificar qué más podíamos hacer (...) la mirada está puesta en ir al encuentro del vecino y eso ya es una innovación, te diría, de nuestra gestión, o sea, la intendenta lo planteó desde el primer momento, ir al encuentro del vecino, conectividad, innovación, rendición de cuentas y sistematización. (SL, entrevista, 2021).

Así también, como puede advertirse, esta modalidad de distribución hizo posible que se capitalizara políticamente «la entrega» de recursos, propiciando el contacto personal con la población destinataria.

Durante 2020 se entregaron 6000 módulos alimentarios por mes en la ciudad de Salta. Se recibieron donaciones privadas por parte de Compañía de Cervecerías Unidas, Cerveza Salta por un volumen superior a los 1000 módulos alimentario (s). La Cámara Hotelera hizo donaciones de alimentos, sábanas, toallas y refugio para personas en situación de calle, y por su parte, una empresa privada aportó legumbres (porotos específicamente) para su distribución.

Al igual que al nivel provincial, desde el municipio se ofrecieron instancias de asesoramiento para «facilitar» y «potenciar» el acceso a programas y planes nacionales, colaborando en la entrega de Tarjetas Alimentar (27 000 en marzo y 4000 durante la profundización de la pandemia) y el asesoramiento de 10 000 personas para acceder al IFE. Además, se facilitó la entrega de 300 tarjetas alimentarias para personas con enfermedad celíaca, y se colaboró con el RENABAP a través de la Secretaría de Integración Socio-urbana dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Se destacan dos dispositivos a cargo de la Secretaría de Desarrollo Humano. El programa Más Comunidad sigue la línea del programa provincial Pan Casero y consiste en la entrega de harina para la elaboración de panificados.

19 «Nos llamamos el área de Desarrollo Humano, ¿por qué?, antes era Desarrollo Social, nosotros creemos que... como idea, que tenemos que buscar el desarrollo de las personas, de los ciudadanos de Salta, para que el ciudadano desarrollado desarrolle la comunidad, desarrolle la sociedad» (SL, entrevista 2021).

Las tareas se sostienen a partir del trabajo de voluntarios: vecinos, referentes barriales, «líderes jóvenes», e integrantes de instituciones religiosas, quienes trabajan en los comedores y merenderos con este programa.

El Plan Unidos fue creado durante la pandemia, implementado en 2020 por la Secretaría de Desarrollo Humano y financiado con fondos municipales y donaciones provenientes del Banco de Alimentos de Salta, ONG que integra la red de Bancos de Alimentos de Argentina.²⁰ Involucrando y utilizando saberes en torno a la asistencia que proceden de un repertorio ya conocido, se trata de un sistema de comedores populares y ollas barriales que permiten entregar raciones de comida a personas en situación de vulnerabilidad. Fue motorizado a partir del trabajo de voluntarios (vecinos, referentes barriales, iglesias) que asistieron a más de 12 000 personas a través de la entrega de 50 000 raciones de comida mensuales.²¹ Se trató de 39 espacios socio comunitarios que recibieron asistencia por parte de la Secretaría de Desarrollo Humano del municipio. El registro georeferenciado de espacios socio comunitarios proporcionado por el Observatorio de la Ciudad, dependiente del Municipio de Salta, a través del «Mapa de políticas municipales» detalla 40 comedores sociocomunitarios, aunque presenta datos solo de 24 de estos.

El Plan Unidos es presentado como «una política pública municipal con abordaje integral», dado que pretende intervenir en problemáticas vinculadas a la órbita más amplia de la protección social. Así, los agentes municipales consideran que, si bien la asistencia alimentaria constituyó la razón principal del programa, trabajaron por la «promoción de derechos» (en materia de violencia contra la mujer, personas con discapacidad y atención a adultos mayores) y por la «soberanía alimentaria» (programa de huertas comunitarias).

Otro programa, a cargo del Ente de Desarrollo Económico fue el programa Comprá en tu Barrio que impulsó un espacio virtual de comercialización, surgido en el contexto de aislamiento y distanciamiento social, donde se ofrecían productos de todo tipo y cuyos usuarios podían registrarse como vendedores o consumidores.

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

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

Municipalidad de Campo Quijano (Departamento Rosario de Lerma, área metropolitana)

La primera e inmediata iniciativa a nivel municipal fue encaminar la solicitud de un incremento en cinco veces de la cantidad Módulos Alimentarios que proveía el gobierno provincial. Se trató de 1000 unidades, con 9 productos cada módulo que se distribuyeron durante los primeros 3 meses —abril, mayo y junio—. La cantidad mensual que normalmente distribuía el Municipio, en el período pre pandemia, era de 200 módulos por mes. La población de Campo Quijano estimada para 2020 era de 13 780 habitantes. A partir de la declaración de las medidas ASPO a nivel nacional, se proyectó que el número de pedidos de asistencias iba a crecer en virtud de las características generales de las ocupaciones y actividades económicas del Departamento, a través de las cuales resuelve la vida la población local, marcada por el trabajo temporal e informal. Los operativos de distribución de Tarjetas Alimentar de diciembre de 2019 y marzo de 2022 habían abarcado a 200 y 700 personas respectivamente, lo cual ya operaba como un indicador de las necesidades de la población local.

Como medida de emergencia el Municipio llevó adelante un tipo de asistencia que no contaba con precedentes institucionales ni formalización previa, y que consistió en la entrega de montos en efectivo de entre \$ 1000 y \$ 2500, por familia, de acuerdo a los informes técnicos emitidos por la trabajadora social del área de desarrollo social. Esta cobertura alcanzó a 30 familias y se financió con recursos propios del gobierno municipal.

Al fragor de las demandas sociales y de la crisis creada con la Pandemia, a lo largo del año 2020, se tuvieron que realizar reacomodaciones en la organización de la gestión municipal. La dirección de acción social en el Municipio, integrada a la Secretaría de Desarrollo y Acción Social, se constituyó como área específicamente orientada «al control de los insumos que llegaban, como es la distribución, al registro de beneficiarios, a las planillas (...) abocado a la entrega de insumos, para colaborar con merenderos y comedores, insumos que son no perecederos». También esa área, según comentó en la entrevista la Secretaria de Desarrollo y Acción Social municipal, Sandra Legal, tuvo a cargo las capacitaciones para la manipulación de alimentos y nutrición saludable.

