

# Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

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



María Mercedes Di Virgilio

Directora



Los desafíos de las relaciones  
intergubernamentales  
en contextos de incertidumbre



# Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

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

María Mercedes Di Virgilio  
Directora

Ana Ariovich	María Carla Rodríguez
Ana Laura Elorza	María Crojethovic
Ana María Bonet	María Eugenia Marichal
Andrea Villagrán	María Maneiro
Andrés Dapuez	María Mercedes Di Virgilio
Carlos Jiménez	Mercedes Molina Galarza
Daniela Soldano	María Rita Maldonado
Diego Beretta	María Victoria Díaz Marengo
Emanuel Jurado	Mariano Daniel Perelman
Ezequiel Orso	Marina Llao
Facundo Cruz	Maximiliano Camarda
Gabriel Weidmann	Natalia Cosacov
Germán Rossler	Pablo Serrati
Joaquín Gorrochategui	Sofía Clarisa Marzioni
Julián Bertranou	Tomás Guevara
Julieta Capdevielle	Verónica Pérez
Laura Navallo	Virginia Monayar
Magdalena Chiara	Walter Brites

**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](mailto:editorial@unl.edu.ar)  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

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

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

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

---

© Di Virgilio, Ariovich, Beretta, Bertranou,  
Bonet, Brites, Camarda, Capdevielle, Chiara,  
Cosacov, Crojethovic, Cruz, Dapuez, Diaz  
Marengo, Elorza, Gorrochategui, Guevara,  
Jiménez, Jurado, Llao, Maldonado, Maneiro,  
Marichal, Marzoni, Molina, Monayar, 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.

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

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

El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIGs) / 27

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

La relevancia de la coordinación / 33

Las capacidades estatales / 37

Las redes de políticas como analizador de las RIGs / 39

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

Aspectos metodológicos para reconstruir redes de políticas / 43

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

Bibliografía / 51

## CAPÍTULO 2.

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

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

Introducción / 57

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

Primeras intervenciones / 60

ASPO y DISPO / 61

Otras intervenciones de carácter federal e interjurisdiccional / 66

Políticas para prevenir los contagios masivos / 68

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

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

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

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

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

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

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

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

A modo de cierre / 79

Políticas de protección social y asistencia alimentaria / 80

El Ingreso Familiar de Emergencia / 81

El programa Potenciar Trabajo / 82

La Tarjeta Alimentar / 84

Las prestaciones para comedores escolares, comunitarios y merenderos / 85

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



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

### CAPÍTULO 3.

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

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

Introducción / 103

Interrogar territorios diversos / 105

Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) / 108

Gran Córdoba (GCBA) / 109

Gran Santa Fe (GSFE) / 110

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas / 137

Anexo / 139

### CAPÍTULO 4.

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

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

Introducción / 147

El sistema de protección social argentino frente a la crisis.

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

## CAPÍTULO 5.

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

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

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

#### Introducción / 173

Las políticas alimentarias en Entre Ríos / 174

Las políticas alimentarias en Salta / 176

Las políticas alimentarias en Misiones / 180

Las políticas alimentarias en Mendoza / 182

Las políticas alimentarias en Córdoba / 186

Las políticas alimentarias en Santa Fe / 190

Las iniciativas subnacionales en materia de ESSyP / 193

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

    El Programa Mercado Santafesino de la Economía Popular / 195

    Programa Mercados de cercanía y ferias populares  
    en Mendoza / 196

    Las ferias en la ciudad de Paraná / 196

Una propuesta analítica / 199

Conclusiones / 203

Referencias bibliográficas / 205

CAPÍTULO 6.

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

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

Introducción / 207

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

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

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

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

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

A modo de cierre: contrapuntos entre los aglomerados / 230

Referencias bibliográficas / 235

CAPÍTULO 7.

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

*Andrea Villagrán, Mariano Perelman y Maximiliano Camarda*

Introducción / 239

Crisis, políticas y economía / 243

La economía: dimensiones y números / 248

Dos políticas significativas / 255

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

A modo de cierre / 265

Referencias bibliográficas / 267

CAPÍTULO 8.

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

*Pablo Serrati*

Introducción / 269

El laberinto de las políticas públicas / 271

Datos y método / 273

Resultados / 276

    La dinámica de las políticas públicas por entornos urbanos / 276

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

Conclusiones / 286

Referencias bibliográficas / 288

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

# Presentación

María Mercedes Di Virgilio

## Introducción

Durante los años 2020 y 2021, el gobierno nacional implementó numerosas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID19<sup>1</sup> y, posteriormente, al proceso post pandemia. Entre otras medidas, se pueden mencionar la administración del aislamiento social, preventivo y obligatorio (en sus diferentes fases), iniciativas de detección y rastreo de casos COVID19 (Programa DETECTAR), el congelamiento de tarifas de servicios públicos, el Ingreso Familiar de Emergencia, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, regulaciones especiales para el uso del transporte público, etc.<sup>2</sup> En ese marco, los gobiernos provinciales y locales pusieron en marcha iniciativas propias para acompañar aquellas emanadas del

- 
- 1 En la literatura antropológica, si bien la noción de crisis es una categoría en disputa, la misma se asocia con momentos «excepcionales» que ponen de relieve el orden (o los órdenes) que se resquebrajan (Narotzky y Besnier, 2014). Ese orden o esos órdenes —siempre negociados— pueden pensarse como formas de vivir el presente, pero, también, el pasado y el futuro (Álvarez y Perelman, 2020). Asimismo, la noción de crisis suele estar ligada a la idea de ruptura y de incertidumbre (Visacovsky, 2019). Se plantea, entonces, la necesidad de pensar en las crisis tanto en términos estructurales como en la forma en la que la ciudadanía vive y agencia la crisis (Perelman, 2018). Así como, las nociones y valores morales que se ponen en juego en la legitimación (o deslegitimación) de las iniciativas públicas (Motta y Onto, 2020; Perelman, 2020).
  - 2 Otras medidas que interesa destacar son, por ejemplo, la suspensión de clases, el control y cierre de fronteras, la repatriación de ciudadanos argentinos varados en el exterior, la ampliación de la capacidad hospitalaria, la compra de insumos, los operativos de vacunación antigripal, etc. Todas estas medidas fueron ejecutadas en tiempo récord por el gobierno nacional.

nivel central y, concomitantemente, facilitar la implementación y adecuación de las iniciativas nacionales en sus territorios. Asimismo, la sociedad (hogares y ciudadanxs de a pie), también, se adaptó, usó y resistió los lineamientos y propuestas de los ejecutivos de los diferentes niveles del gobierno.<sup>3</sup> De este modo, el escenario pandémico (en sus diferentes fases) expuso la tensión entre una lógica centralizada —propia del diseño de iniciativas orientadas a dar respuesta a una emergencia— y la gobernanza multinivel en la instrumentación del *pool* de dispositivos que debió articularse frente a una problemática de alta complejidad y que, como nunca antes, tuvo como marco de referencia a los territorios y sus singularidades.<sup>4</sup> En este sentido, esta publicación reúne una serie de trabajos que interroga la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio desplegada en sus diferentes escalas. Si bien esta cuestión viene siendo estudiada en el marco de la reestructuración del capitalismo global (Peck, Theodore y Brenner, 2013; Peck y Tickell, 1994), encontró en el escenario pandémico una nueva y mayor visibilidad. En ese contexto, el objetivo fue dar cuenta del derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del gobierno nacional en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a las diferentes fases<sup>5</sup> de la crisis desatada por la pandemia por COVID19 en su interfaz con los territorios<sup>6</sup> y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia por COVID19 se convirtió, así, en un laboratorio privilegiado para observar la

---

3 De hecho, en la arena pública, la apelación constante a la responsabilidad ciudadana se volvió más importante con el transcurso de los meses de pandemia y el consenso inicial en torno a las restricciones a la movilidad y a las actividades fueron puestos a prueba. Asimismo, los informes elaborados por la Unidad Coronavirus del MINCYT (2020), UNGS (2020) y Varios (2020) pusieron en evidencia que la disposición a «acatar» y a «cumplir» las diferentes iniciativas (como, por ejemplo, ASPO o «lavarse las manos») estuvieron fuertemente condicionadas por las condiciones de vida y de trabajo.

4 Vale señalar acá la no linealidad de los procesos y las fases que atravesaron la atención a la pandemia y la administración del aislamiento. La posibilidad efectiva de «progresar» en las fases hacia una «nueva normalidad» post pandemia depende de la evolución de los contagios, de la gravedad de los casos COVID19 y de la presión que su atención impone al sistema de salud. De hecho, el avance y retroceso en la consecución de las fases depende no sólo de factores epidemiológicos, sino, también, políticos y de la presión ciudadana.

5 Nos referimos a las diferentes fases porque las jurisdicciones (provincias y municipios) transitaron la crisis del COVID19 y las restricciones impuestas en ese marco en diferentes temporalidades, según la evolución de la pandemia y la dinámica de los contagios en cada una de ellas.

6 Interesa destacar que el proceso de implementación de estas políticas en las diferentes jurisdicciones y aglomerados urbanos se inscribe en un escenario de importantes desigualdades preexistentes en y entre los bloques regionales y, también, entre aglomerados

implementación de políticas públicas con un fuerte componente interjurisdiccional y territorial y los modos en los que la ciudadanía responde a ellas.

Los estudios pioneros sobre la implementación de políticas públicas, explicaron el proceso de puesta en marcha de las iniciativas públicas como procesos *top-down*. Según el modelo clásico, los políticos toman decisiones políticas y asignan tareas a las agencias gubernamentales (Wilson 1987). Por su parte, las burocracias crean procedimientos que cumplen con las intenciones emanadas desde la dirigencia política. Y la ciudadanía adhiere o recibe pasivamente los lineamientos y/o beneficios de las iniciativas públicas. Sin embargo, esta visión sobre el proceso de implementación de políticas ha sido fuertemente rebatida. Los estudios más recientes (Williams, 2000; Sabatier, 1986; Pressman y Wildavsky, 1984; Sabatier y Mazmanian, 1978) ponen en evidencia que el proceso dista mucho de ocurrir linealmente. A las particularidades del proceso en sí, se agregan además las propias de los regímenes federales (como es el caso de Argentina). De este modo, las estructuras, instituciones y actores que median el proceso de implementación tienen la capacidad de reformular y de reescribir (discursivamente y en la propia práctica de sus agentes) los objetivos y/o sentidos de las intervenciones.

La paradoja es que las medidas emanadas del gobierno federal, aun cuando pueden ser formuladas con una lógica *top-down*, exigen un enfoque *bottom-up* en su implementación. La lógica *top-down* supone un proceso centralizado que tiende a descuidar «iniciativas estratégicas que provienen de (...) otros subsistemas de políticas», mientras que la implementación *bottom-up* es un proceso descentralizado en el cual la «política está determinada por la negociación entre miembros de la organización y sus (destinatarios)» (Lester y Stewart, 1996:103-5). Como Thompson (2000) argumenta, la lógica *top-down* presenta limitaciones cuando las iniciativas pretenden modificar prácticas e impactar en actores de nivel micro, fuertemente territorializados. En este marco, parece necesario reconocer la capacidad de agencia de los gobiernos y actores de nivel provincial y municipal y sus territorios de referencia a fin de lograr el éxito de las intervenciones. De hecho, el enfoque *bottom-up* delega cierto grado de poder a los «burócratas a nivel de la calle» y a la sociedad local. Esto permite que los más afectados por las políticas y los programas puedan desplegar su capacidad de agencia en el desarrollo de las metas y objetivos de las iniciativas (Long y Franklin, 2004).

---

urbanos de diferentes tamaños (Salvia y Piovani, 2019; Álvarez Leguizamón, Arias y Muñiz Terra, 2016).

A pesar de ello, no es posible soslayar que los contextos de crisis, como el que impuso la pandemia por COVID19, tensionan fuertemente las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y entre éstos y la ciudadanía. Por un lado, estas tensiones pusieron al gobierno nacional en el centro de la escena, debiendo asumir iniciativas urgentes y de alto impacto. Asimismo, los gobiernos provinciales y municipales se vieron obligados a sostener la implementación de iniciativas propias coordinando con aquellas emanadas del nivel central según demanda el contexto de la pandemia,<sup>7</sup> prestando especial atención a las interfaces entre la esfera de los servicios y prestadores, y las prácticas de la ciudadanía. Es posible observar así, como señalan Peters y Pierre (2002), que las relaciones entre niveles de gobiernos no se organizan exclusivamente por lógicas *top-down* o *bottom-up*, sino que son prácticas fluidas y negociadas que necesariamente deben tener en cuenta el contexto específico y las circunstancias en las que se desarrollan.

En este marco, la investigación que sirvió de base a esta publicación interrogó los modos en los que se desarrollaron esas relaciones entre las jurisdicciones en el contexto pandémico y post pandémico. ¿Cuán productivas (o no) fueron las formas de relación que se configuraron en los procesos de implementación de políticas públicas para hacer frente a la crisis desatada por la pandemia y cuán efectivas pueden ser en el contexto de la post pandemia? Una alternativa para pensar las relaciones y tensiones entre los diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas públicas es la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de política en el contexto de procesos de gobernanza multinivel. La función de gobernar —sumada a la necesidad de intercambio de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades legales—, obliga a los diferentes niveles de gobiernos de un Estado a estar en constante interacción y relacionamiento (Zapata Cortés, 2013). De este modo, las relaciones intergubernamentales (RIGs) definen un «cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal» (Anderson, citado en Wright, 1997:71). Estas relaciones se organizan en patrones (más o menos) estables de interacción entre actores que toman forma en torno a problemas de políticas y/o programas y en marcos institucionales determinados (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Chiara, 2018). Así, políticas, dispo-

---

7 En el contexto de un sistema de gobierno federal como es el argentino, las tensiones interjurisdiccionales en la implementación de políticas públicas constituyen un fenómeno recurrente. Sin embargo, una cuestión crítica en el contexto de la pandemia COVID19 fue que numerosas iniciativas del gobierno nacional interviene sobre funciones que están bajo la competencia exclusiva de las provincias.



sitivos, instrumentos, producen la escena en la que los actores se constituyen en su interacción. Nos interesó, entonces, comprender cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía —todos ellos con diferentes objetivos y preferencias— coordinaron (o no), con mayores o menores niveles de tensión, disputa y acuerdos, estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública —en nuestro caso, iniciativas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a las diferentes etapas de la crisis desatada por la pandemia por COVID19— en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales.

Los trabajos que aquí se reúnen indagan las relaciones y tensiones entre los diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas públicas en la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de política en el contexto de procesos de gobernanza multinivel. De este modo, los dos tomos en los que se organizan los resultados de la indagación abonan a la comprensión sobre cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía —todos ellos con diferentes objetivos, preferencias y cuotas de poder muy disímil— coordinaron (con mayores o menores niveles de tensión, disputa y acuerdos) estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública —en nuestro caso, iniciativas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a las diferentes etapas de la crisis desatada por la pandemia por COVID19— en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales. Este conocimiento se revela como valioso para asegurar la implementación efectiva de las iniciativas post pandemia y para comprender las posibilidades y alternativas de implementación de cara a facilitar la «nueva normalidad».

### **¿Cómo se llevó adelante el estudio?**

Con base en el rastreo de procesos (Ricks y Liu, 2014; Bennett y Checkel, 2015; Beach, 2017), el estudio puso el foco en las tensiones que emergen entre los diferentes niveles del gobierno, los territorios y la ciudadanía en la implementación de políticas de asistencia, contención y promoción emanadas del gobierno nacional en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID19 en su interfaz con los territorios y las prácticas de la ciudadanía. Las relaciones intergubernamentales, las necesidades de acumulación y consolidación de poder político, las características y las lógicas de los territorios y las prácticas ciudadanas resultaron clave

para comprender los rasgos que finalmente adoptan dichas iniciativas en los niveles subnacionales (provincias y municipios).

A los fines del análisis de procesos, el estudio se focaliza en los siguientes sectores de política pública: (i) políticas para prevenir los contagios masivos. (ii) políticas y disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas y en la movilidad urbana; (iii) políticas de protección social y asistencia alimentaria; (iv) políticas orientadas a la provisión y proyección de la vivienda; finalmente, (v) políticas de sustento y promoción a la economía local.

El trabajo se apoyó en una metodología de tipo cualitativa, con un diseño basado en estudios de casos; en este caso particular, de casos múltiples. En este contexto, los casos constituyen un medio para la indagación (Gundermann–Kröll, 2013). Su finalidad es instrumental, buscando indagar y comprender la complejidad de los procesos de implementación de las políticas orientadas a dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia por COVID19, la configuración de las redes de políticas sectoriales y su interfaz con los territorios y con la ciudadanía.

La elección de más de un caso estuvo dirigida a la posibilidad de avanzar en una estrategia comparativa entre los casos (Carneiro, 2018), identificando líneas de convergencia y divergencia en el material. Los ejes de la comparación, a nivel de los aglomerados, son tres: (1) los procesos de implementación de iniciativas nacionales orientadas a dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia de COVID19 en un mismo aglomerado, (2) los sectores de políticas y (3) las características de los aglomerados urbanos. De este modo, la estrategia elegida permitió arrojar luz sobre el cómo y el por qué ocurren procesos que toman diferentes rasgos en los diferentes contextos en los que éstos se inscriben.

La utilidad de esta metodología radica en su capacidad para dar cuenta de los procesos de política pública y, también, para la contrastación y generación de teoría (Di Virgilio, 2006; Barzelay y Cortázar Velarde, 2006; Martínez Carazo, 2006). Asimismo, interesa destacar que el estudio de casos es un multimétodo que, en su desarrollo, comprende el despliegue de diferentes estrategias metodológicas. Entre ellas, análisis documental, análisis de procesos con base en entrevistas narrativas a informantes claves (funcionarios de los diferentes niveles del gobierno, actores de base territorial, etc.), encuestas, registros administrativos y aproximaciones etnográficas a escala microespacial. Las mismas se combinaron en el abordaje de los diferentes casos, teniendo en cuenta la escala en la que se despliega el problema.

## Los estudios de caso seleccionados

En el marco de la investigación, los estudios de los casos seleccionados en base a los cuales se abordaron los objetivos y las preguntas de indagación resultaron útiles para comprender las relaciones entre los niveles del gobierno entre sí y su interfaz con los territorios y la ciudadanía. Asimismo, la investigación permitió recoger demandas puntuales de los distintos sectores involucrados, así como la sistematización de las características, lógicas y dinámicas de las iniciativas que las diversas esferas del gobierno desarrollan sobre un mismo territorio. Finalmente, permitió la construcción de registros en torno a las acciones e intervenciones y sobre las características de la población destinataria (mucho de esa información hasta el momento se encontraba dispersa y es fragmentaria), pudiendo servir de apoyo al diseño y ejecución de futuras políticas o programas.

**Tabla 1.** Presentación de los casos según indicadores generales

<b>Aglomerado urbano</b>	<b>Población<sup>1</sup></b>	<b>Superficie (Km<sup>2</sup>)<sup>2</sup></b>	<b>Cantidad de gobiernos locales y jurisdicciones provinciales</b>	<b>Cantidad de barrios de origen informal<sup>3</sup></b>	<b>% de superficie dedicada a uso industrial y equipamiento urbano<sup>4</sup></b>	<b>% de Población con NBI<sup>5</sup></b>
<b>Grandes Aglomerados Urbanos</b>						
Gran Buenos Aires - CABA	2.999.749	203,3	2 Jurisdicciones 31 Gobiernos Locales	54	14% uso industrial 2% Equipamiento Urbano (dato para todo AGBA)	6,0%
Gran Buenos Aires - PBA	12.397.661	3890,8		1.088		9,5%
Gran Córdoba	1.562.487	717,0	1 Jurisdicción 15 Gobiernos Locales	122	8% uso industrial 5% Equipamiento Urbano	5,8%
Gran Mendoza	1.024.388	734,1	1 Jurisdicción 6 Gobiernos Locales	114	10% uso industrial 3% Equipamiento Urbano	5,1%

*Continúa en página siguiente.*

<b>Aglomerado urbano</b>	<b>Población<sup>1</sup></b>	<b>Superficie (Km<sup>2</sup>)<sup>2</sup></b>	<b>Cantidad de gobiernos locales y jurisdicciones provinciales</b>	<b>Cantidad de barrios de origen informal<sup>3</sup></b>	<b>% de superficie dedicada a uso industrial y equipamiento urbano<sup>4</sup></b>	<b>% de Población con NBI<sup>5</sup></b>
<b>Ciudades intermedias</b>						
Gran Santa Fe	533.667	633,1	1 Jurisdicción 6 Gobiernos Locales	70	16% uso industrial 2% Equipamiento Urbano	5,7%
Gran Paraná	376.912	139,7	1 Jurisdicción 5 Gobiernos Locales	52	4% uso industrial 2% Equipamiento Urbano	5,1%
Gran Posadas	367.349	332,5	1 Jurisdicción 2 Gobiernos Locales	91	7% uso industrial 17% Equipamiento Urbano	11,7%
Gran Salta	635.447	385,4	1 Jurisdicción 8 Gobiernos Locales	44	4% uso industrial 4% Equipamiento Urbano	12,8%
Bariloche	163.743	256,4	1 Jurisdicción 1 Gobierno Local	27	1% uso industrial 7% Equipamiento Urbano	11,3%

Notas: 1. Para AGBA (CABA y Partidos), Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Santa Fé y Salta se considera la población estimada para 2020 en base a dominios de EPH. Fuente: INDEC (2020). [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados\\_argentina\\_500\\_mil.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf) Para el resto de los aglomerados (Gran Paraná, Posadas y Bariloche) se toma la población proyectada por INDEC para el departamento correspondiente (Fuente: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-119>) / 2. Fuente: Elaboración propia en base a datos Indec-EPH. / 3. Fuente: Elaboración propia en base a datos de RENABAP 2018 y Indec-EPH. / 4. Fuente: Lanfranchi, G. Cordara, C., Duarte, J., Giménez Hutton, T., Rodríguez, S. & Ferliccam F., (2018) ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de 33 grandes aglomerados. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf> / 5. Fuente: Elaboración propia en base a datos Indec-Censo 2010 e Indec-EPH.

Fuente: *Elaboración propia*

De este modo, la investigación se focalizó territorialmente en áreas metropolitanas de diferentes tamaños y regiones del país. Las áreas metropolitanas se revelaron como espacios privilegiados para el análisis de las relaciones intergubernamentales en el contexto de la implementación de iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del gobierno nacional para dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia por COVID19. Esto es así en tanto comprenden múltiples jurisdicciones y/o municipios. Así, el estudio abordó el problema atendiendo a las múltiples escalas y temporalidades en las que se despliegan los procesos de implementación de políticas, incorporando una combinación de estrategias metodológicas para dar cuenta de esa complejidad.

**Tabla 2.** Abordaje metodológico según escalas en la que se despliega la indagación

<b>Escala</b>	<b>Nivel de agregación territorial</b>	<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Abordaje metodológico</b>
Macro	País	Gobierno nacional (áreas y programas del Poder Ejecutivo nacional)	Análisis de datos secundarios documentales y estadísticos, entrevistas a informantes claves
Meso	Jurisdicción provincial	Gobierno provincial (áreas y programas del Poder Ejecutivo provincial)	Análisis de datos secundarios documentales y estadísticos, entrevistas a informantes clave
Micro	Ciudad (aglomerado urbano)	Gobierno municipal (áreas y programas del Poder Ejecutivo municipal)	Análisis de datos secundarios documentales, estadísticos y registros administrativos, entrevistas a informantes clave
	Barrio	Organizaciones de base territorial	Abordaje territorial con enfoque etnográfico en casos seleccionados, encuesta a nivel de los hogares en casos y dominios seleccionados
Hogares			

Dimensión temporal: Temporalidad de la crisis pandémica (fases en los diferentes aglomerados)

*Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz Tagle (2016), Kauppinen (2007) y Friedrichs, Galster y Musterd (2003)*

Con el objeto de dar cuenta del modo en el que las diversas políticas públicas fueron recibidas y percibidas por la ciudadanía nivel territorial, se llevó a cabo una encuesta probabilística de alcance nacional sobre la estructura social de Argentina y las políticas públicas durante la pandemia por COVID19 (ESAYPP/PISAC–COVID19).<sup>8</sup> El relevamiento fue el resultado del trabajo conjunto con el del proyecto PISAC COVID19 a cargo del Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia, dirigido por Pablo Dalle. La encuesta buscó dar continuidad a la encuesta ENES–PISAC que procuró producir datos a gran escala sobre la estructura social de Argentina combinando una amplia cobertura, especificidad y tomando una perspectiva comparativa interregional (Hoszowski & Piovani, 2018; Maceira, 2015). Así, la encuesta ESAYPP/PISAC–COVID19 permite analizar el impacto de la pandemia como hecho social holístico y de inflexión en varias dimensiones de la estructura social de Argentina, al tiempo que habilita un ejercicio comparado con la ENES–PISAC (2014/5) brindando la posibilidad de

8 Una descripción detallada del instrumento y del relevamiento puede leerse en Dalle y Di Virgilio, 2022.

analizar cambios y continuidades en las condiciones de reproducción social de los hogares. Para el diseño del cuestionario, ambos equipos de investigación debieron afrontar el desafío de articular enfoques teóricos vinculados con los conceptos nodales de los proyectos: las clases sociales, condiciones de vida, hábitat y entornos residenciales y la intervención del Estado. De este modo, incorpora indicadores que constituyen los observables centrales de los principales enfoques teóricos en dichos campos de estudio, con la posibilidad de que sean conceptualizados, articulados y jerarquizados según la perspectiva teórica de cada investigador/a o grupos de investigación.

La encuesta ESAYPP habilita la indagación de dos universos: por un lado, los hogares particulares y, por el otro, la población adulta (mayor de 18 años) residente en localidades de Argentina mayores a 50 mil habitantes en 2021. Para abordar las especificidades de cada región y desarrollar una perspectiva analítica comparada interregional, se apoyó en una muestra probabilística, estratificada, por conglomerados, representativa de este universo con tres dominios de estimación: (i) a nivel nacional de los hogares y la población residente en aglomerados urbanos de más de 50 000 habitantes; (ii) las 7 regiones definidas en el PISAC, ordenadas según tamaño poblacional; y (iii) por tamaño del aglomerado (500 000 habitantes o más, de 499 999 a 100 000 y de 50 000 a 99 999). Como resultado del trabajo de campo se relevaron en total 5239 hogares y 16 392 personas componentes.

## **Organización de la publicación**

La publicación se organiza en dos tomos. Los tomos proponen entradas diferentes a la problemática y al material de análisis. El primero se focaliza en los sectores de políticas, mostrando cómo las iniciativas que emanan desde el nivel central son recontextualizadas en los distintos aglomerados urbanos teniendo en cuenta factores políticos, institucionales y la modalidad que asumen las RIGs en los diferentes sectores según las características de los bienes y servicios que cada uno de ellos prestan. El segundo tomo, en cambio, se centra en los territorios mirando cómo los diferentes sectores de la política pública se desplegaron en ámbito urbano, cuáles lograron alcanzar mayores niveles de coordinación, cómo dialogan (o no) las iniciativas emanadas de los gobiernos subnacionales con las del gobierno nacional y cómo con los entramados de actores locales.

El primer tomo, *Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales*, reúne la descripción general del proyecto. Asimismo, se presenta el encuadre conceptual y metodológico y las coor-

denadas interpretativas generales, resaltando la dinámica de la pandemia en cada aglomerado.

El primero de los capítulos, *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*, parte por una delimitación del enfoque denominado «relaciones intergubernamentales» (RIGs) para el abordaje de la densa gama de relaciones entre unidades gubernamentales. El segundo capítulo se titula *Radiografía de las políticas nacionales orientadas a dar respuesta a la pandemia y sus formas de organización* y busca dar cuenta de las distintas intervenciones nacionales, a partir de los niveles de gobierno entramados en una federación. A continuación, *Prevenir contagios en los territorios: Región Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Gran Córdoba y Gran Santa Fe* presenta un análisis de los distintos dispositivos de política pública que fueron confluyendo en un eje de intervención nacional que este proyecto denomina de manera genérica «prevención de contagios masivos». El cuarto capítulo de este tomo, *Políticas de protección social y alimentaria durante la pandemia de COVID19. Una reconstrucción panorámica desde el nivel nacional*, despliega un análisis del sistema de protección social desde el lente de las políticas alimentarias. El capítulo cinco continúa con *Las respuestas subnacionales en materia alimentaria y de apoyo a la economía social, solidaria y popular. Una propuesta analítica en clave de RIGs*, centrado en realizar aportes para un ejercicio analítico comparativo sobre el campo de las políticas alimentarias y de apoyo a la Economía Social, Solidaria y Popular (ESSYP) en el nivel subnacional. El sexto capítulo, *El problema del hábitat y la vivienda en el contexto de la pandemia. Un análisis de las políticas públicas desde los territorios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y San Carlos de Bariloche*, continúa abonando al análisis comparativo. El siguiente capítulo se propone abordar algunas iniciativas políticas en torno a las «economías locales» y de sostenimiento de la vida en el contexto de la pandemia de COVID19 y lleva el título *Economía local en tiempos de crisis*. El libro cierra con el capítulo *La recepción de políticas públicas durante la pandemia por COVID19*, haciendo foco en la recepción por parte de los hogares.

El segundo tomo, *Territorios, políticas públicas y respuestas ciudadanas en contextos de pandemia por COVID19* propone un abordaje a la dinámica de las políticas en clave comparada e incorpora un análisis a las respuestas de la sociedad local en cada aglomerado. El primer capítulo, *Los contextos metropolitanos abordados en la investigación*, presenta una aproximación territorial a cada uno de los contextos metropolitanos que se abordan en el trabajo. La presentación de cada aglomerado, así como el orden bajo el cual se ordenan los capítulos del tomo, se decidieron en base a criterios de escala: se comienza por

la RMBA (el aglomerado más grande en términos territoriales y poblacionales) y se finaliza con San Carlos de Bariloche, el más pequeño. Bajo este criterio, los capítulos 2 y 3 presentan a la RMBA, primero con *Las políticas orientadas a dar respuesta a la pandemia en los niveles subnacionales: RMBA, PBA y CABA* y luego haciendo foco en la movilidad y las complejidades del período DISPO y ASPO en este territorio particular, bajo el título *La problemática de la movilidad en los territorios*. A continuación, el capítulo 4, *Las políticas orientadas a dar respuesta a la pandemia en los niveles subnacionales: Córdoba*, introduce al caso cordobés. El quinto capítulo, hace foco en las políticas alimentarias y de protección social aplicadas durante el año 2020 en Mendoza, bajo el título *Políticas alimentarias y de protección social implementadas en Mendoza durante 2020. Relaciones intergubernamentales y redes de política miradas desde el territorio*. Le sigue, en esta línea, *Políticas para sostener la vida: las iniciativas de contención alimentaria durante la crisis de la pandemia (Salta, 2020)*. El séptimo capítulo es sobre las políticas desplegadas en gran Santa Fe, *Políticas sanitarias y de protección social y asistencia alimentaria en tiempos de COVID19. Aportes para comprender las relaciones intergubernamentales desde la ciudad de Santa Fe*. El capítulo 8 se para en territorio misionero, particularmente en el aglomerado de Posadas, y lleva el nombre de *Políticas para mitigar los efectos de la crisis por el COVID19 en Posadas, Misiones. Un análisis de la cuestión alimentaria*. El Capítulo 9 está ubicado sobre territorio entrerriano, denominado *Asistencia, reclamos y silencios en las relaciones intergubernamentales y redes de políticas alimentarias y protección social en Entre Ríos durante el ASPO 2020*. Por último, se presenta el caso patagónico de la ciudad de San Carlos de Bariloche, en la Provincia de Río Negro, denominado *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*.



## Referencias bibliográficas

- Álvarez Leguizamón, Sonia; Arias Ana Josefina; y Muñiz Terra, Leticia (2016). *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. CLACSO, CODESOC y PISAC.
- Álvarez, María Inés y Perelman, Mariano (2020). Perspectivas antropológicas sobre las formas de (ganarse la) vida, *Cuadernos de antropología social* (51).
- Barzelay, Michael, y Cortázar Verlarde, Juan Carlos (2006); *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Mimeo. INDES
- Beach, Derek (2017). Process-tracing methods in social science. In *Oxford research Encyclopedia of politics*.
- Bennett, Andrew y Checkel, Jeffrey. T. (Eds.). (2015). *Process tracing*. Cambridge University Press.
- Carneiro, Cristiana (2018). Multiple case studies: research strategy in psychoanalysis and education, *Psicología USP*, 29(2), 314.
- Chiara, Magdalena (2018). *La salud gobernada. La Política Sanitaria en la Argentina 2001/2011*. Ediciones UNGS.
- Dalle, Pablo, y Di Virgilio, María Mercedes (2022). Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia de COVID19: el diseño de una encuesta nacional comparativa interregional. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales* 12(2).
- Di Virgilio, María Mercedes (2006). Los estudios de caso como estrategia de investigación orientada a la docencia. En Mezones, F. (Ed.) *Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social*. Guatemala: INDES/ Norwegian Ministry of Foreign Affairs/ BID/ INAP, págs. 8–21.
- Friedrichs, Jürgen R.; Galster, George, y Musterd, Sako (2003). Neighborhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing studies*, 18(6), págs. 797–806.
- Gundermann-Kröll, Hans (2013). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación* (pp. 231–264). El Colegio de México–FLACSO.
- Kauppinen, Timo (2007). Neighborhood effects in a European city: Secondary education of young people in Helsinki. *Social Science Research*, 36(1), págs. 421–444.
- Kickert, Walter, Klijn, Erik-Hans, y Koppenjan, Joop F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Lester, James, y Stewart, J. (1996). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. West Publishing Co.
- Long, Edward, y Franklin, Aimee L. (2004). The paradox of implementing the government performance and results act: top-down direction for bottom-up implementation. *Public Administration Review*, 64(3), págs. 309–319.
- Martínez Carazo, Piedad (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 20(julio), págs. 165–193.
- Motta, Eugenia y Onto, Gustavo (2020). O tempo da crise e a moral do gasto público: o que legítima o gasto público durante a pandemia?, *Revista Rosa*.
- Narotzky, Susana y Besnier, Niko (2014). Crisis, value, and hope: rethinking the economy: an introduction to supplement 9. *Current Anthropology*, 55(S9), S4–S16.
- Peck, Jamie y Tickell, Adam. (1994). Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder. *Post-Fordism: a reader*, págs. 280–315.

- Peck, Jamie, Theodore, Nik, y Brenner, Neil. (2013). Neoliberal urbanism redux?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), págs. 1091–1099.
- Perelman, Mariano (2018). The Dollar as Evidence of Crisis: Class Identity and Processes of Uncertainty in Buenos Aires, 2011–2015. *Workshop Ten Years of Crisis: The Ethnography of Austerity*, Lisboa.
- Perelman, Mariano (2020). Entre la libertad y el cuidado: Regímenes de valor en tiempos de aislamiento social. *Reflexões na Pandemia, Dilemas revista de estudos de conflito e controle social*.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico?. *Foro Internacional* 42(3), págs. 429–453.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky Aaron. (1984). *Implementation*. 3rd ed. University of California Press.
- Ricks, Jacob I., y Liu, Amy H. (2018). Process–tracing research designs: a practical guide. *PS: Political Science & Politics*, 51(4), 842–846.
- Ruiz Tagle, Javier, Labbé, Grisel, Álvarez, Martín, Montes, Martín, y Aninat, Matías (2016). Una teoría del espacio institucional de barrios marginales. Herramientas conceptuales desde una investigación en curso en Santiago de Chile. En *Conferencia Internacional Contested Cities: Del conflicto urbano a la construcción de alternativas*.
- Sabatier, Paul A. (1986). Top–down and bottom–up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy* 6(1), págs. 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Sabatier, Paul A., Daniel Mazmanian (1978). *The Conditions of Effective Implementation Process–With Special Reference to Regulatory Policy*. University of California–Davis and Pomona College.
- Piovani, Juan. I., Salvia, Agustín. (Eds.). (2018). *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Siglo Veintiuno.
- Thompson, James R. (2000). Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review* 60(6), págs. 508–521.
- Visacovsky, Sergio (2011). Introducción. Estados Críticos: La Experiencia Social de La Calamidad. En Visacovsky, S. (Ed) *Estados Críticos: La Experiencia Social de La Calamidad* (pp. 15–63). Ediciones Al Margen.
- Williams, Daniel W (2000). Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review* 60(6), págs. 522–34.
- Wilson, Woodrow (1997). The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2(2) págs. 197–222.
- Wright, Deil S (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- Zapata Cortes, Olga Lucía (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho* 70 (156), págs. 323–344.

## Capítulo 1.

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

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

### **El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIGs)**

La implementación de políticas públicas requiere frecuentemente del concurso de múltiples organismos estatales, pertenecientes a un mismo nivel de gobierno o pertenecientes a instancias gubernamentales de distinto nivel político–institucional (por ejemplo, Nación, provincias y municipios). Esta concurrencia de distintas unidades gubernamentales orientadas a la atención de diversas problemáticas da pie a una dinámica de relaciones que contienen distintos aspectos y condiciones, que a su vez mutan en el proceso mismo de implementación de las iniciativas públicas, a medida que los requisitos de la acción conjunta cambian. Para el abordaje de la densa gama de relaciones entre unidades gubernamentales —no exclusivas de configuraciones institucionales federales— se ha desarrollado un enfoque denominado relaciones intergubernamentales (RIGs). Con este concepto se hace referencia a un «importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación» (Agranoff, 1997).

El aporte de Robert Agranoff (1997) es uno de los más ricos y amplios para el análisis de este fenómeno. Para el autor, es muy significativo el contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación. Y las manifestaciones de estas son mucho más amplias que lo que los estudios más formalistas y normativos dejan entrever. Las RIGs no son una tarea de generalistas (o de especialistas en RIG), sino de distintos expertos sectoriales de los gobiernos que se involucran con otros de otras unidades, en función de mandatos o de objetivos a cumplir. Las RIGs no representan un fenómeno exclusivo de los países federales: «ninguna

democracia reserva todas las prerrogativas de gobierno a una sola entidad», dice el autor citando a Elinor Ostrom.

De este modo, el concepto de RIGs trasciende los enfoques constitucionales-legales, tanto en lo que respecta a las divisiones entre los gobiernos como en lo relativo a sus respectivas competencias. De hecho, se caracterizan por su dimensión política. Agranoff (1997) señala otros rasgos de las RIGs como la importancia del elemento humano y el hecho de que cualquier empleado está involucrado, potencialmente, en las RIG. También destaca su carácter dinámico, en tanto suponen continuos contactos e intercambios de información y puntos de vista, lo cual acarrea transformaciones tanto en la configuración del fenómeno como en los objetivos iniciales, a medida que se desarrolla el proceso de la política.

Si bien Wright (1997) circunscribe la definición de las RIGs a las actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal, en su libro define tres enfoques posibles desde los cuales abordar estas relaciones: histórico, descriptivo y relativo al contenido de las políticas. Estos invitan a ir más allá de una perspectiva institucional formal y habilitan el planteamiento de hipótesis acerca de cómo es la relación entre las RIGs y el derrotero de las políticas públicas.

Sin duda, la experiencia de los países federales y los estudios comparativos han marcado una huella significativa para mirar la relación entre los arreglos intergubernamentales singulares y la implementación de las políticas públicas (Banting y Corbett, 2002; Castles, Leibfried y Obinger, 2005). Las investigaciones transitan distintos aspectos de esta compleja relación: el papel de las agencias federales y la importancia de los liderazgos de las autoridades nacional y estadual (Wilson, 2006; Viana y Machado, 2009; Chiara, 2018); los cambios en la escena local (Cabrero Mendoza, 2010; Arretche, 2003; Alonso *et al.*, 2016); la distribución de funciones entre niveles de gobierno y los niveles de autonomía (Banting y Corbett, 2002; Falletti, 2007; Castles, Leibfried y Obinger, 2005); los resultados de los procesos de descentralización (Cabrero Mendoza, 2006 y 2009; Goldschmit y Cetrángolo, 2011) y la dinámica de los actores (Fenwick, 2008; Ianni Segatto, Béland y Marchildo, 2019); el papel de las políticas de las instancias centrales frente al desafío de la igualdad (Fendwic, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018); y la cuestión misma de la coordinación (Cabrero Mendoza, 2006; Dourado y Elías, 2011; Repetto, 2009).

La manera en la que estos estudios vinculan a las políticas públicas con las particularidades de la trama de RIGs deja ver algunas diferencias. Una parte tiende a considerar a la política pública como subordinada al marco institucional. Esto significa, en el extremo, enfatizar las implicancias de los rasgos

particulares de la trama de las RIGs. En este marco, Gibson (2004) señala la importancia de los atributos de los gobiernos subnacionales en el sistema federal, como la «prerrogativa de no adherir» a los programas federales y ser «punto de veto» de las decisiones del gobierno central. Estas propiedades son consideradas como parámetro, oportunidad o restricción, según la perspectiva y énfasis de cada enfoque (Banting y Corbett, 2002; Wilson, 2006; Arretche, 2003 y 2010). Otro conjunto de estudios enfatiza la influencia de las políticas sobre las RIGs en el sentido de destacar el papel que pueden tener en la producción de relaciones entre los actores de gobierno (Falleti, 2007 y 2010; Cabero Mendoza y Solís, 2009; Cabrero Mendoza, 2010). Un tercer grupo transita por lo que Castles, Leibfried y Obinger (2005) denominan *doble vía*. Esta perspectiva postula la existencia de relaciones recíprocas entre políticas y relaciones intergubernamentales (Viana y Machado, 2009; Castles, Leibfried y Obinger, 2005; Dourado y Elías, 2011, Chiara, 2018).