Los funcionarios municipales, tanto la Secretaría como el Director de Desarrollo y Acción social, en las entrevistas realizadas enfatizaron en el trabajo y esfuerzo de articulación institucional llevado adelante para gestionar la situación de crisis, se refirieron al continuo desarrollo de capacitaciones bajo modalidad virtual sobre huertas familiares y comunitarias así mismo señalaron el desarrollo de capacitaciones sobre el uso de posnet para los comercios. Desta-

caron particularmente el trabajo con dependencias gubernamentales provinciales, y entre ellas sobresalió la experiencia de formación de mesas de trabajo con referentes y funcionarios de distintos municipios en el marco de la iniciativa de la Secretaría de Fortalecimiento Sociocomunitario del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

En el caso del trabajo articulado con la Secretaría de Fortalecimiento Socio Comunitario de Provincia se implementó el programa Anafe en Casa que fue extensivo a 30 beneficiarios de distinta situación socio económica, mientras que el programa de microemprendimientos, enfocado en personas de situación de vulnerabilidad económica, tuvo 3 beneficiarios. Así también, desde la Subsecretaría de Políticas Alimentarias de la Provincia se implementó el Programa Apacheta que incluyó a 12 beneficiarias del programa Pan Casero de Quijano.

Por su parte, el trabajo interinstitucional con el INTA, dependencia del gobierno nacional con presencia y trabajo de intervención en la jurisdicción del departamento de Rosario de Lerma, hizo posible la distribución de Packs de Semillas de Estación para promover las huertas familiares. Este contó con 25 beneficiarios de diferentes situaciones socio económicas que recibieron capacitaciones. A partir de un convenio entre el Gobierno de la provincia y una empresa privada proveedora de gas envasado, se implementó el programa de Garrafa Social, a través del cual las personas en situación de vulnerabilidad económica pudieron adquirir las garrafas de gas natural envasado a un precio mucho menor que el de venta en comercios. Este programa distribuye entre 45 a 50 garrafas una vez por semana en Quijano.

Otra iniciativa de articulación a distintos niveles, involucró el trabajo con un Centro para la Primera Infancia (CPI), ubicado en el Barrio San Jorge, que se llama Rincón de Sueños Sta. Rita. Este CPI desarrolla sus actividades con subsidio del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en convenio con el Ministerio de Desarrollo de la Provincia y bajo la gestión municipal. Trabaja con niños de 1 a 4 años y tiene 62 beneficiarios de familias en situación de vulnerabilidad social.

Según la información registrada en el municipio, en Campo Quijano hay 8 espacios socio comunitarios, entre merenderos y comedores, distribuidos por distintos barrios.

Municipalidad de La Caldera (departamento La Caldera)

En La Caldera, que contaba con una población de 10 551 (hab) en 2020, poco antes de la pandemia se había iniciado un trabajo articulado desde las áreas municipales (Acción Social y Medio Ambiente) con el Hospital zonal y la Policía Comunitaria para hacer un «relevamiento socioambiental» o «integral», mediante una encuesta sobre las «necesidades de la gente» (habitacionales, trabajo, luz, agua) que permitió identificar la población destinataria de medidas de emergencia durante la pandemia. Otra manera de identificar beneficiarios de políticas fue de manera personal, en tanto se les solicita a quienes acudían al municipio que redacten una nota sobre sus necesidades (de terreno, vivienda, trabajo).

Dado que el municipio contaba con un gran porcentaje de trabajadores municipales cuyo sueldo dependía de la coparticipación, la consecuente disminución de la recaudación tras las medidas de ASPO propició un conflicto con el pago del salario del 80 % de los trabajadores municipales y del aumento pactado antes de la pandemia. Hubo cortes del puente de acceso a la localidad y protestas frente a la intendencia²² a lo cual se sumó la agravación de la problemática habitacional, en un contexto de fuertes inundaciones durante febrero y marzo de 2020, lo cual obligó a comenzar a gestionar módulos habitacionales, ampliaciones y viviendas del Instituto Provincial de la Vivienda (DS, intendente de La Caldera, entrevista, julio 2021).

En términos generales, con las medidas de aislamiento se debió realizar una reconfiguración de la proyección de sus políticas:

Mucho de eso... de lo que habíamos planificado, no pudimos avanzar por el hecho de la pandemia (...) tuvimos que hacer una reestructuración, volver a planificar desde lo social, desde la asistencia social a las personas aisladas, ver cómo lo apoyamos desde lo social, ¿no?, con algún recurso que teníamos nosotros como municipio y también con ayuda de la provincia. (DS, entrevista)

Recursos municipales, provinciales y nacionales fueron combinados para la contención y asistencia de los aislados (bolsones de mercadería, garrafa social, plan acompañar, tarjeta alimentar, IFE, programa Pan Casero), gestionados en

22 Las gestiones administrativas desde la intendencia de La Caldera para pagar los sueldos de sus trabajadores consistieron en solicitudes de ayuda financiera a Provincia, tanto préstamos como anticipos de coparticipación: aquello que se denominó «Ayuda financiera COVID» (que generó conflictos porque se pensaba que era para lo sanitario, cuando estaba destinada a afrontar problemas económicos de los municipios).

su mayoría por el municipio. Gestiones del intendente de la Caldera en el área de Asistencia Crítica (Ministerio de Desarrollo Social) para el acceso a recursos tales como módulos alimentarios, chapas, colchones, frazadas; y Ministerio de Producción de la Provincia para gestionar Microcréditos provinciales para invertir en negocios (gastronómicos y de venta de mercadería), de los cuales se tiene registro y se realiza un seguimiento (muy pocos están habilitados/regularizados). Se iniciaron pequeñas obras de adoquinado, defensas del río, etc.; con fondos provinciales, buscando generar fuentes de trabajo con contratación abreviada—temporal para «padres de familia» identificados en el relevamiento.

En cuanto a las prestaciones alimentarias en el municipio asociadas a espacios socio comunitarios, se identificaron tres comedores o merenderos, aunque de acuerdo al intendente se trataba de «comedores puestos por agrupaciones políticas» como el Movimiento Evita, y beneficiarios de la garrafa social; aunque según el funcionario, dado que en el municipio no habría desnutrición, la función de un comedor debería ser integral y superadora de la cobertura alimenticia (DS, intendente de La Caldera, entrevista, julio 2021).

Otra política de contención municipal en La Caldera remite a la articulación con agencias gubernamentales nacionales, con el programa Pro—Huerta (entrega de semillas) y capacitaciones con INTA y Subsecretaría de Agricultura Familiar, además de proyectos elaborados con su asesoramiento técnico (sistemas de riego para huerta en escuelas rurales, núcleos húmedos, etc.), con seguimiento de sobre el proceso de sembrado. Aquí es notable la dimensión territorial asociada al «potencial agrícola—ganadero» de este municipio y su vinculación con lo rural (el área municipal de Asuntos Rurales ofrece el tractor y arados, se solicita el combustible) incluyendo la reivindicación del trabajo de la tierra en conjunto, el «sentido de pertenencia» con «bases originarias», «comunitario» (como la agrupación que encabeza la gestión municipal). En esta dirección, se organizó una Mesa de Asociativismo y Economía Social local, y una feria con los productores de La Caldera, luego de la cual se creó la cooperativa de lana «Arte lana» a fines de vincular la producción artesanal y productiva de quienes viven en el campo (peleros, almohadones, bolsas de negocios, etc.) con habitantes del pueblo y turistas. Se resalta el apoyo municipal a tres cooperativas locales mediante la compra de sus productos, el dictado de capacitaciones y la realización de ferias, pensadas como una manera de contrarrestar los efectos del aislamiento y la falta de afluencia de turistas turismo (DS, intendente de La Caldera, entrevista, julio 2021).