El análisis de la bibliografía permite identificar un conjunto de dimensiones relevantes para el estudio de las RIGs (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Dimensiones para el estudio de las RIGs

<b>Dimensión</b>	<b>Descripción</b>
Entes/organizaciones gubernamentales y funcionarios/as involucrados/as	A partir del objeto de la RIG se pueden identificar las organizaciones y eventualmente los funcionarios/as interpelados/as por este objeto.
Modalidad de relacionamiento	puede ser vertical u horizontal. Las primeras se producen entre distintas instancias u órdenes territoriales. La verticalidad no supone necesariamente un carácter jerárquico —aunque pueden ser relaciones asimétricas— ya que involucran entidades con cierta autonomía. Las horizontales se dan entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial, tanto intra como intergubernamental
Propósito de la RIG	Puntual o amplio/difuso. Esto implica precisar el objeto que activa una RIG y el alcance del mismo
Grado de formalidad de la relación	Esta dimensión alude a si existen normas reconocidas que delimiten el alcance de la RIG, o se trata de acciones que interpelan la intervención de organizaciones estatales sin que haya parámetros previos que delineen esa interacción. En un extremo se ubican las relaciones totalmente formales (plasmadas en reglas), en el opuesto las íntegramente informales.
Institucionalización del seguimiento de las RIG (por ejemplo, secretaría ejecutiva o comité coordinador)	Esta dimensión es relevante a la hora de evaluar su permanencia o sostenibilidad, pero no es necesariamente una condición de éxito de la interacción.

También, reconocer algunos instrumentos relevantes a través de los cuales se canalizan las RIGs. Siguiendo a Agranoff (1997) registramos los siguientes (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** Instrumentos relevantes a través de los cuales se canalizan las RIGs

<b>Instrumento</b>	<b>Descripción</b>
Las relaciones fiscales	En especial entre unidades de gobierno de distinto nivel jurisdiccional (por ejemplo, los arreglos de coparticipación de impuestos).
Las subvenciones	Referidas a los marcos de financiamiento provistos por los gobiernos nacionales y/o federales para el desarrollo de actividades en el territorio, a cargo de unidades subnacionales. Este punto implica un acuerdo de colaboración donde se definen los objetivos a cumplir, la secuencia de aportes y responsabilidades y los requisitos de financiamiento.
La regulación	Comprende las normas emitidas por gobiernos de nivel superior que influyen en la conducta de gobiernos subordinados.
Las estructuras gubernamentales	Esto es, las instancias institucionales de toma de decisiones conformadas por distintos gobiernos.
Las fuerzas políticas	Canalizan en su interior relaciones entre gobiernos asociados a las mismas.
Las acciones burocráticas	Políticas y programas que implican colaboración y coordinación.

*Fuente: elaboración propia con base en Agranoff (1997)*

### **Las políticas en la trama de las RIGs: análisis a través de sus instrumentos**

En este marco, las políticas públicas, en general, y de las de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a una crisis, en particular, se implementan echando mano a dispositivos (emergentes observables como planes, programas, leyes) y a los instrumentos que éstos movilizan en su implementación. Analizar *cómo* las políticas nacionales desbordan las fronteras de las organizaciones que las promueven y llegan a producir cambios en los distintos niveles —organismos a cargo en los niveles subnacionales, organizaciones de la micro implementación y en el nivel de los hogares— es uno de los ejercicios más difíciles de la investigación en este campo. En contextos institucionales heterogéneos, la implementación de las políticas pone en evidencia en los territorios combinaciones muy diversas de dispositivos: algunos resultan de adaptaciones de los nacionales mientras otros son diseñados y promovidos por gobiernos subna-

cionales. Asimismo, a veces, estos convergen en una estrategia mientras que en otros solo coexisten en un mismo territorio. Estas iniciativas son —si es posible utilizar una metáfora— la *savia* que circuló por la trama de las relaciones intergubernamentales, promoviendo convergencias y develando tensiones, conflictos y diferencias en torno a cómo enfrentar una crisis y sus consecuencias —en nuestro caso, la crisis desatada por la pandemia por el COVID19.

En un contexto diverso y con el objetivo de detectar las convergencias y divergencias entre las políticas resultantes de esas múltiples combinaciones, es necesario mirar más allá de la retórica de los dispositivos (aquello que éstos «dicen acerca de sí mismos») y desentrañar el conjunto de regulaciones, incentivos e información —la combinación de «palos, zanahorias y sermones» en palabras de Vedung (1998)— de los que están hechos y con los que buscan producir cambios en los distintos niveles. Esta reconstrucción reconoce dos momentos. El primero consiste en conocer cómo las decisiones gubernamentales derivan en mecanismos orientados a la asistencia, contención y promoción para dar respuesta a la crisis. Estas decisiones se expresan a través de planes, programas y/o leyes, dispositivos que discurren por una matriz institucional heterogénea y son ejecutados por actores con ideas, intereses, capacidades y recursos también diversos. El segundo movimiento consiste en captar la simultaneidad de la acción conjunta de los distintos dispositivos que componen a las políticas en cada uno de los ejes que se abordan en este proyecto. Se trata de un ejercicio de capital importancia en tanto en el devenir de los procesos de implementación se diluyen las fronteras (virtuales) de planes, programas y leyes y se convierten en recursos, incentivos y regulaciones de distinto tipo que atraviesan las organizaciones que componen la trama intergubernamental, responsables directas o indirectas de la implementación de las políticas, afectando en simultáneo la vida de las personas y los hogares (Chiara, 2017).

El análisis de los instrumentos permite indagar en los modos de organización de las políticas, trazando el recorrido de su implementación. De la vasta literatura existente en relación con esta perspectiva (Schneider and Ingram, 1990; Linder y Peters, 1993; Vedung, 1998; Salamon, 2002; Lascoumes y Le Galès, 2007; Hood y Margetts, 2007; Vabo y Røpeland, 2009; Howlett *et al.*, 2020), uno de los aportes más significativos para dar cuenta del recorrido de las políticas a través de la trama intergubernamental es la de Lascoumes y Le Galès para quienes «un instrumento de acción pública constituye un dispositivo al mismo tiempo técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de determinadas representaciones y significados de los que es portador». Se trata de un tipo particular de institución cuya finalidad consiste en sostener un concepto

concreto de la relación política/sociedad, a través de una forma particular de regulación. Desde esta perspectiva, la «instrumentación de la acción pública remite al conjunto de problemas planteados por la selección y el uso de los instrumentos (...) que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental» (Lascoume y Le Galès [2009] 2014:113).

Ahora bien, ¿de qué modo identificar los instrumentos frente a tanta diversidad de dispositivos presentes en cada uno de los ejes de políticas objeto del proyecto? Salamon hace un aporte metodológico desde el cual es posible distinguir entre dispositivo e instrumentos de políticas e insiste en la necesidad de cambiar la unidad de análisis, trasladando la mirada desde las agencias públicas o los programas (que desde nuestro enfoque son considerados como dispositivos) hacia los instrumentos a través de los cuales se gobierna. En este marco, Salamon identifica un problema no siempre resuelto en la literatura: los diferentes programas de gobierno encarnan un número limitado de instrumentos genéricos que comparten características comunes, independientemente de los ámbitos en los cuales se han implementado (2002). El autor plantea que los instrumentos son más generales que los programas y éstos a su vez pueden involucrar distintos instrumentos actuando en un mismo campo de problemas. A su vez, un mismo instrumento puede ser utilizado por diferentes dispositivos en distintos campos de problemas (Salamon, 2002).

No todos los autores hacen esta distinción. Quienes enfatizan el carácter político de los instrumentos, tienden a utilizar el concepto para aludir indistintamente tanto a los instrumentos como a los dispositivos singulares, como planes, programas y leyes (Lascoumes y Le Gales, Galès [2009] 2014; Linder y Peters, 1993; Vabo y Røiseland, 2009). En el marco del análisis que aquí se presenta, la distinción entre dispositivo e instrumento cobra importancia dado el interés por comparar el modo en el cual se organizan las políticas en los distintos territorios, independientemente del modo como cada jurisdicción decida llamar a cada dispositivo. En muchos casos, se nombran de diferente modo dispositivos de políticas que comprenden instrumentos comunes.

Asimismo, distinguir entre ambas unidades (dispositivo e instrumento de gobierno) exige aguzar el análisis hacia la *identificación de instrumentos genéricos* que puedan movilizarse en el contexto de distintos dispositivos y que, a su vez, se imbriquen (trascendiendo sus fronteras) en la acción conjunta que suponen las políticas. Esta identificación tiene antecedentes en los distintos campos de políticas (Braun y Etienne, 2004, Chiara, 2017 y Yue *et al.*, 2020). Desde esta perspectiva, los instrumentos serían la *unidad de análisis* y lo que se denominan dispositivos de políticas (programas, planes o leyes), la *unidad de observación*.



Más allá del carácter «discreto» (en el sentido de separado, distinto) que puede tener cada dispositivo, descomponer a estos en sus «instrumentos genéricos permite recomponer las distintas totalidades de las políticas que se articulan en cada territorio desafiando a los niveles subnacionales (provincias y municipios), a las organizaciones en la micro implementación (agencias de distinto tipo, hospitales y centros de salud, organizaciones sociales de base territorial, cooperativas de vivienda y/o trabajo, oficinas territoriales de acceso a la justicia, etc.) y también a los propios hogares.

Esta aproximación permite recorrer la trama intergubernamental (desde el nivel central hacia las provincias y municipios) trascendiendo los discursos generales (más o menos homogéneos) e indagar en las convergencias, divergencias y tensiones que se construyen en torno a los principales instrumentos de políticas; la idea es *hacer hablar* a los actores sobre las regulaciones, incentivos e información que «viajan» en sus instrumentos. Esta entrada al análisis busca dar cuenta de los procesos de reconstrucción que tienen lugar en la implementación.

Asimismo, para mirar a las políticas desde la ciudadanía es necesario identificar aquellos instrumentos que buscaron incidir de manera directa en los hogares y detectar los modos como acompañaron, apoyaron y promovieron (o desampararon) nuevas prácticas en relación con las condiciones que organizaron la vida de personas, familias y comunidades en el escenario de la crisis —por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

## **La relevancia de la coordinación**

En el estudio de las RIGs, además de relevar dispositivos e instrumentos, analizar la coordinación constituye otro de los elementos críticos, en tanto atraviesa las distintas dimensiones que configuran el concepto. La coordinación es un proceso de carácter técnico-político y analítico-instrumental que está orientado hacia el logro de la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de los objetivos estratégicos. Alude de manera general a la posibilidad de actuación conjunta de numerosas organizaciones, cada una de las cuales realiza un aporte esencial para la producción de un bien o un servicio público.

Pese a mantener relaciones de vinculación, los conceptos de coordinación y coherencia se distinguen entre sí. Para Martínez Nogueira (2010), la coherencia es previa a la coordinación: «es una cualidad vertical que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política» (Martínez Nogueira, 2010:20). En el plano horizontal, la coordinación se enfoca en la consistencia que es el plano interno de los medios que definen las políticas. Las tensiones alrededor de la coherencia y la coordina-

ción se presentan en distintos momentos. En la definición y jerarquización de problemas y en el diseño de medios de respuesta, se observan tensiones referidas a la coherencia de las políticas. En la ejecución (y coordinación de acciones) se manifiestan las restricciones derivadas de los diseños adoptados. La coordinación puede efectivizarse a través de distintos medios. Martínez Nogueira (2010:21) menciona cuatro modos alternativos y complementarios: la jerarquía; el diseño de rutinas y procedimientos de actuación; la internalización de fines y valores (doctrina); y la interacción incremental directa (*ajuste mutuo*).

Raramente la coordinación (y la coherencia) puede alcanzarse meramente a través de la jerarquía y otros arreglos formales o de cúpulas. A estos elementos hay que agregar «la coordinación en las redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares». Paralelamente para Martínez Nogueira, tanto la coordinación como la coherencia requieren de una demanda social que «las precipite y sostenga» (2010:22).

La bibliografía analizada sugiere que la necesidad de coordinar acciones o de fomentar la actuación conjunta de las organizaciones, en este caso públicas, proviene de la creciente brecha que se produce en dos dimensiones: (i) En primer lugar, los problemas contemporáneos son cada vez más complejos, porque su alcance es cada vez mayor y sus causas son cada vez más numerosas e interrelacionadas. Adicionalmente, los ciudadanos están cada vez más activos frente a los problemas y padecen la situación de una manera integral y unificada, no de una manera fragmentada. (ii) En segundo lugar, los gobiernos se han ido especializando cada vez más y en ese camino, las organizaciones se han ido apartando unas de otras, pensando únicamente en la parte del problema que les toca asumir.

En suma, los problemas son más complejos y el Estado aparece cada vez más fragmentado en el abordaje de estos problemas. Por lo tanto, se impone que los gobiernos generen instancias de coordinación y articulación de sus organizaciones con el objeto de reducir la fragmentación de los abordajes y aumentar la visión integral que tienen de los problemas públicos. El carácter novedoso y siempre cambiante de la pandemia como fenómeno epidemiológico, sumado a los impactos que ésta tuvo sobre los sistemas sanitarios, la economía y la vida cotidiana de las personas, potenciaron ese imperativo de coordinación y articulación e hicieron a su vez más difícil su consecución. Resulta necesario recuperar estas contribuciones para indagar en los esfuerzos de coordinación que tuvieron lugar entre niveles de gobierno, los procesos implicados, sus dinámicas y los resultados alcanzados.

Entre las funciones de la coordinación, la literatura destaca las siguientes: (i) pueden ayudar a reducir la incertidumbre entre los involucrados e integrar

saberes especializados; (ii) permiten avanzar hacia intervenciones coherentes e integrales; (iii) evitan o minimizan la duplicación y superposición de acciones; facilitan las condiciones para que haya sinergias de diversa índole: de procesos y actividades; de recursos; de autoridad, etc.; finalmente, (v) pueden resultar uno de los caminos pertinentes para recuperar el rol estratégico de gobierno.

El desarrollo de instancias de coordinación interorganizacional en pos de una mejora de los abordajes del Estado se asienta en una serie de factores que fortalecen su despliegue y consolidación. Entre ellos se destacan la voluntad política para encarar procesos de acción conjunta, el desarrollo de instancias de planificación común que integren niveles y organizaciones, la validación de la coherencia entre los objetivos estratégicos de gobierno, sectoriales y los modelos organizacionales para la implementación, el diseño de instancias formales de articulación de acciones, la elaboración de protocolos de trabajo conjunto, el fortalecimiento de las capacidades estatales de coordinación y el diseño de instancias para el monitoreo y la evaluación de acciones conjuntas.

Sin lugar a dudas, existen factores de tensión que obstaculizan o impiden, en muchas oportunidades, la instrumentación de procesos de coordinación interorganizacional como la heterogeneidad normativa (cada organización tiene sus propios códigos y normas que definen el alcance de su actuación), los conflictos políticos e interpersonales y los débiles incentivos para coordinar cuando los premios y castigos se refieren únicamente al desempeño de los actores en función de los acotados mandatos de la organización, entre otros.

Las distintas experiencias de coordinación pueden ser clasificadas también según diferentes criterios (ver Tabla 3).

**Tabla 3.** Criterios de clasificación de experiencias de coordinación

<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>
Según el grado de formalización	<i>Informal:</i> incluye contactos interpersonales y canales informales <i>Formal:</i> Coordinador/a Grupo inter-organizacional (comité, grupo de trabajo interministerial, etc.) Unidad de coordinación (gabinete social)
Según la orientación	Vertical. Desde el nivel ejecutivo hacia el nivel operativo. Es fundamental para garantizar la articulación de esfuerzos a través de un trabajo concertado en el nivel de planificación. Este nivel juega un rol normativo, de financiamiento y monitoreo. Horizontal. Articula la acción de las distintas agencias y/o sectores. Conforman redes interinstitucionales que complementan la coordinación vertical.
Según las organizaciones involucradas	Coordinación <i>intergubernamental:</i> entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno (nacional o subnacional). Coordinación <i>interjurisdiccional:</i> entre unidades de gobierno de distinta jerarquía político-institucional (relaciones nación-provincias en un país federal). Coordinación <i>público-privada:</i> cuando la actuación conjunta involucra tanto a organizaciones del ámbito estatal como del ámbito privado.

Finalmente, la coordinación de acciones entre organizaciones puede incluir distintos niveles y profundidad del involucramiento. A continuación, se muestra una tabla que pone en evidencia estos distintos niveles.

**Tabla 4.** Niveles y acciones de coordinación

<b>Nivel</b>	<b>Acciones pro-coordinación</b>	<b>Implica</b>
Básico	Comunicación entre actores, consulta a actores	Reconocimiento del otro
Intermedio Básico	Negociaciones para evitar/reducir divergencias	Negociación
Intermedio Avanzado	Construcción de consensos, arbitraje para resolver conflictos	Concertación entre actores fundamentales
Avanzado	Definición de prioridades, estrategias integradas	Alineación estratégica

Fuente: Repetto (2011).

## Las capacidades estatales

Otro de los aspectos que atraviesa la relación entre las RIGs y la implementación de políticas públicas son las capacidades estatales, entendidas como «la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente» (Bertranou, 2015:39). Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores, identificados como componentes de capacidad estatal y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad, y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

El concepto supone la asignación de esta cualidad o atributo (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad: puede tratarse del Estado–Nación como un todo (o un estado subnacional), de una agencia pública unitaria (AFIP, ANSES, CNRT, por ejemplo), o de un conglomerado de organizaciones estatales que deben actuar de manera conjunta en el marco de una política pública.

En segundo lugar, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado o de sus organizaciones que puede estar presente en diversos grados. En ese sentido, las organizaciones estatales pueden ser más o menos capaces, a partir de la existencia y actuación de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional y en función de ciertas metas u objetivos a ser alcanzados.

En tercer lugar, la capacidad solo puede estimarse en relación con algún objetivo o alguna meta específica a cumplir; la capacidad no es genérica o en abstracto. Mientras más clara sea la delimitación del logro a alcanzar y del alcance de las actividades que están previstas, más precisa será la estimación sobre la capacidad. Finalmente, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados.

En el estudio de la capacidad y la eficacia es importante distinguir los componentes que hacen al atributo de la capacidad (que son siempre de una organización estatal o conjunto de ellas), del contexto o ambiente que facilita u obstaculiza el ejercicio de esta capacidad. Ambas dimensiones tienen un efecto en el desempeño efectivo de una organización. Los que se denominan componentes de la capacidad son los factores que dan cuenta de la misma, explicándola más allá del contexto o ambiente de efectivización.

**Tabla 5.** Componentes de los atributos organizacionales

Componente	Descripción
Autonomía	Este componente alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado o sus organizaciones vis-à-vis los actores sociales o poderes fácticos, en sintonía con los problemas abordados por Skocpol (1985) y Migdal (1988, 2011), entre otros autores relacionados con este problema. La mayoría de las definiciones coinciden en considerar a un Estado o una organización pública como «autónomo» cuando las y los funcionarios son «capaces de formular sus propios objetivos y de implementar las políticas que de ellos derivan, aun contra la oposición de intereses sociales contrapuestos a las mismas» (Viguera, 2000). Así como la estatidad es una variable (Nettl, 1968), la autonomía de las organizaciones públicas también lo es, impactando de formas distintas sobre la capacidad.
Legitimidad	Este componente es el más complejo para discernir y en muchos casos, ante la ausencia de evidencia que lo haga observable, es omitido sin más. Alude de manera directa a la creencia en la validez de las competencias asignadas a la organización estatal y al grado de aceptación de su autoridad, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas. La aceptación de la validez de autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en la adhesión a sus mandatos y en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad.
Organización	Este componente tiene una importancia central para explicar la capacidad de una organización estatal, sin desmedro de la relevancia de las demás dimensiones incorporadas al modelo de análisis. De los componentes identificados, este es el que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas. El componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales, de singular importancia cuando el actor estatal considerado es un sujeto complejo integrado por una pluralidad de estas organizaciones. Las dimensiones de este componente son: a) autorizaciones legales; b) personas; c) cultura organizacional; d) medios financieros; e) estructura y procesos organizacionales; f) modelo productivo; g) estructuras de coordinación; h) sistemas de información y gestión; i) infraestructura y equipamiento.
Interdependencia	Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el ente estatal considerado como organización unitaria, con otras organizaciones estatales o con organizaciones sociales o no estatales. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones, estatales o privadas.

Los que se denominan componentes de la capacidad son los factores que, de manera unilateral, pero sobre todo combinada, explican sus manifestaciones. En Oszlak y Orellana (2001), los autores, abrevando en una conocida literatura sobre «brechas o déficits de capacidad» (Tobelem, 1992a, 1992b; Grindle, 1997; Hilderbrand y Grindle, 1997), identifican seis déficits posibles de capacidad institucional, a saber, dimensiones donde pueden observarse deficiencias en cuanto a dotaciones o relaciones que hacen a esta capacidad. Los déficits a los que aluden son los relacionados con (i) leyes, normas y en general, reglas

de juego, (ii) relaciones interinstitucionales, (iii) la estructura organizacional interna y distribución de funciones, (iv) con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, (v) políticas de personal y sistemas de recompensas y (vi) la capacidad individual de los participantes.

Con base en la clasificación que proponen los autores, es posible identificar cuatro componentes básicos que constituyen subatributos organizacionales: autonomía, legitimidad, organización e interdependencia (ver Tabla 5).

Adicionalmente al análisis de los componentes de capacidad, es necesario observar el contexto o el ambiente dentro del cual se desenvuelve la organización o el conjunto de organizaciones. Como señalamos anteriormente, el contexto no hace a la capacidad propiamente, sino que la afecta en su desenvolvimiento. Por ello es que, para analizar la eficacia de un organismo, es necesario completar el análisis de los componentes con el análisis del contexto en el cual el organismo se desenvuelve incluyendo las reglas de juego generales dentro de las cuales actúa una organización: el apoyo político, la existencia de resistencias o conflictos y el grado de incertidumbre, etcétera.

## **Las redes de políticas como analizador de las RIGs**

En el curso de las actividades e interacciones que definen las RIGs se produce y reproduce un conjunto de relaciones formales e informales que establecen los actores gubernamentales y no gubernamentales entre sí, configurado redes de políticas. «Las redes no son solamente una agregación de relaciones autónomas entre sí, sino que su configuración estructural reticular (red) afecta la probabilidad de la existencia y persistencia de esas mismas relaciones. En otros términos, [las RIGs se producen] en el marco de un sistema de relaciones políticas (red) cuya configuración estructural posee diversa relevancia para cada relación particular» (Mazzalay *et al.*, 2017:305).

El concepto de redes en el análisis del proceso de políticas públicas surgió a mediados de los años 70 y principios de los 80 como una perspectiva crítica al enfoque racional dominante en las ciencias políticas (Klijn, 1998). Sin embargo, no fue hasta inicios de los 90<sup>1</sup> que el enfoque de *redes de políticas* se aplique a la indagación de las relaciones entre actores públicos y privados en los niveles intermedios (Marsh, 1998 en Zurbriggen, 2006). De este modo, el concepto buscaba dar cuenta de la manera en la cual una variedad de actores

---

1 Sus representantes iniciales más importantes fueron Rhodes (1997) en Inglaterra; Fritz Scharpf (1993) y Renate Mayntz (1993, 1994) en Alemania, así como Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) en Dinamarca (Zurbriggen y Milanese, 2008).

públicos y privados, articulados a partir de intereses en una política en particular, se conectan unos con otros. El supuesto que sostiene la pertinencia del enfoque es que los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos, generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad. En ese marco, si bien el Estado es reconocido como un actor central del proceso, no es el único protagonista. Su centralidad se asocia a la fortaleza (o no) de los otros actores y a las capacidades que el Estado despliega en el proceso de implementación, pasando del nivel de la macro implementación a la micro. Es decir, que sus capacidades pueden diferir en los distintos niveles. Así, este enfoque trasciende las visiones sociocéntricas y Estado-céntricas (Zurbriggen, 2011).

Además, esta perspectiva permite desagregar al Estado, entrar en la «caja negra» y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales. La importancia de articular esta lógica de análisis de las políticas públicas es central para los objetivos de los gobiernos, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a partir de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que las deben cumplir están poco interesados en ello. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural que tiene lugar. De este modo, el resultado se explica como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados y definen un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aun cuando los actores pueden potencialmente transformar esas estructuras mediante sus acciones (Zurbriggen, 2011).

El enfoque de redes de políticas, de esta manera, viene a complementar y a complejizar el enfoque más tradicional del proceso de políticas (March y Olsen, 1976; Lidblom y Cohen, 1979; Kingdom, 1984) en un intento de contextualizar dicho proceso (Klijn, 1998) y de aportarle mayor comprensión. Así, los procesos de políticas son el resultado de interacciones complejas entre diferentes actores que protagonizan y desencadenan cursos de acción, cuyas percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo y que, por ende, en el proceso mismo dan forma a la política pública (Zurbriggen y Milanese, 2008).

A pesar de la multiplicidad de perspectivas que actualmente conviven bajo el paraguas de las *redes de políticas*, es posible definir las redes como un conjunto



de actores colectivos —habitualmente, organizaciones públicas, privadas y organizaciones sociales—, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común (Zurbriggen, 2011). Dichas redes pueden entenderse como «configuraciones» que condensan el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros del grupo (Martínez Escamilla, 1996:46).<sup>2</sup>

De este modo, el concepto de redes de políticas constituye una herramienta metodológica para abordar la implementación concreta de una o varias políticas públicas. Permite observar la forma en que diversos actores —tanto estatales como no estatales— se vinculan en distintos niveles y dependencias de actuación del Estado, definen un problema, se posicionan frente al mismo y diseñan propuestas para resolverlo. Interesa poner el énfasis en los intereses que se expresan, las negociaciones y tensiones que se suceden, prestando una mayor atención a las relaciones de poder que intervienen y delimitan la definición e implementación de las políticas públicas. Esto facilita la indagación acerca de qué intereses se incluyen y cuáles se excluyen a partir de la red como forma institucionalizada de relaciones, o qué tipo de lógica produce o reproduce (asistencial, productiva o política, es decir, orientada a la transformación de las relaciones de poder, entre otras lógicas posibles). Se trata de una herramienta que permite poner en foco aquellas vinculaciones significativas entre actores, es decir, que le dan un curso predominante a la política pública en su implementación concreta en un lugar. Por ende, no resulta relevante en este análisis todos los tipos de vinculaciones institucionales en torno a la política pública que puedan darse en un lugar, sino aquellas que definen de manera predominante la implementación concreta de la política pública objeto de estudio (Arzeno y Alvarez, 2018).

---

2 Operativamente, definimos las redes de políticas como el «conjunto de actores que entran en relación para la definición/implementación concreta de una política pública determinada [...] Ponemos el énfasis en las relaciones que se establecen entre las propias unidades estatales a partir de ciertas coincidencias programáticas o hasta incluso ideológicas respecto del problema en cuestión y a cómo enfrentarlo. Y a partir de ahí observamos las relaciones que se establecen con otros actores directamente vinculados a la cuestión» (Arzeno y Alvarez, 2018:75).

## Los procesos de implementación de políticas públicas desde el enfoque de redes

Posicionarse desde la perspectiva de las redes de políticas públicas implica elaborar una concepción que trasciende la distinción o dicotomía tradicional entre agente y estructura. Así, se busca capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración y realización de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011). En este marco, el análisis desde las redes de políticas públicas ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro. Aunque el objetivo final no es solo la explicación del comportamiento individual, esta aproximación considera que explicarlo o comprenderlo de manera suficiente es un paso intermedio y necesario para la explicación del funcionamiento del sistema político, entendiendo que se considera que el comportamiento del sistema es la resultante de las acciones de sus partes componentes. Por lo tanto, es importante desarrollar un esquema de análisis que dé lugar a transiciones múltiples. El nivel meso constituye el entorno inmediato de definición de la situación, de control y de acceso a diversos recursos de los actores, tiene incidencia en la reformulación de los objetivos por parte de los actores y, por lo tanto, tiene consecuencias en el nivel micro. A su vez, las acciones de los individuos inciden en la estructura meso, en los resultados de políticas. Asimismo, la capacidad de los actores de politizar sus intercambios y de tratar de participar en los procesos de regulación y redefinición de las reglas del sistema está mediada por las reglas del juego político macro. Por lo tanto, el nivel meso también influye en el nivel macro, el cual a su vez impone las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura. Así, la aproximación estructural añade capacidad explicativa mediante la posibilidad del estudio dinámico de las interrelaciones entre los niveles macro, meso y micro, permitiendo establecer de modo más preciso la relación entre micro y macro (Zurbriggen, 2011).

Con base en la aplicación de este enfoque al caso argentino, Arzeno y Alvarez (2018:71) plantean que existen «notorias ambigüedades en torno a cómo se problematiza este tema (...) según las provincias y los ámbitos locales que se consideren». O sea, los territorios y sus características no parecen ser una cuestión menor para pensar el funcionamiento de estas redes, especialmente en países federales y fuertemente desiguales como Argentina. El curso predominante de la política pública está atravesado por una dimensión territorial que resulta fundamental identificar e incorporar en el análisis. De este modo, se hace evidente la complejidad de la estructura territorial y la necesidad de la cooperación de

los actores públicos y privados que concurren en el espacio para la búsqueda de solución a los problemas de los territorios (Zurbriggen y Milanesi, 2008).

Finalmente, el enfoque de redes permite considerar no solo las acciones dirigidas desde actores del nivel central (*top-down*), sino también aquellas que emergen de las instituciones y agentes locales (*bottom-up*), asignando un rol preponderante a los actores y autoridades regionales y locales (Zurbriggen y Milanesi, 2008). De este modo, si bien un supuesto fuerte que organiza el enfoque es la cooperación y la colaboración entre diferentes actores, también las redes pueden configurarse en torno a los conflictos que emergen en las interfaces entre las lógicas *top-down* y *bottom-up*. Así, los conflictos y las relaciones de poder pueden entenderse como una dimensión constitutiva de las redes de políticas públicas, escasamente indagada en las investigaciones sobre el tema.

### Aspectos metodológicos para reconstruir redes de políticas

Con base en los aportes de Zurbriggen (2011) y Scharpf (1997) es posible identificar los atributos y las instancias que permiten caracterizar las redes de políticas: (i) identificar los actores, clarificar cuáles son sus posiciones, estrategias, metas, preferencias, percepciones y cómo éstos utilizan su influencia política; (ii) identificar y caracterizar las constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con éstas y la percepción que de ellos poseen; (iii) caracterizar la matriz política en la que se despliega el proceso de implementación. Una matriz es un lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega.<sup>3</sup>; (iv) determinar cómo se producen, en ese marco, los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red; (v) caracterizar los mecanismos que guían estos intercambios: las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc.; (vi) todo ello para dar cuenta de los modos de interacción; es decir, formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos (Zurbriggen, 2011).

---

3 En este sentido, una matriz política constituye un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que: (a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos, (b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles y (c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses (Acuña y Chudnovsky, 2013:29)

El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados se relacionan en una arena política constreñida por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica —que define la configuración de un sistema político— (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos. El fenómeno en el nivel meso no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales. De este modo, para explicar las hechuras de las políticas públicas no solo deben considerarse las características del sector (patrones de interacción entre los actores), sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas (Zurbriggen, 2011:194).

Desde esta perspectiva, las variaciones políticas estarían determinadas por la interdependencia de estos factores: la configuración institucional del sistema político y de la acción política que se viabiliza en la implementación de las políticas públicas. De ahí la importancia de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con la naturaleza del Estado, y las transformaciones de los procesos políticos administrativos contemporáneos. Asimismo, estas variaciones deben ser analizadas considerando el contexto económico, social y político más amplio en que están insertas (Zurbriggen, 2011:194).

Resulta relevante recuperar la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan (Scharpf, 1997). Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo. Asimismo, si bien una vez instaladas el cambio institucional es costoso, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Zurbriggen, 2011).<sup>4</sup>

---

4 Vale señalar que los estudios que indagan redes de políticas utilizan básicamente una estrategia de investigación cualitativa. La mayoría de los investigadores han utilizado el estudio de casos, investigando las redes en un área de política y concentrándose en el rol de la red en una decisión política particular o en limitados casos de políticas. El método comparativo de estudios de casos ha dado importantes rendimientos analíticos. Se han realizado estudios

La reconstrucción del entramado de actores es un eslabón muy importante para el análisis de la red de políticas. Este *entramado* comprende a todos los actores públicos y privados que, por acción u omisión, toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema o curso de acción (Subirats, 1989).

**Tabla 6.** Entramado de actores y sus atributos

---

El entramado varía según cómo esté constituido:

- Cuál sea el *número de actores*
- Las *características que tenga la estructura de relaciones* entre los actores
- La *estabilidad de las relaciones* entre los actores
- El *grado de institucionalización* de la red
- Las *reglas de juego* que regulan el comportamiento de los actores
- La *distribución de los recursos de poder* entre los distintos actores
- Las *estrategias* de los actores

Asimismo, los procesos de gestión serán diferentes según que el entramado esté dominado:

- principalmente por *actores estatales*,
  - un *grupo social predominante* muy asociado a los niveles ejecutivos,
  - *grupos sociales en conflicto*,
  - un *gran número de representantes sociales*, o
  - *legislativos fuertes* y con fuerte relación con las organizaciones sociales.
- 

Fuente: Chiara y Di Virgilio (2006), *Ficha de clases. Planificación y Gestión de las Políticas Sociales II. Licenciatura en Políticas Sociales, Instituto del Conurbano, UNGS.*

En cada *red* o *entramado*, los actores toman decisiones en el marco de ciertas *estructuras de opciones* que condicionan sus elecciones (Pzeworsky, 1982).<sup>5</sup> En ese marco, los actores privados se movilizan

según sus preferencias e intereses. Y [...] pretenden influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando todo tipo de recursos. En algunos casos usan medios económicos (campañas de publicidad, financiación más o menos oculta, «amenazas» de no invertir o de deslocalizar), en otros casos recursos políticos (movilizaciones, campañas, manifestaciones, boicots), y en otros, recursos cognitivos (informes, dictámenes, artículos de expertos) [...]. Los poderes o

---

comparando redes sectoriales entre diferentes países, permitiendo analizar el efecto de las instituciones de un país y su cultura política en dicho proceso, así como comparaciones de redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país (Zurbriggen, 2011).

5 Según la posición que éstos tienen en los sistemas de producción y reproducción (material, social e ideológica).

actores públicos usan también los mismos recursos, pero además disponen de un tipo de instrumentos que los distingue de los demás actores. En efecto, tienen la capacidad de obligar a los demás desde su posición soberana y representativa, ya que disponen de los recursos normativos. Sus decisiones son interpretadas como decisiones de todos, y se puede argumentar que responden a los intereses generales, aunque lo cierto es que son casi siempre fruto de la interacción y negociación entre actores, y de compromisos (Subirats, sin datos editoriales).

### Redes de políticas y territorio: territorialización de la política

Como se propuso en los apartados anteriores, el análisis de políticas públicas reclama una perspectiva territorial en la que las coordenadas temporales y espaciales de sus procesos se ubiquen en un primer plano. Es decir, que preste especial atención a los momentos, contextos y actores *situados* que encarnan y disputan las intervenciones. La operación analítica implica expandir la mirada desde las instituciones, organismos y agencias del aparato estatal hacia las dinámicas sociopolíticas en escalas y territorios concretos.

En efecto, el territorio no es un dato para las políticas públicas, sino que es un fenómeno que éstas contribuyen a construir en diálogo (y tensión) con los fenómenos que las preceden (Chiara y Ariovich, 2013 y Chiara, 2016). Asimismo, los territorios —según sus características y el entramado de actores que organizan— reconfiguran el curso de las acciones públicas (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). La perspectiva territorial en el análisis de políticas contribuye a dar cuenta de la capacidad que tiene el espacio de «atrapar» relaciones, recursos y conflictos (Amin, 2005 y Piselli, 2007), convirtiéndose así en un analizador tanto de los supuestos y objetivos de las políticas como de los actores y sus relaciones. Desde este enfoque, el territorio es entendido aquí como un espacio social e históricamente producido en el que distintos flujos de relaciones articulan y tensionan recursos o servicios en un espacio particular donde las distancias físicas se ven relativizadas (Dematteis y Governa, 2005; Dematteis, 2006; Amin, 2005; Haesbaert, 2011). De este modo, este tiene un carácter dinámico en tanto quienes usan el territorio y lo reproducen contribuyen a su vez a la construcción de una territorialidad.

El concepto de territorio así entendido confiere al espacio nuevas formas y exige adoptar una visión sistémica que considere distintas escalas en simultáneo. En este marco, la noción de escala permite tensionar los atributos propios de cada campo de políticas bajo análisis con las problemáticas que introduce el enfoque territorial. Siguiendo a Di Virgilio y Rodríguez (2011), la escala puede definirse como una lente a la que recurre el investigador

para acercarse a un fenómeno a ser examinado. Gutiérrez Puebla reconoce distintos aspectos del concepto de escala: como tamaño (cartográfica, orden de magnitud y niveles de detalle); como nivel jerárquico (local, provincial o estadual, regional, nacional, global); como nivel en una red (agentes que operan en distintos niveles y profundidades de influencia); y como relación. Cuando hay un cambio de escala, los fenómenos, acontecimientos, procesos y factores que se contemplan pueden ser básicamente los mismos, alterándose las relaciones entre ellos y su peso relativo en la definición del fenómeno a analizar (Gutiérrez Puebla, 2001). De este modo, el concepto de escala aproxima a otros recortes de los objetos de investigación y plantea nuevas preguntas acerca de cómo se constituyen los procesos de implementación de las políticas en territorios específicos. En las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se definen las fronteras y se revelan los actores; el territorio puede mostrar también la yuxtaposición y articulación de diferentes escalas en cada una de las problemáticas (Chiara, 2020).

Así, el destino y los resultados de políticas generadas en el nivel central se dirime en su derrotero hacia los niveles subnacionales, en su intersección con las matrices políticas y procesos de gobernanza de diverso tenor que atraviesa y, a su vez, modela. En estos procesos, como ya se dijo en párrafos previos, los actores no solo son los que las diseñan sino todos aquellos que toman parte en su implementación, atravesando y constituyendo instituciones en un sinfín de mediaciones que —al final del recorrido— incumben a los destinatarios de las intervenciones.

Por esta perspectiva, al ras de la vida social, entre el Estado y la sociedad existe una frontera porosa caracterizada por la existencia de un denso mundo de mediaciones en las que operan agentes con perfiles híbridos (Perelmiter, 2018; Dematteis y Governa, 2005). En efecto, referentes de comedores comunitarios y merenderos, animadores barriales, en su gran mayoría mujeres que se hacen cargo de las tareas del cuidado colectivo no remunerado (Fournier, 2017), activistas sociales, capacitadores, *brokers* de planes sociales y burocracia de calle, pueden ser pensados como operadores en el filo del Estado, moviéndose según objetivos distintos conforme a las *performances* desplegadas en cada caso (Bohoslavsky y Soprano 2010). Aún con menos margen de maniobra y capacidad estratégica que los agentes que deciden sobre los flujos de recursos, su praxis tiene peso decisivo en la efectividad y resultado de la política en la vida cotidiana.

Esta aproximación a las mediaciones puede pensarse también desde el concepto de interfaz de Roberts (2001), el cual da cuenta de situaciones institucionales concretas en las cuales las burocracias —a través de los burócratas a nivel de la calle— y los destinatarios de una política o servicio público se encuentran, confrontan y/o negocian sobre el proceso mismo de su imple-

mentación. Dicho enfoque descansa sobre el supuesto de que el análisis de la naturaleza de las relaciones que se establecen entre implementadores y la población destinataria es tan importante para los resultados de la política como el contenido de la misma. La preocupación esencial del enfoque de la interfaz, tal y como señala Long (2007), es explorar y comprender cómo las discrepancias de intereses, valores, interpretaciones, conocimientos y poder son intermediadas, perpetuadas o transformadas en puntos críticos de confrontación y cooperación en las interacciones sociales. De este modo, el enfoque de interfaz permite hacer foco en las situaciones concretas en las que los burócratas a nivel de la calle y la ciudadanía negocian la implementación de la política.

Las organizaciones y movimientos sociales desempeñan un papel clave en estos espacios de mediación colectiva que con diferente grado de organización actúan entre los sujetos y el Estado (Rofman, 2015). Si bien conviven con formas organizativas clásicas como partidos políticos, sindicatos y asociaciones barriales, muchos de estos movimientos emergieron y se desarrollaron al calor de la crisis de representación de las instituciones políticas tradicionales (Svampa y Pereyra, 2003) y al compás del proceso de desindustrialización y aumento del desempleo (Retamozo y Di Bastiano, 2017). Así, movimiento piquetero, movimiento de trabajadores desocupados, movimientos populares, trabajadores de la economía popular, constituyen los emergentes de estas transformaciones lentas pero constantes de construcción de nuevas formas de política popular (Aquín *et al.*, 2018). No obstante, la cuestión del trabajo no es el único eje de conformación de las organizaciones y movimientos sociales. En los últimos años, han cobrado fuerza la construcción de formas de política en relación con los géneros (Erpel Jara, 2018), la producción autogestiva del hábitat (Rodríguez, 2021) y la cuestión ambiental (Merlinsky, 2013 y Alonso *et al.*, 2016).

Como señala Vommaro (2013), existe una multiplicidad de formas organizativas en el territorio que tienen como finalidad el acceso a la resolución de diversas necesidades. En general, esta se vincula o implica a algún tipo de mediación, negociación, articulación, consenso con actores burocráticos del Estado, ya sea a nivel de calle, técnicos o funcionarios políticos con márgenes variables de decisión. De esta forma, se teje una trama de relaciones que configura y es configurada a su vez por el territorio en el que se desarrolla, con niveles diversos de institucionalización de estas relaciones (Almeida y Cordero Ulate, 2017, Paura y Zibecchi, 2013).

Otra vía de ingreso a la problematización de las modalidades territorializadas de relación entre políticas públicas y organizaciones sociales, es atendiendo a la dinámica transaccional de formación del Estado, a las tramas situadas de



interrelaciones sociales y acciones mediante las que cotidianamente gestión y gobierno se enlazan, interrogando las formas y configuraciones locales que resultan de la articulación variable entre conflicto y negociación, entre la elaboración de demandas sociales y la formulación de respuestas a éstas (Grimberg, 1997 y Manzano, 2009). Asimismo, atender a la dimensión de la gestión y administración localizada y colectiva de los programas estatales, que torna difusa la frontera entre Estado y movimientos sociales, ofrece una perspectiva de aproximación que, al poner el foco en los efectos de los programas estatales sobre las actividades diarias de las organizaciones sociales, llama la atención sobre los procesos de producción conjunta de políticas y formas de acción de los grupos subalternos, en el que operan mecanismos de control, apropiación y niveles de autonomía (Manzano, 2008).