Municipalidad de Vaqueros (Depto. La Caldera)

La acción inmediata para contener la crisis desatada tras las medidas de ASPO desde el gobierno municipal se focalizó en la gestión, a través de la Secretaría de Cultura de la provincia, y por su intermediación al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, de módulos alimentarios.

Acá en Vaqueros, en todos los municipios se reparten los bolsones para la gente de escasos recursos y los que tienen, están anotados, por esa situación económica en la que viven, entregan ese tipo de bolsones, pero además en esta pandemia se hizo una excepción para los artistas (...) consultaba en la parte de rentas, siempre, digamos, preguntándole al intendente, para que no se les cobre impuesto. (CP, entrevista, 2021)

Para su distribución, en Vaqueros se usó como base el relevamiento a artistas y artesanos locales realizado desde la Secretaría de Cultura del Municipio, a cargo de Claudia Pastrana. Junto con la distribución de bolsones, desde esa área del gobierno municipal se ofreció asesoramiento para completar solicitudes, formularios y gestionar el acceso a programas culturales tales como el plan «Reactivar Cultura». También, el gobierno municipal ofreció avales para la presentación de proyectos para el Fondo Ciudadano de Desarrollo Cultural, dependiente de la Secretaría de Cultura de la Provincia. Otro tipo de iniciativas municipales apuntaron a contribuir con la comercialización de los productos artesanales locales, mediante la promoción y difusión de los productos locales, a través de la organización de muestras virtuales de artesanos de Vaqueros en la página de la Municipalidad y por medio de un convenio con la página web «Sugeridos». Así también se gestionaron vacantes para la exhibición y comercialización en el Mercado Artesanal de Salta.

Por otro lado, el municipio tuvo en funcionamiento su comedor, con colaboración de instituciones religiosas, desde el cual se preparaban viandas para distribuir en los hogares más vulnerables:

Tenemos muchos merenderos y tenemos el comedor principal de la municipalidad y la ayuda que se les da a todas las personas adultas que no tienen familias, que se llevan la comida directamente a la casa, que son un montón. También la iglesia Aparecida creo que da más de 100 viandas diarias a gente necesitada, más las viandas que la municipalidad (...) Todos los días hace (...) para no amontonar gente... se les reparte casa o por casa la comida, a los abuelitos, a la gente sola, a los que no tienen nada, digamos, se les da de comer. (CP, entrevista 2021)

Las políticas de la vida y los cuidados. Miradas desde el quehacer en los espacios comunitarios

La trascendencia y notoriedad pública que adquirió el planteo sobre la centralidad de los «espacios comunitarios» en la contención de la crisis de la pandemia en 2020 estuvo entrelazada con la demanda que realizaron las organizaciones y los movimientos sociales por el reconocimiento de sus servicios como «trabajo».²³ El reclamo indicaba que las personas al frente de estos espacios eran actores «esenciales», de «la primera línea», que estaban «poniendo el cuerpo» y respondiendo a las urgencias y necesidades de los sectores populares, fundamentalmente en el primer período de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO). Estas reivindicaciones obtuvieron respuesta a partir de junio de 2020 con la presentación del proyecto de Ley Ramona²⁴ que apuntó a que las *tareas de cuidado* y la prestación de *servicios sociocomunitarios* tuvieran una retribución económica no remunerativa. Las cifras oficiales reconocen que en el momento de la discusión del proyecto de ley 2379/2020, 60 000 personas en todo el país realizaban esas tareas y se les otorgó un bono de \$ 5000 (pagado como complemento dentro del Programa Potenciar Trabajo).

Esa iniciativa de reconocimiento formal puso en evidencia que parte de la efectividad de las políticas de contención de las necesidades y urgencias en los grupos más vulnerables descansaba sobre la capacidad de trabajo de una red de personas y organizaciones territoriales que cotidianamente sostenían los espacios comunitarios, porque mantenían contacto diario y permanente con las realidades de los sectores populares.

Los espacios socio comunitarios, que funcionaron mayoritariamente en viviendas particulares, cumplieron roles más abarcativos que la provisión de alimento. En muchos casos fueron acondicionados y refaccionados para constituirse en refugios de mujeres y niños implicadas en situaciones de violencia de género —los recursos para esas refacciones y para el acondicionamiento

23 Entre otros antecedentes, esa demanda remite a la larga historia de las luchas feministas por la legitimación y reconocimiento de las tareas de cuidado como trabajo (no remunerado), enmarcadas en la discusión en torno a las esferas productivas y reproductivas de la vida.

24 Proyecto de Ley Ramona 2379/2020. Mayo de 2020. Reconoce tareas de cuidado y servicios sociocomunitarios, en el marco del programa nacional de inclusión socioproductiva y desarrollo local, «potenciar trabajo» creado por la resolución 2020-121-APN-MDS, abocados y abocadas a la atención de merenderos y comedores comunitarios, el pago de una asignación de reconocimiento de carácter no remunerativo. Las cifras oficiales reconocen que en el momento de la discusión del proyecto de ley, 60 000 personas en todo el país realizaban esas tareas.

podieron provenir de programas estatales de fortalecimiento socio comunitario, por el propio programa Manos a la Obra e incluso a través del Potenciar Trabajo—. En distintas oportunidades estos se transformaron en puntos estratégicos para el uso común de acceso a Internet, servicio imprescindible para realizar tareas escolares o cualquier tipo de gestión o trámite virtual, como el IFE o los permisos de circulación. También, la infraestructura de Centros Culturales (cuando el movimiento u organización social disponía de una sede propia, como SUM o edificio cedido) pudo ser empleada como sede para que se desarrollaran campañas de vacunación para COVID19 dirigida a grupos vulnerables y de riesgo, como la población transgénero y travesti con VIH. Asimismo, tales lugares también se habilitaron para ferias de venta e intercambio de productos, fuesen estos nuevos o usados, a la vez que se constituyeron en el domicilio y locación legal de cooperativas de trabajo y producción.