En el nivel territorial, los diferentes actores construyen mundos de vida, sociabilidades e identidades (Merklen, 2005). El ámbito local ofrece un espacio de politicidad en el que vecinos y referentes barriales organizan y llevan a cabo diversas modalidades de participación política, atravesadas por relaciones de solidaridad y conflictos. Los diferentes programas de políticas públicas ofrecen recursos que se ponen en juego en la sociabilidad política barrial. La gestión y aprovechamiento de esos recursos da lugar a un trabajo social y político donde las contraprestaciones derivadas de los programas sociales tienen un papel destacado. Se constituye, de este modo, un mundo de actividades reguladas por criterios técnicos, burocráticos, por vínculos personales y compromisos políticos que dan lugar a ciertas «economías morales», localmente construidas, que configuran la politicidad a nivel territorial (Vommaro, 2015).

La productividad de enfocar el análisis de las políticas públicas en el nivel territorial también permite apreciar que la ciudadanía tiene un poder táctico y la capacidad de monitorear reflexivamente lo que sucede a su alrededor y actuar en consecuencia. La proliferación de experiencias participativas en los territorios ha generado una variada casuística con resultados muy dispares, aunque su abordaje en perspectiva comparativa es incipiente. La actuación ciudadana puede, en ciertas circunstancias, generar espacios de innovación política y producción democrática (Bonet i Martí, 2012), ampliar el locus del debate político y la hechura de las políticas públicas más allá del ámbito institucional. Es posible distinguir así entre *espacios invitados* y *espacios inventados* (Miraftab, 2004). Los primeros, se definen como aquellos ámbitos instituidos y legitimados por los actores e intervenciones gubernamentales. Los segundos, en cambio, son aquellos gestados y reclamados desde la acción colectiva y ocupados de manera directa por iniciativa de las organizaciones, que pueden confrontar con las autoridades y el statu quo.

Finalmente, con independencia de su compromiso en experiencias de movilización colectiva o en la formulación de demandas, los actores sociales «del llano», tienen la capacidad de hacer valer sus apreciaciones en torno a las políticas públicas que se enhebran en la reproducción de sus vidas, realizando y esgrimiendo razonamientos evaluativos sobre la calidad de los recursos públicos, la efectividad y legitimidad de su mediación y al grado de justicia presente en su distribución en sus espacios de referencia vital (Soldano, 2019).

En suma, las políticas dirimen su efectividad y legitimidad en gran medida en el nivel micro territorial, en las interrelaciones situadas entre ciudadanos, funcionarios y burócratas de los distintos niveles de gobierno y agencias estatales y considerando cómo diferencias de edad, géneros y sector social situados en territorios heterogéneos operan en dichas interrelaciones (Di Virgilio y Rodríguez, 2001; Chiara, 2016).

## Bibliografía

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, Carlos. ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI (págs. 19–67).
- Agranoff, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Coords). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial (págs. 125–170).
- Almeida, Paul y Allen Coredero Ulate (2017). *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos*. CLACSO.
- Alonso, Guillermo V., Gutierrez, Ricardo A. y María G. Merlinsky (2016). Federalism and Municipal Policies in Buenos Aires Suburbs: Interjurisdictional Coordination Challenges in Two Study Cases: Avellaneda and San Martin. *Gestión y Política Pública* 25 (2), págs. 483–523.
- Amin, Ash (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz* (58).
- Aquín, Nora et al. (2018). *La politicidad de los sectores populares*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Arretche, Marta (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8, págs. 331–345.
- Arretche, Marta (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53 (3), 587–620.
- Azeno, Mariana y Álvarez, Gabriela (2018). Casos en la provincia de Misiones. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 17 (29):69–100. <https://doi.org/10.14409/da.v17i29.7096>
- Ayero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. EUDEBA.
- Banting, Keith y Corbett, Sstan (2002). *Federalism and health care policy: an introduction. Health Policy and Federalism: A comparative perspective*. Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations.
- Bertranou, Julián (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, págs. 37–59.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Prometeo Libros.
- Bonet I Martí, Jordi (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. *Athea Digital*, 12(1), págs. 15–28.
- Braun, Dietmar y Etienne, Julien (2004). *Policy ideas and health policy instruments: The governance of primary care in Switzerland*. Universidad de Lausanne (Mimeo).
- Cabero Mendoza, Enrique y Zavaleta Solís, Dionisio (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (43), págs. 27–62.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006). De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental de las políticas sociales (Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales. BID, mayo).

- Castles, Francis G., Leibfried, Stefan y Obinger, Herbert (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridge University Press.
- Chiara, Magdalena (2016) Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014), *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 10, págs. 61–85.
- Chiara, Magdalena (2017). Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino. *Gestión y Política Pública*. Vol. Temático, págs. 191–222.
- Chiara, Magdalena (2018). *La salud gobernada. La Política Sanitaria en la Argentina 2001/2011*. Ediciones UNGS.
- Chiara, Magdalena (2020). ¿Es el territorio un accidente para las políticas de salud? Aproximación conceptual y reflexiones desde la investigación social. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* (4).
- Chiara, Magdalena y Ana Ariovich, (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 15(29), págs. 99–122.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2006). *Planificación y Gestión de las Políticas Sociales II*. Ficha de clases. Licenciatura en Políticas Sociales, UNGS.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M., *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (págs. 53–86). Prometeo.
- Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus del MINCYT (2020), Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN.
- Dematteis, Giuseppe y Governa, Francesca (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, págs. 31–58.
- Dematteis, Giuseppe (2006). En la encrucijada de la territorialidad urbana. *Bitácora Urbano Territorial*, 10(1), págs. 53–63.
- <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18711>
- Di Virgilio, María Mercedes (2006). Los estudios de caso como estrategia de investigación orientada a la docencia. En Mezones, Francisco (Ed.) *Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social* (págs. 8–21). Guatemala INDES/ Norwegian Ministry of Foreign Affairs/ BID/ INAP,
- Di Virgilio, María Mercedes y Galizzi, Daniel (2009). Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis. En Chiara, M.; Di Virgilio, M.M (Orgs.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (págs. 319–348). Prometeo.
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2011). *Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. El caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Prometeo.
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2013) *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Café de las ciudades.
- De Araujo Dourado, Daniel y Elias, Paulo (2011). Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, 45, págs. 204–211.

- Erpel Jara, Angela (2018). *Mujeres en defensa de territorios. Reflexiones feministas frente al extractivismo*. Valparaíso, Chile: Fundación Heinrich Boll.
- Evans, Mark (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, volumen VII, número 2, 2do semestre de 1998, págs. 229–266.
- Falleti, Tulia (2007). *Local and Universal: Institutional Changes in Health Care and Federalism in Brazil* (Conference Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power in historical Institutionalism). Northwestern University, Evanston, IL, out, 26–27.
- Falleti, Tulia (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fenwick, Tracy B. (2008). *Avoiding governors: Federalism and the politics of social inclusion in Brazil and Argentina* (Tesis inédita de doctorado). Oxford University.
- Fournier, Marisa (2017): La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de «abajo hacia arriba? *Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo Estudios culturales– Narrativas sociológicas y literarias* 28.
- Gibson, Edward L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. JHU Press.
- Goldschmit, Ariela y Cetrángolo, Oscar (2011). *Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina. La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. CEPAL.
- Grimberg, Mabel (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984–1990*. Facultad de Filosofía y letras, CBC/UBA.
- Grindle, Merilee (1997). The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions. En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.
- Gutiérrez Puebla, Javier (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios Geográficos*, 62(242), págs. 89–104. <https://doi.org/10.3989/eggeogr.2001.i242.295>
- Haesbaert, Rogério (2004), *El mito de la desterritorialización*. México: Siglo XXI.
- Hilderbrand, Mary y Grindle, Merilee (1997). Building State Capacity in the Public Sector. What can be done? En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press.
- Hood, Christoph y Margetts, Helen. (2007). *Tools of Government in the Digital Age*. Serie Public Potics and Policy. Mc Millan.
- Hood, Christopher (1983). *The Tools of Government*. Macmillan.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. y Capano, Giliberto. (2020). Policy–Makers, Policy–Takers and Policy Tools: Dealing with Behaviourial Issues in Policy Design. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), págs. 487–497.
- Ianni Segatto, Catarina., Béland, Daniel y Marchildon, Gregory (2019). Federalism, physicians, and public policy: a comparison of health care reform in Canada and Brazil. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, págs. 1–16.
- Jolly, Jean–François (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.

- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Kingdon, John. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. NY: Haper Collins College Publisher.
- Klijn, Erik-Hans (1998). Policy Networks: An Overview. In Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F.(eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London, SAGE Publications:www.sagepub.co.uk, Traducido por Mariángela Petrizo <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick ([2009] 2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), págs. 1-21.
- Linder, Stephen y Peters, B. Guy (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*. II (1), págs. 5-34.
- Long, Norman (2007). *Sociología del Desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. El Colegio de San Luis.
- Manzano, Virginia (2009). «Piquetes» y acción estatal en la argentina: Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos. En Grimberg, Fernández Alvarez y Carvalho Rosa (Eds.). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Antropofagia, Buenos Aires, pp 15-36.
- Manzano, Virginia (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados en La Matanza – Gran Buenos Aires. *Revista Runa*, 28, págs. 77-92.
- Martínez Escamilla, Víctor (1996). Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico. *Política y Cultura*, 7. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010). La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias. En Jefatura de Gabinete de Ministros. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. JGM.
- Mayntz, Renate (1994) Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, MIPGF Working Paper n. 4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, Adrienne Héritier (ed.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Mazzalay, Víctor, Nazareno, Marcelo y Cingolani, Mónica (2017). Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional. *Latin American Research Review*, 52 (3), págs. 304-318.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Gorla.
- Merlinsky, Gabriela (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Tomo II. Ciccus.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong societies and weak States: State-society relations and State capabilities in the third world*. Princeton University.
- Migdal, Joel S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.

- Mirafra, F. (2004). Invited and invented spaces of participation: Neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu* 1. <http://webhost1.cortland.edu/wp-content/uploads/2014/02/mirafra.pdf>
- Nettl, John Peter (1968). The State as a Conceptual Variable. *World Politics* 20, págs. 59–92.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*.
- Paura, Vilma y Zibecchi, Carla. (2013). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. En Pautassi, Laura (Dir.). *Marginalizaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Biblos.
- Perelmiter, Luisina (2018). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Nueva Editorial Iztaccíhuatl.
- Piselli, Fortunata. (2007). Communities, Places, and Social Networks. En: *American Behavioral Scientist* 50, págs. 867–878.
- Przeworski, Adam. (1982). Teoría sociológica y el estudio de la población: Reflexiones sobre el trabajo de la Comisión Población y Desarrollo de CLACSO. En *Reflexiones Teórico-metodológicas Sobre Investigaciones En Población*. El Colegio de México.
- Repetto, Fabián (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En Chiara M, Di Virgilio M.M. (Orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (págs. 169–200) Prometeo Libros.
- Repetto, Fabián (2011). *Materiales del seminario Gestión y Territorio*. Mimeo.
- Retamozo, Martín; Di Bastiano, Rocío (2017). Los movimientos sociales en Argentina Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003–2015. *Cuadernos del CENDES*, 34 (95), págs. 117–150 [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8570/pr.8570.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8570/pr.8570.pdf)
- Rhodes, R.A.W (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Roberts, Bryan. (2001). The new social policies in Latin America and the development of citizenship: An interface perspective. Presentado en el *Workshop on Agency, Knowledge and Power: New Directions*, Universidad de Wageningen.
- Rodríguez, María Carla (2021). *Hábitat, autogestión y horizonte socialista. Construyendo con y sin ladrillos la nueva sociedad*. El Colectivo.
- Rofman, Adriana (2015). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ediciones UNGS.
- Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W (1993). Positive und negative Koordination. En Adrienne Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press.
- Schneider, Anne y Ingram, Helen (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2), págs. 510–529.
- Soldano, Daniela (2020). Experiencias del bienestar. Para una comprensión de la política social desde el sentido común. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas* (3) <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/526>

- Subirats, Joan (1989). *La puesta en práctica de las políticas públicas, en Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. MAP.
- Svampa, Maristella. y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.
- Tobelem, Alain (1992a). Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement. LATPS Occasional Paper Series.
- Tobelem, Alain (1992b). Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual. LATPS Occasional Paper Series.
- Vabo, S. y R[iseland, A (2009). Tools of government in governance. The case of Norwegian urban government. Paper prepared form *EURA. Conference*. Jun.
- Vedung, Evert (1998). Policy instruments: typologies and theories. En M. L. Bemelmans–Viddec, R. C. Rist, y E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation* New Brunswick, USA: Transaction publishers.
- D'Avila Viana, Ana. L. y Vieira Machado, Cristiani (2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3), págs. 807–817.
- Vommaro, Pablo. (2013). Juventud y política. En García Schwarz, R. (coord.). *Diccionario Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Tirant Lo Blanche.
- Vommaro, Pablo (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. Grupo Editor Universitario.
- Wilson, Robert H. (2006). Decentralization and Intergovernmental Relations In Social Policy: A Comparative Perspective of Brazil, México y US. *Paper for the Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform*. University of Texas at Austin.
- Wright, Deil (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- Yue, X., Mu, K., y Liu, L. (2020). Selection of Policy Instruments on Integrated Care in China: Based on Documents Content Analysis. *International journal of environmental research and public health*, 17 (7), págs. 23–27.
- Zapata Cortes, Olga Lucía (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho* 70 (156), págs. 323–344.
- Zurbriggen, Cristina (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30, págs. 167–188.
- Zurbriggen, Cristina (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26 (1), págs. 67–83.
- Zurbriggen, Cristina (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, DF)*, 24 (66), págs. 181–209.
- Zurbriggen, Cristina y Milanesi, Alejandro (2008). La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. *Ponencia incorporada a la página permanente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. <http://www.clad.org.ve/docume.html>.



## Capítulo 2.

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

Ana Ariovich, Julián Bertranou, María Mercedes Di Virgilio, Verónica Pérez, Daniela Soldano, Andrea Villagrán y María Eugenia Marichal<sup>1</sup>

### **Introducción**

La pandemia de COVID19 desencadenó en la Argentina intervenciones estatales (y no estatales) que involucraron a todos los niveles de gobierno propios de una federación: el nivel nacional o federal y el nivel subnacional, principalmente provincial, que contó con la participación de los municipios, según el régimen propio de cada provincia.

En este marco, la intervención del nivel nacional se caracterizó por ser más temprana, abarcadora y efectiva que las que se evidenciaron en los niveles subnacionales. Esto se debió a múltiples factores estructurales y organizacionales que ubican al gobierno nacional en una situación estratégica respecto de los gobiernos provinciales y municipales. Por un lado, el gobierno nacional es quien responde a la comunidad internacional ante una crisis de proporciones globales, es a su vez quien tiene la llave del ingreso y egreso al territorio nacional ante riesgos que se producen fuera de las fronteras. Asimismo, sigue siendo la formación política y organizativa que mayor incidencia tiene en la producción de bienestar en la población argentina, más allá de las significativas esferas de incidencia que están en manos provinciales, por la penetración que tiene en todo el territorio nacional y en múltiples niveles de relaciones sociales productoras de bienes, servicios y sentidos, así como por el volumen de recursos que maneja para facilitar esa penetración. En lo que respecta a razones de orden público, es quien tiene la potestad principal para limitar el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos. Finalmente, el gobierno nacional es el ámbito nodal, material y simbólico, al que acuden primeramente los ciudadanos ante situaciones que afectan su vida.

---

1 Colaboraron con este capítulo: Natalia Cosacov, María Crojethovic, Andrés Dapuez, Magdalena Chiara, Carlos Jimenez y María Maneiro

Sin embargo y más allá de la amplitud de la penetración territorial, la intervención nacional tiene una intensidad (o incidencia) que disminuye progresivamente al tiempo que uno se aleja del centro neurálgico del asiento de la capital en la ciudad de Buenos Aires. Como en un espejo de agua afectado por una turbulencia, las ondas concéntricas resultantes se van haciendo menos pronunciadas mientras avanzan hacia los límites del espejo, o del territorio. En ese sentido, la intensidad de la presencia nacional es diferente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, comparada con la de Mendoza o Jujuy, por ejemplo, y solo en los antiguos territorios nacionales de la Patagonia (poblados desde la Nación) se equipara lo que se vive en las inmediaciones de la capital.

Esta particularidad de intervención temprana y ampliada, así como de incidencia territorial con diferencias, muestra a un Estado nacional que, en general, opera con todo el país como telón de fondo y, en ocasiones, solo como un actor local, metropolitano, que interactúa con gobiernos locales en la producción de servicios de cercanía, en los contornos de Buenos Aires, sin tener correspondencia con ningún otro territorio local en la Argentina.

Con estas consideraciones en mente, este capítulo ofrece un detalle de las políticas emprendidas por el gobierno nacional para enfrentar los efectos inmediatos y mediatos de la pandemia de COVID19. Las políticas que este trabajo aborda son las que se incluyen en todo el proyecto investigativo y que atañen a la circulación y la movilidad de las personas (y bienes), la prevención de contagios masivos, la protección social y la asistencia alimentaria, la provisión y proyección de la vivienda y el hábitat y el sustento y la promoción de la economía local.

Las políticas estudiadas abordan distintas dimensiones que hacen a las condiciones de vida de la población y su protección durante una crisis —véase «Introducción» de este tomo—. Sin embargo, las intervenciones responden a una jerarquía de acciones que interpelan factores como el tiempo o la relación de causa efecto entre las distintas dimensiones. Desde un primer momento, las políticas de prevención de contagios y de restricción a la circulación de personas fueron las prioritarias y dominaron las primeras intervenciones normativas expresadas en los Decretos de Necesidad y Urgencia de principios de marzo de 2020. La declaración de un estatus normativo nuevo, que restringe el derecho de los ciudadanos ante la emergencia como fue inicialmente el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), alude principalmente a limitaciones a la circulación y la movilidad, y a las medidas iniciales a adoptar para la prevención de los contagios masivos. Bajo el amparo de este nuevo estatus normativo, se desplegaron nuevas normas y dispositivos que reglamentaron las condiciones de estas acciones y limitaciones que se describen en este capítulo.

A partir de los efectos iniciales de la pandemia y de las respuestas restrictivas de la circulación y de la actividad económica y social de las autoridades nacionales, es que se desplegaron sobre todo desde la esfera nacional, acciones para mitigar estos efectos en el plano de los ingresos familiares, del hábitat y de la continuidad de las pequeñas empresas. Es decir, se despliega una serie de intervenciones activas, que requieren en muchos casos ingentes recursos para compensar los efectos restrictivos del nuevo estatus normativo. En los apartados siguientes se expone la gran variedad de intervenciones nacionales en estos cinco ejes de política pública para enfrentar la pandemia.

### **Políticas y disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas y en la movilidad urbana<sup>2</sup>**

Desde la emergencia de la amenaza sanitaria por la pandemia de COVID19, a comienzos del año 2020, el Estado nacional ejerció un liderazgo que le es constitucionalmente propio y que se vio materializado a través de una pluralidad de normas. Es importante distinguir el alcance territorial de las mismas, que pone en evidencia los distintos roles que el Estado nacional cumple en el país.

Por un lado, el Estado nacional ejerce las funciones que la Constitución le ha delegado a través de sus distintos poderes del Estado, y en particular, del Poder Ejecutivo. Estas funciones delegadas reflejan el carácter de nuestra federación, con un Estado nacional con amplias competencias propias que se refieren a las dimensiones comunes a los miembros de la federación y a los aspectos que hacen a las cuestiones federales e interjurisdiccionales. Las intervenciones que el Estado nacional desplegó en este marco durante la pandemia, en materia de movilidad y transporte, se desarrollan en este apartado.

Por otro lado, y en virtud del desarrollo de los servicios públicos en la Argentina a partir del centro (Buenos Aires) y hacia la periferia del país (provincias), el Estado nacional mantiene roles específicos, de suministro de servicios públicos, fundamental, aunque no exclusivamente, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Con el inicio de la provisión de estos servicios en la segunda mitad del Siglo XIX (transporte, agua y saneamiento, electricidad), el Estado nacional asumió la responsabilidad de su regulación, gestión, financiamiento u operación dependiendo de los casos, tomando como primer

---

2 Gran parte de la elaboración de este apartado se nutre de una base de datos de normativas (Base de normas transporte y movilidad, TRIP-COVID, 2020) que fue elaborada con la colaboración de Juan Arrarás, Micaela Coronel, Solange Godoy, Lucía Gómez, Candela Hernandez, Julia Melchiori y Pablo Vazano.

territorio de provisión aquel en el que hoy se asienta la RMBA. Y esto lo fue desarrollando antes y después de la federalización del territorio de la ciudad de Buenos Aires y sus localidades aledañas (San José de Flores, Belgrano) en 1880, fecha a partir de la cual el gobierno de este territorio fue responsabilidad directa del gobierno nacional. Lo cierto es que principalmente en esta Región, el Estado nacional cumple un rol de proveedor y regulador de servicios públicos, rol que no cumple en ninguna otra localidad del país, al menos, con la misma incidencia. En ese sentido, el Estado nacional cumple allí un rol de actor territorial y local, que se relaciona de forma menos jerárquica con otros actores territoriales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la provincia de Buenos Aires y los municipios bonaerenses de la RMBA, a los efectos de garantizar el suministro de servicios en todo el territorio. Esta faceta menos jerárquica se desarrolla en el capítulo 2 del Tomo II de este libro, dedicado a las políticas subnacionales en la RMBA.

### Primeras intervenciones

La primera intervención significativa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fue la publicación del decreto 260, del 12 de marzo de 2020. A partir de allí, se sucedieron de forma vertiginosa durante una semana diversas disposiciones que luego culminaron con el establecimiento del régimen de aislamiento social, preventivo y obligatorio, conocido desde allí como ASPO.

El decreto 260/20 amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por ley 27541 de diciembre de 2019, en virtud de la pandemia, por el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia. La emergencia sanitaria incluyó lo establecido por la ley 27491 (diciembre de 2018) de control de enfermedades prevenibles por vacunación, referido a accesibilidad, obligatoriedad y gratuidad. En su artículo 2, el decreto 260 detalló numerosas facultades del Ministerio de Salud como autoridad de aplicación en el marco de la pandemia que van desde disponer recomendaciones sanitarias y de circulación, desarrollar campañas educativas, hasta coordinar la distribución de productos farmacéuticos, contratar personal eximiéndose de algunos requisitos formales y articular acciones con las autoridades subnacionales. El decreto especificó lo que considera «zonas afectadas» en el mundo por la pandemia y estableció la obligación del aislamiento para las personas provenientes de estas zonas y la suspensión de los vuelos procedentes de allí. Estableció finalmente algunas restricciones para espectáculos masivos y la necesidad de que los operadores de transporte nacionales e internacionales respeten las medidas sanitarias.

Al día siguiente, el Ministerio de Transporte de la Nación emitió la resolución 60/2020 (13 de marzo) que estableció en su artículo 1 que las operadoras de servicios de transporte automotor, ferroviario, marítimo, fluvial y lacustre sujetos a la jurisdicción nacional deberán incrementar las acciones tendientes a mantener las condiciones esenciales de higiene de los vehículos, material rodante y embarcaciones en servicio. Esta referencia a la jurisdicción nacional alude a todos los servicios interurbanos de carácter interjurisdiccional e internacional (además de los urbanos de jurisdicción nacional en la RMBA). Las acciones mencionadas se extendieron a las instalaciones fijas o estaciones de trasbordo. La Resolución obligó a las operadoras a difundir los mensajes sanitarios elaborados por las autoridades pertinentes y creó tres Comités de Crisis para el transporte automotor, ferroviario y marítimo/fluvial.

En materia aerocomercial, la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), dadas sus responsabilidades en la Argentina derivadas del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (ley 13891) y sus competencias como Autoridad Aeronáutica derivadas del Código Aeronáutico, replicó la creación de un Comité de Crisis para el transporte aéreo integrado únicamente por integrantes de ANAC, a través de la resolución 99/2020 del 17 de marzo.

Con la aceleración de la aparición de contagios en el mundo, el PEN emitió un segundo DNU (274/20, 16 de marzo) donde estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de quince días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país.

### ASPO y DISPO<sup>3</sup>

El 19 de marzo de 2020, en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno Nacional decretó el «aislamiento social, preventivo y obligatorio» —de aquí en más ASPO— mediante el decreto 297/2020. Para ese momento, ya se habían detectado en Argentina 97 casos de personas infectadas con el virus SARS COV2 en 11 jurisdicciones y se contabilizaban tres fallecidos por su causa. Con el objetivo de proteger la salud pública, la medida, que tuvo como destinatarios a todas y todos los habitantes del país, incluyendo quienes se encontraran en él de forma temporaria, dispuso la permanencia de las personas en sus residencias habituales o en el lugar que se encontraran al momento de decretada la misma y la prohibición de concurrir a sus lugares de trabajo. La disposición arrastró una caída

---

3 Los regímenes de ASPO y DISPO son descritos en este apartado. Sin embargo, tienen incidencia con distinto grado, en distintos ejes de política.

abrupta de los desplazamientos, siendo permitidos solo aquellos motivados por el aprovisionamiento de alimentos, medicamentos o elementos de limpieza. Fueron exceptuadas de la restricción a la circulación personas ocupadas en sectores de actividad considerados esenciales, que en un comienzo incluyó a 24 actividades. El plazo inicial de la norma se extendió por 12 días, hasta el 31 de marzo, aunque fue consecutivamente prorrogado. Finalmente, atendiendo al carácter federal de la República Argentina, en su artículo 10 se instaba a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias y municipios, a disponer de las medidas necesarias para implementar las disposiciones acordes a la norma madre, en sus respectivas jurisdicciones.

El ASPO se extendió prácticamente en todo el país, con distintas fases, hasta el 7 de junio de 2020, aunque se fue flexibilizando a partir de diferentes criterios que progresivamente habilitaron la circulación de personas. No obstante, el uso de los transportes públicos masivos como soporte de los desplazamientos, continuó siendo excluyente para los habitantes que no integraban el grupo de trabajadores esenciales.

Los decretos subsiguientes que extendieron la norma madre fueron varios (325, 355, 408, 549 y 493 de 2020). A mediados de abril se abrió la posibilidad de que los gobernadores o el Jefe de Gobierno de la Ciudad pudieran solicitar al Jefe de Gabinete de Ministros, en su carácter de Coordinador de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional, la excepción del cumplimiento de la medida y la prohibición de circular, para personas afectadas a ciertas actividades y servicios, siempre que la situación epidemiológica lo permitiera (decreto 355).

En el marco de las posibilidades abiertas por la norma, distintos gobiernos solicitaron pedidos de excepción. Tales fueron los casos de las gobernaciones de las provincias de San Juan, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Entre Ríos, Salta, Mendoza, La Pampa y Jujuy, las cuales formalizaron estas solicitudes para las personas afectadas a la obra privada. Los gobiernos de las provincias de Entre Ríos, Misiones, Salta, San Juan, Neuquén y Jujuy, también las solicitaron para el ejercicio de profesiones liberales exceptuadas y el gobierno de Tucumán para otro conjunto de actividades.<sup>4</sup>

---

4 Otras Decisiones Administrativas que habilitaron la circulación en distintos territorios: 429/20, 450/20, 467/20, 468/20, 490/20, 524/20, 607/20, 622/20, 625/20, 703/20, 729/20, 745/20, 763/20, 766/20, 810/20, 818/20, 820/20, 876/20, 886/20, 903/20, 904/20, 909/20, 919/20, 920/20, 941/20 y 942/20.

La vigencia del ASPO se volvió a extender por medio del decreto presidencial 408, que con fecha 26 de abril amplió su vigencia hasta el 10 de mayo inclusive, aunque estableció una nueva fase para la administración de la medida con el foco puesto en atender la diversidad de situaciones presentes en las distintas jurisdicciones, según criterios epidemiológicos y sanitarios definidos.<sup>5</sup> La norma habilitó la solicitud de nuevas excepciones al ASPO, aunque fueron excluidas para hacer uso de esta posibilidad las autoridades provinciales de aglomerados urbanos con más de 500 000 habitantes, incluida la Región Metropolitana de Buenos Aires,<sup>6</sup> delimitada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos de la provincia de Buenos Aires.<sup>7</sup>

Además de establecer un límite de habilitaciones para los departamentos que cumplieran con los requisitos establecidos de no más del 50 % de la población comprendida en ellos, la norma excluyó del atributo de excepción al dictado de clases presenciales en todos los niveles y todas las modalidades, los eventos públicos y privados de toda índole que implicaran concurrencia de personas, los centros comerciales, cines, teatros, centros culturales, bibliotecas, museos, restaurantes, bares, gimnasios, clubes, el transporte público de pasajeros interurbano, interjurisdiccional e internacional, las actividades turísticas y la apertura de parques, plazas o similares. Por vez primera se permitió la movilidad a pie, con fines de esparcimiento en un radio no mayor a los 500 metros del domicilio de residencia y con una duración máxima de 60 minutos en horario diurno y hasta las 20 horas, manteniendo un distanciamiento físico entre peatones no menor a los 2 metros, salvo el caso de menores de 12 años por razones de necesidad de acompañamiento de un mayor.

Esta nueva fase del ASPO iniciada a poco más de un mes de decretarse la medida madre, se extendió hasta el 24 de mayo inclusive mediante el decreto 459 del PEN (10/05/2020) dando lugar a la posibilidad de que la Autoridad de Aplicación autorice la circulación de personas hasta un máximo del 75 % de la

---

5 Tiempo de duplicación de casos, capacidad del sistema de salud, evaluación positiva de autoridades sanitarias, las/os exceptuados no pueden superar el 50 % de la población del departamento, otros indicadores epidemiológicos (Art. 3).

6 Si bien en la mayoría de las normas emitidas por el gobierno se utiliza la nomenclatura AMBA, trabajos académicos referidos a la delimitación de este aglomerado acuerdan en su definición como RMBA. Esta discusión se retoma en el Capítulo 2 del presente documento.

7 Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Mercedes, Merlo, Morón, Navarro, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

población residente en aglomerados urbanos de hasta 500 000 habitantes, que cumplieran con los criterios epidemiológicos establecidos y manteniendo las prohibiciones en los departamentos referidos en la norma anterior. Para aquellos departamentos que superaran esta cantidad de habitantes se autorizó el pedido de nuevas excepciones para actividades industriales, de servicios o comerciales, adoptando los protocolos correspondientes e incluyendo dentro de esta posibilidad a la RMBA (art. 5). En todos los casos, se dispuso que el transporte público masivo de pasajeros quedaría reservado exclusivamente para las personas ocupadas en los sectores de actividad categorizados como esenciales en el decreto 297 y en posteriores decisiones administrativas,<sup>8</sup> quedando bajo responsabilidad de las y los empleadores, la resolución de los traslados de sus trabajadoras/es.

Estas condiciones, aunque con algunas modificaciones, se extendieron por 70 días, hasta el 7 de junio cuando en todo el territorio nacional, excluyendo a la RMBA y otros aglomerados urbanos, entró en vigencia una nueva fase denominada Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), mediante el decreto 520 de presidencia. Para ese entonces, el 80.7 % de los departamentos del país no habían registrado casos de personas infectadas por COVID19 en los últimos 14 días. El 9.2 % restante presentaba casos de transmisión comunitaria del virus. Estos últimos departamentos son los que concentran al 42.6 % de la población residente en el país. También, para esa fecha, el 65 % de las y los trabajadores de todo el país, habían sido exceptuados del ASPO en carácter de su participación en ocupaciones habilitadas, en un porcentaje que alcanzaba al 80 % en algunas provincias, según información publicada en dicho decreto.

En virtud de su grado de criticidad con relación a la circulación comunitaria del virus, fueron excluidos de la medida el departamento de San Fernando de la provincia del Chaco, los departamentos de Bariloche y de General Roca pertenecientes a la provincia de Río Negro, el departamento de Rawson de la provincia de Chubut, la Ciudad de Córdoba y su aglomerado urbano de la Provincia de Córdoba y los municipios de la RMBA. No obstante, las autoridades de dichas jurisdicciones pudieron realizar pedidos de nuevas excepciones, aunque sin comprometer el uso de los transportes públicos (trenes, colectivos y subtes) y debiendo los empleadores hacerse cargo de los desplazamientos por motivos laborales de sus trabajadores, contratando para ello servicios de oferta libre, taxis, remises o similares, pudiendo trasladar estos últimos a solo un pasajero sentado.

Para el resto de la población del país, la nueva fase implicó la posibilidad de circular dentro de los departamentos o partidos de residencia, manteniendo un

---

8 Nros. 429/20, 450/20, 468/20, 490/20, 524/20 y 703/20.



distanciamiento mínimo de dos metros con otras personas y utilizando mascarillas que cubrieran boca y nariz en los espacios compartidos. Asimismo, se habilitaron actividades artísticas, sociales y deportivas con concurrencia hasta un máximo de 10 personas y siguieron excluidos los eventos deportivos o culturales que superaran esa cantidad de participantes, la apertura de cines, teatros, clubes y centros culturales, el turismo y los servicios de transporte de pasajeros interurbano, interjurisdiccional e internacional, salvo autorizaciones específicas.

A partir de entonces, comenzaron a regir en el país dos grandes regímenes de movilidad. El ASPO y el DISPO. Los decretos subsiguientes fueron introduciendo modificaciones a estos, incluyendo a los departamentos en uno u otro régimen en función de su situación epidemiológica. También, nuevas decisiones administrativas habilitaron la apertura de más sectores de actividad.

Para el 29 de junio (decreto 576) continuaban en ASPO la RMBA, esta vez delimitada por CABA y 35 partidos de la provincia de Buenos Aires,<sup>9</sup> el departamento de General Roca en Río Negro, el aglomerado urbano de la Ciudad de Neuquén y todos los departamentos del Chaco. Los sectores de actividad categorizados como esenciales se ampliaron a 30. En función de dicho carácter, las personas ocupadas en ellos gozaban del permiso para usar los transportes públicos masivos de pasajeros (trenes, subtes y colectivos). Fueron exceptuadas del ASPO también otras actividades económicas, aunque excluidas del carácter de esenciales, las personas ocupadas en ellas no fueron autorizadas a usar estos modos de transporte para sus traslados.

El 18 de julio de 2020 mediante el decreto 605 se prorrogó el ASPO para la RMBA y el departamento de San Fernando de la provincia del Chaco y entraron en dicho régimen también todos los departamentos de Jujuy. El resto de los departamentos hasta entonces en ASPO pasaron a la fase de DISPO.

En agosto la situación de cada uno de los departamentos volvería a cambiar, entrando en ASPO algunos departamentos de La Pampa (Atreucó, Catrilló, Capital y Toay), de Santa Cruz (Güer Aike) y de la provincia de Tierra del Fuego (Río Grande). Junto con la RMBA constituyeron al conjunto cuyas condiciones de circulación se encontraban bajo dicho régimen (decreto 641). Las

---

9 Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

jurisdicciones en ASPO se incrementaron fuertemente para el mes de octubre.<sup>10</sup> En varios aglomerados urbanos la transmisión comunitaria del virus había crecido sostenidamente (decreto 792, del 12 de octubre). Paralelamente y en correspondencia con el reinicio de clases en algunas jurisdicciones con baja transmisión comunitaria, se categorizó como esencial al personal docente y no docente afectado a los establecimientos educativos ubicados en las mismas. En las semanas subsiguientes la situación epidemiológica arrastró a nuevos departamentos a la situación de ASPO y permitió la entrada en DISPO para otros.<sup>11</sup>

Recién el 7 de noviembre la RMBA salió de la fase del ASPO (decreto 875). Para entonces, continuaban bajo dicho régimen de circulación algunos departamentos del país. El uso de los transportes públicos masivos continuó restringido para las personas ocupadas en sectores de actividad considerados esenciales, sin haber sufrido cambios su composición, respecto de las normas anteriores. Para fines de noviembre, solo continuaban en ASPO el aglomerado urbano de Bariloche y Dina Huapi de la Provincia de Río Negro.<sup>12</sup> Al 31 de diciembre, ningún aglomerado urbano se encontraba bajo dicho régimen de movilidad.

## Otras intervenciones de carácter federal e interjurisdiccional

En relación con el transporte automotor, diversas resoluciones del Ministerio de Transporte establecieron criterios de actuación para empresas y jurisdic-

---

10 Con el decreto 792 del 12 de octubre entraron en ASPO los siguientes departamentos: General Pueyrredón, Bahía Blanca, San Nicolás y Tandil, de la Provincia de Buenos Aires; San Fernando, Comandante Fernández, Mayor Luis Jorge Fontana y Chacabuco de la provincia del Chaco, Biedma y Escalante de Chubut; Capital, Santa María, Punilla, Colón, Tercero Arriba y General San Martín en Córdoba, Manuel Belgrano, Ledesma, El Carmen, Palpalá, Susques, Yavi, Rinconada y San Pedro de la provincia de Jujuy; los departamentos de Capital y Chilecito de La Rioja; la Capital, Luján de Cuyo, Las Heras, Maipú, Guaymallén, Godoy Cruz, Tunuyán y Tupungato de la Provincia de Mendoza; los aglomerados de las ciudades de Neuquén, Plottier, Centenario, Senillosa, Cutral Có, Plaza Huincul y Zapala, en Neuquén; los aglomerados de las Ciudades de Bariloche y Dina Huapi y el departamento de General Roca de Río Negro; Cerrillos, Rosario de Lerma, General Güemes, La Caldera y Capital de Salta; el departamento de Rawson y Capital en la provincia de San Juan; el departamento de General Pedernera en San Luis; los aglomerados de la Ciudad de Río Gallegos, El Calafate y Caleta Olivia de Santa Cruz; Rosario, La Capital, General López, Caseros, Constitución, San Lorenzo, Las Colonias y Castellanos, en Santa Fe; la Capital y la Banda en Santiago del Estero, el departamento de Río Grande de Tierra del Fuego y la capital de la Provincia de Tucumán.

11 Decreto 814, 25 de octubre.

12 Decreto 956, 29 de noviembre de 2020.

ciones subnacionales. Por Decreto de Necesidad y Urgencia, los servicios de autotransporte de larga distancia fueron suspendidos. La Resolución 87 especificó procedimientos para las provincias para la continuidad de los subsidios al transporte público urbano (también, resolución 196 y 276, Fondo COVID). La resolución 88 prorrogó por el término de ciento veinte días la vigencia de los certificados de revisión técnica obligatoria de las unidades afectadas al transporte de pasajeros y cargas. La resolución 90 estableció el uso obligatorio de elementos de protección que cubran nariz, boca y mentón para las personas que permanezcan o circulen en los servicios de transporte de pasajeros. Por resolución 96 se establecieron prórrogas de Certificados de Revisión Técnica y se aprobó el Protocolo para Talleres de Revisión Técnica. Todas estas resoluciones tuvieron sucesivas prórrogas en su vigencia durante 2020.

Las empresas del servicio automotor de larga distancia de jurisdicción nacional fueron incluidas para la recepción del beneficio económico del programa ATP (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, decreto 332/20) que subsidió parte de la masa salarial de empresas con dificultades durante la pandemia.

En materia de transporte aéreo, la Resolución del Ministerio de Transporte 221 del 14 de octubre de 2020, estableció la reanudación de los servicios aéreos de cabotaje, comercial y de aviación general, con protocolo. Por Resoluciones 304 y 305, ANAC estableció las condiciones para la reanudación de los servicios.

Las medidas eminentemente regulatorias del gobierno nacional se complementan con otro tipo de medidas de distinto tenor y alcance, pero igualmente importantes en la estrategia de reducir los traslados, garantizar la movilidad del personal esencial y asegurar que los traslados se hicieran en condiciones sanitarias adecuadas. En primer lugar, no puede soslayarse la mención a la continuidad de los subsidios al transporte urbano en todo el país. El hecho de que estén institucionalizados y que sean un soporte fundamental para el funcionamiento de los sistemas de transporte no debe alentar su invisibilidad a la hora del análisis de las medidas gubernamentales. Sin subsidios (o compensaciones tarifarias a las empresas operadoras) no hay transporte, ni siquiera para los trabajadores esenciales. Los subsidios experimentaron un incremento significativo, más allá de la caída de la oferta de servicios, debido principalmente a la fuerte caída de la demanda. En segundo lugar, el gobierno nacional fue el protagonista inicial de todas las campañas de información y sensibilización de la población para el uso de los sistemas de transporte. Los gobiernos subnacionales luego se adhirieron y ampliaron la cobertura de los principales mensajes. Estos mensajes fueron reiterados durante todo el año 2020. Finalmente, el gobierno nacional instrumentó medidas crediticias a través de la

banca pública con el propósito de facilitar el acceso a medios de transporte individuales, motorizados o no.

## **Políticas para prevenir los contagios masivos**

En materia de contagios masivos, la ralentización de la curva de contagios fue uno de los ejes centrales de la intervención estatal, pero no fue el único. Este apartado presenta los ejes de intervención que organizaron la política pública nacional en relación con la prevención de contagios masivos por el COVID19 durante el año 2020, ofreciendo una breve presentación y descripción general de los dispositivos de política nacional, en diálogo con la dinámica de la curva de contagios. Para llevar adelante esta reconstrucción, se consideraron aquellos dispositivos diseñados y/o implementados desde organismos estatales nacionales, orientados a mitigar la transmisión de la enfermedad y la diseminación del virus en la población.

Se trata de una reconstrucción de los atributos del diseño de los dispositivos en base a fuentes secundarias, principalmente de origen normativo. Además, en cada caso se enuncian los *instrumentos genéricos* que prometen movilizar. A través de esta revisión sistemática de las normativas y la descripción de los dispositivos que de ellas emanan, se avanza en responder cuáles fueron las principales iniciativas que se desarrollaron desde el nivel nacional durante la denominada «primera ola»<sup>13</sup> y qué repertorio de instrumentos movilizaron. Luego, el análisis de su implementación permite mostrar no solo las brechas entre diseño e implementación sino también los procesos de adaptación que sufrirán en cada territorio.

A los fines de organizar la exposición de las políticas públicas que el gobierno nacional desplegó durante el año 2020, se presentan ejes o núcleos de intervención que sintetizan el objetivo que se persigue con esas iniciativas. Tal como puede observarse en la Tabla 1 que se presenta al final de este subapartado, se han distinguido ocho ejes de intervención.