Esta observación se torna significativa en relación con estudios que desde diferentes encuadres han venido planteando que en Argentina la irrupción y consolidación de los movimientos sociales en general, y de desocupados en particular, con las crisis producto de la escalada de privatizaciones y desocupación en los años 90, y luego en 2001, permiten observar que las experiencias de riesgo fundan prácticas colectivas de contención, cuidado y afecto. Es decir que existen conocimientos, experiencias y mallas aceitadas para gestionar colectivamente los cuidados (Manzano, 2020). Esa gestión colectiva de los cuidados tiene una larga trayectoria y repertorios de acciones extendidos y aprendidos que ante la urgencia pudieron ser activados. En ese sentido en cuanto se decretó el ASPO, se abrieron espacios comunitarios y se promovieron redes para acercar alimento y proveer de ayudas a quienes pudiesen estar en situaciones de necesidad. Se crearon espacios nuevos y se incrementó exponencialmente la demanda en los comedores y merenderos existentes, junto a ello también se hizo visible el problema del acceso a los insumos para aprovisionar a estos espacios comunitarios.

Los números, los registros y los espacios comunitarios

Puesta en agenda pública la centralidad de los espacios socio comunitarios y de los servicios brindados por estos, su cuantificación, registro y formalización despertó controversias.

En el caso de Salta, se tornó particularmente elocuente la discordancia, tensión y superposición de registros disponibles sobre merenderos, comedores y espacios socio comunitarios. Se pudo constatar que el registro nacional

(dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación) funcionaba de modo paralelo y en tensión tanto con los registros que se realizan desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y con el de cada municipio, a la vez que tampoco guardaban correspondencia con aquellos elaborados desde las propias organizaciones sociales y agrupaciones que llevaban adelante trabajo socio comunitario en territorio.

Esta observación amerita una reflexión y análisis que excede los alcances de este trabajo, pero aún así es atinado advertir que la no correspondencia supone no solo una diferencia cuantitativa, es decir respecto al número de espacios inscriptos y/o relevados, sino también invita a preguntarse cómo juegan o qué lugar ocupan estos registros en relación con las políticas públicas desplegadas para contener la crisis y sostener la vida en el contexto de la pandemia. Tal es la importancia y valor que se le atribuyen a los registros que desde ámbitos estatales y no estatales, apenas iniciada la Pandemia se implementaron en todo el territorio nacional. En tal dirección es insoslayable que los registros ante todo funcionan como instrumentos implicados en el diseño y ejecución de las políticas estatales y que se tornan recursos políticos claves tanto para la administración y gestión gubernamental como para la autogestión y las políticas colectivas, razón por la cual atender a sus condiciones de producción, a las disputas que generan, a sus usos estratégicos y a los debates que suscitan es imprescindible.

Referentes de organizaciones sociales plantearon que en Salta se autogestionaron más de 200 espacios sociocomunitarios. Al respecto puede consultarse un registro elaborado en 2020 entre la Unión de Trabajadores de la Economía Popular, la Corriente Clasista y Combativa, Movimiento La Dignidad (MLD), y el Movimiento Evita (ME), en el cual relevaron 200 comedores en Salta Capital. Ver imágenes 1 y 2 y Tabla 1.²⁵

25 El mapa y las tablas ilustran la distribución de espacios socio comunitarios en la ciudad y el área metropolitana de Salta, y referencian a las organizaciones sociales a cargo de la gestión de ellos en 2020. Gráficos y tablas son de elaboración propia en base a la información proporcionada por funcionarios/as de gobierno a nivel provincial y municipal y por referentes de organizaciones sociales. Así también se emplearon documentos públicos de las agencias gubernamentales. El procesamiento de la información ha sido realizado por Marta Suarez.

Tabla 1. Tabla Distribución y registro de espacios socio comunitarios

Niveles	Área/entidad	Comedores	Merenderos	Espacios socio comunitarios	Ubicación	Cobertura
Nacional	RENACOM/PACH.	31	153	184	Sin referencia.	4453 personas en comedores. 9961 en merenderos.
Provincial	Desarrollo Social de la Provincia de Salta.	31	476	507	Sin referencia.	Sin datos.
Municipal	Municipalidad de la ciudad de Salta.	40	sin datos.	68	Sin referencia.	Sin datos.
	Municipalidad de La Caldera.	Sin datos.	3	Sin datos.	Sin referencia.	La Caldera.
Organizaciones sociales, movimientos y asociaciones						
1. Movimiento La Dignidad (MLD).	Sin datos.	Capital 13. Área Metropolitana: 6, provincia 65.	Sin datos.	Capital, Atocha, San Lorenzo Cerrillos, Rosario de Lerma Vaqueros, La Caldera.	50 familias (200-300 personas) por merendero. Área metropolitana: 1200-1800 personas. Provincia: 13.000-19.500 personas	
2. Seamos Libres (SL).	Sin datos.	4 ollas populares.	5 espacios socio comunitarios. 1 Centro cultural.	Capital. Centro, Zona sudeste: Norte grande, Área metropolitana: Campo Quijano y Rosario de Lerma.	Almuerzo: 400 viandas por merendero. Promedio 5 raciones por familia. 8000 personas en total. Meriendas: 150-200 raciones.	
3. Movimiento Evita (ME).	Sin datos.	Sin datos.	Capital: 35 comedores y merenderos. Provincia: 150.	Zona norte, sur, este, oeste y sudeste de la Ciudad.	2019: 150-200 personas por día. 2020: A partir de marzo de 2020 entre 350 y 500 (adultos y niños). 17 000 aprox. Donaciones de ropa y alimentos para merenderos y comedores (zona Sudeste).	
4. Polo Obrero (PO).	15 comedores en toda la provincia.	Sin datos.	Sin datos.	Capital 13 comedores.	1500 personas 10 raciones por familia, 340 familias.	

Continúa en página siguiente.



Imagen 2. Mapa de localización de espacios socio comunitarios en línea

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al modo en que se llevan adelante los espacios, el MLD se ocupó de merenderos en diferentes municipios del área metropolitana —incluyendo las diferentes zonas de la ciudad capital—, con una cobertura de aproximadamente 50 familias (200–300 personas, distribuyó 4 y 6 raciones para los miembros de cada familia por merendero), llegando a 65 merenderos en toda la provincia.²⁶

La organización Seamos Libre (SL) tiene a su cargo 4 merenderos que hacen «ollas populares», además de cinco espacios sociocomunitarios y un centro cultural, denominado Pata Pila y ubicado en la ciudad. Estos espacios se ubican en el centro de la capital, Zona Norte (Juan Manuel de Rosas), y Zona Sudeste (Norte Grande), además de otros municipios del área metropolitana como Campo Quijano y Rosario de Lerma. Cada merendero producía aproximadamente 400 viandas, con 5 raciones de comida por familia, alcanzando a cubrir un total de 8000 personas (2000 personas por merendero). En cuanto a las meriendas, se estima un promedio de 150–200 raciones, ante todo en Rosario de Lerma, no así para zona sudeste y norte, donde las raciones se contabilizaron en 80.