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

Entre las principales medidas tomadas por el gobierno nacional, se identifica un conjunto de iniciativas/dispositivos orientados a demorar el ingreso

---

13 La «primera ola» remite al período que se extiende desde el primer caso confirmado a mediados del mes de marzo de 2020 hasta mediados del mes de diciembre de 2020 cuando finaliza el primer ciclo de descenso y comienza un nuevo período de ascenso de casos.

y transmisión del virus con la intención de robustecer al sistema de salud. Este núcleo de políticas tuvo como elemento central las medidas de administración del aislamiento y el distanciamiento social que fueron claves para el tratamiento de la pandemia.

### **Medidas para la administración del aislamiento social (ASPO y DISPO)**

El ya mencionado decreto de ASPO, dispuso que las personas debían permanecer —a partir del 20 y hasta el 31 de marzo— en sus residencias pudiendo salir solo para realizar compras básicas, trabajos esenciales o exceptuados.<sup>14</sup> Además, estableció que el Ministerio de Seguridad nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales, debían controlar en forma permanente rutas, vías y espacios públicos para garantizar el cumplimiento del aislamiento e instó a los gobiernos subnacionales a dictar todas las medidas necesarias para implementar y garantizar el ASPO. Como señala Paz Noguera (2020) estas medidas no farmacéuticas de salud pública consistentes en el confinamiento a toda la población —que a nivel regional fueron adoptadas no solo por Argentina, sino también por Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú—, se conocen como «estrategias de martillo» y se han promovido como una medida extrema pero efectiva para controlar el virus. Sin embargo, «son altamente demandantes de los recursos de autoridad y organización del Estado porque su implementación requiere fuertes legislaciones, sanciones explícitas y cuerpos policiales que hagan respetar la restricción» (2020:335). En este marco, las jurisdicciones debieron movilizar una batería de *instrumentos genéricos* diversos como lo son: establecer «medidas de control y aislamiento para personas que se movilizan entre jurisdicciones»; sancionar «normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de las medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus»; establecer «restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana», entre otras. Cada jurisdicción podía también realizar «inspecciones para el cumplimiento de las medidas de

---

14 El decreto mencionado exceptúa de las restricciones a la movilidad a las personas que se desempeñen en actividades tales como la salud, la seguridad, las autoridades de gobierno, los comedores escolares y comunitarios, el expendio y la distribución de alimentos y medicamentos y otras actividades imprescindibles. Posteriormente, la decisión Administrativa 429/2020 establecida por la Jefatura de Gabinetes y el Ministerio de Salud Nacional incorporó nuevas actividades y servicios exceptuados. Centralmente, el eje de estas excepciones está en la continuidad de las actividades económicas que así lo ameriten <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335741/norma.htm> [Recuperado el 2/10/20].

prevención primaria para disminuir la exposición al virus» y apelar a establecer «multas y/o sanciones» y al «uso de la fuerza pública para su cumplimiento».

Luego de ese primer decreto, se dictaron sucesivos decretos que prorrogaron y modificaron la norma original. Paulatinamente, se fueron considerando diferentes situaciones epidemiológicas que se observaban dentro del país e inclusive dentro de la misma jurisdicción. En estas sucesivas normativas es visible la intención de ajustar una forma de administración del aislamiento capaz de contemplar las diversas situaciones sociales y epidemiológicas de las heterogéneas jurisdicciones del país. Al decidirse estas nuevas aperturas en respuesta a diferentes solicitudes realizadas por diferentes autoridades provinciales y locales, se profundiza progresivamente la incidencia de la autoridad provincial en la gestión del ASPO.

Es importante resaltar que estas aperturas escalonadas expresadas en sucesivas normativas fueron comunicadas en anuncios presidenciales. En su anuncio del 25 de abril de 2020, el presidente detalló 5 fases que el gobierno preparó para la administración del aislamiento. Estas fases, como tales, no figuran en ningún decreto y fueron difundidas basándose en las placas de la comunicación presidencial. El objetivo de graficar fases respondía a una estrategia comunicacional de periodizar la paulatina salida del aislamiento para mitigar el agotamiento producido por la imprevisibilidad. Esta periodización, constaba de una planificación de tiempos en base a una serie de criterios para el control de los contagios masivos. El nudo articulador de cada período estaba en la medición del tiempo para la duplicación de los casos confirmados. La primera fue el «aislamiento estricto», que se extendió del 20 de marzo al 17 de abril y que suponía un tiempo de duplicación de casos confirmados menor a 5 días; luego vino el «aislamiento administrado», del 18 de abril al 26 de abril en el que el tiempo de duplicación era menor a 15 días; desde allí hasta el 4 de junio, fue la etapa de «segmentación geográfica» que implicaba una demora menor a 25 días en la duplicación de los casos, y lo seguían una cuarta fase de «reapertura progresiva» y la quinta y última de «nueva normalidad».

A mediados de 2020 se reconoció que en el país existían «dos realidades epidemiológicas» —zonas con transmisión comunitaria del virus y aquellas que no lo tenían— y que debían ser abordadas de forma diferente. Así el Decreto 520/2020 del 7 de junio, estableció el DISPO para todas las personas que residan o transiten en los aglomerados urbanos y en los partidos o departamentos de las provincias argentinas que cumplan determinados parámetros epidemiológicos y sanitarios: 1). *El sistema de salud debe contar con capacidad suficiente y adecuada para dar respuesta a la demanda sanitaria.* 2). *El aglomerado urbano, departamento o partido no debe estar definido por la autoridad sanitaria nacional como aquellos que poseen «transmisión comunitaria» del virus*

3). *Que el tiempo de duplicación de casos confirmados de COVID19 no sea inferior a quince días* (decreto 520/2020, Art 3). Por otra parte, el decreto prorrogó nuevamente el ASPO para las personas residentes en los aglomerados urbanos y en los departamentos y partidos de las provincias argentinas que tuvieran transmisión comunitaria del virus o que no cumplieran con los parámetros epidemiológicos y sanitarios mencionados.

Cabe mencionar que estas medidas y la propia periodización propuesta por el gobierno nacional dialogaron con la dinámica del fenómeno que se intentaba contener. Pese a los esfuerzos por administrar el aislamiento de un modo sensible a esas realidades heterogéneas, es evidente que la magnitud y densidad política que tuvo la experiencia inaugural en la RMBA imprimió un sesgo que podría denominarse «ambacentrismo»<sup>15</sup> que terminó orientando, más allá de los esfuerzos realizados, las decisiones. Las curvas de contagio de los aglomerados urbanos más importantes del país son elocuentes: muestran un ciclo precoz para el caso de la RMBA y picos de contagio en Córdoba y Santa Fe bastante posteriores, en el mes de octubre. Incluso la gran ojiva de crecimiento de casos de Santa Fe y Córdoba se produce ya en DISPO. Una mirada desde el «interior», evidencia un desfase entre la normativa vigente y el devenir de los contagios.

Dispositivos o iniciativas orientados a coordinar la gestión de la emergencia

La gestión de la emergencia y en particular, la prevención de los contagios exigió una articulación intergubernamental (coordinación entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno) e interjurisdiccional (entre Nación–Provincias y gobiernos locales). A su vez, estos funcionarios se apoyaron en expertos que asesoraron y legitimaron las medidas llevadas a cabo. A continuación, se reconstruyen dispositivos que fueron centrales a ese objetivo de coordinar la gestión de la emergencia.

### **Espacios de coordinación con gobernadores y ministros (en el marco del Consejo Federal de Salud–COFESA)**

El ASPO apoyó y requirió la creación de distintos espacios de coordinación con gobernadores/as y ministros/as. El decreto 297/20 facultó al Jefe de Gabi-

---

15 El término alude al AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). Si bien el marco de la intervención fue la RMBA, el discurso público aludió siempre a la denominación AMBA, más difundida, pero que remite a un área geográfica más acotada.

nete en su carácter de Coordinador de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional (creada anteriormente por el decreto 260/20), a emitir recomendaciones sobre ampliar o reducir las excepciones al ASPO, en función de la dinámica de la situación epidemiológica y de la eficacia observada en su cumplimiento. Asimismo, un decreto posterior (355/20) facultó al Jefe de Gabinete de Ministros que, a pedido de los gobernadores, las gobernadoras o del jefe de gobierno de la CABA, pudiera recomendar exceptuar del cumplimiento del ASPO y de la prohibición de circular. El principal instrumento desplegado por este dispositivo fue una «mesa de coordinación para la gestión intergubernamental». Además de estar coordinada por la Jefatura de Gabinete de ministros, la Unidad de Coordinación estaba integrada por los titulares de los Ministerios de Salud, del Interior, de Desarrollo Productivo, de Economía, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, quienes podían expedirse a través de recomendaciones y propuestas relativas a la adopción de las medidas tendientes al cumplimiento de las funciones que le fueran asignadas (Decisión Administrativa 497).

### **Comité de Expertos/as Asesores y Comité de Ética y Derechos Humanos en pandemia COVID19**

Desde el comienzo de la declaración de la Emergencia Sanitaria se conformó el comité de expertos/as de asesoramiento al Ejecutivo Nacional, integrado mayormente por profesionales de las disciplinas de infectología y epidemiología. Si bien este comité fue nombrado en reiteradas oportunidades vinculado a las decisiones respecto a la ASPO y DISPO, no se ha encontrado ninguna normativa de creación de este dispositivo central en la legitimación de las decisiones de gobierno. A mediados de junio de 2020 se formaliza otro comité que aparece en los medios de comunicación como el «Segundo comité de expertos» y oficialmente se llama «Comité de Ética y Derechos Humanos en pandemia COVID19» (CEDHCOVID19).<sup>16</sup> Estos dispositivos en su accionar desplegaron «acciones de comunicación orientadas a difundir información sobre el COVID19, formas de transmisión, síntomas y variantes/mutaciones» a nivel intergubernamental pero también a la población en general a través de los medios de comunicación que entrevistaron a expertos y expertas.

---

16 Resolución 1117/2020 MS.



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

Con relación a la prevención de contagios masivos se propuso cumplir tres funciones: «atención y seguimiento» explicando qué hacer frente a los síntomas; «gestión» brindando herramientas de seguimiento y de contacto a los gobiernos provinciales; y «prevención sanitaria» para casos sin síntomas.

### **Dispositivo para el auto reporte y notificación de «casos sospechosos» y gestión de permisos de movilidad: CUIDAR y la Línea 102**

Para el cumplimiento de las acciones de prevención de contagios de COVID19 se diseñaron y establecieron tableros de gestión dentro de los cuales se destaca la aplicación CUIDAR.<sup>17</sup> Se trató de una aplicación de alcance nacional, descargable, destinada a la realización del autoexamen de síntomas y el reporte nominal a las autoridades, cuya base de datos está asociada a la existente en el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). CUIDAR tuvo por objetivo permitir la autoevaluación de síntomas en pocos pasos y brindar la posibilidad de añadir al Certificado Único Habilitante de Circulación (CUHC), siempre y cuando en el autoexamen no se detectaran síntomas compatibles con COVID19 y la persona cumpliera con las condiciones establecidas en cada fase en cada territorio. La aplicación fue inicialmente desarrollada en conjunto por la Secretaría de Innovación Pública (siguiendo las definiciones de caso sospechoso del Ministerio de Salud de la Nación), el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).<sup>18</sup>

Desde su creación, movilizó los *instrumentos genéricos* de «aplicaciones para detección, auto reporte y notificación de casos sospechosos». Es decir, funcionaron como «herramientas digitales de diagnóstico». Asimismo, hacía efectiva la puesta en funcionamiento de «permisos para circular (permisos para desarrollar actividades esenciales, restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana, entre otras)»; al tiempo que era un vehículo de recomendaciones en «educación sanitaria orientadas a los cambios de hábitos». Complementariamente a la aplicación se amplió una línea de llamados para información y derivación a las jurisdicciones (Línea 120), lo que movilizó a nivel nacional el *padrón* «línea telefónica gratuita para el reporte de casos (*call center*)».

---

17 Ver: [argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/acciones-coronavirus/aplicacion-y-tableros-de-gestion](https://argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/acciones-coronavirus/aplicacion-y-tableros-de-gestion). [Recuperado el 2/10/20]

18 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-relanza-cuidar-la-nueva-version-de-la-app-coronavirus-argentina>. [Recuperado el 2/10/20]

## Dispositivos para organizar una conversación con los involucrados y la sociedad

La comunicación sobre la información sanitaria y las medidas de prevención primaria se centralizaron a través de la Jefatura de Gabinete, desde la iniciativa Argentina Unida, con la participación del Ministerio de Salud de la Nación. Las líneas de acción se orientaron a difundir información epidemiológica y sobre el alcance de las restricciones (según ASPO o DISPO), y a promover pautas de cuidado y formas de prevención del COVID19.

Apenas declarada la pandemia, el Ministerio de Salud de la Nación comenzó a impartir un informe diario<sup>19</sup> en el que se presentaban datos agregados y por jurisdicción sobre la cantidad de testeos, casos confirmados, personas internadas en Unidades de Terapia Intensiva (UTI), fallecidos y la ocupación de camas de UTI (en porcentaje). Por otro lado, distintas piezas de comunicación, difundidas a través de medios de comunicación y de las redes sociales,<sup>20</sup> buscaron informar y promover cambios de comportamiento para la prevención y el cuidado.

Otras acciones de comunicación fueron las cadenas nacionales y anuncios presidenciales de medidas y presentación del diagnóstico de situación. En la mayoría de los anuncios el Presidente tomó la palabra. Estuvo acompañado por distintos gobernadores/ras, pero con un fuerte protagonismo del Jefe de la CABA y del gobernador de la provincia de Buenos Aires. Esto formó parte de una estrategia de unificación del mensaje de riesgo sanitario.

A medida que se fueron descentralizando las competencias sanitarias, los gobiernos subnacionales fueron más responsables de la transmisión del mensaje de riesgo, brindando reportes diarios y desplegando campañas preventivas propias. Los ejes comunicacionales más empleados apelaron a valores intangibles tales como la solidaridad, el cuidado colectivo, ciudadanía, idea de salida colectiva y perspectiva de futuro.

---

19 Ver:<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes> [Recuperado el 2/10/20]

20 Los hashtags que identifican estas acciones de comunicación fueron #QuedateEnCasa y #ElVirusLoParamosEntreTodos

## Dispositivos para mejorar la calidad y la capacidad diagnóstica de la red de laboratorios

La política de fortalecimiento de la infraestructura sanitaria nacional se expresó nítidamente en la ampliación y el fortalecimiento de los laboratorios para la evaluación, investigación y testeo. Esto supuso movilizar varios instrumentos genéricos: «inversión en infraestructura»; «suministro de reactivos y otros insumos»; «entrega de equipamiento para tests»; «entrega de equipos de protección personal»; «transferencias financieras»; «incorporación de personal» y «convenios con organismos estatales y privados». El primer test rápido serológico, anunciado en mayo de 2020 y aprobado por el ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica) meses después,<sup>21</sup> fue resultado de este proceso.

### **Ampliación y fortalecimiento de los laboratorios nacionales**

La ampliación de la capacidad diagnóstica enfrentó desafíos a nivel subnacional, debido a la desigual distribución en el territorio de la capacidad científico–tecnológica. Algunas provincias continuaron durante las consecutivas olas enviando las pruebas para testeos PCR a la CABA.

#### *Descentralización del diagnóstico en laboratorios provinciales y de las universidades (equipamientos, insumos, capacitación y protocolos)*

A partir de marzo de 2020, el Ministerio de Salud promovió la descentralización diagnóstica en aquellas jurisdicciones con capacidad para montar las técnicas pertinentes. Esta acción se completó con la capacitación en línea de los profesionales de ANLIS/Malbrán (Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud) y de la Organización Panamericana de la Salud a laboratorios de la red nacional.<sup>22</sup> Junto con la implementación del testeo serológico, esta descentralización propició la disminución de los tiempos de espera en los resultados. Involucró algunos *instrumentos genéricos*: «suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios»; «transferencias financieras para el funcionamiento de los laboratorios»; «incorporación de personal».

---

21 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-test-argentino-que-detecta-COVID19-en-5-minutos-fue-aprobado-por-anmat> [Recuperado el 2/10/20]

22 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/anlis-avanza-en-la-descentralizacion-de-la-deteccion-diagnostica-del-nuevo-coronavirus> [Recuperado el 2/10/20]

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

El 5 de mayo el Ministerio de Salud lanzó el DETECTAR para la detección precoz, el seguimiento de los casos confirmados y el aislamiento de los contactos estrechos. Inicialmente se puso en marcha en el Barrio Padre Mujica (CABA) y en el Barrio La Paz en el municipio de Quilmes.<sup>23</sup> A través de «visitas casa por casa», se presentó como una estrategia de búsqueda activa de casos y aislamiento adecuado en territorios con déficits habitacional y sanitario. La delimitación del área de intervención se justificó por la aparición de casos agrupados en un barrio, además de la existencia de contactos estrechos y el incremento de consultas por cuadros respiratorios.

Su diseño previó movilizar *instrumentos genéricos* múltiples. Originalmente focalizado en los barrios populares del AMBA, apelaba a «operativos en territorio» (con toma de temperatura y registro de síntomas), «establecimiento de cordones sanitarios para restringir la movilidad», «hisopados en puestos móviles por derivación» y «convocatoria a voluntarios de las universidades nacionales y ONGs». En algunos casos, también incluía «vacunación en terreno para completar calendario (no COVID)».

La implementación local del DETECTAR supuso la interacción entre las diversas jurisdicciones. Sin embargo, las estrategias de búsqueda activa de casos se efectuaron a cuenta de cada jurisdicción subnacional; el Ministerio de Salud se limitó a establecer recomendaciones de vigilancia epidemiológica, garantizar la provisión de insumos y unidades sanitarias móviles.

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

Se desplegaron distintos dispositivos orientados a dar apoyo o soporte para personas y familias en situación de riesgo epidemiológico. Veremos a continuación dos de ellos: «El Barrio Cuida al Barrio» y la creación de centros de aislamiento extrahospitalarios.

---

23 Ver:<https://www.telam.com.ar/notas/202005/459738-salud-lanzo-el-operativo-detectar-para-todo-el-amba-con-el-fin-de-buscar-casos.html> [Recuperado el 2/10/20]

## **Apoyo a personas y familias en situación de riesgo social o sanitario: Programa «El Barrio Cuida al Barrio»**

Con el fin de traducir la consigna «Quedate en Casa» a «Quedate en tu Barrio», en el mes de abril el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación diseñó el Programa «El Barrio Cuida al Barrio». La propuesta buscó que referentes barriales actuaran como promotores/as comunitarios/as para identificar y mapear a los grupos de riesgo, comunicar las medidas de prevención, distribuir viandas y elementos de higiene y acompañar o trasladar a personas con síntomas.<sup>24</sup> Pretendió también desarrollar una red de apoyo y proteger a las personas en situación de riesgo, para lo cual preveía —en su diseño— movilizar *instrumentos genéricos* múltiples: «focalización en barrios populares»;<sup>25</sup> «operativos en territorio (con toma temperatura y registro de síntomas)»; «hisopados en domicilio»; «postas sanitarias»; «cordones sanitarios para restringir la movilidad»; «padrones de población en riesgo»; «distribución de piezas comunicacionales de prevención» y «entrega de bolsones de alimentos, kit de limpieza y otros insumos esenciales».

## **Creación de centros de aislamiento extra hospitalarios nacionales**

El Parque Sanitario Tecnópolis fue definido como un «Mega centro de atención extrahospitalaria» (con capacidad para 2452 personas). Se propuso recibir pacientes con cuadros leves de COVID19 que necesitaran un lugar para recuperarse y completar el aislamiento. La iniciativa fue organizada y monitoreada por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Cultura de la Nación y la Cruz Roja Argentina. Además, contó con voluntarios/as de Cascos Blancos, Scouts, Arzobispado de Buenos Aires y la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales.

Entre los instrumentos genéricos movilizados, encontramos: «convenios de cooperación interinstitucional»; «inversión en infraestructura» y «convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs». A diferencia de otros centros de aislamiento, este supuso la coordinación no solo para la puesta en marcha sino también para la «derivación de personas desde otros municipios». La baja concurrencia hizo que el gobierno provincial explorara utilizar «incentivos monetarios a personas que realicen aislamiento fuera del domicilio».

---

24 Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN, 2020) Promotores comunitarios. El Barrio Cuida al Barrio.

25 La definición de «barrios populares» deriva del Registro Nacional de Barrios Populares que reúne información sobre las villas y asentamientos de todo el país. En este relevamiento se consideran «barrios populares» a aquellos en los que la mitad de la población no cuenta con título de propiedad, ni acceso a dos o más servicios básicos.

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

Distintos dispositivos se orientaron a mantener las prestaciones esenciales en salud, teniendo como horizonte mejorar la capacidad de detección de casos. Hay dos en particular que se abordan en este capítulo: las recomendaciones para el primer nivel de atención en salud (es decir, orientaciones para garantizar el funcionamiento de los centros de atención primaria de salud) y el programa de protección al personal de salud.

### **Recomendaciones para el primer nivel de atención con relación a la prevención de contagios**

Declarada la Emergencia Sanitaria, el Ministerio de Salud elaboró orientaciones para garantizar el funcionamiento de los Centros de Atención Primaria ante la «emergencia epidemiológica de Dengue, Coronavirus, y Sarampión». Las recomendaciones buscaron limitar el desarrollo de tareas extramuros y la asistencia presencial, a la vez que potenciar la comunicación a través de las redes sociales para el seguimiento de pacientes, la difusión de medidas de cuidado y la entrega de medicación a enfermos crónicos. También se impartieron medidas de cuidado para los equipos de salud y para el manejo de casos sospechosos.

La estrategia fue básicamente regulatoria, habilitando a que las provincias movilizaran instrumentos específicos en función de la organización de su primer nivel. Se destacó la creación de un «banco de recursos para equipos de salud», «guías de práctica para la atención de casos COVID», «entrega de equipos de protección personal e insumos para toma de muestras» Y más tarde, en octubre, «incentivos monetarios de emergencia a trabajadores de salud».

### **Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID19**

El 21 de mayo de 2020 el Congreso Nacional aprobó la Ley 27548 mediante la cual se creó el Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID19. Su objetivo fue la prevención de contagios entre el personal de salud de establecimientos públicos o privados, y entre los trabajadores y voluntario/as de servicios esenciales durante la emergencia. Estableció protocolos para la protección del personal de salud, capacitaciones obligatorias (coordinadas entre las jurisdicciones provinciales, municipales y la Superintendencia de Servicios de Salud) y un Registro Único de Personal de Salud contagiado (bajo la órbita del Sistema Nacional de Vigilancia de Salud). También

propuso colaborar con la compra de equipos de protección personal e insumos críticos de acuerdo con la situación epidemiológica de cada jurisdicción.

El Programa contempló la movilización de los siguientes *instrumentos genéricos*: «entrega de equipos de protección personal»; «incentivos monetarios de emergencia a trabajadores de salud»; «banco de recursos para equipos de salud»; «guías de práctica para la atención de casos»; «capacitación en diagnóstico y manejo de casos a equipos de salud».

### A modo de cierre

En gran medida programas o dispositivos diseñados para mitigar la transmisión de la enfermedad y diseminación del virus, se apoyaron en regulaciones, luego en información y, en menor medida, en incentivos. Citando a la conocida tipología de instrumentos de Vedung (1998), esto se traduce en: palos, zanahorias y sermones.

Por otra parte, el análisis muestra que la temporalidad que orientó las acciones estuvo dada por la dinámica de los contagios y diseminación del virus en la RMBA. Eso explica la asincronía que se percibe entre curva de casos de Córdoba y Santa Fe y las medidas dispuestas por el gobierno nacional. El predominio de la RMBA no solo está dado por marcar el ritmo de la administración del aislamiento y el distanciamiento social, sino también por la constatación de que programas nacionales extienden su alcance a la RMBA, sin llegar a otras localidades del «interior». Es claro que este predominio no se vincula solo a una dificultad por comprender la heterogeneidad, sino que se liga a la tremenda preponderancia sociodemográfica de esta región.

**Tabla 1.** Ejes de intervención y dispositivos nacionales

<b>Ejes/Núcleos de intervención</b>	<b>Dispositivos Nacionales</b>
Demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer al sistema de salud	Medidas nacionales para la administración del aislamiento social: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO)
Coordinar la gestión de la emergencia.	Espacios de coordinación con gobernadores y ministros (en el marco del COFESA). Comité de Expertos.
Disminuir la exposición de las personas al virus y la promoción del distanciamiento social.	Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de "casos sospechosos": CUIDAR
Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad para compartir información sobre la situación presente y delinear una idea de futuro.	Acciones de comunicación a nivel nacional en cuidados y prevención.
Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios.	Ampliación y fortalecimiento de los laboratorios nacionales. Descentralización del diagnóstico en laboratorios provinciales y de las universidades (provisión de equipamiento, insumos, capacitación y protocolos).
Desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas en el territorio, la confirmación de los casos (testeo), el seguimiento, el aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos.	Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETECTAR).
Organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias, y proteger a quienes se encuentran en situación de riesgo.	Programa "El Barrio Cuida al Barrio" Creación de centros de aislamiento extra hospitalarios nacionales.
Mantener las "prestaciones esenciales" en salud y mejorar la capacidad de detección de casos en los establecimientos estatales del primer nivel de atención.	Recomendaciones para el primer nivel de atención en relación a la prevención de contagios masivos (reorganización de los servicios para su funcionamiento, protocolo para la identificación, manejo y traslado de casos sospechosos y protocolo para el uso de EPP) Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID-19

## **Políticas de protección social y asistencia alimentaria**

El análisis de las intervenciones nacionales en el campo de la protección social y la asistencia alimentaria durante la pandemia de COVID19 se inserta en los procesos que caracterizaron el debate y la evolución reciente del sector de la seguridad social contributiva y no contributiva. En este apartado, se describen los dispositivos que se despliegan como respuesta específica a la pandemia así como los que ya venían en proceso de diseño e implementación, pero que



en 2020 cobraron mayor centralidad, dada la crisis social y alimentaria que supuso la merma de ingresos por el aislamiento obligatorio.

Las intervenciones nacionales que se analizarán serán las siguientes: el Ingreso Familiar de Emergencia, el Programa Potenciar Trabajo, la Tarjeta Alimentar y el Programa de Comedores escolares, comunitarios y merenderos, componentes estos últimos del Programa Argentino de Lucha contra el Hambre (PACH).

## El Ingreso Familiar de Emergencia

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue una medida excepcional creada por el gobierno nacional a través del decreto 310/20, cuya implementación cayó en la órbita de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). La medida buscó proteger a las familias ante la pérdida o disminución de sus ingresos por la situación de emergencia sanitaria. Se trató de la prestación económica de mayor cantidad de beneficiarios de la historia argentina: llegó a casi 9 millones de trabajadores de entre 18 y 65 años de la economía informal, de monotributistas sociales y de las categorías A o B, de trabajadoras/es de casas particulares y de personas que se encontraban desempleadas.

El programa consistió en tres bonos de \$ 10 000 (equivalentes al 59 % del salario mínimo vital y móvil del período, que correspondía a \$ 16 875), de carácter no contributivo y temporales, liquidados a través de la ANSES. Los pagos se efectuaron entre los meses de abril y octubre de 2020, representando, en total, el 1 % del PIB aproximadamente. En el mes de noviembre del mismo año, se anunció la discontinuidad del IFE (Beccaria, Costa y Rottenschweiler 2020; Beccaria y Costa, 2020). El IFE fue compatible con la percepción de transferencias monetarias y planes sociales (como AUH, Asignación Universal por Hijo; AUE, Asignación Universal por Embarazo; asignaciones de monotributistas y PROGRESAR) de todos los integrantes del hogar, pero incompatible con la experiencia laboral formal, con excepción de las trabajadoras domésticas registradas que pudieron percibirlo.

En cuanto a su población beneficiaria, el 56 % correspondió a mujeres. El 61 % de sus beneficiarios tenía 34 años o menos. Asimismo, un 90 % eran trabajadores informales y desocupados que no percibían el seguro de desempleo, 8 % eran monotributistas sociales o de las categorías más bajas y 2 % trabajadoras de casas particulares. Unas de las características más relevantes de la implementación del IFE, fue el mecanismo de inscripción, y especialmente, el modo en que se utilizó el padrón de la AUH, AUE y PROGRESAR como instru-

mentos de incorporación automática. En efecto, el 31 % de los destinatarios no tuvo que realizar trámites o inscripciones adicionales, percibiendo el cobro en la misma cuenta habitual.

Este señalamiento cobra importancia cuando se lo compara con el mecanismo de implementación de la Tarjeta Alimentar, a la que se hará referencia más adelante. En ese caso, aun teniendo a la misma población focalizada y cubierta por el manto no contributivo de la ANSES, se optó —al menos inicialmente— por la emisión de tarjetas plásticas *ad hoc* con operativos de entrega programados en todo el país. Después de iniciado el ASPO, y por problemas de logística, la ahora denominada «Prestación Alimentar» pasó a ser depositada también directamente en las cuentas de AUH y AUE.

### El programa Potenciar Trabajo

El programa Potenciar Trabajo (PT) implementado a fines de 2019, resulta de la fusión de los programas «Hacemos Futuro», «Salario Social Complementario» y «Proyectos Productivos Comunitarios». El PT tiene como objetivo «contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, como también a la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencia y la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejorar sus ingresos con vistas a la autonomía económica» (resolución 2020-121-APN-MDS).

En enero de 2020, el PT contaba con 556 000 titulares y hacia junio de 2021 se había casi duplicado su cobertura, superando el millón de titulares (representando el 40 % del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social). El PT movilizó la transferencia monetaria como instrumento genérico, sin embargo, con una gran complejidad y densidad por los distintos tipos de mediaciones presentes en el proceso de inscripción, en la adjudicación y en la instancia de la contraprestación que exige. En efecto, la dinámica de ejecución de este programa involucró de distintos modos la activa intervención de actores políticos, referentes de organizaciones barriales y movimientos sociales, lo cual supuso la puesta en juego —a la par de los requisitos formales de acceso— de un conjunto de criterios específicos, propios de los arreglos y negociaciones al interior de las organizaciones sociales, la política colectiva y la militancia social, en donde reinan acuerdos tácitos relativos al merecimiento y/o la prioridad.

El denso entretejido de actores territoriales de la política colectiva, un repertorio de prácticas de asistencia preexistente —afirmado sobre vínculos previos

con la población «beneficiaria» y un conocimiento pormenorizado de esta—, hizo que las redes y los entramados locales de las políticas, se tornasen en engranajes claves y canales efectivos para que, en la crisis, los recursos y ayudas provistos por las agencias gubernamentales—estatales llegaran a los sectores más vulnerables.

Otro aspecto definitorio del PT remite al modo en que se instrumenta. Se trata de prestaciones económicas de carácter individual denominadas Salario Social Complementario (SSC). Mediante el otorgamiento de subsidios y/o créditos ministeriales no reembolsables, destinados a Unidades de Gestión (UG) se promueven proyectos socioproductivos, sociolaborales y sociocomunitarios, por lo que las contraprestaciones se relacionan con la participación en estos ámbitos o a través de la terminalidad educativa. El monto de la transferencia monetaria directa en 2020 correspondía a la mitad de un salario mínimo, vital y móvil.

Según las cifras oficiales, en junio de 2020, 60 000 personas en todo el país realizaban tareas en espacios socio comunitarios. Esta cifra grafica el rol central que desempeñó el PT para sostener la actividad de los espacios socio comunitarios, comedores y merenderos, al promover una «remuneración» encubierta de esas labores. Durante el ASPO, distintas organizaciones y movimientos sociales reclamaron el reconocimiento de esas tareas en calidad de *trabajo esencial*. Estas reivindicaciones, que alcanzaron el debate público, se materializaron en el proyecto de ley presentado en junio de 2020, que llevó por nombre «Ley Ramona». Gracias a este proyecto se «reconoció» a las tareas de cuidado y la prestación de servicios socio comunitarios con un pago de un bono de 5000 pesos en calidad de complemento del PT.

El primer informe del Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (ReNaTEP), publicado en mayo de 2021,<sup>26</sup> menciona que, entre los meses de julio de 2020 y febrero de 2021, se inscribieron 2 093 850 personas en el país, el 57 % mujeres y el 43 % hombres, de las cuales 552 739 se enmarcaron en la rama productiva de Servicios Socio Comunitarios (representando el 28,6 % del total de las personas inscriptas) y el resto como beneficiarios generales, es decir, sin vinculación explícita a una institución de cuidado. La posibilidad de ingreso al registro siguió abierta y el número se amplió significativamente. En abril de 2022 el ReNaTEP contaba con 3 225 268 inscriptos/as (57,8 % mujeres y 42,2 % varones). En este período, el 64,7 % de las inscripciones corresponde a la rama Servicios Socio Comunitarios.

---

26 ReNaTEP, primer informe de implementación, mayo 2021, Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renattep.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renattep.pdf)

## La Tarjeta Alimentar

La Tarjeta Alimentar (TA) fue el principal dispositivo de política alimentaria implementado a poco de iniciarse el ciclo de gobierno a fines de 2019. Asimismo, el Programa Argentino de Lucha contra el Hambre (PACH) fue creado por res. 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el objetivo general de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población argentina, apoyándose en el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ley 25724) y otros instrumentos de política alimentaria previos. Este Plan fue dictado en el marco de una declaración de emergencia alimentaria nacional dispuesta en 2002 (decreto del PEN 108/02). La emergencia alimentaria se fue prorrogando a lo largo de los años, siendo la ley 27519/19 el último hito de extensión al declarar la emergencia alimentaria hasta el 31 de diciembre de 2022.

La TA estuvo dirigida a asistir a los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, y principalmente, a las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza, universo que, para principios de 2020 (antes de la emergencia sanitaria por COVID19) se estimaba en 14,2 millones de personas. Inicialmente, la TA consistía en una tarjeta de débito condicionada a la compra de alimentos. Los primeros lineamientos operativos dispuestos para el PACH (res. 655/2021) la definieron como un medio de pago para la adquisición exclusiva de productos alimenticios de primera necesidad; quedando expresamente prohibida su aplicación para la adquisición de otros productos como bebidas alcohólicas y azucaradas, cigarrillos, entre otros productos.

La tarjeta no permitía la extracción de dinero en efectivo, prohibición que más tarde se eliminó. Durante el ASPO se interrumpió la entrega de tarjetas para asignar los montos directamente a cuentas bancarias de la AUH, lo que implicó desactivar cualquier tipo de control y condicionalidad del destino del dinero de la ahora denominada «Prestación Alimentar».

Durante el año 2020 la inversión total en TA ascendió a \$ III 754,4 millones, lo que representó el 83 % del crédito total asignado al Programa de Políticas Alimentarias. Según un informe realizado por la Consultora KNACK para UNICEF y el Ministerio de Desarrollo, la tasa de indigencia en hogares con TA ascendería de 50 % a 71 % de no mediar esta transferencia y a 86 % en caso de excluirse el resto de las transferencias por asignaciones o programas (KNACK 2021:16). La pandemia aumentó exponencialmente la centralidad de las prestaciones alimentarias estipuladas en el PACH, el que continuó siendo durante 2020 la principal intervención en el ámbito alimentario y de protección social básica.

A partir de marzo de 2020, fueron beneficiarias de este dispositivo aquellas personas que recibían la AUH y la AUE. Su otorgamiento fue automático a

través de los padrones de la ANSES y la oficina responsable de su implementación fue la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El primer formato contempló dos categorías entre la población alcanzada. La Categoría A o Básica incluía a quienes percibían la asignación por solo una hija o hijo y recibían \$ 4000, mientras que la Categoría B o Ampliada comprendía a quienes tenían dos hijas o hijos o más con un monto de \$ 6000. Estos montos fueron actualizados en febrero de 2021 con un aumento del 50 % en cada categoría (res. Min. Des. Social 63/2021).

La implementación de la TA reemplazó el componente Federal y Centralizado del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), que cofinancia prestaciones alimentarias de las provincias. Si se mide en términos reales, la ejecución presupuestaria acumulada al 4º trimestre de 2020 de la TA, a valores constantes del primer trimestre de 2016, registró un incremento interanual real del 1.361 % con respecto a los montos acumulados de 2019 del PNSA. Mediante la firma de convenios entre cada jurisdicción y la Nación se estableció de qué manera se iban a distribuir los fondos transferidos en función de determinadas cantidades de poblaciones a atender y un aporte promedio del Estado nacional.

Durante el 2º trimestre de 2020 los titulares del beneficio ascendían a 1 529 699 y a diciembre de 2020 se habían acreditado 1 567 751 tarjetas, que alcanzó a un total de 2 040 277 personas (1 945 047 niños y niñas de 0 a 6 años, 45 710 embarazadas y 49 520 personas con discapacidad que perciben la AUH). De los 1 567 751 titulares, 1 168 482 recibieron la acreditación básica de \$ 4000 y 399 269 personas, las acreditaciones ampliadas de \$ 6000. Al cuarto trimestre de 2020, el 93,8 % de la titularidad de cobro de la tarjeta Alimentar correspondía a mujeres, de las cuales el 58,9 % tenían entre 25 y 40 años (923 mil aproximadamente), y el 26,9 % de entre 18 y 24 años (422 mil). Asimismo, durante el año 2020 se realizaron pagos extraordinarios (en abril y en diciembre) por el equivalente al monto de las prestaciones básica y ampliada.

Las prestaciones para comedores escolares,  
comunitarios y merenderos

Las prestaciones a comedores escolares y comunitarios se desarrollaron como continuación del PNSA (ley 25724 y su dec. reglamentario 1018/03 y dec. 901/03). Consistieron en transferencias de dinero o alimentos a espacios encargados de brindar servicios gratuitos de alimentación a población vulnerable gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC) y por el sistema educativo.

Las OSC receptoras de las transferencias de dinero y/o alimentos utilizaron el dispositivo Abordaje Comunitario ya contemplado por el PNSA. Su fuente

de financiamiento se encontró parcialmente cubierta por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los principales receptores de esta política fueron las OSC que brindaron asistencia alimentaria gratuita a personas en situación de vulnerabilidad social al menos 3 días a la semana sirviendo comidas principales, desayunos, meriendas y/o copas de leche en diferentes modalidades de entrega. Fue requisito de la recepción de partidas que sea ésta la tarea principal de la OSC.

Por su parte, la asignación de presupuesto para comedores escolares dependió de la presentación de proyectos por parte de las provincias a la Nación. Dentro del presupuesto devengado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el 2020, se destinó un 3,5 % del mismo a comedores y merenderos, es decir, unos \$ 9 212 888 277.

En la fase de mayor aislamiento, más precisamente el 8 de julio de 2020, la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria dependiente de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (que había sido designada unidad de Aplicación del componente A del PACH) creó el Registro Nacional de Comedores y Merenderos de la Sociedad Civil (RENACOM) (res. 480/2020).

El objetivo declarado del RENACOM fue el de transparentar el proceso de selección y asignación de recursos a comedores y merenderos de organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que acreditar su existencia física. El sistema contempló una inscripción voluntaria de los espacios que brindan servicios alimentarios gratuitos y un posterior control por parte del ministerio, excluyendo los comedores escolares. Fue requisito excluyente para la inscripción completar y presentar un «Formulario de Solicitud de Inscripción», disponible en una página web. De acuerdo con la normativa, se otorgó una constancia de inscripción luego de realizar la verificación de la existencia del comedor o merendero. La inscripción tiene vigencia por un año, debiendo las organizaciones informar cualquier cambio en lo declarado y el Ministerio habilitado a requerir la información que considere necesaria.

### **Políticas orientadas a la provisión y proyección de la vivienda y el hábitat**

En este apartado se consideran aquellos dispositivos diseñados y/o implementados desde los organismos estatales nacionales, orientados a hacer frente o paliar los efectos sociales y económicos que, en materia de vivienda y hábitat, tuvieron las medidas restrictivas dispuestas por el gobierno nacional en función de un criterio sanitario y epidemiológico. Suspensión de cortes en los servicios

públicos, congelamiento de tarifas, suspensión del aumento de los alquileres, entre otras, fueron iniciativas gubernamentales que buscaron atenuar el impacto del parate económico y la caída de los ingresos de los hogares, en la vivienda y el hábitat. El ámbito doméstico y su entorno inmediato, se volvieron espacios críticos en el contexto de la pandemia dado que, hasta la llegada de las vacunas, gran parte de la estrategia para contener y mitigar la circulación del virus se basó en el control de los movimientos, los flujos y las distancias entre los cuerpos (Assusa y Kessler, 2020). En ese marco, la estrategia nacional de comunicación en cuidados y prevención en los primeros meses de la pandemia tuvo como una de sus principales consignas #QUEDATEENCASA. Las desigualdades socio urbanas modularon las posibilidades de acatar esa consigna y tornaron a los barrios populares en ámbitos claves de la estrategia sanitaria.

Las desigualdades en materia de hábitat y vivienda en Argentina son preexistentes y estructurales (Di Virgilio y Rodríguez, 2018). La pandemia así como las medidas que tomó el gobierno nacional para mitigar sus efectos se desplegó en este escenario de desigualdades. La reconstrucción de los dispositivos en base a fuentes secundarias, principalmente a través de una revisión sistemática de las normativas y la realización de entrevistas a informantes clave, ponen en evidencia un conjunto de iniciativas que pueden ser ordenadas en función de ejes o núcleos de intervención que refieren a los objetivos a los que apuntaron las iniciativas gubernamentales.

El gobierno del Frente de Todos, apenas asumido en diciembre de 2019, dispuso la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (МДТУН), con la finalidad de jerarquizar y rearticular las políticas del sector hacia los distintos sectores sociales, con una perspectiva de integralidad. Según María Eugenia Bielsa, en aquel entonces titular del área, entrevistada en el marco de este proyecto, la creación del Ministerio:

tenía que ver con dos cosas: el desarrollo territorial tiene que ver con interpretar las diversidades de nuestro país, desde la forma de construir, la forma de habitar, las particularidades de los modos de producción, las particularidades económicas, culturales, hasta pensar el hábitat no solo como la vivienda. (Entrevista a ex funcionario de alto rango, septiembre de 2021)

De este modo, se propusieron tres áreas prioritarias como agenda de trabajo. Por un lado, la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo (que buscaba retomar el rol planificador y la articulación multinivel en la materia y fortalecer los roles municipales), la integración socio urbana (que debía desplegar y profundizar la política hacia los barrios populares), y el área

de vivienda (heredera del PROCREAR y de los paralizados Programas Federales más asociados con la obra pública de ejecución empresarial convencional).