26 Se mencionan los barrios Floresta, Villa Mitre, Barrio Mosconi, Juan Manuel de Rosas y ampliación JM de Rosas, Angelelli, Villa Lavalle (merendero y olla popular), San Benito (merendero y olla popular), Barrio Bancario, Villa Los Sauces, Villa 20 de febrero, Finca Valdivia Estación Alvarado, Villa Sara, Atocha. En cuanto a otros municipios del área metropolitana, el MLD está presente en San Lorenzo, Cerrillos, Rosario de Lerma, Vaqueros, y La Caldera. La cobertura en el caso de la ciudad de Salta se estima en 2600–3900 personas.

El Movimiento Evita (ME) contaba con 35 comedores y merenderos en Capital, mientras que a nivel provincial la cantidad ascendía a 150. La cobertura incluía entre 150 y 200 personas por día, en 2019 y a partir de marzo de 2020 ascendió a 350–500, con un total de 17 000 personas aproximadamente.

En lo que atañe al Polo Obrero (PO), contaba con 15 comedores distribuidos entre Capital, las diferentes zonas, San Lorenzo y Campo Santo.²⁷ A ellos asistían aproximadamente 1500 personas. En el caso del comedor Romina, de Campo Santo, la cobertura se incrementó de 100–130 personas en 2020, a 170 en 2021. Se trataba de 340 familias en total, con aproximadamente 10 raciones para cada una.

Por su parte, la Red Comunitaria de Zona Norte (RCZN) articulaba su trabajo con más de una veintena de entidades estatales y organizaciones sociales, con una antigüedad de 14 años de trabajo en la zona. La red vinculaba a diversos actores e instituciones públicas que intervienen en abordajes de violencias de género, la integran referentes/as de comedores y merenderos y policía comunitaria, iglesia, bomberos, capacitadores del INADI, técnicas del Observatorio de violencia contra las mujeres, psicólogas comunitarias del Centro de Salud N° 55, Asociaciones como Manos, Colectivos culturales como Minga, referentes del Plan ENIA (plan nacional de prevención del embarazo no intencional en la adolescencia) con su dispositivo de base comunitaria Polo Integral de la Mujer, Fundación Proyectar y abogadas del grupo Alfa. Durante 2020 desarrollaron acciones conjuntas, impulsaron colectas y solicitudes de donaciones tanto de dinero como de alimentos e insumos de limpieza y sanitización, para los comedores comunitarios. Acompañaron gestiones para la contención y asistencia a mujeres y niños en situación de violencia de género. Sus comedores y merenderos, ubicados en la zona norte de la ciudad (Barrio 17 de octubre), se duplicaron en 2020, siendo aproximadamente entre 40 y 50, en algunos casos los merenderos se encargaban de la merienda diaria de hasta 300 niños/as (incluyendo a veces cena), mientras que en el comedor del Barrio 17 de octubre entre 300 a 340 niños, con seis o siete raciones por familia y la atención de 70 adultos en la cena. La cobertura aproximada fue de 1500 personas aproximadamente. Además, en el inicio de la pandemia repartieron entre 100 a 147 bolsones.

27 Los comedores se encuentran en zona sudeste (Barrio Norte Grande, San Benito, Gauchito Gil, San Calixto, La Paz), zona sur (Barrio Limache), zona oeste (Barrio Asunción), zona este (Barrio Mirador), zona norte (Barrio El Huaico) y localidades del Área Metropolitana como San Lorenzo (Barrio Nueva Esperanza) y Campo Santo.

Finalmente, la Asociación Manos, que cuenta con un centro sociocultural ubicado en la zona sudeste de la ciudad (Barrio Solidaridad y Asentamiento Gauchito Gil), una radio escuela en la sede central de la asociación y un punto territorial en la zona norte, durante 2020 se encargó de donaciones y alimentos para merenderos y comedores de la zona sudeste. Así mismo, esta organización asumió la gestión del proyecto «Colectivizando Cuidado» con financiamiento del Ministerio Nacional de las Mujeres, Género y Diversidad.

Por su parte, el Registro Nacional de Comedores Comunitarios de la Sociedad Civil (RENACOM) fue creado en agosto de 2020, como componente de la seguridad alimentaria y la inclusión, en el marco del Plan Nacional de Argentina contra el Hambre (PACH). El RENACOM buscaba registrar y acreditar la existencia y funcionamiento de los «efectores» (espacios físicos como comedores y merenderos comunitarios) donde se brindan servicios gratuitos de asistencia alimentaria a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social. La finalidad fue «tener una visión objetiva y estadística» de estos espacios, para asignar recursos públicos al sector a modo de subsidios para realizar prestaciones alimentarias.

Según el informe de gestión del Plan Nacional Argentina contra el Hambre (2021), elaborado con datos proporcionados por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria, en 2020 Salta tuvo 31 organizaciones ejecutantes (comedores populares) de fondos procedentes de esta dependencia, con un alcance estimado de 4453 personas. Respecto a los merenderos, se registraron 153 espacios, con 9.961 asistentes y el monto asignado en 2020 fue \$ 68 III 313. El registro recibió la inscripción de 597 organizaciones. Ver Tabla 1.

El entretejido de las políticas para el sostenimiento de la vida

En el apartado anterior pudo mostrarse el alcance y la magnitud del trabajo que se llevó adelante a través de los espacios socio comunitarios que han cubierto reticularmente las distintas zonas y barrios de la región metropolitana de Salta, extendiéndose hacia los distintos puntos geográficos y concentrándose en áreas particularmente vulnerables. Ahora bien, esa labor de contención de la crisis desde los espacios sociocomunitarios implicó una enorme movilización de capacidad y fuerza de trabajo. Las acciones que desde los espacios socio comunitarios se desplegaron articularon distintas instancias, tareas, momentos y rutinas de actividades, a través de las cuales se activaron ciertas redes de relaciones que involucran la interacción con distintos actores —estatales y no estatales— así como itinerarios que contemplaron las gestiones adminis-

trativas, las negociaciones y acuerdos interpersonales o interinstitucionales como también la disputa y confrontación directa a través de la denuncia y los reclamos públicos. En cada caso los vínculos y contactos de los que se disponían en los espacios socio comunitarios, es decir la cercanía con funcionarios o militantes ubicados en espacios de toma de decisiones, en ministerios o secretarías del gobierno nacional, así como la posibilidad de tener «llegada» al círculo inmediato del mandatario provincial, o de la intendencia municipal, delinearón los recorridos de las demandas y los posibles accesos a recursos.