Antes de la pandemia, una de las primeras medidas tomadas en el marco de la nueva gestión del Frente de Todos, estuvo vinculada con la situación de los adjudicatarios de créditos UVA que, si bien cuantitativamente representaban un universo acotado, tenía un peso específico al ser una expresión cabal de la orientación promercado de la política habitacional del gobierno anterior, ejercido por la alianza Cambiemos (2015–2019). Así, a finales de 2019, el nuevo gobierno estableció un congelamiento de la cuota de aquellos deudores y creó el «Fondo de Cobertura UVA–CVS» para hacer frente a la divergencia entre el índice UVA y el índice de salarios (CVS) cuando el primero superase al segundo en más de diez puntos (Zoella, Lira y Socoloff, 2021).

El inicio de la pandemia, en marzo de 2020, complejizó el cuadro de situación socio económica que ya venía atravesando el país. A ello se sumó la visibilización que expuso la pandemia de las desigualdades en las condiciones de las viviendas y en el acceso a servicios básicos. Rápidamente el COVID19 reinscribió estas desigualdades como un problema de salud pública y, de algún modo, jerarquizó las cuestiones que el ministerio —recientemente creado— debía responder.

Sin embargo, en esos primeros meses, el ministerio no logró desplegar sus iniciativas y se provocaron crecientes tensiones internas en un contexto donde las problemáticas sociales eran cada vez más acuciantes. El gabinete en general, y el ministerio en particular, sufrieron lo que se denominó coloquialmente «loteo»: un reparto vertical y horizontal más o menos proporcional de los cargos y funciones en la estructura política del Estado entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de gobierno (movimientos sociales, agrupaciones políticas, expresiones provinciales del peronismo y otros partidos que integran la alianza). Esta lógica de distribución del poder, si bien funcional a la lógica electoral de la coalición y su gobernabilidad política interna, restó eficacia y agilidad a la gestión política del Estado y al despliegue de las políticas públicas.

En esta línea, en la entrevista, la ex ministra Bielsa señala que uno de los principales obstáculos en la gestión, fue la «integralidad», la dificultad para evitar que «cada área siga trabajando por un andarivel». Desde su perspectiva, el primer tramo de la pandemia «debería haber sido un tramo de muchísima integración de políticas» (Entrevista a ex funcionario de alto rango, septiembre de 2021).

La profundización de la crisis pandémica se expresó, en materia de hábitat y vivienda, en la dificultad creciente que tuvieron muchos hogares para afrontar el pago del alquiler y los servicios públicos, en la imposibilidad de sostener un aislamiento estricto en los barrios populares atravesados por el hacinamiento y el déficit de infraestructuras de servicios y en la intensifica-



ción de tomas de tierra, como estrategia de acceso al hábitat. Ante la falta de actuación y presencia pública del ministerio en estos temas y, especialmente, en los vinculados a tomas de tierra, el titular del ejecutivo nacional tomó la decisión de trasladar la Secretaría de Integración Socio Urbana nuevamente hacia el Ministerio de Desarrollo Social y desplazar a la titular del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (МДТУН). Así, el 19 de noviembre de 2020, asumió el Ing. Jorge Ferraresi, hasta ese momento Intendente de Avellaneda. Según una nota periodística, se le pedía al nuevo ministro «ejecución, bajada a los territorios y diálogo permanente con los intendentes».<sup>27</sup>

En este marco complejo, es posible identificar dispositivos gubernamentales (programas, normativas, iniciativas) que, durante el 2020, buscaron intervenir en al menos cinco ejes de política pública que hemos identificado. A continuación, se ofrece una descripción de los dispositivos y los instrumentos desplegados, pero no se avanza en el análisis del proceso de implementación ni en los grados de cobertura que esas medidas pudieron alcanzar.

Un primer eje de intervención incluye iniciativas orientadas a *limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat/vivienda*. Estas iniciativas apuntaron al componente monetario y por definición se orientaron al mercado formal y mercantilizado, y el tipo de instrumentos genéricos que movilizaron fueron todas acciones de regulación de precios, tarifas, mercados.

Entre los dispositivos relevados a nivel nacional encontramos en primer lugar, (i) Decreto de prohibición de desalojos, prórroga de contratos y congelamiento de precios de alquiler. Este dispositivo se implementó a partir del DNU 320/2020 y sus actualizaciones y prórrogas sucesivas. Dispuso la suspensión de la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto fuera el desalojo de inmuebles, la prórroga de los contratos que fueran a vencer y el congelamiento de los precios de los alquileres. También se implementó un mecanismo de indexación de los precios a partir de la aprobación, en junio de ese año, de la ley 27551 conocida como Ley de Alquileres, que modificó el plazo mínimo de alquiler a tres años, entre otras modificaciones que avanzaron en la protección de los derechos de los inquilinos. En el mismo sentido, la resolución 5/2021 de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat aprobó un «Protocolo Nacional de Alerta Temprana de Desalojos de Vivienda Única y Familiar en Regímenes de Alquileres Formales». En segundo lugar, (ii) la regulación de servicios públicos: este

---

27 <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-ferraresi-asumio-en-habitat-y-le-pidieron-mas-ejecucion.phtml>

dispositivo se implementó a partir del DNU 311/2020 y sus modificaciones y prórrogas. Suspendió los cortes en la prestación de servicios públicos motivados por falta de pago de los usuarios, tanto residenciales como comerciales. Asimismo, los entes reguladores ERAS, ENARGAS, ENRE, a través de resoluciones establecieron mecanismos para el cobro de consumos mínimos, generaron facilidades para el pago de facturas atrasadas, y eliminaron intereses por mora y recargos. Este dispositivo se articuló con sanciones a empresas prestadoras que no cumplieran con dichas medidas. Por otra parte, el DNU 426/2020 dispuso el congelamiento de las tarifas de telefonía celular y fija, acceso a internet y televisión por cable. El DNU 690/2020 disputó el carácter de servicio público en competencia, otorgándole el carácter de servicio esencial, permitiendo la regulación de los precios de las tarifas. La Resolución 1467/2020 del ENACOM implementó una «Prestación Básica Universal Obligatoria» para estos servicios. Por último, (iii) el congelamiento del valor de las cuotas de préstamos nominados en UVAS: este dispositivo se implementó a partir del DNU 319/2020 y sus prórrogas. Dispuso un mecanismo de refinanciamiento de las cuotas no pagadas y de los aumentos no percibidos.

Un segundo eje de intervención retomó la agenda preexistente a la pandemia vinculada a *reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat*. Este eje de intervención incluyó un conjunto de dispositivos diversos, que combinaron instrumentos genéricos de: «créditos hipotecarios», «regularización dominial», «inversión en infraestructura de servicios básicos, construcción de viviendas sociales y mejoramientos habitacionales», «Inversión para producción de lotes con servicios», «Inversión para adquisición de tierras para urbanizar», «convenios entre Ministerio y unidades ejecutoras para la realización de inversiones», «transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias, municipios u Otros Entes)». En algunos casos, la instrumentalización de estas políticas fue mediante «subsídios para el mejoramiento habitacional» (Mi pieza) y en algunas hicieron «foco en barrios populares».

Entre los dispositivos relevados se cuentan: (i) Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar (PROCREAR II): se implementó a través del DNU 643/2020 que relanzó el programa con modificaciones; (ii) Programa Casa Propia: se implementó a través de la Resolución 16/2021 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Tuvo como objetivo la realización de obras de construcción, mejoramiento y ampliación de viviendas; (iii) Programa Reconstruir: creado mediante la resolución 99/2021, tuvo como objetivo la reactivación y finalización de aquellas obras de viviendas que, habiendo sido financiadas con presupuesto nacional, se paralizaron entre

2016 y 2019. Contó con una inversión de \$ 110 millones financiados a través de la ley 27613 de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda; (iv) Programa Argentina Unidad por la Integración de los Barrios Populares: este programa se implementó por la resolución 52/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y posteriormente fue transferido a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social mediante la resolución 925/2020. Tuvo como objetivo la integración socio urbana de barrios populares relevados en el marco del decreto 358/17 y la ley 27453. Para ello, financió obras de mejoramiento de infraestructura de servicios básicos (provisión de agua potable, cloacas, energía eléctrica). El 25 % de las obras debían ser realizadas por cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular.

Un tercer eje de intervención buscó *disminuir los riesgos de exposición de la población de barrios populares y población en situación de calle al virus*. Estos dispositivos buscaron colaborar en el sostenimiento y cumplimiento del aislamiento y el distanciamiento social y movilizaron una serie de instrumentos genéricos: «foco en barrios populares»; «operativos sanitarios en el territorio» (toma de temperatura, registro de síntomas, hisopados), «distribución de piezas comunicacionales de prevención» y «entrega de bolsones de alimentos, kit de limpieza y otros insumos esenciales». Como parte de colaborar en disminuir los riesgos de exposición al virus, también se consideraron en este eje, programas que garantizan servicios de conectividad en estos barrios mediante «inversión con adjudicación directa a empresas y sociedades del Estado». Estos son los dispositivos relevados: (i) el programa de emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de barrios populares en el marco de la pandemia COVID19 (RESOL-2020-477-APN-ENACOM#JGM). Tuvo por finalidad, propiciar la implementación de proyectos que tengan por finalidad garantizar servicios de conectividad en los barrios inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en el marco de la emergencia sanitaria. Asimismo, el ENACOM dictó una serie de resoluciones para mejorar el acceso en zonas adversas y desatendidas por el despliegue de redes, como barrios populares y zonas aisladas (el Delta del Tigre, por ejemplo), a través de la resolución 1489/2020; (ii) el Fondo de Emergencia para Asistir a Barrios Vulnerables por la pandemia de coronavirus; (iii) Operativos sanitarios territoriales, como el Barrio Cuida al Barrio;<sup>28</sup> (iv) el Plan Nacional de Protección

---

28 En el mes de abril de 2020 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación diseñó el Programa «El Barrio Cuida al Barrio». La propuesta buscaba que referentes barriales actuaran como promotores/as comunitarios/as para identificar y mapear a los grupos de riesgo, comunicar las medidas de prevención, distribuir viandas y elementos de higiene y acompañar o trasladar a personas con síntomas.

Social de la Secretaría de Inclusión Social: este dispositivo tenía el objetivo de promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, mediante el empoderamiento del titular de derecho, su núcleo familiar y la comunidad en donde residía. El plan se basó en dos estrategias: desarrollo comunitario y acompañamiento familiar.

Un cuarto eje de intervención está orientado *a incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo* mediante la construcción de viviendas e infraestructura. Los distintos dispositivos relevados que formaron parte de este eje se instrumentalizaron combinando instrumentos genéricos como: «exenciones impositivas a inversores», «declaración voluntaria de tenencia en moneda nacional y extranjera para la realización de inversiones en construcción (blanqueo)», «convenios entre Ministerio y unidades ejecutoras para la realización de inversiones», «transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias, municipios u Otros Entes)». Aunque no siempre, en algunos de los dispositivos se requiere la «participación en las obras de trabajadoras y trabajadores integrantes de cooperativas y/o MiPYMES de las zonas de ejecución de las obras». Estos fueron, (i) la reglamentación de la ley 27613 de «Régimen de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda»; (ii) el Programa Federal Argentina Construye: se implementó a través de la resolución 38/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Entre las acciones a desarrollarse en el marco de este programa, están la provisión de espacio público y equipamiento como así también la inclusión de redes de infraestructura y su conexión a las viviendas. Dicho programa implica la inversión de más de 28 millones de pesos y prevé la generación de 750 mil puestos de trabajo y la construcción de 5.500 nuevas viviendas. Posteriormente, el 7 de agosto, se crea mediante el subprograma «Habitar la Emergencia (res. 2020-16-APN-SH#M-DT/H) con 4 líneas de financiamiento: «Equipamiento comunitario», «conexiones domiciliarias», «núcleos sanitarios» y completamientos barriales»; (iii) el Programa Argentina Construye Solidaria: se implementó a partir de la Resolución 53/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Estaba destinado al financiamiento en la compra de materiales para la ejecución de obras menores en entidades comunitarias. Este programa circunscribió el alcance de la financiación a las organizaciones comunitarias regularmente constituidas que no hubieran recibido financiamiento similar durante el año 2020 y que desarrollaran acciones comunitarias de asistencia en alimentación, educación, salud, medioambiente, cultura, inclusión de las personas con discapacidad, acceso a la tierra, la vivienda y el hábitat, el desarrollo local, la economía social y solidaria, la promoción y protección de la identidad de género y diversidad

y la preservación de las identidades culturales indígenas, entre otras; y (iv) el Programa Argentina Hace I y II. Este dispositivo fue creado mediante la resolución 12/2020 y resolución 96/2020 del Ministerio de Obras Públicas. El plan Argentina Hace I y II apuntó a generar nuevos puestos de trabajo a partir de un programa de infraestructura básica de ejecución rápida. El plan se propuso crear 20 000 nuevos empleos locales (50 % varones y 50 % mujeres) a lo largo de todo el país, con infraestructura social básica de ejecución rápida y con un presupuesto extraordinario de \$ 8 500 millones.

Finalmente, un quinto eje de intervención estuvo orientado a *disponibilizar suelo urbano*, y se estructuró básicamente en torno al dispositivo Plan Nacional de Suelo Urbano, creado mediante la resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El Plan estaba destinado al financiamiento y apoyo para la generación de lotes con servicios y los instrumentos legales que sean necesarios para favorecer la producción de suelo urbanizado. Su instrumentalización se realizó mediante «transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias y municipios), la constitución de una «Mesa intersectorial» (sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles), actividades de «capacitación y asistencia técnica» en Políticas de Suelo a nivel local y provincial.

## **Políticas de sustento y promoción de la economía local**

En este sector se identificaron iniciativas gubernamentales tempranas dirigidas a brindar apoyo a ciertos rubros o sectores de la actividad económica, a contener la pérdida de empleo y a asegurar mínimos ingresos monetarios a los sectores de trabajadores más directamente afectados durante los meses de ASPO, así como otras medidas más tardías orientadas a reactivar y promover las economías locales. Por el lado inmediato, una iniciativa es el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), creado por decreto 332/2020 el 1 de abril de 2020, pocos días después de haberse decretado el aislamiento. Por el lado posterior, un ejemplo es el programa Previaje, creado por la resolución 456/2020 del Ministerio de Turismo y Deporte de la Nación el 13 de octubre de 2020. Estos dos programas, dado el alcance nacional que tuvieron y puesto que han sido resortes fundamentales para sostener «la economía» en sentido amplio, se convirtieron en casos paradigmáticos para este estudio sobre políticas con incidencia sobre la economía local.

Durante este período, se generaron políticas tendientes al mantenimiento de los trabajos formales (como el ATP o la prohibición de despidos) y a incentivar el consumo en espacios formales (como el Previaje), mientras que para la llamada

economía informal, las políticas se focalizaron —en mayor o en menor medida según el distrito— en aportar al sostenimiento de la vida, mediante intervenciones que adquirieron la forma de protección social y asistencia alimentaria, acentuando así la separación entre las esferas productiva y reproductiva de la vida. A continuación, se detallan las dos principales intervenciones.

#### Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)

El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) fue creado para dar alivio económico inmediato a aquellas empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica luego de las medidas de contingencia implementadas durante la emergencia sanitaria. Su objetivo fue «mantener los procesos productivos de las distintas regiones del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas más severamente afectadas por la crisis sanitaria».

El ATP planteó la posibilidad de obtener uno o más de los siguientes beneficios: a) la postergación o reducción de hasta el 95 % del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; b) un salario complementario abonado por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado; c) un crédito a tasa cero para personas adheridas al monotributo y para trabajadoras y trabajadores autónomos en las condiciones que establezcan la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Banco Central de la República Argentina, con un subsidio del 100 % del costo financiero total; d) un sistema integral de prestaciones por desempleo en el sentido de que los trabajadores y las trabajadoras que reunieran los requisitos previstos en las leyes 24013 y 25371 accederían a una prestación económica por desempleo. Dichas prestaciones se establecieron en un mínimo de \$ 6000 y un máximo de \$ 10 000 mensuales.

Para acceder al beneficio, las empresas debían acreditar uno o varios de los siguientes requisitos: a) actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan; b) cantidad relevante de trabajadores y trabajadoras contagiadas por el COVID19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID19; c) sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020. No podían acceder al beneficio las empresas que realizaran las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y que se encontraban exceptuados del cumplimiento del «aislamiento social, preventivo y obligatorio».

En la práctica, el programa de ATP fue una herramienta central para conservar puestos de trabajo y de salarios. Una mirada atenta a los números da cuenta de la importancia que tuvo el ATP para el mantenimiento de los niveles de empleo y las actividades no solo en grandes empresas sino en las Pymes donde la asistencia llegó a casi la totalidad de las empresas que lo solicitaron.

Según un informe del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo de diciembre de 2020,<sup>29</sup> unas 338 mil empresas en todo el país (alrededor del 55 %) fueron beneficiadas por al menos un ATP. El programa ATP asistió a casi 3 millones de trabajadores y trabajadoras que cobraron parte de su salario con el auxilio estatal. Asimismo, 307 mil empresas (el 55 % del total del país) tuvieron su masa salarial asistida por el Estado junto con reducciones/postergaciones, en tanto que 374 mil (el 67 % del total) tuvieron postergaciones y/o reducciones en contribuciones patronales. Se estima que la reducción de las contribuciones patronales contenidas en el programa ATP significó un volumen de 37.027 millones de pesos que representó el 0,13 % del PBI. Los créditos dirigidos a trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos), por montos de hasta \$ 150 000 a tasa cero tuvieron 567 mil beneficiarios. Complementariamente con el ATP, se establecieron medidas que incentivaron los créditos a Pymes a una tasa fija del 24 % para capital de trabajo y pago de haberes, con posibilidad de acceso a garantías por parte del FOGAR (Fondo de Garantías Argentino). En total, más de 110 mil empresas fueron beneficiadas con créditos a una tasa del 24 % (más de 45 mil respaldadas por el FOGAR), por un monto que superó los \$ 537 mil millones en 2020. Este fondo se define como una política «dirigida a atender el histórico problema de las asimetrías en el mercado de crédito y en las debilidades de acceso».

### Programa Previaje

Con el programa Previaje se enfatizó la importancia de promover el turismo interno y que ese movimiento por todo el país hiciera funcionar las «economías regionales». Esto se afirmaba oficialmente desde el Ministerio de Desarrollo Productivo, que instaba a revertir las brechas territoriales y las asimetrías regionales existentes en el país, activando las economías locales e incentivando la compra y generando ingresos privados en el sector turismo.

---

29 Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020–2023. Ministerio de Desarrollo Productivo, Argentina. Agosto de 2021.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_productivo\\_-\\_2020-2023\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023_0.pdf)

En sus bases, este programa planteó alcanzar todas las compras de servicios y productos turísticos que se realizaran durante la preventa, entre el 21 de septiembre y el 31 de diciembre de 2020, en viajes a realizar dentro de la Argentina durante el 2020. El mecanismo fue un programa de compra anticipada que implicaba el reintegro del 50 % de los consumos de servicios turísticos para viajar por Argentina. Ello, a través de una tarjeta que acreditaba el monto reintegrado, y que podía gastarse en las diversas actividades y rubros registrados dentro de los servicios turísticos.

El Previaje ha sido planteado como una forma de incentivar la demanda turística interna y tuvo la intención de activar las economías regionales a la vez que generó como un efecto anexo, la formalización de rubros y eslabones implicados en la actividad de la prestación de servicios turísticos, puesto que los prestadores para poder participar del programa debían estar previamente inscriptos en un registro y el ingreso a este suponía el cumplimiento de una serie de requisitos. Las bases para la inscripción habilitaban la posibilidad de inscribirse en alguna de las más de 60 actividades contempladas y codificadas —tales como elaboración de productos comestibles, bebidas, comercialización o prestación de servicios de transporte, alojamiento, paseos o espectáculos culturales y artísticos, entre otros—. Esta iniciativa forzó la bancarización de los intercambios económicos en rubros o actividades antes no integradas a esa modalidad ya que la acreditación del saldo se realizaba en una tarjeta provista por el Banco Nación, cuyo uso requería para el caso de los prestadores, o bien tener un *posnet* disponible para el cobro o bien instalar la aplicación BNA+ en el celular, vinculando ésta a una cuenta del Banco Nación.

El caso del Previaje resulta paradigmático para indagar los alcances de las políticas públicas que a partir de la masividad del movimiento buscaron crear un flujo de circulación de consumos capaz de dinamizar las economías regionales e impactar de forma directa en uno de los sectores que fue más fuertemente afectado por la pandemia.

Diversos actores han cuestionado este programa por ser una política de amplio alcance que se centró en el sector de población más favorecido: los viajeros de sectores medios y altos con posibilidad de planificar y pagar vacaciones, en un contexto de altos niveles de pobreza, desocupación y precariedad laboral. En sus fundamentos, la ley nacional 27563 (del 21/09/2020), de sostenimiento y reactivación de la actividad turística, concebía que en el escenario post pandémico el turismo sería un agente movilizador de la economía y el consumo regional. Se afirmaba también que a tal actividad le cabe un rol redistributivo, por lo que requiere del apoyo del estado Nacional para continuar siendo un factor insoslayable de desarrollo local.



Se estima, según el informe de cierre de la primera edición del Previaje, que el programa permitió un movimiento de \$ 10 000 millones, con una facturación equivalente a ese monto. En 2021, los gastos se distribuyeron un 51 % para agencias de viajes, 32 % para alojamientos, 12 % para transporte aéreo y 5 % para otros usos, e involucraron a 14 000 prestadores. Los diez principales destinos fueron San Carlos de Bariloche, Ushuaia, Mar del Plata, El Calafate, Puerto Iguazú, Salta, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires, Villa Carlos Paz y San Martín de los Andes.

### **Breves reflexiones en torno de los roles nacionales**

A partir de la descripción de las intervenciones nacionales en los ejes seleccionados de política pública, es posible afirmar que la incidencia del gobierno nacional fue determinante por la pertinencia y eficacia general de las respuestas estatales durante la pandemia. En la introducción a este capítulo, se señalaron razones que explican esta pertinencia y la responsabilidad que asumió el gobierno nacional en la orientación y ejecución de las respuestas. En términos generales, el ámbito nacional las lideró, sostenido en el gasto público, la primacía comunicacional, la rectoría regulatoria y el liderazgo interorganizacional, a lo largo de las distintas áreas de política pública.

Esta caracterización general no debe soslayar las diferencias que también se han descrito respecto de las intervenciones en los distintos ejes estudiados. Si bien en los capítulos subsiguientes se analizan las intervenciones subnacionales en el contexto de los aglomerados estudiados en este libro, y por ende, las formas en que se fue manifestando en el nivel local la articulación intergubernamental y multinivel, es posible aludir en estas conclusiones a las dimensiones que explican las diferencias en la intervención en áreas de política, entre las que se encuentran las propias responsabilidades que legalmente tienen las provincias o municipios en la gestión de estas áreas.

La intervención nacional, asimismo, fue diferenciada por eje de política. Y estas diferencias se han debido a distintos factores o dimensiones. En primer lugar, la preexistencia (o no) de competencias e intervenciones provinciales extendidas en un área de política. Existen sectores en donde las provincias tienen la mayor responsabilidad, como es el caso de la salud o la educación, en los que las competencias nacionales son reducidas y orientadas principalmente a la regulación, al establecimiento de estándares y al financiamiento. En esos casos, la Nación debe realizar una intervención en clave de colabora-

ción con las provincias, desplegando un liderazgo que contemple los alcances y limitaciones de la intervención provincial.

En segundo lugar, debido al grado de institucionalización de las políticas. Esta dimensión es altamente compleja, pero en síntesis, alude al grado de consolidación de los servicios y las regulaciones, así como de los distintos factores productivos: financiamiento regular, personal permanente (público o privado), normas que establecen derechos y fijan condiciones para su efectivización, mecanismos de representación sectorial (sindicatos), existencia de proveedores bajo contrato, entre otros aspectos. La puesta en marcha de intervenciones en áreas con estas características (salud, transporte) es muy temprana por la propia lógica reproductiva de las organizaciones, con sus demandantes y oferentes de servicios atentos a la permanencia de su actuación. En otras áreas, con menores grados de institucionalización en el sentido señalado, las intervenciones tienen un grado de discreción mayor, así como tiempos reproductivos distintos.

Tercero, por motivos vinculados al carácter de los productos estatales generados: bienes o servicios. Los servicios, y entre ellos, los servicios personales, requieren mayores niveles de infraestructura e institucionalización para su provisión, los que, a su vez, demandan acciones permanentes en términos de su reproducción o mantenimiento. En contraposición, la asistencia alimentaria y ayudas directas a los hogares y personas se implementan por rutas que exigen mínimas tecnologías e información diagnóstica y prospectiva, lo que en general refuerza su carácter discrecional y opaco.

Cuarto, la ubicación del eje de política en la trama de causa–efecto asociada a la pandemia. Las intervenciones más tempranas (o inmediatas) estuvieron asociadas a factores causales de la prevención de contagios, y abordaron cuestiones como determinadas prácticas sanitarias, así como el aislamiento y la no circulación. Las primeras intervenciones se abocaron entonces a la prevención de contagios y a la limitación de la circulación (salud, movilidad y transporte). Las medidas adoptadas inicialmente afectaron luego otros órdenes importantes de la vida cotidiana como el trabajo, la producción, los ingresos del hogar, el alimento y el hábitat. Las intervenciones siguientes se abocaron a los efectos producidos por el aislamiento, buscando mitigar la incidencia negativa.

Estos elementos mencionados, en especial los primeros dos puntos, aportan elementos para una caracterización de la intervención nacional según los ejes de política descritos en detalle anteriormente. En las áreas de política muy institucionalizadas, donde las provincias tienen funciones concurrentes de gran alcance, como en el caso de la salud pública y en menor medida, del transporte, el gobierno nacional cumplió un rol preponderante en términos de rectoría, regulación y cofinanciamiento de servicios prestados principal-

mente en el nivel provincial, o incluso, municipal. Las intervenciones fueron muy tempranas y sincronizadas, y apelaron a un esquema comunicacional de amplio espectro, ligado a una primacía regulatoria que estableciera normas comunes para la actuación conjunta. El Estado nacional también aportó financiamiento complementario, tanto para el sistema de salud como para el sostenimiento de los sistemas de transporte.

En áreas caracterizadas por la producción de bienes o transferencias, en las cuales las provincias y los municipios desarrollan acciones de baja incidencia financiera (aunque de alta relevancia política), el gobierno nacional jugó (o continuó jugando) un rol dominante y casi unilateral. Los casos emblemáticos son el de la protección social (políticas de ingreso familiar y alimentarias) y el de apoyo a la actividad económica, donde el gobierno nacional desarrolló acciones de alta incidencia pública y financiera, haciendo uso principal y directamente de su propia institucionalidad (ANSES, AFIP, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

El eje de hábitat y vivienda ofrece una importante heterogeneidad interna, ya que incluye intervenciones con un efecto posible inmediato (suspensión de desalojos y aumentos tarifarios) e intervenciones de maduración mediata (refacciones, viviendas). En el primero de los casos, ejerció un liderazgo y rectoría similar al primer modelo de las políticas institucionalizadas, con réplicas provinciales, y con efectividades distintas, asociadas a la capacidad de fiscalización estatal, a la capacidad de financiamiento nacional de las compensaciones tarifarias de servicios públicos y a la forma de acceso a la vivienda, beneficiando fundamentalmente a aquellos hogares que acceden formalmente al mercado de vivienda en propiedad o en alquiler. Las intervenciones más efectivas fueron, de este modo, aquellas que dependieron de los recursos nacionales y, en menor medida, de la capacidad de fiscalización de los gobiernos subnacionales. En cuanto al segundo tipo de intervenciones, las mismas fueron acotadas en volumen, y como era esperable, a destiempo en relación con la necesidad.

## Bibliografía

- Argentina.gob.ar. ANLIS avanza en la descentralización de la detección diagnóstica del nuevo coronavirus (20 de marzo de 2020). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/anlis-avanza-en-la-descentralizacion-de-la-deteccion-diagnostica-del-nuevo-coronavirus>
- Argentina.gob.ar. El Gobierno relanza CUIDAR, la nueva versión de la app coronavirus Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-relanza-cuidar-la-nueva-version-de-la-app-coronavirus-argentina>
- Argentina.gob.ar. El test argentino que detecta COVID19 en 5 minutos fue aprobado por ANMAT (2 de enero de 2021) <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-test-argentino-que-detecta-covid19-en-5-minutos-fue-aprobado-por-anmat>
- Argentina.gob.ar. Estrategia para el desarrollo productivo 2020-2023. Versión 2708. (s/f.) [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_productivo\\_-\\_2020-2023\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023_0.pdf)
- Argentina.gob.ar. Reportes (s/f.). <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes>
- Ariovich, Ana; Crojethovic, María y Jiménez, Carlos (2020). Aislamiento y atención no COVID19 en el primer nivel en la Región Sanitaria V. En Carmona, Rodrigo (Comp.) *El conurbano bonaerense en pandemia* (pp. 109-124). Ediciones UNGS.
- Assusa, Gonzalo y Kessler, Gabriel (2020). Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica. *Prácticas de Oficio* 1 (25), págs. 33-47.
- Beccaria, Alejandra y Costa, María Ignacia (2020). Políticas de protección laboral y social. Los trabajadores 'formalizados' antes y durante la pandemia de COVID19. *Revista Argentina de Sociología*, 16 (27).
- Beccaria, Alejandra; Costa, María Ignacia y Rottenschweiler, Sergio (2020). La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia. En *Segunda Serie Especial COVID 19*. Observatorio del Conurbano, UNGS.
- Beliz, Gustavo (12 de noviembre de 2020). Jorge Ferraresi asumió en Hábitat y le pidieron «más ejecución». *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-ferraresi-asumio-en-habitat-y-le-pidieron-mas-ejecucion.phtml>
- Brikman, Denise; Najman, Mercedes Analía; Aramburu, Florencia y Di Virgilio, María Mercedes (2019). El eslabón perdido. La gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, 40 (6), págs. 1-20.
- Chiara, Magdalena (2020). Salud en territorios segregados. Apuntes para pensar las políticas desde los aprendizajes que deja la pandemia. *Revista Debate Público. Reflexión de trabajo social* (20), págs. 28-40.
- Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 260/2020. Poder Ejecutivo Nacional. <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/dnu>
- Di Virgilio, María M. y Rodríguez, María C. (2018). Vivienda, hábitat y marginalidad residencial. En Salvia, Agustín y Piovani, Juan Ignacio (Eds.) *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, cómo vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 183-220).
- Fierstein, Daniel (2021). *Pandemia. Un balance social y político de la crisis del COVID19*. Fondo de Cultura Económica.

- KNACK (2021). *Evaluación de la Tarjeta Alimentar. Síntesis Ejecutiva*. Unicef/Ministerio de Desarrollo Social Argentina. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>
- Ley 27491. Salud Pública. Control de enfermedades prevenibles por vacunación.
- Ley 27541 (2019). Ley de solidaridad social y reactivación productiva. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27541-333564>
- Paz-Noguera, Bayron Alberto (2020). Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia COVID19 en América Latina. *Revista Universidad y Salud*, 22(3), págs. 327–339.
- Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (s/f.) *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renatep.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf)
- Socoloff, Ivana (2021). Fondos inmobiliarios cotizados y financiarización de la vivienda en Argentina. *Revista INVI*, 36(103).
- Télam (5 de mayo de 2020). Salud lanzó el operativo Detectar para todo el AMBA con el fin de encontrar casos <https://www.telam.com.ar/notas/202005/459738-salud-lanzo-el-operativo-detectar-para-todo-el-amba-con-el-fin-de-buscar-casos.html>
- Unicef (2020). *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana*. Primera edición, abril de 2020. <https://www.unicef.org/argentina/media/8646/file/tapa.pdf>
- Vedung, Evert (1998). Policy instruments: typologies and theories. En Bemelmans-Videc, M.L., Rist R.C. y Vedung, E. (Eds.) *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation New Brunswick* (pp. 21–58). Transaction publishers.
- Zoella, Nicolás Hernán, Lira, Manuel Gómez y Socoloff, Ivana (2021). Financiarización fallida: el crédito hipotecario en Argentina 2016–19. *Revista Ola Financiera*, 14 (39), págs. 152–171.



## Capítulo 3.

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

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

### **Introducción**

En los primeros meses de la pandemia, ralentizar la curva de contagios fue el principal objetivo de la acción estatal. El gobierno nacional desplegó distintos dispositivos de política pública que fueron confluyendo en un eje de intervención que este proyecto denomina de manera genérica «prevención de contagios masivos». Se trata de una reconstrucción *ex post* que permite articular, en relación con sus propósitos, parte de las múltiples iniciativas que aparecieron (con distinta jerarquía e intensidad) en el año 2020.

A medida que crecía la curva de contagios y se producían los primeros (y rápidos) aprendizajes en torno al nuevo escenario que configuraba la pandemia, se hizo evidente la necesidad diversificar y complejizar las intervenciones, atendiendo a los distintos aspectos del problema y a las condiciones particulares que presentaba cada territorio. En simultáneo y asociado a esta necesidad, se fue involucrando a los niveles subnacionales y otros actores del territorio (gobiernos provinciales y municipales) en la implementación de diversas iniciativas. El camino recorrido por estos intentos para alcanzar algún nivel de coordinación intergubernamental, estuvo marcado por avances y retrocesos, convergencias y conflictos entre niveles de gobierno. Algunas de estas marcas se expresaron en los discursos públicos, otras estuvieron presentes en la propia dinámica de las políticas y, como se puede esperar, también en sus resultados.

Este capítulo toma como punto de partida la reconstrucción y análisis realizado precedentemente, e incursiona en un ejercicio comparativo de los procesos que tuvieron lugar en la puesta en marcha e implementación de las políticas promovidas y ejecutadas por los distintos niveles de gobierno con relación a la prevención de contagios masivos en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Santa Fe (en adelante denominadas RMBA, GCBA y GSFE, respectivamente). Según las proyecciones censales para el

año 2020, estos tres grandes aglomerados representan en conjunto casi el 42 % de la población total del país. Se trata de territorios tan diversos como desafiantes en los que las iniciativas de la nación, de cada provincia y de sus municipios, concurren (con distinto nivel de articulación) para dar respuesta a la complejidad y heterogeneidad inherente a cada uno de ellos. Como los dispositivos iban cobrando forma en la práctica, el análisis recorre a cada aglomerado en el orden en que la curva de contagios los fue convirtiendo en foco de atención de la acción pública, a la vez que en nuevos espacios de aprendizaje.

Luego de esta introducción, se describen los atributos más relevantes de los aglomerados urbanos bajo estudio y se presentan las preguntas que vertebran el análisis de las políticas llevadas adelante en los distintos territorios.

El apartado siguiente desarrolla un análisis vertical de las políticas. Con el foco puesto en cada aglomerado, la lectura retoma (sin reiterar) las coordenadas de los dispositivos promovidos por cada jurisdicción, y busca dar cuenta de la acción conjunta (o en paralelo) en cada territorio sobre los distintos núcleos de intervención. La prevención de contagios masivos supuso el desarrollo de intervenciones simultáneas en múltiples núcleos. A partir de la reconstrucción analítica realizada en el marco de este proyecto, y en diálogo con la literatura revisada, se identificaron ocho núcleos de intervención: demorar el ingreso y transmisión del virus; organizar una conversación con los involucrados y la sociedad; disminuir la exposición de las personas al virus; mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios; desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos, y promover el auto reporte; organizar un «sistema de apoyo o soporte» para las personas y las familias; mantener las «prestaciones esenciales» en salud; y coordinar la gestión de la emergencia.

El capítulo finaliza con un ejercicio comparativo en el que se destacan las similitudes y diferencias en la manera como se organizaron las políticas entre los tres aglomerados. Siguiendo el marco conceptual del proyecto, se adopta el análisis de políticas por instrumentos como forma de trascender las fronteras (formales) de los dispositivos promovidos por cada jurisdicción y ver a las políticas en acción, en la simultaneidad de la implementación.

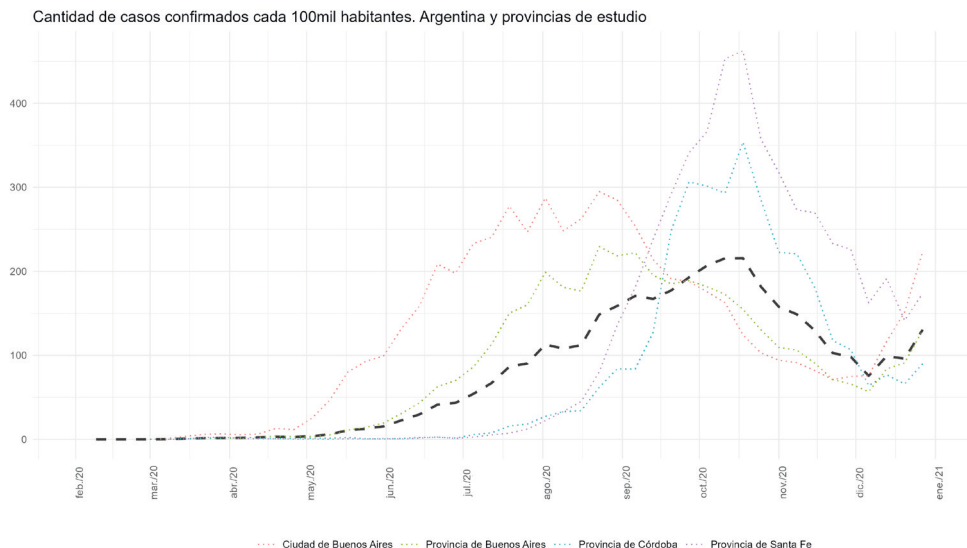


## Interrogar territorios diversos

La propuesta de este capítulo es realizar una lectura articulada de las iniciativas generadas desde las distintas jurisdicciones en cada aglomerado (RMBA, GCBA y GFe). El análisis se organiza en torno a interrogantes comunes desde los cuales interpretar la singularidad resultante de dicha imbricación.

Las preguntas retoman el marco de análisis del proyecto y ponen el foco en el modo como se organizaron las responsabilidades entre niveles de gobierno, los instrumentos en los que se expresan las diferencias en los modos de intervención, la dinámica de los actores y los escenarios de coordinación.

Estos interrogantes guían el análisis en cada uno de los aglomerados urbanos estudiados, buscando hacer contrapuntos en cómo se organizaron las políticas y la trama de las relaciones intergubernamentales que las vertebraron. Con ese propósito este apartado regresa al análisis de los territorios poniendo el foco en atributos que los distinguen en relación con cuatro condiciones determinantes de la implementación de las políticas: los aspectos sociodemográficos, la dinámica epidemiológica, la capacidad de respuesta de cada sistema sanitario y la complejidad político institucional (Tabla 1 y Figura 1).



**Figura 1.** Casos confirmados cada 100 000 habitantes Total país, CABA y provincias de estudio. 2020

Fuente: Elaborado por Serrati en el marco del Proyecto PISAC COVID 21. ANPCyT.

**Tabla 1.** Condiciones para la implementación: atributos básicos de los aglomerados urbanos (RMBA, GCBA y GSFE) (2020)

	<b>Región Metropolitana de Buenos Aires</b>	<b>Gran Córdoba</b>	<b>Gran Santa Fe</b>
<b>Socio – Demográfico</b>	Población total: 16.831.915 (2020). (CABA 3.075.646; partidos RMBA 13.756.269) Tasa envejecimiento <sup>1,2</sup> : 16,4. (CABA 22,9; partidos del RMBA 14,6.) Hogares NBI <sup>3</sup> : 9,4% (CABA 6,3%; partidos RMBA 9,6%)	Población total: 1.562.487 (2020) Tasa envejecimiento: 14,8 Hogares NBI: 5,9% (Ciudad de Córdoba 5,8%; localidades periféricas 8%)	Población total: 533.667 (2020) Tasa envejecimiento: 15,3 Hogares NBI Gran Santa Fe: 5,8%. (Ciudad de Santa Fé 5,5%; localidades periféricas 6,5%)
<b>Dinámica epidemiológica</b>	Inicio de transmisión comunitaria: 25/03/2020. Crecimiento de contagios: mayo en CABA y junio en partidos de la RMBA. A finales de agosto se da el pico más alto de contagios en toda la RMBA. En setiembre se observa una tendencia al descenso de los casos.	Inicio de la transmisión comunitaria: 6/05/2020. Crecimiento de contagios: julio. Difusión hacia el interior de las principales ciudades de la provincia. A principios de octubre se registró el pico más alto de contagios en la capital cordobesa y a mediados del mismo mes en el interior de la provincia. En noviembre los casos comienzan a descender.	Inicio de la transmisión comunitaria: abril 2020. Crecimiento de contagios: julio en los departamentos más poblados. En los meses de setiembre y octubre se registró el pico más alto de contagios.
<b>Capacidad de respuesta del sistema sanitario</b>	Población en hogares con cobertura estatal exclusiva: 33,8% <sup>4</sup> (CABA 17,6%; 1era corona 31,3%; 2da corona 43,1; 3er corona 34,3%) Inicio de la pandemia: partidos de la RMBA 2816 camas UTI, 29,6% públicas (833) y 70,4% privadas (1983). CABA 727 camas UTI, 16% públicas (115) y 84% privadas (612). % ocupación camas UTI adultos en el pico (finales agosto): 68,8%.	Población en hogares con cobertura estatal exclusiva: 31% Inicio de la pandemia: 922 camas UTI, 60% públicas (561) y 40% privadas (360) <sup>5</sup> . % ocupación camas UTI adultos en el pico (octubre): 82%. A las pocas semanas se incorporan 725 unidades modulares bajando la ocupación de camas al 62% <sup>6</sup> .	Población en hogares con cobertura estatal exclusiva: 34,5%. Inicio de la pandemia: 226 camas UTI, 27,4 % públicas (62) y 72,6 % privadas (164) % ocupación camas UTI adultos en el pico (setiembre/ octubre): 75%

*Continúa en página siguiente.*

	<b>Región Metropolitana de Buenos Aires</b>	<b>Gran Córdoba</b>	<b>Gran Santa Fe</b>
<b>Complejidad político/institucional</b>	<p>Nación, CABA, provincia de Buenos Aires y 40 municipios a cargo de la gestión de las políticas.</p> <p>Gobierno Nacional: Frente de Todos (recambio en diciembre 2019).</p> <p>Gobierno Prov. de Bs As: Frente de Todos (recambio en diciembre 2019).</p> <p>Gobierno CABA: Alianza Cambiemos (renovación mandato Jefe Gobierno desde 2015)</p> <p>43 partidos de RMBA: 36 en el F de Todos y 7 Alianza Cambiemos.</p> <p>La composición política partidaria es un 80% similar a la del anterior periodo de gestión</p>	<p>Nación, Gobierno de la Provincia de Córdoba y 13 municipios y comunas a cargo de la gestión de las políticas.</p> <p>Gobierno Nacional. Frente de Todos (recambio en 2019)</p> <p>El justicialismo cordobés preside el ejecutivo provincial desde fines de los años noventa y es este su sexto mandato consecutivo.</p> <p>En las elecciones de 2019, Scharetti es reelegido como gobernador y tracciona el triunfo de Martín Llarora, permitiendo que, luego de 16 años, el justicialismo asuma la intendencia de la ciudad de Córdoba.</p>	<p>Nación y el Gobierno de la Provincia: Frente de Todos (recambio en 2019).</p> <p>Gobierno Municipal: Frente Progresista Cívico y Social (recambio en 2019)</p>

Fuente: *Elaborado en el marco del Proyecto PISAC-COVID- 19-00021.*

Notas:

1. La tasa de envejecimiento refiere a la población mayor de 65 años por cada 100 personas en edad activa.
2. En los tres aglomerados las tasas se calcularon con datos censales del año 2010.
3. Los datos NBI en los tres casos corresponden a datos censales del año 2010. En el caso de Córdoba, corresponde a datos del Departamento Capital.
4. Los datos de cobertura en los tres casos corresponden a datos censales del año 2010.
5. Datos del Registro de Unidades de Gestión de Prestaciones de Salud extraídos de nota periodística «Preocupa el aumento en la ocupación de camas críticas», La Voz del Interior, 13/09/2020. Disponible en <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/preocupa-aumento-en-ocupacion-de-camas-criticas/>
6. Datos extraídos del Informe Situación Epidemiológica Actual de la Provincia de Córdoba del 22 de octubre de 2020. Disponible <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/10/Fnal-22-de-octubre.pdf>

## Región Metropolitana de Buenos Aires

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es el aglomerado urbano más grande del país. Comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y a 43 municipios,<sup>1</sup> ocupando una superficie de 18.397 km<sup>2</sup> que aloja a más de 16 millones de habitantes, un tercio de la población total.

CABA se caracteriza por presentar una tasa de envejecimiento muy alta, cercana al 23 %.<sup>2</sup> Esta tasa es 7 puntos superior a la nacional y 8 puntos a la del conjunto de los partidos. Se trata de un atributo con implicancias para los contagios, dada la vulnerabilidad de los adultos mayores frente a la expansión del virus. Este amplio territorio también muestra contrastes en indicadores vinculados a las condiciones de vida, rotundos diferenciales en el modo a través del cual se transitaba el aislamiento y circulaban los contagios. La pobreza estructural, medida a través de las necesidades básicas insatisfechas en los hogares, alcanza el 9,6 % en los partidos y un 6,3 % entre los hogares de la Ciudad. En términos de tasas de desocupación, las divergencias son mayores: 11,94 % versus 7,73 % en CABA. Sin embargo, estos promedios prepandémicos crecen en el tercer trimestre del año 2020 y las desigualdades se profundizan.<sup>3</sup>

La cobertura de salud y la infraestructura hospitalaria fueron variables centrales en las condiciones en el modo de abordar la crisis sanitaria. Con brechas significativas entre CABA (17,6 %) y la segunda corona (43,1 %), según datos censales casi el 34 % de la población contaba exclusivamente con cobertura estatal. Al inicio de la pandemia, la región contaba con aproximadamente 3514 camas destinadas exclusivamente a cuidados de terapia intensiva (833 en los partidos y 116 en CABA); pero menos de una tercera parte de éstas pertenecían al sector público. Durante el pico de contagios (en el mes de agosto de 2020), la ocupación de las camas UTI adultos alcanzó un 68,8 % de la disponibilidad de la región.

---

1 Seguimos aquí la delimitación propuesta por Di Virgilio, Arqueros y Mujica (2015). La misma contempla, además de CABA, los siguientes partidos: Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López, Zárate.

2 La tasa de envejecimiento mide el cociente entre personas de 65 años y más con respecto a las personas menores de 15 años, multiplicado por 100.

3 Durante el tercer trimestre del año 2020, estos valores subieron y las brechas se profundizaron: 14,76 % y 10,44 % respectivamente. Fuente: EPH, 2020.

El mapa político institucional de la RMBA encierra complejidades que atravesaron la implementación de las políticas. La gestión de las políticas sanitarias está compartida por la Nación, CABA, la Provincia y 43 municipios. Mientras el Gobierno Nacional y el de la Provincia forman parte de la misma coalición política asumida en diciembre de 2019 (Frente de Todos); en la Ciudad, el Jefe de Gobierno renovó su mandato como parte de la alianza Cambiemos. La composición política entre los municipios es un 80 % similar a la del anterior periodo de gestión: 36 están alineados con el Frente de Todos y 7 con la alianza Cambiemos.

## Gran Córdoba

El aglomerado Gran Córdoba (GCBA) es el segundo aglomerado urbano del país. Su núcleo central es la Ciudad de Córdoba (que concentra el 40 % de la población de la provincia). Junto con 12 localidades conurbadas que la rodean, abarcan un área de 608 Km<sup>2</sup><sup>4</sup> en el que habitan 1.562.487 personas. La edad promedio de la población es 32, 53 años, y la tasa de envejecimiento 14,76.

En este territorio desigual, hay 5,9 % de hogares con NBI, aunque en localidades más periféricas del aglomerado, ese porcentaje aumenta incluso al 8 %. La tasa de actividad disminuyó 5 puntos con el inicio de la pandemia,<sup>5</sup> mientras que la tasa de desocupación, aumentó 9 puntos.<sup>6</sup>

La desigualdad también se expresa en los indicadores de cobertura de salud. En el Gran Córdoba, la población con cobertura estatal exclusiva, representa el 31 %.

Al inicio de la pandemia, en el Gran Córdoba había 921 camas UTIS. Esto significa que el área concentraba el 56 % de las camas UTIS disponibles en la provincia. De esas 921 camas, el 60 % eran públicas (561) y 40 % privadas (360). Al momento del pico más alto de contagios, a mediados de octubre, el porcentaje de ocupación de camas superó el 82 % de un universo de 1.654. Sin embargo, el 22 de octubre, se produce un descenso abrupto del porcentaje de ocupación, disminuyendo a 62 %. La explicación de este descenso responde a que se agregaron 725 nuevas unidades más en el sistema sanitario. Así, desde ese momento, los datos oficiales —entre ellos el reporte diario— pasaron a considerar un total de 2.379 camas operativas en todo el sistema sanitario

---

4 El Gran Córdoba incluye las localidades de Córdoba Capital, Agua de Oro, El Manzano, La Calera, La Granja, Malvinas Argentinas, Mendiolaza, Río Ceballos, Saldán, Salsipuedes, Unquillo, Villa Allende y Juárez Celman <https://estadistica.cba.gov.ar/?s=gran+cordoba>

5 Pasando de 48,08 % a 43,44 % en el segundo trimestre de 2020 (EPH)

6 19,13 % en el 2do. trimestre del año 2020 (EPH).

provincial, de las cuales se especificaba que 942 eran Unidades Críticas y 1436 Unidades de Piso con O<sub>2</sub> + Monitoreo. El día con mayor internación fue el 31 de octubre con 1.712 pacientes internados. En el mes de noviembre los casos comienzan a descender.

En el aglomerado GCBA, la gestión de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia, no puede entenderse sin considerar que el ejecutivo provincial y el intendente de la ciudad capital, comparten la misma pertenencia partidaria. El justicialismo cordobés preside el ejecutivo provincial desde fines de los años noventa y este fue su sexto mandato consecutivo. En las elecciones de 2019, Schiaretti fue reelegido como gobernador y traccionó el triunfo de Martín Llaryora, permitiendo que luego de 16 años, el justicialismo asumiera la Intendencia de la Ciudad de Córdoba en diciembre de 2019.

## Gran Santa Fe

La Región Metropolitana de Santa Fe se compone de seis localidades, cuatro municipios y dos comunas,<sup>7</sup> ocupando una superficie de 637,3 km<sup>2</sup> con una población de 533.667 personas. Con respecto a la tasa de envejecimiento, en el Gran Santa Fe es de 15,3 mientras que la ciudad de Santa Fe es de 16, notablemente superior al resto de las localidades. En los barrios del centro de la ciudad se encuentra entre el 30 y 40 % mientras que, en las localidades periurbanas, la misma es inferior al 10 %.

Los indicadores de condiciones de vida, medidos a partir de NBI en los hogares, presentan bajos niveles con 5,8 % en el aglomerado y 5,5 % en la ciudad de Santa Fe. Sin embargo, en algunas zonas de la ciudad superan al 25 % (zonas del sudoeste, oeste y norte). La tasa de desocupación del Gran Santa Fe fue de 6,2 % en el primer trimestre del año 2020, creciendo exponencialmente a 20,3 % en el segundo, el que fuera el peor momento durante el ASPO,<sup>8</sup> y de un 9,5 % en el tercero.

La población con cobertura estatal exclusiva en el Gran Santa Fe es de 34,5. El área posee 66 establecimientos estatales de salud (un 70 % se concentra en la ciudad de Santa Fe, que contempla 44 centros de salud y 6 establecimientos con internación). Asimismo, se registraban 147 camas críticas con respirador en el Gran Santa Fe de las cuales 54 pertenecen al subsector público. Durante

---

7 Municipios (más de 10 000 habitantes): Santa Fe, Santo Tomé, Recreo y San José del Rincón. Comunas (menos de 10 000 habitantes) Sauce Viejo y Arroyo Leyes.

8 Este dato surge de un relevamiento que se hizo durante la pandemia, y telefónicamente, por lo cual tiene muchas limitaciones metodológicas.

el pico de contagios (fines del mes de octubre), la ocupación de camas UTI de adultos alcanzó un 80 %.

El mapa político del área está signado por la tensión entre el gobierno provincial (gobernado desde 2019 por el Frente de Todos) y el gobierno de la ciudad capital (representado por el Frente Progresista Cívico y Social).

Dadas estas diferencias, resulta relevante indagar de qué modo se organizaron las responsabilidades entre niveles de gobierno en cada territorio para responder a tan diversos desafíos; si existió algún tipo de especialización entre niveles gubernamentales con relación a los diferentes núcleos de intervención y con qué instrumentos de políticas intervinieron. En particular interesa reconstruir la presencia del Estado nacional en cada aglomerado y en relación con qué núcleo intervino más fuertemente, así como también identificar los actores que lideraron el proceso y los clivajes que se fueron produciendo en el transcurrir de la primera ola. La cuestión de la coordinación está particularmente condicionada por los atributos de la matriz institucional y la dinámica política intergubernamental. En ese sentido, importa analizar el papel que tuvieron los escenarios de coordinación intergubernamental en el proceso de toma de decisiones, sus agendas y los cambios que tuvieron lugar en el periodo.

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

Este apartado incursiona en un análisis «vertical» del trabajo que llevaron adelante en simultáneo (y con diferentes niveles de coordinación) el gobierno nacional, los provinciales y los municipales en cada uno de los aglomerados. Sin reiterar la descripción de los dispositivos de políticas (realizada en los capítulos anteriores), se busca analizar el modo que se desplegaron y jerarquizaron en territorios particularmente configurados. Dada la perspectiva adoptada en este estudio, el análisis busca expandir la mirada desde las instituciones, organismos y agencias del aparato estatal hacia las dinámicas sociopolíticas en territorios concretos, considerando (verticalmente) en simultáneo distintas escalas.

Desde esta aproximación y siguiendo el análisis de políticas por instrumentos, se interroga en el contexto singular de cada aglomerado, el modo cómo se organizaron las responsabilidades entre niveles de gobierno en ese territorio; si existió algún tipo de especialización de los distintos niveles gubernamentales en relación con los núcleos de intervención, buscando indagar en el modo de intervención del Estado nacional en cada contexto singular; y cómo se resolvió en cada aglomerado la necesidad de coordinación.

Los núcleos de intervención comprometidos en el control de contagios masivos organizan el análisis vertical de dispositivos y sus instrumentos tal como se presenta en las Tablas 2 y 3 que figuran como anexo de este capítulo.

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

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) fue laboratorio y espacio de aprendizaje de las políticas de control de los contagios masivos que se desplegaron apenas declarada la pandemia. Este territorio contiguo, institucionalmente fragmentado y muy desigual en el que habita más de un tercio de la población del país (Zaballa, 2020), fue el escenario donde se exploró la implementación de las primeras iniciativas y se fueron posicionando los actores gubernamentales en relación con un fenómeno de gravedad indudable pero cuya duración parecía muy difícil de anticipar.

La novedad, magnitud y densidad política que tuvo esta experiencia inaugural captó la atención del gobierno nacional (Couto y Carmona, 2020; Paz Noguera, 2020) y, en esos primeros meses, la RMBA llegó a convertirse en su territorio de referencia y las decisiones nacionales estuvieron condicionadas por los problemas y conflictos propios de una dinámica intergubernamental horizontal muy compleja y sujeta a diferencias estructurales también profundas. Parte de este posicionamiento del gobierno nacional se advierte en el análisis de lo que sucederá en los aglomerados de Gran Córdoba y Gran Santa Fe, a los que se hará referencia más adelante.

A través de distintos instrumentos de excepción y posicionado en la novedad de un fenómeno acerca del cual tenía (y había decidido tomar) la palabra (Andrenacci, 2020),<sup>9</sup> el gobierno nacional lideró la trama intergubernamental en la RMBA con relación a un primer objetivo: «demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud». Con esta finalidad, las medidas de «aislamiento estricto» estuvieron acompañadas de iniciativas audaces para un gobierno nacional que recién asumía y que había encontrado a una política sanitaria en repliegue:<sup>10</sup> brindó apoyo financiero y

---

9 La capacidad de interlocución con gobiernos de otros países, sociedades científicas y organismos multilaterales a nivel internacional, fue un recurso que fortaleció —en los primeros meses— la jerarquía institucional de origen del gobierno nacional.

10 La política sanitaria del gobierno anterior (2015–2019) se caracterizó discontinuar y reducir la distribución de insumos críticos de los programas nacionales (medicamentos, vacunas, tratamientos para patologías específicas) a la vez que degradó el Ministerio de



logístico para ampliar las camas para internación, especialmente las de terapia intensiva (Silberman *et al*, 2021; Estenssoro *et. al.*, 2022); centralizó la compra de recursos críticos como los equipos de la asistencia respiratoria mecánica; y abordó un objetivo clave para la prevención de contagios como fue la «expansión de la capacidad diagnóstica de los laboratorios públicos» no solo a través de la ampliación de los laboratorios nacionales, sino transfiriendo también capacidades a los centros de diagnóstico sub nacionales y a los laboratorios universitarios localizados en el territorio de la RMBA (Maceira, Olaviaga e Iñarra, 2021). Estas medidas, entre otras, fortalecieron la rectoría del Ministerio Nacional de Salud frente a un mapa de proveedores tan disperso como desigual.<sup>11-12</sup>

Entre los meses de marzo y junio, el gobierno nacional lideró una «mesa política» formada por el «Presidente», el «Gobernador de la provincia de Buenos Aires (PBA)» y el «Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)» que tuvo alta visibilidad pública; durante algunos meses, pusieron entre paréntesis las diferencias que los distanciaban. Más allá de las instancias de coordinación a nivel sectorial (ministros de las carteras sanitarias y jefes de gabinete de cada jurisdicción), esta «mesa» fue el ámbito desde el que se «organizó una conversación con la sociedad», objetivo de gran importancia para las políticas de prevención de contagios. Al alineamiento de las tres jurisdicciones (más allá de las diferencias partidarias) en torno a un objetivo superior, el gobierno nacional sumó y jerarquizó la palabra de los expertos buscando fundar en la legitimidad científica las decisiones que iba tomando (García Delgado, 2020; Andrenacci, 2020). Este recurso fue también adoptado por la PBA y, en menor medida, por la CABA.

Cabe destacar que estos espacios de coordinación intergubernamental sobre un territorio contiguo como es la RMBA, se libraron en un plano político (por decisión de los actores de gobierno) y también sectorial (de los ministerios y las jefaturas de gabinete) sin haber contado con algún arreglo institucional de

---

Salud en Secretaría de Estado de Salud, subsumiéndolo en otro ministerio junto a Desarrollo Social (Decreto 801/2018).

- 11 Al inicio de la pandemia, la RMBA contaba con un promedio de 23 198 camas disponibles en el subsector estatal. Un 51,4 % eran camas municipales, un 42,4 % eran provinciales y 6,2 % nacionales. Por otra parte, casi una tercera parte del total de las camas disponibles (7500) se encontraban en CABA. (Fuente: Departamento Servicios de Salud – DIS; Dirección General de Estadística y Censos sobre la base de datos del Ministerio de Salud GCBA).
- 12 Maceira, Olaviaga e Iñarra destacan que a pesar de las inversiones y los esfuerzos realizados, y aun cuando los laboratorios fueron una pieza priorizada de fortalecimiento institucional, las brechas continuaron siendo profundas en relación con las necesidades (Maceira, Olaviaga e Iñarra, 2021:20).

coordinación preexistente a nivel metropolitano en el cual apoyarse (Zaballa, 2020). Tampoco se llegó a generar alguna institucionalidad *ad hoc* para el desarrollo de las políticas en pandemia, más allá de los comités que articulaban horizontalmente a los organismos al interior de cada nivel de gobierno.

Como en la mayoría de los países (Han, Mei Jin Tan, Turk *et al*, 2020), las medidas de restricción comenzaron con la administración centralizada del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) (Decreto 297/2020) el 19 de marzo de 2020 y se diversificaron a partir de la incorporación del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) el 7 de junio de 2020 (Decreto 520/2020), hito que institucionalizó el reconocimiento por parte de la política nacional de las distintas situaciones epidemiológicas que existían en el país, hasta el momento procesado por la Jefatura de Gabinete a través de los «permisos para realización de actividades» y la «segmentación geográfica».<sup>13</sup>

En la RMBA, la institucionalización de las autorizaciones a las salidas recreativas para niños y la realización de actividades deportivas al aire libre<sup>14</sup> inauguraron una polémica entre el gobierno de la CABA y de la PBA, que activó tensiones político partidarias de base (entre las principales coaliciones que organizaban la política nacional) e hizo evidente las diferencias que existían entre PBA y CABA en las ideas acerca de cómo procesar el agotamiento de una parte de la sociedad que acechaba el cumplimiento efectivo de las medidas y comenzaba a lesionar también la propia legitimidad gubernamental. Estos conflictos atentaron contra la posibilidad de coordinar acciones en relación con «disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social», núcleo de intervención de la política de prevención de contagios que necesitaba ser sostenida en el tiempo más allá de la excepcionalidad de la emergencia. Así, empezaron a considerarse otras fuentes de validación que pusieron en cuestión al «saber experto basado en la evidencia científica».

La ruptura de este alineamiento inicial abrió una nueva etapa dominada por tensiones derivadas de las diferencias entre los actores subnacionales, responsables de la implementación de las medidas en una región contigua (RMBA) que requería de acuerdos intergubernamentales horizontales. Esta ruptura

---

13 Estas medidas del Gobierno Nacional fueron explicadas en el Capítulo 2 «Radiografía de las políticas nacionales orientadas a dar respuesta a la pandemia y sus formas de implementación» (Tomo 1).

14 El conflicto en torno a los «runners» o «corredores» (junio de 2020) se transformó en uno de los primeros hitos de la fractura de la mesa que se había presentado como un espacio de trabajo compartido.

activó diferencias en las ideas que anidaban en condiciones estructurales y políticas bien diferentes.

Desde el punto de vista socio sanitario, los gobiernos de la CABA y de la PBA enfrentaban desafíos difícilmente comparables. Mientras en CABA los establecimientos del primer nivel de atención formaban junto a los hospitales una red más o menos homogénea dependiente del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad; en la PBA casi la totalidad de los establecimientos del primer nivel estaba bajo la jurisdicción de 43 municipios y los hospitales se distribuían bajo patrones también diferentes entre la provincia, los municipios y la nación (Chiara, 2019). A esa desigualdad en la configuración de (y gobernabilidad sobre) la oferta, se sumaban las diferencias en la demanda ya aludida: la población con cobertura pública exclusiva en los 43 municipios de la provincia que formaban parte de la RMBA era 8,5 veces superior a la de la CABA (Tabla 1).

Estos atributos estructurales se vieron fortalecidos por la trayectoria política de los actores. Mientras en CABA venía gobernando la misma coalición con (casi) los mismos elencos (Coalición Cambiemos a Juntos por el Cambio), en la provincia de Buenos Aires se había producido en diciembre de 2019 el cambio de autoridades de una a otra coalición (de la Coalición Cambiemos a la conformada en el Frente de Todos) y, como sucedía también en la nación, nuevos equipos asumían por primera vez la gestión gubernamental en este territorio (Tabla 1).

Estas tensiones en el modo de interpretar, traducir y adoptar la normativa nacional desde los niveles subnacionales, tuvieron lugar (paradójicamente) en un contexto de escalada exponencial de la curva de contagios y fallecimientos en la RMBA y de la declaración de «transmisión comunitaria» en otras provincias, situación que anticipaba el incremento de casos que llevaría al gobierno nacional a ampliar su ámbito de actuación, dejando de liderar —en el plano político— la arena de la RMBA. En ese escenario, las disputas entre las autoridades de la CABA y de la provincia de Buenos Aires en torno a estas diferencias, dominaron a la vez que segmentaron la «*conversación con la sociedad*». Cada uno abrió una conversación con su base de referencia y afinidad jerarquizando distintas ideas fuerza: la del cuidado colectivo, solidaridad y salida colectiva en el caso de la PBA y el respeto a las libertades individuales, cuidado colectivo y corresponsabilidad en el caso de la CABA (Tabla 3).

Frente a esta situación, la coordinación intergubernamental quedó limitada a la arena sectorial (autoridades sanitarias y jefaturas de gabinete) donde los actores buscaban tomar distancia, con éxito desigual, de las tensiones que dominaban la dinámica política.

Aún con estos vaivenes, algunos dispositivos de políticas se sostuvieron a lo largo del tiempo como fue la plataforma «Cuidar», desarrollada por el Estado nacional para gestionar los permisos de circulación en el contexto de la excepcionalidad del «aislamiento estricto», que se mantuvo en todo el periodo bajo análisis regulando la rutina de circulación de personas y familias. Cabe destacar que su vigencia efectiva dependía del ejercicio de mecanismos de control que desarrollaran las jurisdicciones; el gobierno de la PBA se distinguió de CABA en la «utilización de la fuerza pública» y, en algunos casos puntuales, de «controles sanitarios», como instrumentos de políticas.

Una mención particular en clave intergubernamental, merecen las intervenciones desarrolladas por las distintas jurisdicciones para abordar la «búsqueda activa de personas con síntomas en el territorio». En las puertas de una fuerte escalada de los contagios en la RMBA, la nación implementó el Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETECTAR) para la RMBA que implicaba el trabajo conjunto entre jurisdicciones para la búsqueda activa de casos en territorios segregados, denominados «barrios populares». Se trató de un dispositivo pensado para abordar el control de brote en situaciones problemáticas específicas (Barrio Padre Mujica–Villa 31 en CABA; Villa Azul y Villa Itatí en Quilmes y Avellaneda en PBA) a través del instrumento «operativo en territorio», y fue adoptado por las distintas jurisdicciones como forma de construir una imagen del Estado presente en el territorio de proximidad. En la provincia de Buenos Aires, estos operativos se llamaron «Jornadas de búsqueda activa de casos sospechosos de COVID19», en CABA y en algunos municipios DETECTAR.<sup>15</sup>

Las diferencias más importantes se vieron entre la propuesta de nación y PBA (asociada a la idea de operativo en barrios populares) y la de la CABA que, más allá de operativos puntuales, buscó estabilizar el dispositivo a través de «puestos móviles» en distintos puntos de la Ciudad.

La propuesta del DETECTAR (más allá de su nomenclatura) fue desplazando al Programa «El Barrio Cuida al Barrio» (EBCB) de aquella idea de «cobertura amplia» (en un territorio delimitado por el trabajo de las organizaciones sociales) que no había logrado consolidarse, hacia la modalidad de «operativo

---

15 En el nivel local varió la forma de nombrar a esta estrategia, aunque en casi todos los casos se encuentra la referencia explícita al «DETECTAR»: «Operativos de detección temprana en el marco del Programa El Barrio Cuida al Barrio» y «Plan DETECTAR» (Municipio de Luján); «Cuidarnos + DETECTAR» (Municipio de Quilmes); «Operativos de Vigilancia Epidemiológica Comunitaria / DETECTAR» (Municipio de Morón), «Búsqueda Activa de Casos con Unidad de Testeo Móvil» (Municipio de Tres de Febrero); «Operativo Socio Sanitario Preventivo Municipal» (Municipio de José C. Paz) (Chiara, 2020:33).

sanitario». Con la misma lógica, la propuesta de «Abordaje Territorial para la Respuesta al COVID19» (ATR), se movió también hacia la idea del «operativo» (Chiara, 2020:33).

Se buscaba a su vez mostrar que se abordaba un objetivo que fue débilmente asumido y ejecutado por los niveles nacional y provincial como fue la «organización de un sistema de apoyo o soporte para las personas y las familias, y la protección a las personas en situación de riesgo», tarea que quedó —de manera desigual— en la órbita de los municipios.

Algunas experiencias locales que tuvieron lugar en la rsv,<sup>16</sup> por ejemplo, acompañaron el trabajo de la prevención en terreno con acciones específicas para hacer frente a las situaciones de crisis alimentaria: desarrollo de ollas populares; distribución de insumos y capacitaciones para el autocultivo de alimentos en huertas; y promoción de mercados de productores de alimentos en entornos cercanos a la población de los barrios más afectados. Este tipo de intervenciones supuso la articulación de las autoridades municipales con otros actores como referentes comunitarios, organizaciones sociales territoriales y productores locales de alimentos (Ariovich *et al*, 2021).

La PBA buscó abordar este objetivo ganando en autonomía por fuera de las relaciones con otros niveles de gobierno. Algunas de estas articulaciones cobraron fuerza en el marco de dispositivos que tuvieron como eje el seguimiento de casos sospechosos de COVID 19, confirmados y contactos estrechos. Los Centros de Telemedicina COVID19 (CETEC) involucraron la participación conjunta del Ministerio de Salud de la Provincia y de las universidades nacionales emplazadas en distintas localidades del aglomerado.

Las diferencias y tensiones desatadas en torno a «la vuelta a la presencialidad en las escuelas», fue el hito que más marcó mayor distancia entre Nación y CABA. Promocionado por las autoridades de la Ciudad en octubre de 2020, el proceso de revinculación escolar se ubicó como antesala del debate para la vuelta obligatoria a clases en febrero del siguiente año.

---

16 Los municipios que integran la Regios Sanitaria V son: Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Pilar, San Fernando, San Martín, San Miguel, San Isidro, Tigre, Vicente López y Zárate.

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

En la coyuntura inicial, el primer objetivo del gobierno de la provincia de Córdoba en sintonía con el gobierno nacional, fue «demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud». Este objetivo tuvo como elemento central las medidas de administración del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que el gobierno nacional estableció el 19 de marzo y al que el gobierno provincial adhirió un día después.<sup>17</sup> El gobierno nacional, no solo dictaminó las regulaciones para administrar el ASPO, también contribuyó con recursos económicos e insumos para robustecer el sistema de salud,<sup>18</sup> «ampliar la capacidad diagnóstica de la red de laboratorios» y dictaminó el trabajo territorial activo del Ejército Argentino y la Gendarmería Nacional. Mediante resoluciones ministeriales y protocolos, el gobierno provincial dictó una serie de medidas para garantizar su cumplimiento y así «disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social», tales como el «Protocolo de Recepción y Aislamiento de personas repatriadas residentes en la provincia de Córdoba»,<sup>19</sup> el control y aislamiento de personas que se movilizaban entre jurisdicciones y la restricción de los límites en los que se podía circular.

Una de las primeras tareas del gobierno provincial fue la creación de la institucionalidad necesaria para «coordinar la gestión de la emergencia», en un contexto que exigía una fuerte articulación intergubernamental (coordinación entre instituciones de un mismo nivel de gobierno) e interjurisdiccional (entre Nación–provincias y gobierno locales). El Centro de Operaciones de Emergencia (COE) permitió la centralización de la toma de decisiones en el ámbito provincial. Estuvo conformado por una Coordinación General y seis Coordinaciones Regionales y buscó articular una lógica de trabajo interagen- cial, interinstitucional e interdisciplinaria. Participaron del mismo el Ejecutivo provincial y municipal de Córdoba, los ministerios del gobierno provincial (con un fuerte protagonismo del Ministerio de Salud y más específicamente

---

17 DNU 297 del 19 de marzo de 2020 y Decreto provincial 201 del 20 de marzo de 2020.

18 En el marco de la Red de Emergencia Sanitaria Federal COVID19, el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, construyó nueve centros sanitarios con módulos habitacionales prefabricados. Según datos oficiales, el Gobierno Nacional invirtió \$2.185 millones, en el Hospital Modular de Córdoba, de Bouwer y el Centro Modular de Mina Clavero. Datos oficiales extraídos de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-cordoba-nacion-Invier-te-2185-millones-en-obras-para-el-sistema-de-salud>

19 Resolución 312 del Ministerio de Salud.

de la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud), las áreas de salud y desarrollo social del municipio, las fuerzas policiales, el Ejército y Gendarmería nacional. Además, se incorporaron expertos y expertas<sup>20</sup> de diferentes disciplinas científicas (provenientes de los institutos de investigación universitarios y del CONICET). El COE, tuvo su sede central en la ciudad de Córdoba en el SUM del Ministerio de Desarrollo Social, y era el lugar al cual la prensa podía asistir y abastecerse de información para la ciudadanía sobre el estado de situación y el avance del virus. En ese sentido, se tornó un dispositivo que, junto con el reporte diario y la estrategia provincial de comunicación en cuidados y prevención sirvieron para «organizar una conversación con la sociedad».

La constitución del COE fue posible por las relaciones intergubernamentales (RIGs) preexistentes y sumó a esos patrones de interacciones previos, otros actores requeridos para afrontar la emergencia. De este modo, el funcionamiento del COE implicó la interacción, negociación y articulación entre diversos organismos de gobierno. Estas RIGs tuvieron un carácter dinámico en función distintas variables: la cantidad de casos activos; la situación del sistema hospitalario (fundamentalmente de la ocupación de camas y del personal médico disponible); el mayor conocimiento de la patología y de un saber hacer aprendido en el transcurso de los meses. Este proceso implicó reformulaciones, a lo largo del año 2020, de los objetivos, los dispositivos y los instrumentos desplegados.

En los primeros meses de la pandemia, las disposiciones del COE apuntaron, principalmente, a «disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social y modificación de los hábitos». Con tal objetivo, se implementaron: cordones sanitarios;<sup>21</sup> restricciones (parciales o totales) en el desarrollo de actividades; aislamiento y control para personas que se movilizan entre jurisdicciones; puesta en funcionamiento

---

20 El 8 de mayo, mediante la Resolución 745 del Ministerio de Salud, se gestiona la creación de un Comité Asesor de Científicos para disponer de elementos técnicos y de apoyo profesional para el abordaje de la pandemia y la evaluación de las medidas en la provincia. Dicho Comité fue conformado, prioritariamente, por funcionarios y funcionarias de la actual cartera de salud del gobierno provincial, exfuncionarios de gobierno con formación y experiencia en salud. A su vez, durante los primeros meses, desde el COE se convocó a participar a la comunidad científica radicada en el territorio provincial, más específicamente en la ciudad de Córdoba, con sede de trabajo en diferentes institutos y dependencias del sistema científico nacional. En el Documento de Trabajo 8 de este proyecto, hay una reconstrucción más extensa. Disponible en <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/reconstruccion-y-analisis-de-politicas-publicas-para-la-contencion-de-la-crisis-sanitaria-y-social-ocasionada-por-la-pandemia-de-COVID19-en-cordoba-2020/>

21 Existieron dos tipos de cordones sanitarios, *estrictos* y *restringidos* que implicaron grados diferentes de cierre y restricciones a la movilidad de la zona afectada

de permisos para circular; restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana; restricciones para el ingreso a localidades o ciudades. El COE ejecutaba algunas disposiciones, pero emitía otras que debían cumplirse por parte de diferentes unidades de gobierno y de la ciudadanía. En muchas ocasiones, las medidas dispuestas por el COE fueron acompañadas del uso de la fuerza pública. Incluso, se estableció un call center para atención de consultas relacionadas con COVID19, que brindaba información y recibía denuncias de casos sospechosos e incumplimientos de protocolos y normativas vigentes.

En paralelo, el gobierno provincial con recursos locales y nacionales, se concentró en la ampliación de la capacidad instalada hospitalaria, reforzando la matriz hospitalocéntrica del sistema en tanto no incorporó en la estrategia sanitaria un rol específico a la atención primaria de la salud. Incluso, en algunas entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, emerge una mirada crítica respecto a la orientación que tuvo la gestión de la pandemia «de carácter médico–biologicista» y «apoyada en la infectología». En ese marco, se señala que se limitó la función de la atención primaria de la salud y que el sector no fue convocado ni jerarquizado en el COE.

La «organización de un sistema de apoyo o soporte para las personas y las familias, y la protección a las personas en situación de riesgo» fue otro objetivo de las intervenciones.<sup>22</sup> En particular, el COE, en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y el Municipio de la Ciudad de Córdoba, brindó asistencia social, alimentaria y sanitaria, a la población que se veía afectada al instalarse un cordón sanitario. Asimismo, desde el ámbito Municipal, se desplegó el Programa de Alojamiento y Contención en la Emergencia para personas en situación de calle y se dispuso, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, un callcenter para la Atención de Adultos Mayores.

A mediados de año, el gobierno nacional estableció la continuidad del ASPO (DNU 520/20) para aquellas áreas en donde existía circulación comunitaria del virus y el «Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para aquellas zonas no afectadas.<sup>23</sup> Según lo que establecía el decreto nacional, el Gran Córdoba debía continuar bajo el ASPO. Sin embargo, el día 5 de junio, el COE modifica la definición del Gran Córdoba para restringirla a la ciudad capital.<sup>24</sup> De ese modo, con excepción de su ciudad capital que continuó en

---

22 En el capítulo 4 del Tomo II se ofrece un análisis de intervenciones en materia de protección social y asistencia alimentaria en el territorio provincial.

23 El Gobierno de la provincia de Córdoba adhirió a esta medida por medio del Decreto 405/2020.

24 En [https://www.cba24n.com.ar/sociedad/cuales-son-las-localidades-que-pasan-a-ser-zonas-blancas-\\_a5eda5a3df5bd154ab0efc96b](https://www.cba24n.com.ar/sociedad/cuales-son-las-localidades-que-pasan-a-ser-zonas-blancas-_a5eda5a3df5bd154ab0efc96b)



ASPO, el 7 de junio la provincia pasó a estar regida por el DISPO. Así, al interior de la provincia se implementaron medidas de distanciamiento social en reemplazo del aislamiento con una apertura progresiva de las actividades económicas, sociales y recreativas. Pese a que era claro que en la ciudad de Córdoba se estaba en presencia de transmisión comunitaria, el 1 de julio la capital pasa también a regirse por el DISPO, aunque con restricciones y el establecimiento de varios cordones sanitarios. Este proceso de apertura de actividades y mayor circulación de las personas provocó un paulatino aumento de casos, sobre todo en el Gran Córdoba. Hacia el mes de julio se evidencia un rápido ascenso en la cantidad de casos diarios y su irradiación hacia el interior. En respuesta a la situación, buscando «disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social y modificación de los hábitos», el gobierno de la Provincia acrecienta el control y poder sancionatorio. Por un lado, establece que aquellas personas que ingresaran a la provincia de Córdoba debían permanecer en aislamiento sanitario estricto por 14 días y ser controladas por las autoridades del Ministerio de Salud y/o del COE.<sup>25</sup> A su vez, la legislatura establece un Régimen Sancionatorio Excepcional Emergencia Sanitaria COVID19 destinado a todas las personas que incumplan las disposiciones del COE dentro del territorio provincial.<sup>26</sup> Asimismo, se intensifica el uso de cordones sanitarios buscando contener la dispersión del virus sin retroceder a una fase de mayor aislamiento.

La confluencia de un aumento exponencial de casos en un contexto de declarada transmisión comunitaria del virus, sumado al desgaste social por las restricciones,<sup>27</sup> tuvieron por efecto desplazar la gravitación del COE en la «coordinación de la emergencia». De hecho, el COE pasó de disponer a reco-

---

25 Decreto 469 del 30 de junio de 2020.

26 Ley 10702 del 17 de julio de 2020.

27 En el mes de agosto, ocurren dos hechos de gran impacto social, mediático y político que modificaron la gravitación del COE y la estrategia del gobierno provincial para contener la diseminación del virus. El 5 de agosto, policías mataron por la espalda a Blas Correa, un adolescente de 17 años, cuando evitó detenerse en un retén policial nocturno. Este episodio generó una reacción social diferente respecto de otros casos de gatillo fácil y la repercusión mediática fue tal que produjo la remoción de las autoridades de la Dirección General de Seguridad Capital de la Policía de la Provincia de Córdoba. A este hecho, se sumó otro que conmovió a la opinión pública: la muerte de Solange Musse, una joven que padecía un cáncer terminal y falleció sin despedirse de su padre quien, una semana antes, había llegado a Córdoba desde Neuquén para acompañarla en sus últimos días y el COE no le había permitido el ingreso, siguiendo el protocolo establecido. Así, el 22 de agosto —un día después de este hecho— las resoluciones del COE dejaron de tener carácter obligatorio y se transformaron en recomendaciones

mendar y, paulatinamente, perdió protagonismo, dejaron de participar algunos actores (los expertos/as, el Ejército y Gendarmería), hasta que finalmente fue disuelto, siendo esas RIGS trascendentes a dicha disolución.

En esa nueva coyuntura, la estrategia de «búsqueda activa de personas con síntomas en el territorio», también se vio modificada. La misma consistió en la reducción paulatina, durante el mes de septiembre, de los cordones sanitarios y pasó a concentrarse en aumentar el volumen de testeos y la capacidad estatal para el seguimiento, el rastreo de contactos estrechos y el aislamiento. Sobre el aumento de testeos, el relato provincial es que Córdoba contó con mayor capacidad respecto a otras provincias y para ello hubo cierto distanciamiento respecto de las disposiciones del Ejecutivo Nacional, que, según las autoridades entrevistadas, no enviaba suficientes tests. Por lo cual, la provincia decidió comprar, a partir de agosto, test serológicos de manera directa. Más allá de estas diferencias, Córdoba siguió alineada en las recomendaciones epidemiológicas que se realizaban desde Nación (por ejemplo, lanzó una campaña local de comunicación pública de prevención de contagios desalentando la movilidad y con una fuerte promoción del testeo). La centralidad otorgada a los testeos requirió tareas locales de «mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios», y la creación de convenios con los laboratorios del INTA, la UNC y el subsector privado de salud. Los testeos fueron llevados a cabo mediante la creación de un Programa provincial de testeo (Programa Identificar, septiembre 2020). Mientras que la búsqueda activa y detección temprana de casos se logró, solo para la ciudad, a través de los Centros de Rastros (en Convenio con la UNC, noviembre 2020).

Por último, cabe remarcar, que «búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos», se apoyó en la convocatoria a voluntarios de las universidades nacionales, ONGS y a personas de la sociedad civil. Los voluntariados se constituyeron en un instrumento de las políticas que permitió ampliar la capacidad y disponibilidad de recursos humanos y tuvieron una gravitación significativa en materia de prevención de contagios masivos. El «Programa de Aceptación de Voluntarios Espontáneos» a cargo de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil del gobierno de la provincia y el «Voluntariado del COE» fueron algunos de los creados durante el 2020. Otro voluntariado significativo fue el armado por la Facultad de Ciencias Médicas a partir de un convenio específico con el Ministerio de Salud de la provincia.

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

La ciudad de Santa Fe es un locus significativo para analizar las relaciones intergubernamentales en la implementación de las políticas públicas, dado que en su territorio conviven e impactan los distintos niveles de gobierno. Desde el retorno de la democracia y hasta el año 2007, el campo de las políticas sociales en general y el de las políticas de salud en particular, presentó una muy baja autonomía del gobierno nacional y el provincial. A partir del gobierno del Frente Progresista tanto a nivel provincial (2007–2019)<sup>28</sup> como local (2007–continúa),<sup>29</sup> comenzó un proceso de innovación en términos de gestión de la cuestión social mediante intervenciones novedosas, aunque limitadas en la oferta de servicios y, especialmente, en la gestión en cuanto a la coordinación intergubernamental y al desarrollo de estrategias intersectoriales (Soldano, 2021). No obstante, el gobierno de la ciudad en materia de política de salud no ha logrado aún «correrse» de un lugar marginal y residual, debido especialmente a la casi inexistencia de infraestructura sanitaria municipal. El análisis de los principales dispositivos orientados a la prevención de los contagios durante el año 2020, confirman esta tendencia al mostrar el predominio de la gestión «en cascada». Esto es, los dispositivos que predominaron fueron los de la escala nacional que bajaron al gobierno provincial, y éste último bajaba al territorio del municipio, dejando al gobierno local escasos márgenes de maniobra en la definición de estrategias. Esto significó ciertas tensiones y conflictos, especialmente entre los gobiernos provincial y municipal, como así también solapamientos en la implementación de algunos dispositivos en el territorio de la ciudad.