Según pudo relevarse a través de conversaciones informales y entrevistas con dirigentes de organizaciones y referentes de los espacios comunitarios antes mencionados, la rutina de funcionamiento implica una secuencia organizada de tareas para llevar adelante las instancias que posibilitan que los espacios puedan dar respuestas a las demandas y que dispongan de lo necesario para sostenerse en el tiempo. Tareas todas que se desarrollan de modo voluntario y requieren la disponibilidad de distintas cantidades de horas a la semana. Entre ellas es fundamental realizar el *abastecimiento—aprovisionamiento*, que comprende a todas las labores implicadas en la *consecución de los recursos* («mercaderías», insumos o dinero para la compra de estos). Así como conseguir elementos de higiene o materiales para acondicionar la infraestructura de los espacios comunitarios, pisos, baños, techos, y paredes. El segundo tipo de tareas atañe a la administración, regulación y distribución de las entregas de comida elaborada o meriendas. Involucra el fraccionamiento así como la administración y el cálculo de las porciones y cantidades a distribuirse. En relación con las formas de resolver el aprovisionamiento y las entregas de las raciones, entre las 6 experiencias que aquí retomamos, encontramos una serie de estrategias comunes, pero también diferencias, que ponen de relieve la complejidad en el funcionamiento de esos espacios y el precario —pero flexible y resistente— trabajo de producción de esa «estructura» de sostenimiento.

El abastecimiento y aprovisionamiento

Gestión de recursos (dinero y mercadería) que provienen del *estado*, principalmente nacional, en algunos casos municipal o provincial. Esto aparece bajo la forma de *gestión*, engloba a todos los trámites ante oficinas o dependencias estatales (de los distintos niveles de gobierno), presentaciones formales por escrito o mediante plataformas de internet con la respectiva documentación respaldatoria y el seguimiento de los trámites (que implica la concurrencia periódica o la presentación eventual de documentación). Un aspecto asociado

a esto es la especialización de estas funciones dentro de las organizaciones sociales, ya que la interacción con las dependencias estatales y sus burocracias, exigen el manejo de herramientas específicas necesarias para llevar adelante las gestiones, entre éstas el conteo permanente, el relevamiento y el registro periódico de información (tal como nombres completos, número de documento, domicilio y edades de los niños e integrantes de los grupos familiares que asienten los espacios) y la familiarización con las lógicas, procedimientos y lenguajes de la administración estatal.

El acceso a los recursos y alimentos requiere también poner en acto *prácticas no solo de gestión sino también estar dispuestos a la confrontación*, tales como la denuncia pública de los incumplimientos en las entregas o la discrecional distribución de las ayudas. El despliegue de la fuerza organizativa y el ejercicio de presiones desde las movilizaciones, escraches, marchas callejeras, cortes de rutas, acampes y «la toma» de las entradas o veredas de edificios y dependencias estatales, para demandar ser incluidos en registros, repartos y acceder a cupos de programas estatales, es parte inherente de la rutina de las organizaciones. Esto ha sido condensado en distintas conversaciones con militantes, a través de la expresión de la que hacían uso, sosteniendo hemos tenido que «*arrancarle al Estado*» (refiriéndose así a la tarea de reclamar y forzar al Estado y sus funcionarios a entregar aquello que si no fuera por «la lucha» y la «pelea» no les hubiera sido dado). A través de estas acciones el hacerse beneficiario de los recursos estatales es significado como un triunfo y una conquista colectiva, fruto de la acción, connotación muy distinta a la que conlleva la idea que circula socialmente sobre los sectores populares como «pasivos» receptores de ayudas.

La consecución de donaciones y aportes por parte de agentes privados (personas particulares, principalmente de productores y comerciantes de ferias de frutas y verduras y del mercado de abasto —Cofruthos— de Salta), son tareas que se llevan adelante casi exclusivamente por las mujeres de las organizaciones. Ello requiere una logística específica, de la conformación de grupos y de la distribución de turnos semanales, de recorrer los puestos de las ferias o mercados, visitar los comercios y además organizar el traslado de las frutas, verduras y demás productos, que en muchos casos representan bultos de gran volumen y peso.

La generación de recursos propios se lleva adelante principalmente mediante la realización de «rifas, bingos y venta de empanadas y panificados». Todo ello a los fines de conseguir el dinero para comprar todo aquello que no se puede conseguir por donación o gestión. En ese sentido hay un criterio común que distingue tipos de productos y circuitos de acceso a estos. Así los alimentos «secos» (legumbres y arroz, polenta o fideos provienen principalmente de las

«entregas» del Estado donde tiene el predominio el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación por la magnitud que distribuye, aunque también los estados provincial y municipal pueden proporcionar «secos». Las frutas y verduras, en cambio, se garantizan a través de las donaciones que realizan comerciantes o productores rurales (dependiendo del tipo de organización), y se obtienen mediante entregas semanales generalmente. En el caso de las organizaciones sociales que realizan trabajo «militante» tanto en zonas rurales como urbanas se han desarrollado estrategias particulares para que los productos del «campo», de familias campesinas y pequeños productores rurales, pudieran abastecer a los barrios populares de los cordones urbanos.

La carne vacuna o el pollo son los productos a los que se accede casi exclusivamente a través de la compra con dinero al que accedió por medio de las «ayudas estatales» (provinciales o municipales en modalidad de transferencias, tarjetas sociales o acreditaciones bancarias) o por recursos generados por las propias organizaciones/comedores/merenderos, a partir de la venta de empanadas, rifas, etc. La compra también supone arreglos y negociaciones puntuales con algunos proveedores y para ello se despliegan «estrategias de compra» para abaratar costos o colaborar con otras organizaciones. Se establecen «acuerdos» con cooperativas de producción avícola o ganadera o con pequeños productores rurales de la provincia.

Gestión, administración y distribución

La organización y la administración de recursos para el manejo de los espacios socio comunitarios implica cálculos muy ajustados para cubrir las demandas, distribuir las cantidades y las raciones sin desbalancear los componentes ni la calidad nutricional (tratando de equilibrar las cantidades de verduras, cereales y carne). Ello pone en evidencia que en el caso de muchos espacios socio comunitarios opera no solo la preocupación por ayudar a satisfacer el hambre sino la importancia de prestar atención a la alimentación en términos nutricionales. Allí se involucran saberes aprendidos sobre la administración en su dimensión cuantitativa, distribuir para que alcance para todos, pero más allá de ello requiere también cuidar la calidad nutricional imprescindible para que la comida distribuida aporte más que lo mínimo de la ingesta calórica. Como mencionamos, en estos espacios, y en las personas que están al frente de ellos, circulan saberes prácticos y expertos, que incorporan ciertos principios y lineamientos en torno a la alimentación y los modos de «equilibrarla». En tal sentido, las tareas de gestión y administración requieren decidir y resolver

cómo hacer para que rinda mejor lo que se tiene, es decir para que alcance para todos, fundamentalmente en aquellos momentos donde se duplica o triplica la demanda, pero hacerlo en base a balances y evaluaciones nutricionales. Así, por ejemplo, hubo entrevistados que sostuvieron que la decisión de abrir nuevos merenderos o comedores cuando la crisis se agudizó fue muy difícil, que fue problema, porque implicó quitarles recursos a los espacios existentes y redistribuir.