Así, con el objetivo de «demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud», quedó explícito el liderazgo del gobierno nacional en el entramado intergubernamental en Santa Fe. En efecto, el gobierno provincial legitimó las medidas de aislamiento estricto, a pesar de que en los primeros meses el nivel de contagios no fue similar a los de RMBA. Siguió al gobierno nacional en la profundización de las medidas de control apoyándose en la policía provincial y en la Agencia de Seguridad Vial recibiendo un importante apoyo nacional a través del envío de equipamiento y

---

28 Desde 2019 gobierna el Frente de Todos, encabezado por el gobernador Omar Perotti, coincidiendo desde ese año el color político del gobierno nacional de Alberto Fernández y el provincial.

29 En el año 2007 por primera vez desde la recuperación democrática gana en las elecciones municipales un frente no peronista: El Frente Progresista Cívico y Social.

personal de las fuerzas nacionales (Gendarmería y Prefectura).<sup>30</sup> Por otro lado, el gobierno provincial se acopló a la estrategia nacional de ampliar la capacidad hospitalaria —especialmente de camas críticas en el sector público— a través de la compra de respiradores y el reacondicionamiento del Viejo Hospital Iturraspe, en el cual dispuso la utilización de zonas exclusivas para la atención de pacientes con coronavirus. Asimismo, con el objetivo de «mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios», la Nación le transfirió capacidades al Laboratorio Central de la provincia ubicado en la ciudad de Santa Fe para su habilitación como centro de diagnóstico. Concomitantemente, el gobierno provincial reforzó la tradicional matriz hospitalocéntrica del sistema en la medida que se concentró en la ampliación de la capacidad instalada de los hospitales de alta complejidad sin asignar un rol definido a la atención primaria de la salud. Por su parte, el gobierno de la ciudad, al carecer de una estructura sanitaria propia, no logró incidir sobre la estrategia provincial y su intervención fue de carácter subsidiario ante el colapso de los dispositivos provinciales durante el pico de la crisis (octubre–noviembre) y en gran medida se limitó a coordinar la asistencia social a grupos de riesgo con voluntarios y organizaciones sociales (Soldano *et al.*, 2021).

Otro núcleo de intervención central considerada por los distintos niveles de gobierno se relacionó con la necesidad de una «conversación con los involucrados y la sociedad para compartir información sobre la situación presente y delinear una idea de futuro». En Santa Fe, dicha demanda de coordinación de actores y puntos de vista, dio lugar a importantes tensiones y conflictos, especialmente en el campo de la difusión sistemática y regular de la información epidemiológica, sobre transmisión, síntomas, hábitos y rutinas preventivas.

En este sentido, mientras que funcionarios provinciales identifican a la comunicación como una de las fortalezas de la implementación de las políticas, referentes del gobierno de la ciudad afirmaron que los mensajes hacia la ciudadanía fueron poco claros e incluso, en ciertos momentos, contradictorios. En este contexto, el gobierno de la Municipalidad de Santa Fe optó por implementar su propia estrategia de comunicación solapando y duplicando los mensajes antes que profundizando los acuerdos y estrategias multiactorales. En efecto, la Dirección de Salud de la municipalidad incluyó la pestaña específica «Coronavirus» en su página web institucional, en la que se publicó

---

30 Según un informe oficial del gobierno provincial del mes de julio de 2020, refieren que para reforzar el trabajo policial y asistir en el control del aislamiento, se incorporaron 19 camionetas, 15 patrulleros, 20 motos y 3 furgones a Gendarmería Nacional, Policía Federal, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria radicadas en el territorio de la provincia.

un seguimiento diario de las noticias en relación con el virus, los decretos y las regulaciones específicas de competencia municipal. Al mismo tiempo, se diseñaron acciones comunicacionales para la difusión en medios masivos y se produjeron contenidos para acercar una serie de programas pedagógicos, culturales y de entretenimiento, especialmente durante el ASPO. Además, se realizaron algunas campañas específicas de difusión de las medidas de prevención para consorcios de edificios, comercios y asociaciones vecinales, dejando a disposición un número de whatsapp para consultas. A las estrategias comunicacionales de provincia y municipio se sumó la que «bajaba» de nación, confluyendo en el territorio un sin número de datos, medidas y acciones que había que respetar, pero no en todas las localidades del país, y una canasta de variados hashtags en las redes sociales. En definitiva, los tres niveles de gobierno implementaron en el mismo territorio de manera fragmentada, solapada y a veces hasta contradictoria acciones y estrategias de comunicación que, más que informar, en muchos momentos generó mayor incertidumbre. En este escenario, las tensiones entre las autoridades del gobierno local y provincial fueron expuestas públicamente, y se amplificaron, además, en términos de disputas políticas que se hacían eco de la escena a escala nacional.

En cuanto a la «coordinación intergubernamental para la gestión de la emergencia», los dispositivos e instrumentos implementados replicaron casi completamente el diseño de las estrategias nacionales. Estos revistieron cierto nivel de legitimidad durante los primeros meses del año 2020 que fue decreciendo con el paso del tiempo y que, paradójicamente, coincidió con los picos más alto de contagios. Mientras que desde el gobierno provincial enarbolaron los comités de expertos y de coordinación como estrategia multiagencial y multiactoral para la toma de decisiones y la implementación de los dispositivos, desde el municipio las voces oficiales impugnaron su funcionamiento, al que consideraron una estrategia para legitimar decisiones políticas en torno a la restricción o apertura de actividades durante el ASPO más que un espacio real de intercambio entre los diferentes niveles de gobierno y sectores. De hecho, en declaraciones públicas, los funcionarios municipales señalaron que el comité de expertos provincial comenzó con más de 200 personas y meses después no llegaba a los 40 integrantes.

A nivel municipal, a partir de la sanción del ASPO se implementó un dispositivo similar: el Comité Municipal de Gestión de Riesgo. Este fue convocado por el intendente para analizar las medidas tomadas por el gobierno nacional, adecuar las acciones a nivel local, y esgrimir las principales estrategias desde la ciudad. Dicho comité intentó dar una imagen de consenso entre los diferentes actores de la política local realizando algunas reuniones perió-

dicas. No obstante, al igual que su par provincial, exhibió una alta discontinuidad conforme avanzaba la pandemia e incluso algunos concejales solicitaron pedidos de informes sobre su funcionamiento y cuestionaron su calidad.

A las precedentes iniciativas, y con el objetivo de «organizar un sistema de apoyo o soporte para las personas y las familias, y la protección a las personas en situación de riesgo» se sumaron estrategias que promovieron el voluntariado y estuvieron dirigidas hacia la población en situación de vulnerabilidad social, sin perjuicio de las actividades y acciones de cuidado espontáneas que se desplegaron informalmente por parte de la sociedad civil y los vecinos de la ciudad. Así, los gobiernos provincial y municipal pusieron en marcha programas de voluntariado para el acompañamiento, contención y asistencia, considerando especialmente a las personas de mayor edad sin redes de apoyo. Para ello, articularon con ciudadanos de a pie y con organizaciones sociales de cierta trayectoria en la ciudad, pero también con otras «nuevas» en cuanto al trabajo social y territorial comunitario. En este sentido, los gobiernos subnacionales pudieron beneficiarse del conocimiento de las organizaciones sociales acerca de las familias y de sus necesidades, como también de sus capacidades de acción instaladas en los territorios.

Por último, es necesario mencionar el dispositivo de mayor importancia en la prevención de los contagios masivos implementado por el gobierno provincial para abordar la «búsqueda activa de personas con síntomas en territorio». Si bien a nivel nacional lo más destacado en este núcleo de intervención fue el dispositivo estratégico de testeo para coronavirus en territorio de Argentina (DETECTAR),<sup>31</sup> en Santa Fe fue la implementación del Call Center, como una unidad de atención central que garantiza el autorreporte de síntomas, la realización de un *triage* telefónico por parte de profesionales médicos, el seguimiento de casos confirmados y el rastreo de contactos estrechos. Durante el pico de contagios en el mes de septiembre, el dispositivo colapsó, y ante este panorama crítico, el gobierno municipal puso en marcha, coordinación mediante con el gobierno provincial, un dispositivo complementario de rastreadores territoriales, que se mantuvo activo hasta el momento en el que se redujo de modo significativo el nivel de contagios.

En definitiva, desde una mirada panorámica, el caso de Santa Fe da cuenta de un escenario atravesado por una coordinación jerárquico–vertical que se

---

31 Salvo en algunas ocasiones esporádicas, se recurrió el auxilio del Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETECTAR) implementado por el Ministerio de Salud Nacional. En estos escasos momentos, la selección de los territorios se definió conjuntamente entre el gobierno provincial y el municipal.

puede ilustrar metafóricamente como una «gestión en cascada». Es así, que Nación dictaminó las principales medidas restrictivas (ASPO y DISPO) y a la transferencia de recursos para la implementación de distintos dispositivos a nivel provincial, aunque con una escasa presencia del dispositivo DETECTAR en el territorio santafesino. En este marco, el gobierno provincial logró diseñar e implementar uno de los principales dispositivos para la detección y seguimiento a través del Call Center. En términos generales, en base a su capacidad para establecer un curso de acción por disponer de la infraestructura sanitaria, el gobierno provincial impuso las directrices principales de la estrategia y vetó alternativas propuestas por el gobierno local. En efecto, más allá de algunos dispositivos municipales, legitimados en la proximidad con la ciudadanía, las principales acciones «bajaron» a partir de una regulación rígida y con una impronta centralizadora en el proceso de hechura de las políticas. Dicho escenario de coordinación fue puesto en cuestión especialmente desde el gobierno municipal por impedir incorporar las singularidades territoriales. Por otro lado, las instancias formales e institucionalizadas que se intentaron conformar como los «comités», tuvieron una corta vida al comienzo de la pandemia, decreciendo su protagonismo y capacidad de decisión y coordinación a medida que fue pasando el tiempo. Concluyendo, Santa Fe da cuenta de una implementación caracterizada por una configuración híbrida de dispositivos e instrumentos en la que prevalece durante los primeros tiempos la impronta de las políticas nacionales, a la vez, signada también por histórico protagonismo del nivel provincial sobre la cuestión sanitaria y una convergencia de iniciativas públicas que devela tensiones, conflictos y diferencias en las estrategias sobre cómo afrontar las consecuencias de la pandemia.

### **A modo de cierre: convergencias y divergencias entre territorios**

El análisis vertical expuesto en el apartado anterior se completa con un ejercicio comparativo que busca destacar las similitudes y diferencias en la manera como se organizaron las políticas entre los tres aglomerados. Como se anticipó, el análisis de políticas por instrumentos permitió las fronteras (formales) de los dispositivos promovidos por cada jurisdicción y ver a las políticas en acción, en la simultaneidad de la implementación.

#### *a) Acerca de la participación del Estado nacional*

En tanto se trató de un fenómeno nuevo y desconocido, el aprendizaje de los actores jugó un papel capital en la hechura de las políticas. Así, las propuestas

del Gobierno nacional se fueron forjando en el contexto de cada experiencia; siguiendo la propia dinámica de expansión del virus: Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Santa Fe.

El Gobierno nacional inaugura la política de prevención de contagios masivos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y termina quedando atrapado no solo en los problemas que le eran propios, sino también en una dinámica intergubernamental (entre el Gobierno de la PBA y de la CABA) que —a medida que avanzaban los meses— fue mostrando profundas dificultades para converger en iniciativas que mostraran algún nivel de coordinación.

Dada la jerarquía que tuvo en la etapa inicial, el Estado nacional lideró las acciones en relación con los tres núcleos de intervención recién referidos. Durante los primeros meses, la «organización de la conversación con la sociedad» se fundó en las ideas de «cuidado colectivo de la salud», «solidaridad» y «salida colectiva» (esta última cada vez más difícil de sostener a medida que avanzaban los meses bajo aislamiento estricto).

En el aglomerado Gran Córdoba, el Estado nacional tuvo una presencia especialmente significativa en dos núcleos de intervención. En lo referido a «demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud», el Gobierno nacional normó la administración del «Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio» (ASPO) y luego, desde mitad de año, el «Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio» (DISPO). Esto fue acompañado —sobre todo en las primeras semanas de «aislamiento estricto»— por la participación activa de las fuerzas de seguridad a través del Ejército Argentino y Gendarmería Nacional, especialmente en las zonas con situaciones epidemiológicas más críticas. A través del Ministerio de Salud, contribuyó con recursos económicos e insumos críticos para robustecer el sistema de salud y «fortalecer y descentralizar la capacidad diagnóstica» transfiriendo capacidades y realizando recomendaciones en línea con las de organismos internacionales.

El gobierno nacional también fue un actor clave en la «organización de la conversación con la sociedad» en el Gran Córdoba. No solo porque realizó comunicación de riesgos en los medios nacionales sino también por la relevancia que tuvieron las comunicaciones del Presidente de la Nación, aún siendo emitidas desde el RMBA. Recordemos que, en esas comunicaciones, el presidente estaba acompañado por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, con el correr de los meses, el Comité Operativo de Emergencia (COE) fue adquiriendo mayor gravitación, transformándose en el lugar por excelencia donde la prensa podía asistir y abastecerse de información sobre el estado de situación y el avance del virus en la provincia de Córdoba.



En el Gran Santa Fe, el Estado nacional cumplió un rol protagónico en la delimitación de las estrategias para «demorar en el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud» mediante una transferencia importante de recursos destinados a la ampliación de la infraestructura provincial (camas UTI, boxes de aislamiento, respiradores, bonos para el personal sanitario). Dichos recursos se orientaron en gran medida al fortalecimiento de la internación hospitalaria de alta complejidad. Además, colaboró con el envío de equipamiento y personal de gendarmería y prefectura con el objetivo de reforzar el control de las medidas y restricciones impuestas.

Durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, el Estado nacional también tuvo una actuación destacada sobre otros dos núcleos de intervención en Gran Santa Fe: el «fortalecimiento y descentralización de la capacidad diagnóstica» y la «organización de la conversación con la sociedad». En el primer caso, lo ejecutó mediante la descentralización de los análisis para detectar el virus en dos centros en la provincia: el laboratorio del CEMAR en el sur y el Laboratorio Central para el centro–norte provincial. En el segundo caso, mediante un discurso público uniforme para todo el territorio nacional, aunque protagonizado por los ejecutivos del Estado nacional, de CABA y la PBA.

En síntesis, la presencia del Estado nacional en el territorio se organizó según la dinámica que fue adoptando la circulación del virus; a medida que avanzaban los meses la normativa expresó e hizo operativa una voluntad de descentralización que fue habilitando el protagonismo del nivel subnacional (provincias y municipios). Entre los múltiples y diversos núcleos de intervención comprendidos en la política de prevención de contagios masivos, se destaca en los tres aglomerados el liderazgo (o jerarquía, según el caso) de la nación en relación con tres ejes: la «demora en el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud», el «fortalecimiento y descentralización de la capacidad diagnóstica» y, en los primeros meses, la «organización de la conversación con la sociedad».

*b) Sobre la especialización entre niveles gubernamentales: núcleos de intervención e instrumentos*

Pasados los primeros dos meses, el nivel sub nacional cobró mayor protagonismo en el desarrollo de políticas orientadas a la prevención de contagios masivos y puso el foco en la «disminución de la exposición de las personas al virus». Este apartado pone el foco en el modo como se organizaron las responsabilidades entre niveles de gobierno destacando las convergencias y divergencias en los modos de intervención.

En la RMBA, las jurisdicciones a nivel estadual (PBA y CABA) comenzaron a mostrar diferencias a medida que las condiciones de aislamiento y las regulaciones abrían el juego al nivel sub nacional: mientras que para PBA los instrumentos insignia de la intervención fueron las restricciones en el desarrollo de actividades, en CABA el énfasis estuvo puesto en la difusión de protocolos para una apertura progresiva de actividades con distanciamiento. Las mayores disputas entre estas dos jurisdicciones se libraron, precisamente, en el plano de las ideas o marcos de referencia que legitimaban sus acciones. Mientras que la PBA sostenía las ideas de «cuidado colectivo», «solidaridad» y «salida colectiva», desde la CABA buscaban integrar a la idea del «cuidado colectivo» otras nociones como la del «respeto a las libertades individuales» y la de «corresponsabilidad». Así, cada gobierno fue segmentando la «conversación con la sociedad», limitándola a sus respectivos núcleos de referencia y afinidad.

En esta región en el mes de mayo, el Estado Nacional inauguró y promovió la «búsqueda activa de personas con síntomas o de contactos estrechos en el territorio» a través de la propuesta del DETECTAR. Basado en operativos en territorio para la detección temprana de casos, este modelo de intervención se corporizó con distintas nomenclaturas y formatos en los municipios a medida que comenzaron a escalar los contagios. La PBA (a la que se sumaron los municipios) y la CABA habilitaron líneas telefónicas para el reporte y seguimiento. En la PBA se destacó la iniciativa de articulación con las universidades nacionales que representaron los CETEC (con el apoyo de voluntariado universitario), mientras que en CABA la búsqueda activa de casos involucró la presencia de puestos fijos y móviles para los testeos.

La «organización de un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad» (especialmente relevante en territorios segregados) fue uno de los núcleos en el que las intervenciones fueron más débiles y asistemáticas. En algunos municipios de la RMBA, las autoridades locales desarrollaron experiencias que tuvieron impactos con algún grado de integralidad, convocando la participación de actores y de referentes sociales.

El Comité Operativo de Emergencia (COE) fue el dispositivo a través del cual la provincia de Córdoba organizó la «coordinación de la emergencia» y el desarrollo de políticas orientadas a «disminuir la exposición de las personas al virus». A través del COE, estableció controles y restricciones a la movilidad, desplegó cordones sanitarios en distintos puntos del territorio (con operativos de testeos) y fijó multas y/o sanciones ante el incumplimiento de medidas. Además de estas iniciativas apoyadas en el control y poder sancionatorio, el gobierno provincial también fue quien lideró el desarrollo de políticas que hicieron foco en la «búsqueda activa de personas con síntomas, testeo,

seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos». Para ello, desplegó una estrategia de vigilancia epidemiológica activa que implicó la puesta en marcha de diversos dispositivos e instrumentos. Junto con la instalación de «cordones sanitarios» por parte del COE, se crearon centros de rastreos de la Ciudad de Córdoba y el Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID19 (orientado a la búsqueda activa de casos mediante puestos fijos y móviles de testeo). Estas iniciativas se apoyaron en la «convocatoria a voluntarios de las universidades nacionales, ONGs y a personas de la sociedad civil». Como sucedió en otras jurisdicciones, los voluntariados fueron en Gran Córdoba un instrumento de las políticas que permitió ampliar la capacidad y disponibilidad de recursos humanos y tuvieron una gravitación significativa en materia de prevención de contagios masivos.

La sintonía política entre el Gobierno Provincial y el Municipal fue garantía de un permanente alineamiento y colaboración, haciendo posible el despliegue de las iniciativas en todo el territorio del Gran Córdoba. El Municipio se sumó y acompañó el liderazgo del gobierno provincial en estos ejes de intervención y en las ideas que acompañaron esas acciones. Pasado el «aislamiento estricto», la apelación a la «responsabilidad individual» fue un aspecto clave en el modo en que el gobierno provincial «organizó la conversación con la sociedad», combinando políticas de aperturas progresivas, testeos masivos y mensajes oficiales que apelaban a la «responsabilidad individual» para evitar los contagios. Así, la publicidad oficial en vía pública remarcaba «el virus no se mueve si vos no te movés». Una publicidad solo posible en el marco de medidas que permitían, cada vez más, moverse de un lugar a otro.

Cabe hacer notar que la apelación a la «responsabilidad individual» difiere con lo sostenido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que basó su estrategia en la idea de «libertad individual» y confrontó abiertamente —en un plano ideológico— con la postura del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno Nacional. Córdoba promovió aperturas progresivas sin mostrar públicamente desacuerdos o tensiones con la estrategia nacional. En todo caso, fue aprovechando cada instancia cedida desde el nivel central a los niveles subnacionales para realizar aperturas progresivas, y acompañó ese devenir con una estrategia de testeos masivos y un discurso centrado en la «responsabilidad individual» para evitar la diseminación del virus y los contagios.

Como sucedió en la RMBA, en Gran Córdoba el nivel local (el municipio de la Ciudad de Córdoba en este caso) tuvo mayor protagonismo y relativa autonomía para «organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad», aunque siempre alineado y con apoyo del gobierno provincial. La autoridad local tuvo a cargo la creación de un

programa para contener a personas en situación de calle y desarrolló distintas estrategias puntuales para contener la situación en barrios populares, tal como se ha desarrollado en este libro.<sup>32</sup>

En el *Gran Santa Fe*, el gobierno nacional condujo la estrategia orientada a «demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud» mediante el fortalecimiento de la internación hospitalaria de alta complejidad. Asimismo, implementó el DETECTAR en el territorio de modo discontinuo y esporádico; dispositivo de política en el que los gobiernos provincial y municipal participaron definiendo los territorios a intervenir.

Las acciones del gobierno provincial fueron adquiriendo mayor relevancia sobre diversos núcleos de intervención a medida que la emergencia sanitaria se prolongó en el tiempo. El propósito de «demorar el ingreso y transmisión de personas al virus» se instrumentó a través del dictado de medidas que restringieron la circulación, el desarrollo regular de las actividades y reforzaron el control vial de la policía provincial. Asimismo, el call center implementado al inicio de la emergencia sanitaria se posicionó como el dispositivo insignia del gobierno provincial mediante el cual se instrumentó la «búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o rastreo de los contactos estrechos y auto reporte».

Entre septiembre y octubre del 2020, cuando creció la curva de contagios de modo exponencial y amenazó con colapsar la capacidad operativa del call center, el gobierno municipal intervino de modo subsidiario y transitorio mediante la puesta en marcha de un dispositivo de rastreo de casos sospechosos. En líneas generales, las acciones principales del municipio se orientaron a «demorar el ingreso y transmisión de personas al virus a través de la restricción de actividades» y a «organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad» coordinando la asistencia social a grupos de riesgo con voluntarios y organizaciones sociales.

Los marcos de ideas que organizaron las acciones de los niveles de gobierno provincial y municipal expresaron criterios distintos sobre la estrategia general y los dispositivos a jerarquizar para enfrentar la pandemia. En sintonía con el gobierno nacional, el nivel provincial modeló su discurso público desde el principio de «solidaridad», que se formuló con una apelación a una genérica «salida colectiva». Por su parte, sin apartarse de las referencias comunes a la «solidaridad» y al «cuidado colectivo», el gobierno municipal incluyó en su marco de referencia a las «libertades individuales» y la «corresponsabilidad»; una inclusión que producía tensiones con la estrategia y los dispositivos prio-

---

32 Ver capítulo 4 del Tomo 2.

rizados por la provincia. Esta diferencia de puntos de vista se expresó en posicionamientos opuestos ante la propuesta de testeos masivos formulada por el municipio en el espacio de coordinación de políticas. Una controversia entre actores gubernamentales con recursos y posiciones estructurales muy desiguales para la gobernanza del sector que, en contraste con lo sucedido en la RMBA, no escaló en un debate público por fuera del ámbito institucional entre los equipos de gobierno.

En definitiva, el caso del Gran Santa Fe da cuenta de una implementación caracterizada por una configuración híbrida de dispositivos que, en un primer momento, reconoció un rol destacado de las políticas nacionales. Sin embargo, con el devenir de la pandemia, adquirió la forma de una convergencia de iniciativas públicas que develó tensiones, conflictos y diferencias en las estrategias entre los niveles sobre cómo enfrentar la pandemia.

A medida que la pandemia se hizo persistente en el tiempo, se fue organizando algún tipo de especialización entre los niveles de gobierno. A los núcleos de intervención asumidos por el nivel nacional (a los que se hizo referencia más arriba), los tres aglomerados sumaron otros en los cuales se activó la presencia de los gobiernos provinciales (y de CABA en caso de RMBA) y en los que el foco estuvo puesto en «disminuir la exposición de las personas al virus». Desde el nivel local, la intervención se orientó a la «organización de un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad», con resultados desiguales en su cobertura y sistematicidad.

Las diferencias de los aglomerados en la organización de competencias sobre los territorios, fue un factor que potenció las divergencias entre las jurisdicciones con relación a la apertura de actividades. Las condiciones tanto institucionales como políticas previas fueron determinantes en la posibilidad de alinear (o no) acciones coordinadas, dando lugar a tres patrones: conflictividad en los discursos y en las regulaciones, definiendo situaciones diferenciales en territorios contiguos (RMBA); coherencia fundada en el alineamiento partidario (Gran Córdoba); y convergencia no exenta de tensiones, conflictos y diferencias que no llegaron a escalar al debate público (Gran Santa Fe).

### *c) Modos y problemas de la coordinación intergubernamental*

La necesidad de coordinar acciones o de fomentar la actuación conjunta de las organizaciones, tanto de manera «horizontal» (entre sectores al interior de un nivel de gobierno) como «vertical» (entre niveles de gobierno), fue un requisito para desplegar intervenciones que tuvieran niveles aceptables de eficacia con relación a la prevención de contagios masivos. El análisis realizado muestra trayectorias y atributos diferentes entre los tres aglomerados.

En la RMBA, la coordinación intergubernamental estuvo fundada más en la dinámica de los actores que en arreglos institucionales que le dieran alguna estabilidad. Motorizada por la novedad y excepcionalidad del fenómeno, en los primeros meses existió una franca convergencia de los actores gubernamentales bajo el liderazgo del Gobierno nacional. Sin embargo, cuando comenzó a evidenciarse el agotamiento de la sociedad frente a las restricciones, empezaron a expresarse tensiones entre las autoridades de la PBA y la CABA que se volvieron irreductibles.

Los escenarios de coordinación tendieron solo a articular «horizontalmente» a los responsables de los organismos de una misma jurisdicción y, con el correr del tiempo, las relaciones entre niveles de gobierno se limitaron a un plano que podría denominarse «sectorial» (entre ministros y jefes de gabinete).

Las autoridades de la PBA y la CABA enfrentaron problemáticas socioterritoriales diferentes, con sistemas sanitarios muy desiguales en su capacidad de respuesta. Si bien estas diferencias pueden ayudar a entender la posición de una y otra jurisdicción en relación con la política de control de contagios, la batalla en el plano de las ideas («solidaridad» y «salida colectiva» en PBA vs «respeto a las libertades individuales» y «corresponsabilidad» en CABA) parece haber sido determinante de las tensiones políticas en la trama intergubernamental en la región. En la práctica, estos debates funcionaron como un velo que terminó ocultando las diferencias estructurales que desafiaron de manera muy desigual a uno y otro actor en un territorio contiguo como es la RMBA.

A diferencia de lo sucedido en RMBA, en Gran Córdoba la coordinación tuvo un carácter institucional y formalizado a través del COE. Su conformación y organización dan cuenta de la intención de abordar integralmente distintos aspectos de la crisis sanitaria. Esta nueva institucionalidad fue posible por relaciones intergubernamentales (RIGs) preexistentes y por la participación de otros actores de la sociedad civil. De este modo, el COE como escenario de articulación implicó la interacción y negociación intra e intergubernamental e interinstitucional. Cabe destacar la sintonía política partidaria entre la fuerza política que ha ocupado el gobierno provincial desde 1999 y el gobierno municipal de la ciudad de Córdoba (electo en 2019), como un factor clave en la explicación de una fluida coordinación entre jurisdicciones. Asimismo, la importante capacidad sanitaria y científica preexistente en la provincia, y la incorporación de epidemiólogos/as, investigadores/as, profesionales y técnicos/as de diversas áreas en el marco de la estrategia de combate al virus, contribuyeron a consolidar y legitimar al COE como espacio de trabajo, diagnóstico y de toma de decisiones.

En los primeros meses de la pandemia, las disposiciones del COE tuvieron un carácter de obligatoriedad y apuntaron, principalmente, a «disminuir la exposición de las personas al virus» limitando la circulación. La descentralización paulatina de la administración del aislamiento permitió un abordaje focalizado en la toma de decisiones a nivel jurisdiccional, y volvió más central la dinámica que asumieron las relaciones entre el gobierno provincial, los municipios y las comunas. Durante el mes de agosto, el aumento exponencial de casos, sumado al desgaste social por las restricciones,<sup>33</sup> desplazaron la gravitación del COE en la coordinación de la emergencia. En ese contexto, el COE pasó solo a recomendar a los distintos municipios del territorio provincial y, paulatinamente, perdió protagonismo a la vez que dejaron de participar algunos actores (los expertos/as, el Ejército y Gendarmería), hasta que finalmente fue disuelto.

El caso del Gran Santa Fe da cuenta de un escenario de coordinación jerárquica y vertical. De modo que, más allá de algunas iniciativas municipales motivadas por su proximidad y cercanía, las principales acciones «bajaron» a partir de una regulación dura y con una impronta centralizadora en el proceso de la hechura de las políticas. El escenario de coordinación, que reunió a equipos de gobierno recientes con pertenencias político partidarias opuestas, fue puesto en cuestión especialmente por el gobierno municipal al no permitir tener en cuenta las singularidades territoriales. Sin embargo, la debilidad de su posición estructural ante un sistema sanitario con dependencia casi exclusiva del nivel provincial se tradujo en un reducido margen de maniobra para imponer su posición.

En definitiva, las instancias formales e institucionalizadas que se intentaron conformar en vistas a promover la coordinación intergubernamental, como los «comités», tuvieron una corta vida. A medida que la pandemia se prolongó en el tiempo, estas instancias fueron decreciendo en su protagonismo y capacidad de coordinación. Finalmente, pasados los momentos definidos como ASPO y DISPO, el escenario de control y prevención de contagios masivos dio mayor lugar a la intervención del gobierno provincial. Con una articulación limitada con el municipal, este fue el encargado de ejecutar la *búsqueda activa de las personas con síntomas* en la ciudad mediante el call center y realizar los seguimientos correspondientes.

---

33 En el capítulo 4 del Tomo 2 de esta publicación, se desarrolla en detalle el impacto que tuvieron dos hechos de violencia institucional en la estrategia sanitaria y, en particular, en la gravitación del COE.

Para finalizar, el imperativo de la coordinación fue abordado de manera muy diferente en cada uno de los aglomerados, pudiendo destacarse los siguientes patrones: fuerte incidencia de la dinámica de los actores en el caso de la RMBA y muy escasa institucionalización (más allá de intentos «horizontales» al interior de los niveles de gobierno); una fuerte institucionalización y formalización en el caso del Gran Córdoba, con base al COE como dispositivo de políticas articulador de actores gubernamentales y de la sociedad civil; mientras que en Gran Santa Fe se asumió un patrón de coordinación jerárquica y vertical a través de regulaciones «duras» que pusieron en cuestión el funcionamiento de las instancias formales e institucionalizadas.



## Referencias bibliográficas

- Ariovich, Ana; Couto, Barbara (...) Martínez, Carlos (2021). Prevención y monitoreo del COVID19 en municipios del conurbano bonaerense – etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: salud. IP 415 – Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Andrenacci, Luciano (2020). Las paradojas organizacionales del estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al Covid19 (marzo septiembre de 2020) desde el punto de vista de la gestión pública. En Pando Diego (Comp.). *La Administración Pública en tiempos disruptivos* (págs. 11–22). 1a ed. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Chiara, Magdalena (2019). Conurbano y CABA: mundos desiguales para la atención de la salud. *Boletín del Observatorio del Conurbano*. Octubre, págs. 1–12. <http://observatorioco-nurbano.ungs.edu.ar/?p=11705>.
- Chiara, Magdalena (2020). Salud en territorios segregados. Apuntes para pensar las políticas desde los aprendizajes que deja la pandemia. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 10, Nro. 20, págs. 27–40.
- Couto, Barbara y Carmona, Rodrigo (2020). El Estado frente al COVID19. Entre la asistencia, la distribución y la transformación. En Couto, Barbara, Carmona, Rodrigo (...) y Rodríguez, Leandro. *Capacidades estatales: La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID19*. «Prevención y monitoreo del COVID19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional». Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Dic-2020-04-Capacidades-estatales.pdf>
- García Delgado, Diego (2020). *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/libro-estado-sociedad-pandemia.pdf>
- Estenssoro, Elsa, Plotnikow, Gustavo. (...) Dubin, Arnaldo (2022). Capacidad estructural, recursos humanos tecnológicos y requerimientos de ventilación mecánica en 58 unidades de cuidados intensivos en argentina durante la pandemia por SARS-CoV-2. Estudio SATI-COVID19. *Medicina* 82(1), págs 35–46. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1365126>.
- Han, Emeline, Mei Jin Tan, Melisa (...) Legido Quigley, Melisa (2020). Lessons learnt from easing COVID19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe. *The Lancet*, Elsevier, 24 Setiembre. [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(20\)32007-9/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)32007-9/fulltext)
- Maceira, Daniel, Olaviaga, Sofia. & Iñarra, Valeria (2021). La reorganización de los servicios de salud. Experiencias provinciales en la gestión sanitaria de la pandemia del COVID19 en la Argentina. *Fundar*. <https://www.fundar.org>
- Paz-Noguera, Bayron Alberto (2020). Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia COVID19 en América Latina. *Universidad y Salud*, 22(3), págs. 327 – 339. <https://doi.org/10.22267/rus.202203.205>
- Pérez, Pedro (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20 (3), págs. 423–447. <https://doi.org/10.24201/edu.v20i3.1206>

- Silberman, Martín, Yacobitti, Alejandro (...) Kochen, Silvia (2021). La región sudeste del Gran Buenos Aires frente a la pandemia: evaluación de la ampliación del sistema de salud en el marco de la COVID19. *Rev Argent Salud Publica*, Suplemento COVID19.
- Soldano, Daniela (Dir.) (2021). *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1083–2016)*. Ediciones UNL.
- Soldano, Daniela; Beretta, Diego (...) Gorrochategui, Joaquín (2021). La implementación de políticas de prevención de contagios masivos en la ciudad de Santa Fe: Dispositivos, instrumentos y relaciones intergubernamentales. Ponencia presentada en las VI Jornadas REPSA «La política subnacional en tiempos de crisis». Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL.
- Zaballa, Carlos (2020). Gobernanza en el AMBA. En Pando Diego (Comp.). *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, págs. 369–374. 1ra ed. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

**Anexo**

**Tabla 2.** Dispositivos de política nacional y provincial según núcleos de intervención por aglomerado (RMBA, Gran Córdoba y Gran Santa Fe)

Ejes/Núcleos de intervención	RMBA		GRAN CÓRDOBA		GRAN SANTA FE
	Nación	Provincia	CABA		
1. Demorar el ingreso y transmisión del virus	Medidas nacionales para la administración del ASPO y DISPO	Medidas provinciales para la administración del ASPO y DISPO. Sistema de fases según indicadores epidemiológicos.	Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/20" (Emergencia Sanitaria en CABA hasta el 15/06/2020)	Medidas provinciales para la administración del ASPO y DISPO. Particularidades: (a) Formularios de ingreso para santafesinos en el exterior; (b) 26 puestos de control flujo vehicular en fronteras interprovinciales; (c) regulaciones para funcionamiento de actividades	
2. Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad	Acciones de comunicación en ciudadanos y prevención a nivel nacional	Acciones de comunicación en ciudadanos y prevención a nivel provincial.	Acciones de comunicación del GCABA: educación sobre medidas de cuidado y reportes epidemiológicos.	Estrategia provincial de comunicación en ciudadanos y prevención. Red de Información sobre Recursos ante la pandemia (UNC) Evento CovidLab Córdoba (Min-CyT Córdoba) #HackCovid19AR Convocatoria para buscar soluciones a los múltiples problemas que ocasiona el Covid-19 (UNC)	Estrategia provincial de comunicación en ciudadanos, prevención y reportes epidemiológicos. Dispositivo de Call Center orientado a informar a la ciudadanía sobre las medidas de aislamiento y de bioseguridad
3. Disminuir la exposición de las personas al virus	Medidas nacionales para la administración del ASPO y DISPO. Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de "casos sospechosos": CUIDAR	Medidas provinciales para la administración del aislamiento social: ASPO y DISPO. Sistema de fases según indicadores epidemiológicos.	Plan Integral de Puesta en Marcha de La Ciudad (20/07/2020)	Medidas para la administración del ASPO y DISPO Régimen sancionatorio excepcional emergencia sanitaria Covid-19 Call Center para consultas Covid-19. Consulta y denuncia de casos sospechosos e incumplimiento de protocolos y normativas vigentes.	Adhesión a las medidas dictadas por el gobierno nacional de administración del ASPO y DISPO.

Ejes/Núcleos de intervención	RMBA		CABA		GRAN CÓRDOBA		GRAN SANTA FE	
	Nación		Provincia		CABA		GRAN SANTA FE	
4. Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios.	Ampliación y fortalecimiento de los laboratorios nacionales. Descentralización del diagnóstico en laboratorios provinciales y de las universidades (equipamiento, insumos, capacitación y protocolos).	Ampliación de la red de laboratorios (de 6 a 58 entre marzo y setiembre).	Fortalecimiento de la red pública de laboratorios ( de 2 a 17 laboratorios hospitalarios; y 2 extra hospitalarios	Inversión en la red de laboratorios con la ampliación de la capacidad del Laboratorio Central (dependiente del Ministerio de Salud), hasta duplicar las pruebas PCR diarias (7000 test x día). Incorporación de nuevos espacios en la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Río Cuarto, el INTA de Marcos Juárez, el subsector privado, y el CEPROCOR.	Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) provincial "Desarrollo de métodos analíticos multivariados para la determinación de principios activos en materia prima y productos semielaborados de especialidades medicinales vinculados al Covid-19 del Laboratorio de Producción Pública de Medicamentos". Proyecto entre LIF y la Facultad de Bioquímica y Ciencias biológicas UNL			
5. Desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos, y promover el auto reporte.	Dispositivo Estratégico de Testeo en Territorio de Argentina (DETeCTAr). Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de casos sospechosos: CUIDAR y la línea 120.	Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los Barrios (ATRb). Jornadas de Búsqueda Activa de Casos Sospechosos Covid-19. Programa Geriátricos de la provincia. Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de casos sospechosos: línea 14B, atención telefónica. Estrategia de seguimiento mediante los Centros de Telemedicina Covid-19.	Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETeCTAr) en villas y puestos fijos. Plan Integral de Acompañamiento de Geriátricos Centro de operaciones de emergencia (COE) seguimiento telefónico de contacto estrecho y de casos confirmados. Chatbot para el seguimiento de contactos estrechos. Unidades Febriles de Urgencia	Centros de rastreo convenio UNC-Gobierno de la provincia. Programa provincial de testeo para la detección (Res.976 Ministerio de Salud de la Provincia) Operativos Identificar	Dispositivo Call Center orientado a detectar casos sospechosos, seguimiento de casos confirmados, aislamiento de ingresos a la provincia y rastreo de contactos estrechos			
6. Organizar un "sistema de apoyo o soporte" para las personas y las familias	Programa "El Barrio Cuida al Barrio" Creación de centros de aislamiento extra hospitalarios nacionales. Voluntariado universitario para apoyar o en equipos de salud o asistencia para población en riesgo.	Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los Barrios (ATRb) y las Jornadas de Búsqueda Activa de Casos Sospechosos de Covid-19 Creación de centros de aislamiento extra hospitalarios provinciales Programa Voluntariado	Creación centros de aislamiento Programa Voluntariado (para acompañamiento a personas en situación de vulnerabilidad).	Programa Voluntariado del COE. Coordinación entre el COE, el Ministerio de Desarrollo Social y la Municipalidad de Córdoba para la provisión de alimentos, kits de limpieza y cualquier insumo esencial en cordones sanitarios.	Programa Voluntariado Provincial Centro de Aislamiento UPCN (Pcia y Municipalidad de Santa Fe).			