Otra decisión importante se pone en juego respecto a la organización de las rutinas y la frecuencia de distribución de las entregas de comida, evaluando si es más conveniente hacerlo todos los días, dos o tres veces por semana, o solo los fines de semana. Esa evaluación supone sopesar junto con la necesidad de la población que concurre a los espacios socio comunitarios la disponibilidad de recursos y de fuerza de trabajo disponibles para cocinar, servir y limpiar, para atender los comedores y merenderos. Así, se entablan diferencias entre comedores que ofrecen almuerzo y cena, los que solo sirven almuerzo o solo cena, los que distribuyen merienda, y las ollas populares que se realizan solo los fines de semana. La tarea específica de «revolver la olla», de cocinar propiamente dicho, es una de las que demanda más tiempo y trabajo. Algunas organizaciones realizan el cálculo de que para los merenderos o comedores se requiere al menos 4 personas por cada 50 comensales o asistentes. El procesar y elaborar las comidas, en muchos casos también implica encender y alimentar las cocinas a leña, —ello cuando no se cuenta con garrafas de gas envasado— y trasladar agua desde alguna fuente cuando no cuentan con agua corriente.

A modo de cierre

A partir de las políticas de protección social y alimentaria implementadas en la pandemia durante el año 2020 se pueden plantear algunas reflexiones en torno a los modos en que se buscó «contener» a la población vulnerable en Salta. La dimensión «política» de estas prácticas (estatales y no estatales) como señalamos, descansa en el trabajo social y articulado de diversos agentes sociales que no necesariamente desempeñan o desempeñaron funciones estatales. En este sentido, se trata de acciones que traspasan los límites y bordes del Estado configurando una zona permeable donde las *políticas de contención* dan cuenta de un tejido amplio, heterogéneo y diverso de acciones que hicieron posible que la *vida* pudiera *sostenerse*, fuera *resguardada* y *protegida*. Vida entendida no solo en el sentido del sostenimiento biológico de esta —evitar la muerte— sino también involucrando condiciones de vida en términos de un umbral de

bienestar que involucra éticas cotidianas, éticas de supervivencia y la asignación diferencial de valores a la vida para fundar la política (Manzano, 2020).

Lo antes señalado también permite afirmar que la efectividad de las políticas descansó sobre la «capacidad» de trabajo de una red de personas que desde articulaciones y organizaciones sostuvieron cotidianamente espacios y actividades que abarcaban integralmente órdenes distintos de la vida, tales como la alimentación o el refugio y que se extendían por todos los puntos cardinales del área metropolitana de Salta. Para ello estos espacios debieron abastecerse, conseguir, demandar y distribuir recursos. Esto también significó una experiencia para «tocar distintas puertas» gestionar y pedir, ayudas estatales y pedir donaciones, desarrollar estrategias colectivas para obtener distintos bienes que, por las vías de las ayudas estatales, resultaban de difícil acceso o para actuar allí donde, podríamos decir, las políticas públicas estatales no podían dar respuestas al menos con la inmediatez que reclamaba la situación de urgencia. Fue precisamente en las zonas y espacios en donde había cierta «ausencia» o demora estatal, en las fisuras e intersticios de la malla estatal institucional, donde ganaban terreno y fuerza la autogestión de las políticas, desplegándose en éstas capacidades de articulación, negociación y gestión para la pronta atención de problemáticas.

Con ello sostenemos que las *políticas colectivas*, en términos prácticos, y en las situaciones que hemos analizado para el contexto de la crisis desatada por la pandemia, permiten problematizar tanto los bordes porosos del Estado, como así también los límites de las *políticas públicas* y de las *capacidades estatales*. Se habilita así la reflexión en tres órdenes, en lo que respecta a los modos en que se llevan a cabo políticas gubernamentales desde el ángulo de la tramitación por la vía de dependencias estatales, a través de las demandas, negociación e interacción entre Estado y organizaciones sociales (entendidas como denuncias públicas, ocupación del espacio público, marchas y cortes de ruta) y fundamentalmente mediante la realización de políticas colectivas que emplean resortes, espacios y dominios múltiples para garantizar que las vidas se sostuvieran. La noción de relaciones intergubernamentales (RIGs) y redes de políticas, posibilita advertir que para que las políticas se lleven a cabo suceden interacciones o actividades —entre entidades u organismos— a distintos niveles. En algunos casos las articulaciones, colaboraciones y el trabajo en red entre agencias gubernamentales y actores no estatales, fue clave para que las urgencias pudieran atenderse. Un punto de mira abierto, en tal dirección, es advertir cómo sucedió la capitalización estatal de los recursos y capacidades del trabajo comunitario y autogestivo para hacer efectiva la contención de la crisis, dado que, como graficamos numéricamente, la vida ha sido sostenida fundamentalmente a través

de las acciones desplegadas en los espacios socio comunitarios, sus redes de cuidados y las políticas integrales cuyo alcance desbordó el asegurado de acceso a alimento. Esto pudo visualizarse en tanto se enfocó en los instrumentos de las políticas y en el modo en que las organizaciones sociales hicieron uso de estos en interacciones con los territorios y —sus demandas específicas—. En el otro extremo de esa trama, se advierte como lo estatal se desdibuja en la malla creada por las múltiples articulaciones entre actores diversos, el origen de los recursos o el marco institucional en el que las acciones se inscriben no puede verse ni reconocerse como «Estado» en el ámbito de las acciones territorializadas. Ese ha sido un terreno particularmente propicio para las disputas por la capitalización político partidaria a pequeña escala.

Hemos llamado la atención sobre el alcance de las políticas de protección social y asistencia alimentaria y el modo en que se sostuvieron a partir de la potencia y el agenciamiento político de agentes locales claves, de amplia trayectoria en los territorios (referentes barriales, líderes comunitarios, referentes de movimientos sociales) y, sobre esa trama de relaciones es posible observar la manera en que se articulan las redes intergubernamentales: políticas nacionales directamente instaladas en los territorios sin mediación de los gobiernos provinciales, o bien acciones estatales provinciales sin relación de ningún tipo con el gobierno nacional o aquellas estrictamente municipales. En otras instancias, se observa que ciertas políticas sirven de prisma para analizar las complejas relaciones, escalas de articulación y ejercicios de poder que se establecen entre todas y cada una de esas escalas de gobierno y sobre las que se teje las redes intergubernamentales. Esta tendencia a la articulación con otros entes y la falta de financiamiento en aspectos críticos de la reproducción de la vida es entendida desde ciertas concepciones morales que se atan a la idea de las funciones del Estado y el «asistencialismo», para lo cual se sugieren tareas de contraparte a fines de retribuir con trabajo los recursos con los que el Estado asiste a las personas:

VF: una contraparte, ¿me entiendes?, algo que nos haga a todos sentirnos más dignos también, ¿no? A nosotros no nos gusta el asistencialismo, la asistencia es necesaria, el asistencialismo tiene una connotación negativa ¿porque?, porque tiene que ver con esto de la dignidad, yo creo que todos creemos, necesitamos sentirnos útiles, necesitamos tener un rol en la sociedad, y si a vos te dan una ayuda, pero vos podés dar a cambio algo de esa ayuda, es mejor. (Entrevista a la Ministra de Desarrollo Social de Salta)

Hemos advertido que las respuestas gubernamentales en el orden del Estado provincial tuvieron un impacto de baja intensidad, en la medida en que no hubo mayores innovaciones para contener la situación, se usaron los dispositivos e instrumentos previamente implementados con variaciones en el modo de llevarlos a cabo y no se hicieron erogaciones presupuestarias a la altura de las circunstancias (plan focalizados, comer en familia, tarjeta social Aipas, Plan Provincial Nutricional y de Protección Integral del Escolar). Salvo excepciones, como las articulaciones con las instituciones educativas, la capacidad de coordinación ha sido marcadamente débil. En el orden de las respuestas municipales es en donde cobra relieve la multiplicidad, la novedad y también la capacidad de articulación y coordinación con distintos ministerios y áreas de trabajo, aunque en todos los casos la base de la contención de la situación se afirmó sobre la provisión de módulos y bolsones alimentarios proporcionados por los gobiernos provincial o nacional. Llamamos la atención respecto a que en algunos de los municipios con perfil rural o encuadrados como periurbanos, hubo articulación con las dependencias estatales nacionales con injerencia sobre las problemáticas de la agro producción, INTA y Subsecretaría de Agricultura Familiar, casos en donde la contención apuntó a promover o fortalecer producción y autoabastecimiento de alimentos y también fortalecer circuitos de comercialización. En otros casos las políticas estuvieron en el extremo de una carencia total de institucionalidad, implementándose como una respuesta rápida con modalidades sin precedentes, ese es el caso de la entrega personalizada de dinero en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad —previo informe técnico de trabajadores sociales—. Las innovaciones estuvieron planteadas también en el orden de la heterogeneidad de agentes que pudieron coordinar y complementar esfuerzos, caso donde se destaca el accionar del Municipio de Salta capital que recibió aportes de recursos de agentes privados —a través del Banco de alimentos— y que se afirmó sobre las capacidades del trabajo territorial de voluntarios y organizaciones religiosas.

Con estos avances de investigación pudimos observar una compleja trama de «entre», es decir, advertir la densidad de una zona gris donde suceden las articulaciones *entre* espacios organizativos y se expresan, así mismo, las desarticulaciones *entre* los distintos niveles de gobierno. Esta «articulación» y «desarticulación» *entre* espacios organizativos y niveles de gobierno evidenció la fragilidad o debilidad institucional estatal que se acentúa en contraste con la extendida y aceptada capacidad para dar respuestas, organizar, planificar y responder a las cuestiones sociales que emergió desde las organizaciones con arraigo territorial (gestión, administración y organización). Así, observamos desarticulación *entre* los niveles de gobierno y a la vez las diversas estrategias

de articulación política territorial, ya sea por zonas, barrios, interinstitucional, intersectorial, *entre* productores y consumidores de alimentos, *entre* organizaciones y comerciantes. Articulaciones que enlazaron regiones muy distantes, por ejemplo, productores rurales del Valle Calchaquí y merenderos y comedores de las zonas norte o sudeste de la ciudad. Podemos sostener, entonces, que las políticas de contención a nivel territorial en los momentos más críticos de 2020 descansaron y se afirmaron sobre la capacidad de (movilizar) trabajo de «militantes», «compañeras y compañeros», «voluntarios», y «beneficiarios» de programas sociales trabajo, que resulta una *política colectiva*.

Las respuestas dadas a la pandemia por estos agentes sociales articularon y actualizaron aprendizajes, experiencias y conocimientos específicos (saberes de la lógica práctica y del saber experto también). Repertorios de prácticas latentes y constitutivas de otras «crisis» (la precariedad, el riesgo y la incertidumbre no son excepcionales). También se afirmaron sobre tramas y redes donde ya existían compromisos y obligaciones mutuas localizadas, así como solidaridades y tensiones. En ese encuadre, las políticas colectivas emergieron como las *políticas posibles hechas en la combinación práctica de saberes* específicos, experiencias previas (del hacer y resolver), que en muchos casos devinieron en políticas de contención integral.

Referencias bibliográficas

- Bertranou, Julian; Brites, Walter (...) Villagrán, Andrea (2021). Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19. Documento de Trabajo n° 1: Proyecto PISAC-COVID19-00021: «La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas». ANPCyT. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>
- Fassin, Didier (2018). *Por una repolitización del mundo, las vidas descartables como desafío del siglo XXI*. Siglo XXI editores.
- Fernández Álvarez, María Inés (2016). *Hacer Juntos (as). Dinámicas, contornos y relieves de la política colectiva*. Biblos.
- Foucault, Michel (2007). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica.
- Grimberg, Mabel, Fernández Álvarez María Inés y Carvalho Rosa, Marcelo (2009). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Antropofagia.
- Manzano, Virginia (2009). «Piquetes» y acción estatal en la argentina: Un análisis etnográfico de configuración de procesos políticos. En Grimberg, Fernández Álvarez y Carvalho Rosa (Eds.). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Antropofagia.
- Manzano, Virginia (2013). *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Prohistoria.
- Manzano, Virginia (2020). Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna). *Journal de Comunicación Social* 10(10), págs. 13–47.
- Trouillot, Michell Ralph (2011). *Transformaciones globales: la antropología y el mundo moderno*. Popayán, Universidad del Cauca.
- Trouillot, Michael Ralph (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close encounters of the deceptive kind, *Current Anthropology*, Vol. 42, N° 1, págs. 125–138.
- Souza Lima, Antonio Carlos y Castro, João Paulo Macedo (2015). Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). *ANTHROPOLÓGICAS*. Año 19, 26(2):17–54.