Ejes/Núcleos de intervención	RMBA		GRAN CÓRDOBA		GRAN SANTA FE
	Nación	Provincia	CABA		
7. Mantener las "prestaciones esenciales" en salud	<p>Recomendaciones para el primer nivel (reorg. de los servicios, identificación, manejo y traslado de casos sospechosos y uso de EPP).</p> <p>Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia</p>	<p>Protocolo para la Atención Primaria de la Salud ante la pandemia de SARS-Cov-2. (reorganización de los servicios, identificación, manejo y traslado de casos sospechosos y protocolo para el uso de EPP)</p> <p>Programa de Protección al Personal de Salud, pandemia Covid-19.</p>	<p>Protocolo del manejo de atención de pacientes sospechosos por infección por Covid -19 en el ámbito de los consultorios de Atención Primaria (AP).</p>	<p>Comité de seguridad de paciente, del equipo de salud y control de infecciones con carácter obligatorio en el ámbito de los efectores de salud con internación del sector público y privado</p> <p>Programa Provincial de Protección al Personal de Salud ante la Pandemia de Coronavirus Covid-19.</p>	<p>Reorganización de los efectores de salud del primer nivel para la atención</p>
8. Coordinar la gestión de la emergencia.	<p>Espacios de coordinación con gobernadores y ministros (COFESA).</p> <p>Comité Asesor de Expertos del Presidente.</p> <p>AMBA: intermitente articulación a nivel ejecutivo (máxima autoridad, jefes de gabinete y ministros de salud)</p>	<p>Mesas de coordinación: Comité Operativos de Emergencia (COE)</p> <p>Comité de Expertos y Expertas del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires</p>		<p>Centro de Operaciones de Emergencia (COE) para planificación, organización, dirección, coordinación y control de acciones referidas la pandemia por Covid-19.</p> <p>Comité asesor científico para el abordaje de la pandemia Covid-19 en la provincia</p> <p>Comité de bioética y derechos humanos para el abordaje del Covid-19.</p>	<p>Comité de Emergencia Provincial.</p> <p>Comité de Expertos Provincial</p>

Fuente: Elaborado en el marco del Proyecto PISAC-COVID- 19-00021

**Tabla 3.** Instrumentos de política movilizadas por nivel de gobierno según núcleos de intervención por aglomerado (RMBA, Gran Córdoba y Gran Santa Fe)

Ejes/Núcleos de intervención	RMBA			GRAN CÓRDOBA		GRAN SANTA FE
	Nación	Provincia	CABA			
<p>1. Demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud.</p> <p>2. Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad.</p>	Medidas de control y aislamiento para movilidad entre jurisdicciones (no incluye turismo). Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental Normas para el cumplimiento de medidas de prevención. Restricciones en el desarrollo de actividades. Inversión en infraestructura.	Medidas de control y aislamiento para movilidad entre jurisdicciones. Normas para el cumplimiento de las medidas de prevención Restricciones en el desarrollo de actividades.	Medidas de control y aislamiento para movilidad entre jurisdicciones. Normas para el cumplimiento de las medidas de prevención. Restricciones en el desarrollo de actividades	Controles sanitarios de acceso a las localidades o ciudades. Cordones sanitarios con medidas de restricción a la movilidad de personas y transportes. Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental Multas y/o sanciones. Normas para el cumplimiento de las medidas de prevención. Restricciones en el desarrollo de actividades. Restricciones a la circulación nocturna y/o fines de semana.	Controles sanitarios de acceso a las localidades o ciudades. Medidas de control y aislamiento movilidad entre jurisdicciones. Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental Multas y/o sanciones. Normas para el cumplimiento de las medidas de prevención. Restricciones en el desarrollo de actividades. Restricciones a la circulación nocturna y/o fines de semana.	Controles sanitarios de acceso a las localidades o ciudades. Medidas de control y aislamiento movilidad entre jurisdicciones. Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental Multas y/o sanciones. Normas para el cumplimiento de las medidas de prevención. Restricciones en el desarrollo de actividades. Restricciones a la circulación nocturna y/o fines de semana.
	Acciones de comunicación para informar sobre COVID-19 (transmisión, síntomas y variantes, hábitos preventivos) Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO Difusión sistemática y regular de información epidemiológica.	Acciones de comunicación para informar sobre COVID-19 Acciones de comunicación que buscan instaurar principios y valores éticos frente a los ciudadanos en la ciudadanía (con foco en la idea de solidaridad, cuidado colectivo, salida colectiva). Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camas.	Acciones de comunicación para informar sobre COVID-19 Acciones de comunicación que buscan instaurar principios y valores éticos frente a los ciudadanos en la ciudadanía (con foco en la idea de solidaridad, respeto a las libertades individuales, cuidado colectivo). Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camas.	Acciones de comunicación para informar sobre COVID-19 Acciones de comunicación que buscan instaurar principios y valores éticos frente a los ciudadanos en la ciudadanía (con foco en la idea de solidaridad, cuidado colectivo, perspectiva de futuro) Banco de recursos de comunicación Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO Difusión sistemática y regular de información epidemiológica.	Acciones de comunicación para informar sobre COVID-19. Acciones de comunicación que apelan a persuadir a la población en relación a valores intangibles (como la solidaridad, el cuidado colectivo, ciudadanía, idea de salida colectiva, perspectiva de futuro) Banco de recursos de comunicación Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO Difusión sistemática y regular de información epidemiológica.	Acciones de comunicación para informar sobre COVID-19. Acciones de comunicación que apelan a persuadir a la población en relación a valores intangibles (como la solidaridad, el cuidado colectivo, ciudadanía, idea de salida colectiva, perspectiva de futuro) Banco de recursos de comunicación Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO Difusión sistemática y regular de información epidemiológica.

Ejes/Núcleos de intervención	RMBA		CABA		GRAN CÓRDOBA	GRAN SANTA FE
	Nación		Provincia			
3. Disminuir la exposición de las personas al virus	Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental. Permisos p/circular (actividades esenciales). Normas para cumplimiento de medidas de prevención Restricciones en el desarrollo de actividades (recreativas, deportivas, servicios, comerciales, gastronomía) Suspensión de clases presenciales. Restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana. Uso de la fuerza pública	Normas para el cumplimiento de medidas de prevención Restricciones en el desarrollo de actividades Suspensión de clases presenciales (hasta 2021) Protocolos para la apertura por etapas de actividades con distanciamiento, según indicadores epidemiológicos (segmentada) Restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana. Uso de la fuerza pública	Normas para el cumplimiento de medidas de prevención Restricciones en el desarrollo de actividades Suspensión de clases presenciales (hasta octubre 2020) Protocolos para la apertura por etapas de actividades con distanciamiento, según indicadores epidemiológicos (Plan integral de apertura en julio 2020) Restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana.	Controles sanitarios de acceso a las localidades y con restricción de movilidad Líneas para denuncias del incumplimiento de medidas de prevención Multas y/o sanciones. Normas para el cumplimiento de las medidas de prevención. Protocolos para la reorganización de los espacios de atención. Permisos p/circular. Restricciones en el desarrollo de actividades Restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana. Suspensión de clases presenciales Uso de la fuerza pública	Normas para el cumplimiento de medidas de prevención Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center) Restricciones en el desarrollo de actividades. Permisos p/circular. Suspensión de clases presenciales Protocolos para la apertura por etapas de actividades con distanciamiento, según indicadores epidemiológicos Uso de la fuerza pública	Normas para el cumplimiento de medidas de prevención Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center) Restricciones en el desarrollo de actividades. Permisos p/circular. Suspensión de clases presenciales Protocolos para la apertura por etapas de actividades con distanciamiento, según indicadores epidemiológicos Uso de la fuerza pública
4. Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios.	Inversión en infraestructura. Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios. Transferencias financieras para el funcionamiento de los laboratorios. Entrega de equipamiento para laboratorios para realización de test. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios. Protocolos de bioseguridad, para la determinación diagnóstica y para la notificación.	Inversión en infraestructura. Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios	Inversión en infraestructura Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios	Inversión en infraestructura. Capacitación a equipo de salud para detección y rastreo Convenios de cooperación institucional Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios Entrega de equipamiento para laboratorios para realización de tests. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios. Transferencias financieras para el funcionamiento de los laboratorios.	Inversión en infraestructura. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios Transferencias financieras para el funcionamiento de los laboratorios. Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios	Inversión en infraestructura. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios Transferencias financieras para el funcionamiento de los laboratorios. Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios



Ejes/Núcleos de intervención	RMBA			GRAN SANTA FE	
	Nación	Provincia	CABA	GRAN CÓRDOBA	
6. Desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos, y promover el auto reporte.	Aplicaciones para diagnóstico, auto reporte y notificación de casos sospechosos. Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center). Focalización en "barrios populares". Operativos en territorio para detección temprana de casos. Realización de hisopados en puestos móviles por derivación. Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs	Operativos en territorio para detección temprana de casos. Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs. Focalización en barrios populares. Realización de hisopado en domicilio. Pesquisa activa de síntomas COVID-19 en forma periódica. Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center). Convenios de cooperación interinstitucional. Rastreo y seguimiento de contactos estrechos o confirmados (teléfono o WhatsApp).	Aplicaciones para diagnóstico, auto reporte y notificación de casos sospechosos. Operativos en territorio para detección temprana de casos. Focalización en barrios populares Realización de hisopados en puestos móviles por derivación. Instalación de puestos fijos para hisopados a demanda según protocolo Pesquisa activa de síntomas COVID-19 en forma periódica Seguimiento telefónico de casos confirmados. Rastreo y seguimiento de contactos estrechos o confirmados (teléfono o WhatsApp).	Operativos en territorio para detección temprana de casos Establecimiento de postas sanitarias permanentes en territorio Focalización en barrios populares. Instalación de puestos fijos para hisopados a demanda según protocolo Realización de hisopados en puestos móviles por derivación. Realización de test serológicos a contactos estrechos. Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center) Rastreo y seguimiento de contactos estrechos o confirmados (teléfono o WhatsApp). Realización de hisopado en domicilio según definición de caso sospechoso. Seguimiento telefónico de casos confirmados. Rastreo y seguimiento de contactos estrechos (teléfono o WhatsApp). Establecimiento de postas sanitarias en el territorio	Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center). Aplicaciones para diagnóstico, auto reporte y notificación de casos sospechosos. Focalización en barrios populares. Instalación de puestos fijos para hisopados a demanda según protocolo Realización de hisopado en domicilio según definición de caso sospechoso. Seguimiento telefónico de casos confirmados. Rastreo y seguimiento de contactos estrechos (teléfono o WhatsApp). Establecimiento de postas sanitarias en el territorio
6. Organizar un "sistema de apoyo o soporte" para las personas y las familias	Apoyo o soporte (teléfono y/o en territorio) a personas en situación de riesgo (alimentos, medicamentos para pacientes crónicos, etc.) Focalización en "barrios populares". Padrón de población de riesgo. Convenios de cooperación interinstitucional. Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs.	Convenios de cooperación interinstitucional. Incentivo monetario a personas que realicen aislamiento fuera del domicilio. Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs. Asistencia social directa a personas que deben realizar aislamiento en su hogar.	Apoyo o soporte (teléfono y/o en territorio) a personas en situación de riesgo (alimentos, medicamentos para pacientes crónicos, etc.) Inversión en infraestructura. Convocatoria a vecinos como voluntarios.	Apoyo o soporte (teléfono y/o en territorio) a personas en situación de riesgo (alimentos, medicamentos para pacientes crónicos, etc.) Asistencia social directa a personas que deben realizar aislamiento en su hogar. Convenios de cooperación interinstitucional Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs Focalización en barrios populares.	Apoyo o soporte (teléfono y/o en territorio) a personas en situación de riesgo (alimentos, medicamentos para pacientes crónicos, etc.) Asistencia social directa a personas que deben realizar el aislamiento en su hogar. Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs. Instalación de centros de aislamiento

Ejes/Núcleos de intervención	RMBA			GRAN SANTA FE	
	Nación	Provincia	CABA	GRAN CÓRDOBA	
7. Mantener las "pres-taciones esenciales" en salud	Banco de recursos de comunicación. Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras. Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID 19.	Banco de recursos de comunicación. Capacitación en diagnóstico y manejo de casos a equipos de salud Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID 19.	Capacitación específica a equipo de salud para detección y rastreo Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID 19.	Banco de recursos de comunicación. Capacitación en diagnóstico y manejo de casos a equipos de salud Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras Incorporación de personal para tareas de detección, rastreo y seguimiento Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID 19.	Incentivos monetarios de emergencia a trabajadores de salud. Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras. Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID 19. Protocolos para la reorganización de los espacios y de atención. Capacitación en diagnóstico y manejo de casos a equipos de salud
8. Coordinar la gestión de la emergencia.	Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camaras de terapia.	Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental. Convenios de cooperación interinstitucional. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camaras de terapia.	Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental. Convenios de cooperación interinstitucional Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camaras de terapia (en redes sociales y portales	Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental. Convenios de cooperación interinstitucional. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camaras de terapia.	Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental. Convenios de cooperación interinstitucional. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camaras de terapia.

Fuente: Elaborado en el marco del Proyecto PISAC-COVID- 19-00021

## Capítulo 4.

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

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

### **Introducción**

Cuando el 19 de marzo de 2020 el país se paralizó como consecuencia de las medidas de aislamiento más impactantes de su historia reciente, la sociedad argentina venía sufriendo un deterioro creciente en sus condiciones de vida, derivado del aumento sostenido de la pobreza y de la informalización del mercado laboral.<sup>1</sup> Frente al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y a los primeros efectos de la pandemia, el sistema de protección social expuso tanto sus conocidas debilidades —ahora acentuadas por la coyuntura— como cierta «capacidad de reacción» frente a la magnitud del evento. Al tiempo que las intervenciones estatales para proteger a los trabajadores formales dieron sus primeros resultados sosteniendo ingresos y seguros, el conjunto de programas asistenciales destinados a la población vulnerable cobró un protagonismo tanto retórico como material, contrarrestando su caída masiva en la indigencia.

En 2020, a poco de asumir el gobierno de Alberto Fernández, la Asignación Universal por Hijo cumplió diez años de implementación. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) se aprestaba a iniciar una intervención multiagencial, integral y coordinada entre los distintos niveles del Estado frente al problema alimentario: el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH) que incluiría un importante operativo de lanzamiento con la entrega de tarjetas

---

1 Para una lectura general del mercado de trabajo en Argentina, con énfasis en el desenganche entre el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo, la pérdida de calidad de los empleos, la caída de los salarios reales y de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso ver Benza y Kessler, 2021; Giosa Zuazua y Brown, 2021; Pla, Poy y Salvia, 2022.

plásticas en todo el territorio nacional. La institucionalidad de la política social se transformaba con el renovado protagonismo del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) frente al MDSN y a la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), hasta entonces responsables directos en la gestión de dispositivos e instrumentos claves como los padrones de inscripción y las transferencias directas. Por esos días, una nueva retórica pugnaba por desasistencializar la política social del Estado nacional en la que el trabajo ocupaba el centro de la escena de la integración social junto con universalización de las coberturas de la protección social entre sectores contributivos y nocontributivos.

La coyuntura pandémica cambió radicalmente la situación dando inicio a un derrotero de medidas de factura y calidades diversas en el que quedaron en evidencia tanto las deficiencias estructurales e históricas de coordinación y articulación horizontal y vertical entre agencias del Estado, como la construcción en tiempo *record* de instrumentos e información clave para asignar recursos.

En ese contexto, en el nivel subnacional —que será analizado en el capítulo 5 de este libro— se activaron tramas territoriales de políticas, exhibiendo, en general, un panorama de alta descoordinación y superposición de intervenciones y —al decir de Zurbriggen (2008)— una pugna intensa por el control de los recursos materiales o inmateriales de la asistencia.

Este capítulo se ocupa, en primer lugar, de analizar las acciones orientadas a aliviar la merma de ingresos monetarios en los hogares vulnerables como consecuencia del ASPO a través del aumento en el monto y/o la implementación de transferencias monetarias no condicionadas y condicionadas de base individual y familiar con presupuesto nacional. En este punto, se caracterizan dos programas: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa Potenciar Trabajo (PT). En segundo lugar, se hace lo propio con los dispositivos nacionales tendientes a sostener la alimentación familiar, delineando los principales rasgos de la Tarjeta Alimentar (TA) y de las prestaciones para comedores escolares, comunitarios y merenderos. En tercer término, se reconstruyen las políticas de corte alimentario asistencial que impulsan procesos de Economía Social Solidaria y Popular (ESSYP) a través de la promoción de la producción (Programa ProHuerta) y de los espacios de comercialización (Programa Mercados de Cercanía y Plan Federal de Ferias).

Finalmente, se recopilan las características más importantes de los dispositivos nacionales analizados poniendo de relieve el modo en que operaron en el contexto de pandemia, procurando detectar si lograron algún tipo de innovación, o si se mantuvieron en el repertorio preestablecido de la intervención asistencial y compensatoria. Esta panorámica descriptiva de las políticas nacio-

nales servirá para encuadrar el ejercicio analítico con intención comparativa aplicado a las políticas subnacionales que se realiza en el capítulo 5 de este libro.

## **El sistema de protección social argentino frente a la crisis. Respuestas en claroscuro**

Argentina cuenta con mecanismos de protección social diferenciados según la naturaleza y formalidad del empleo. Por un lado, se encuentran las regulaciones que amparan a los trabajadores formales e independientes y por el otro, las prestaciones que procuran sostener la vida en la informalidad, precariedad e inactividad.

Los trabajadores formales alcanzados por la Ley de Contrato de Trabajo 20744 de 1976 (y sus modificatorias) integran un esquema de diversos regímenes estatutarios (entre ellos se puede encontrar al del trabajo agrario dispuesto por Ley 26727/2011 y al de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, dispuesto por Ley 26844/2013). Este esquema cubre el caso típico de ciudadanos que gozan de prestaciones del Sistema de Seguridad Social (previsión, asignaciones familiares, por desempleo y riesgos del trabajo), formando parte del Sistema Único de Seguridad Social, creado en 1991 y de los subsistemas de salud (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJYP) —conocido también como Programa de Atención Médica Integral (PAMI)— y obras sociales nacionales comprendidos en el Sistema Nacional de Seguro de Salud creado en 1988. De este gran grupo, también es importante destacar a quienes protege el Régimen General de Autónomos encuadrado en la Ley 24241/1993. Según éste, «autónomo» es quien desarrolla actividades lucrativas derivadas del trabajo auto-generado y profesional. Asimismo, desde 1998 rige el Régimen Simplificado para Pequeños y Medianos Contribuyentes (Ley 24977), comúnmente denominado «Monotributo», que establece un régimen impositivo integrado y simplificado. También existe el Régimen de Inclusión Social y Promoción del Trabajo Independiente, el cual establece el pago de una «cuota de inclusión social» y el Monotributo Social vigente desde 2004, que incorpora a las personas inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, consideradas en condiciones de vulnerabilidad social y/o desempleo.

El otro universo alcanzado por la protección estatal tiene un carácter no contributivo y asistencial, fruto de la ampliación de la cobertura previsional vía las moratorias de 2005 y 2014, la pensión Universal para el Adulto Mayor

(2017) y, hacia el 2009, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, comúnmente denominada AUH.

En 2016, fueron incorporados a la AUH los monotributistas de las categorías más bajas sin realizar contribuciones adicionales. A fines de 2020, se eliminó el tope de 5 hijos para el componente no contributivo y se redujo a 2 años el requisito de residencia legal en el país para el cobro de la AUH. En 2021, en oportunidad de la sanción de la Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia (Ley 27611), se establecieron modificaciones en algunos beneficios del sistema contributivo y se incorporaron al sistema no contributivo las asignaciones por nacimiento y adopción, equiparando los derechos de estos grupos a los algunos grupos de asalariados formales; finalmente, se agregó una asignación por cuidado integral, especialmente destinada a este subcomponente (Beccaria y Costa, 2022:109–110).

Numerosos estudios dan cuenta de las desigualdades que reproduce el sistema de protección social en Argentina (Arcidiácono *et al*, 2014; Beccaria, Costa y Rottenschweiler, 2020; Curcio, 2011, Gamallo y Pautassi, 2016). Por ejemplo, en la percepción de la AUH hay tres diferencias respecto a las asignaciones de los asalariados formales, a saber: el cobro está condicionado al cumplimiento de conductas maternas consideradas positivas para el desarrollo de las infancias en materia de educación y salud; la transferencia está desdoblada, es decir, se cobra el 80 % por mes, quedando el 20 % restante en reserva hasta que se acredite el cumplimiento de las condicionalidades y, finalmente, el monto es más bajo que los ingresos que perciben los primeros deciles de asignaciones familiares. A diferencia de un trabajador formal cuya asignación depende de la relación entre los ingresos del grupo familiar y el tope de ingresos vigente, para el grupo familiar que percibe la AUH el monto se define por su zona de residencia y el rango de menores ingresos del subcomponente contributivo.

Estas brechas de bienestar (Gamallo y Pautassi, 2016) que producen la actuación de los esquemas diferenciados de seguridad social en el estatus de ciudadanía de la población argentina exceden ampliamente los límites de este trabajo. No obstante, para analizar los dispositivos que se implementaron durante la pandemia —especialmente a escala nacional— es importante tenerlas en cuenta.

A continuación se describe una de las intervenciones de gran cobertura pero de bajo monto y corto plazo que se implementaron en esta coyuntura: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El mismo funcionó al mismo tiempo que las medidas de protección a los asalariados formales, a saber: la prohibición de despido y la asistencia a empresas para el sostenimiento de los salarios —Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción—.

Luego, se reconstruye a grandes rasgos otro programa, PT, que si bien ya venía en ejecución, cobra una centralidad inusitada tanto para los hogares como en su calidad de «remuneración» informal para quienes realizaron trabajos de cuidado en organizaciones sociales e instituciones de los barrios y sostuvieron, de hecho, buena parte de la reproducción de la vida (Fournier, 2017; Fournier y Cascardo, 2022, Zibecchi, 2014).

## El Ingreso Familiar de Emergencia

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue una medida excepcional creada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 310/20 cuyo objetivo fue proteger a las familias ante la pérdida y/o disminución de sus ingresos por la situación de emergencia sanitaria. Se trató de la prestación económica de mayor cantidad de beneficiarios de la historia argentina llegando a casi 9 millones de trabajadores de entre 18 y 65 años, de la economía informal, monotributistas sociales y de las categorías A o B y a trabajadores de casas particulares y personas que se encontraban desempleadas.<sup>2</sup>

Consistió en tres bonos de \$ 10 000 (es decir, al 59 % del salario mínimo vital y móvil del período, que correspondía a \$ 16 875), de carácter no contributivos y temporales, liquidados a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se efectuó en tres pagos, entre los meses de abril y octubre de 2020, representando, en total, el 1 % del PIB aproximadamente. El IFE fue compatible con la percepción de transferencias monetarias y planes sociales (como AUH, AUE, asignaciones de monotributistas y PROGRESAR)<sup>3</sup> de todos los integrantes del hogar e incompatible con la experiencia laboral formal, con excepción de las trabajadoras domésticas registradas que pudieron percibirlo.

En cuanto a su población beneficiaria, un 56 % fueron mujeres. El 61 % de sus beneficiarios tenía 34 años o menos. Asimismo, un 90 % eran trabajadores informales y desocupados que no percibían el seguro de desempleo, un 8 % eran monotributistas sociales o de las categorías más bajas y un 2 % trabajadoras de casas particulares. Una de las características más relevantes de la implementación del IFE fue el mecanismo de inscripción, y especialmente,

---

2 Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Jul-20. <https://www.anses.gov.ar/observatorio/boletin-ife-2020>

3 La Beca PROGRESAR durante el 2020 intentaba garantizar «condiciones igualitarias de acceso a la educación, la permanencia y el egreso» en los estudios primarios, secundarios, terciarios y universitarios de población vulnerable. Los montos mensuales iban desde \$ 2550 a \$ 6900. <https://becasprogresar.educacion.gob.ar/boletinformativo/index.html>

el modo en que se utilizó el padrón de la AUH, AUE y PROGRESAR como instrumentos de incorporación automática. En efecto, un 31 % de los destinatarios no tuvieron que realizar trámites o inscripciones adicionales, percibiendo el cobro en la misma cuenta habitual. Este señalamiento cobra importancia cuando se lo compara con el mecanismo de implementación de la Tarjeta Alimentar (TA) —a la que se hará referencia más adelante— ya que en el caso de la TA, aun teniendo a la misma población focalizada, se optó —al menos inicialmente— por la emisión de tarjetas plásticas *ad hoc* con operativos de entrega programados en todo el país. Después de iniciado el ASPO y, por problemas de logística, la ahora denominada «Prestación Alimentar» pasó a ser depositada también directamente en las cuentas de AUH y AUE.

Respecto a la distribución de las prestaciones del IFE a nivel provincial, las jurisdicciones con mayor población concentraron el mayor número de personas que beneficiarias en términos absolutos. Buenos Aires (36 %), Córdoba (8 %) y Santa Fe (8 %) concentran más de la mitad de las personas beneficiarias del total del país (52 %). Sin embargo, cabe destacar los casos de Tucumán y Salta que, con poblaciones más bajas que Mendoza, se encuentran entre las provincias con más beneficiarios. En Entre Ríos, al IFE lo recibió el 20 % de la población y el 32 % de la población económicamente activa, entre 18 y 65 años.

Un indicador a considerar es la «cobertura horizontal» que representó el IFE. Es decir, la relación que existe entre la cantidad de titulares de las prestaciones y la población que tiene entre 18 y 65 años. A nivel nacional, la cobertura horizontal del IFE representó un 32 %. Sin embargo, estos niveles de cobertura se manifiestan de manera heterogénea entre las diversas provincias, destacándose la situación de Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Corrientes y Salta con una cobertura de más del 40 % de la población de ese tramo etario. En el mes de noviembre del mismo año se anunció su discontinuidad del IFE (Beccaria y Costa 2022:117).

## El programa Potenciar Trabajo

El programa Potenciar Trabajo (PT) es heredero de una larga tradición de programas asistenciales de empleo —llamados también de tipo *workfare*— que se inician en Argentina hacia 1995, con los primeros Programas Intensivos de Trabajo y con el plan TRABAJAR que alcanzó hacia 1997 a 330 mil beneficiarios.<sup>4</sup>

---

4 Siguió el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JHD) que alcanzó a 2 millones y medio de beneficiarios en 2002. En el comienzo de la gestión de Néstor Kirchner se desarticula el JHD dando lugar a tres líneas de intervención: el Programa Manos a la



A fines de 2019, a poco de asumir Alberto Fernández, de la unificación de «Hacemos Futuro», «Salario Social Complementario» y el programa «Proyectos Productivos Comunitarios» se da forma al PT, cuyos objetivos declarados son «contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, como también a la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias» y «la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejorar sus ingresos con vistas a la autonomía económica» (Resolución 2020-121-APN-MDS).

En enero de 2020, el PT contaba con 556 000 titulares y, hacia junio de 2021, había casi duplicado su cobertura, superando el millón de titulares<sup>5</sup> y representando el 40 % del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social.<sup>6</sup>

El PT moviliza la transferencia monetaria como instrumento genérico, sin embargo, presenta una gran complejidad y densidad por los distintos tipos de mediaciones presentes en el proceso de inscripción, en la adjudicación y en la instancia de la contraprestación que exige. En efecto, la dinámica de ejecución de este programa involucró de distintos modos la activa intervención de actores políticos, referentes de organizaciones barriales y movimientos sociales, lo cual supuso la puesta en juego —a la par de los requisitos formales de acceso— de un conjunto de criterios específicos, propios de los arreglos y negociaciones al interior de las organizaciones sociales, la política colectiva y la militancia social, donde reinan acuerdos tácitos relativos al merecimiento y/o la prioridad.

El denso entretejido entre actores territoriales de la política, un repertorio de prácticas de asistencia preexistente —afirmado sobre vínculos previos con la población «beneficiaria» y un conocimiento pormenorizado de ésta—, hicieron

---

Obra y el Programa Inserción Social con Trabajo, línea Argentina Trabaja (2003–2009) con una ampliación en 2013 denominada Ellas Hacen, destinada a mujeres con hijos en situación de alta vulnerabilidad social o víctimas de violencia de género, todos ellos pivotando en la idea del trabajo cooperativo. También hubo una línea de capacitación laboral y terminalidad educativa para las personas desocupadas consideradas «empleables» con el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo —ejecutados desde la cartera del Ministerio de Trabajo a partir de 2005 y 2009, respectivamente. Entre 2015 y 2019, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, el Argentina Trabaja–Ellas Hacen se transforma en «Hacemos Futuro» y pierde su componente de trabajo colaborativo (Brown, 2020).

5 <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/>

6 Cabe señalar que desde el Ministerio de Trabajo se continuaron implementando varios programas previos desde el componente asistencial: el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, etc.

que las redes y los entramados locales de las políticas se tornasen en engranajes claves y canales efectivos para que los recursos provistos por las agencias gubernamentales llegaran a los sectores más vulnerables en el período bajo estudio.

Todo ello se presenta como indicativo de la estrecha imbricación del ámbito de las políticas públicas con el de las organizaciones sociales y partidarias, y evidencia la complejidad de su proceso de implementación. Tal proceso, como sugirieron Zurbriggen y Milanesi (2008), resulta de interacciones complejas entre diferentes actores, en este caso, de agentes gubernamentales y no gubernamentales que tensionan y desdibujan los límites entre Estado y sociedad. La altísima porosidad del PT a los entramados de actores territoriales también permite advertir un tipo de dinámica de enclave que tiene lugar con estas transferencias entre el Estado nacional y los movimientos sociales en los territorios, en la que se «esquiva» la articulación y coordinación con los gobiernos provinciales y municipales y su malla institucional.

Otro aspecto definitorio de la forma de implementación del PT remite al modo en que se instrumenta. Se trata de prestaciones económicas de carácter individual denominadas Salario Social Complementario (ssc). Mediante el otorgamiento de subsidios y créditos ministeriales no reembolsables, destinados a Unidades de Gestión (UG) se promueven proyectos socioproductivos, sociolaborales y sociocomunitarios, por lo que las contraprestaciones se relacionan a la participación en estos ámbitos o a través de la terminalidad educativa. El monto de la transferencia monetaria directa en 2020 correspondía a la mitad de un salario mínimo, vital y móvil.

Según cifras que circularon públicamente en junio de 2020, 60 000 personas en todo el país realizaban tareas en espacios socio comunitarios.<sup>7</sup> Este número permite ponderar la centralidad que tuvo el PT para sostener la actividad de estos espacios, entre los que se destacaron comedores y merenderos, al promover una especie de «remuneración» encubierta de las labores de cuidado. Durante el ASPO, distintas organizaciones y movimientos sociales reclamaron el reconocimiento de esas tareas en calidad de «trabajo esencial». Estas reivindicaciones alcanzaron estado público y se materializaron en el proyecto de ley presentado en junio de 2020, que llevaba por nombre Ley Ramona.<sup>8</sup> Gracias

---

7 En los registros que se manejan desde algunas organizaciones sociales —entre ellas, Barrios de Pie, la Corriente Combativa y Clasista, el MTE, el Frente popular Darío Santillán, el FOL, el MTE Aníbal Verón, Seamos libres, La Dignidad y Movimiento Evita— se plantea que existen alrededor de 8000 comedores en todo el país, y que cada uno de éstos requiere el trabajo de alrededor de 10 personas.

8 Expte. 2379-D-2020, proyecto de ley que impulsaba el pago de una asignación de reconocimiento no remunerativa para trabajadoras y trabajadores de merenderos y comedores

a este proyecto se «reconoció» estatalmente a las tareas de cuidado y a la prestación de servicios en espacios socio comunitarios con un pago de un bono de \$ 5000 en calidad de complemento del PT.

En el sentido de lo antes planteado, el primer informe del Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (ReNaTEP), publicado en mayo de 2021,<sup>9</sup> menciona que, entre los meses de julio de 2020 y febrero de 2021, se inscribieron 2 093 850 personas en el país, 57 % mujeres y 43 % hombres, de las cuales 552 739 se enmarcaron en la rama productiva de Servicios Socio Comunitarios (representando el 28,6 % del total de las personas inscriptas) y el resto como beneficiarios generales, es decir, sin vinculación explícita a una institución de cuidado. La posibilidad de ingreso al registro siguió abierta y el número se amplió significativamente. Para abril de 2022, el ReNaTEP contaba con 3 225 268 inscriptos/as (57,8 % mujeres y 42,2 % varones). En este período, el 64,7 % de las inscripciones corresponde a la rama Servicios Socio Comunitarios.

Tal registro habla de un crecimiento exponencial de las políticas para el sector de la denominada economía popular. Si a eso se le suma el hecho ya mencionado de que la percepción del PT funcionó como una suerte de «salario» estatal que remuneró el trabajo de la protección social en los sectores más vulnerables, lo que queda expuesto son los atributos ambiguos del dispositivo y especialmente el carácter «político» del instrumento de la transferencia monetaria. La vida del PT en tiempos de COVID19, en efecto, puede ser contada en los términos de una articulación variable y transitoria entre conflicto y negociación, entre demandas sociales y formulación de respuestas, lo que da como resultado la formación de una estatalidad situada, territorializada y «entramada» con las organizaciones sociales en la producción conjunta de políticas (Grimberg, 1997; Manzano, 2009; Rofman, 2016).

---

comunitarios durante la emergencia sanitaria por COVID-19. El pago de esta asignación toma como antecedente y base el pago del Salario Social Complementario.

9 ReNaTEP, primer informe de implementación, mayo 2021, Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renatep.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf)

## Las políticas nacionales de asistencia alimentaria

Este apartado se ocupa de analizar dos políticas nacionales que se destacan por su importancia tanto presupuestaria como retórica: la tarjeta Alimentar (TA) y el Programa de Comedores escolares, comunitarios y merenderos. Los dos dispositivos forman parte del componente A del Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), creado por Res. 8/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El objetivo general de este plan es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población argentina, apoyándose en el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 25724) y otros instrumentos de política alimentaria previos. Este Plan fue dictado en el marco de una declaración de emergencia alimentaria nacional dispuesta en 2002 (Decreto del PEN 108/02). Esa emergencia alimentaria se fue prorrogando a lo largo de los años, siendo la Ley 27519/19 el último hito de extensión al declarar la emergencia alimentaria hasta el 31 de diciembre de 2022.

### La tarjeta alimentar

La TA fue el principal dispositivo de política alimentaria implementado a poco de iniciarse el ciclo de gobierno en 2019. Ésta integra el repertorio del PACH y está dirigida a asistir a los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social, básicamente, a las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza, universo que, para principios de 2020 (antes de la emergencia sanitaria por COVID 19) se estimaba en 14,2 millones de personas.

Inicialmente, la TA consistió en una tarjeta de débito para la compra de alimentos. Los primeros lineamientos operativos dispuestos para el PACH (Res. 655/2021) la definieron como un medio de pago para la adquisición exclusiva de productos alimenticios de primera necesidad, quedando expresamente prohibida su aplicación para la adquisición de productos tales como bebidas alcohólicas y azucaradas y cigarrillos, entre otros. La tarjeta no permitía la extracción de dinero en efectivo, prohibición que más tarde se eliminó.<sup>10</sup> Durante el ASPO se discontinuó la entrega de tarjetas para asignar los montos directamente a

---

10 La resolución 1549 de octubre de 2021 modifica los Lineamientos Operativos, cambiando la denominación del componente A del PACH (SEGURIDAD ALIMENTARIA — TARJETA ALIMENTAR) por «COMPONENTES. A. SEGURIDAD ALIMENTARIA. 1. Prestación Alimentar», y permitiendo la disponibilidad física y electrónica de fondos para fomentar indirectamente el consumo en comercios de cercanía que no tuvieran terminales, desconcentrar el sistema de compras y dinamizar las economías regionales.

cuentas bancarias AUH, lo que implicó desactivar cualquier tipo de control del destino del dinero de la ahora denominada «Prestación Alimentar». En efecto, esta modificación impidió el rastreo de las compras en alimentos (alimentos recomendados y no recomendados como los detallados en el informe Plan Argentina Contra el Hambre. Informe de Consumos y Gastos con la Tarjeta Alimentar, 2021) y su discriminación de otros gastos. La información producida en dicho informe no solamente muestra que el consumo en alimentos «no recomendables» puede alcanzar niveles preocupantes (53,4 % en diciembre 2020) sino que la falta de transparencia sobre los datos de consumo promovidos por la «Prestación Alimentar» (los datos obtenidos en el informe han sido provistos por «supermercados») podría generar otros problemas como la constitución de deudas usurarias y utilidades no previstas originalmente para una transferencia condicionada a la alimentación.

Durante el año 2020, la inversión total en TA ascendió a \$ III 754,4 millones, lo que representa el 83 % del crédito total asignado al Programa de Políticas Alimentarias. Según un informe realizado por la Consultora Knack para UNICEF y el MDSN, la tasa de indigencia en hogares con TA ascendería de 50 % a 71 %, de no mediar esta transferencia, y a 86 % en caso de excluirse el resto de las transferencias por asignaciones o programas (UNICEF *et al* 2021:16). La pandemia aumentó exponencialmente la centralidad de las prestaciones alimentarias estipuladas en el PACH, el que continuó siendo durante 2020 la principal intervención en el ámbito alimentario y de protección social básica.

A partir de enero de 2020, fueron beneficiarias de la TA las personas que recibían la AUH y AUE. Su otorgamiento fue automático a través de los padrones de la ANSES y la oficina responsable de su implementación fue la Secretaría de Inclusión Social del MDSN. El primer formato contemplaba dos categorías entre la población alcanzada. La Categoría A o Básica incluía a quienes percibían la asignación por solo una hija o hijo y recibían \$ 4000, mientras que la Categoría B o Ampliada comprendía a quienes tenían dos hijas o hijos o más, con un monto de \$ 6000. Estos montos fueron actualizados en febrero de 2021, con un aumento del 50 % en cada categoría (Res. MDSN 63/2021). En mayo de 2021 se anunciaron otras modificaciones.<sup>11</sup>

La implementación de la TA reemplazó el componente Federal y Centralizado del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que cofinancia prestaciones alimentarias de las provincias. Si se mide en términos reales, la ejecución presu-

---

11. Se amplió la cobertura a todas las personas que cobran AUH con menores hasta los 14 años. Al tiempo que se creó una nueva categoría destinada a personas con tres o más hijas o hijos y madres de siete hijas o hijos con pensiones contributivas que recibieron \$ 12 000.

puestaria acumulada al 4º trimestre de 2020 de la TA, a valores constantes del primer trimestre de 2016, registró un incremento interanual real del 1361 % con respecto a los montos acumulados de 2019 del PNSA. Mediante la firma de convenios entre cada jurisdicción y la Nación, se estableció de qué manera se iban a distribuir los fondos transferidos en función de determinadas cantidades de poblaciones a atender y un aporte promedio del Estado Nacional.

Una de las limitaciones para el análisis de sus impactos es la falta de información homogénea y sistematizada sobre los aportes nacionales del PNSA Federal per cápita para el cofinanciamiento de las prestaciones de los programas provinciales alimentarios. De acuerdo con los montos establecidos en los convenios firmados entre Nación y provincia, el tipo de financiamiento se definía según la cantidad de hogares a cubrir y el aporte de cada prestación.

Por otro lado, la modalidad centralizada del PNSA, que consistía en transferencias dinerarias directas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, alcanzaba la suma mensual de \$ 195 y era dirigida a titulares de 32 municipios de la provincia de Buenos Aires, municipio de San Luis y mediante convenio con AMIA que ejecutaba en CABA y GBA.<sup>12</sup>

La TA fue entregada en diferentes etapas en todo el país. No fue necesaria la realización de tramitación por parte de los beneficiarios ya que su implementación fue automática, cruzando bases de datos de la ANSES y de la AUH. La ANSES procedía a notificar al titular que estaba en condiciones de retirar su tarjeta por el banco que determinaba cada provincia. En algunas provincias, como en Santa Fe, y en semanas previas al ASPO, se realizaron actos de entrega de los plásticos por parte de las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social provincial. Las notificaciones para proceder al retiro de las mismas se realizaban por vía telefónica o por SMS al número registrado en la base de la ANSES.

Durante el 2º trimestre de 2020, los titulares del beneficio ascendían 1 529 699 y, a diciembre de 2020, se habían acreditado 1 567 751 tarjetas, que alcanzaban a un total de 2 040 277 personas (1 945 047 niños y niñas de 0 a 6 años, 45 710 embarazadas y 49 520 personas con discapacidad que perciben la AUH). De los 1 567 751 titulares que se alcanzaron, 1 168 482 recibieron la acreditación básica de \$ 4000 y 399 269 personas, las acreditaciones ampliadas de \$ 6000. Al cuarto trimestre de 2020, el 93,8 % de la titularidad de cobro de la TA correspondía a mujeres, de las cuales el 58,9 % tenían entre 25 y 40 años (923 mil aproximadamente) y el 26,9 %, de entre 18 y 24 años (422 mil).

---

12 [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte\\_de\\_monitoreo\\_tarjeta\\_alimentar\\_4tdeg\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte_de_monitoreo_tarjeta_alimentar_4tdeg_2020.pdf)

Asimismo, durante el año 2020 se realizaron pagos extraordinarios (en abril y en diciembre) por el equivalente al monto de las prestaciones básica y ampliada.

La TA se ejecuta en las 24 jurisdicciones del país. Al cuarto trimestre de 2020, la provincia de Buenos Aires concentra el 37 % de la cobertura (580 804 titulares); la región Centro (Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa) el 18,2 % de las/os titulares. En el ranking de provincias de distribución de la TA, Córdoba ocupa el segundo con 7,6 % de los titulares asistidos (118 973) y en tercer término la provincia de Santa Fe con 109 511 destinatarias/os, que representa un 7 %. En Salta, según información ofrecida por referentes de la ANSES, 96.410 familias cuentan con TA. En Posadas, alcanzó a 19 300 familias beneficiarias durante el primer año de pandemia. En Entre Ríos, según los datos del Ministerio de Desarrollo Social, en el año 2020 se otorgaron 58 791 tarjetas, que representan el 3,2 % del total de tarjetas entregadas en dicho año. En Mendoza, la cantidad de titulares fue 72 366 en el cuarto trimestre de 2020, lo que equivale al 4,62 % de titulares asistidos.

#### Las prestaciones para comedores escolares, comunitarios y merenderos

Las prestaciones a comedores escolares y comunitarios se proponen en continuidad con el PNSA (Ley 25724 y su decreto reglamentario 1018/03 y decreto 901/03). Consisten en transferencias de dinero o alimentos a espacios encargados de brindar servicios gratuitos de alimentación a población vulnerable gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC) y por el sistema educativo.

Las OSC receptoras de las transferencias de dinero y/o alimentos utilizan el dispositivo Abordaje Comunitario ya contemplado por el PNSA. Su fuente de financiamiento se encuentra parcialmente cubierta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Dicha actividad se encuadra dentro los lineamientos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ley 25724).

Los principales receptores de esta política fueron las OSC que brindaron asistencia alimentaria gratuita a personas en situación de vulnerabilidad social al menos 3 días a la semana, sirviendo comidas principales, desayunos, meriendas y/o copas de leche en diferentes modalidades de entrega. Fue requisito de la recepción de partidas que sea ésta tarea principal de la OSC.

Por su parte, la asignación de presupuesto para comedores escolares depende de la presentación de proyectos por parte de las provincias a la Nación. Dentro del presupuesto devengado por el MDSN durante el 2020, se destinó un 3,5 % del mismo a comedores y merenderos, es decir, unos \$ 9 212 888 277.

Se ampliaron las partidas presupuestarias para las prestaciones destinadas a Comedores Escolares, Comedores Comunitarios y Merenderos en 2 mil millones de pesos. También se organizó un sistema de viandas o módulos alimentarios. Mensualmente se apoya con asistencia técnica y financiera a 5523 organizaciones comunitarias que prestan servicios alimentarios regulares a 562 183 personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social en todo el país por medio del Programa Abordaje Comunitario (PNUD, Proyecto ARG/12/009), cuya inversión total fue de \$ 7120 millones.

El monto total de los convenios firmados con gobiernos provinciales destinados a comedores escolares asciende a \$ 7 301 361 155. Se añadieron \$ 986 960 225 durante el año como apoyo extraordinario a comedores comunitarios cuya partida aprobada era de \$ 2 819 418 847. Por otra parte, se otorgaron refuerzos extraordinarios durante diciembre para dos provincias (Buenos Aires y Tucumán) por un monto de \$ 1 151 346 060. Todas estas partidas totalizan transferencias monetarias por \$ 12 259 088 287.

En la fase de mayor aislamiento, más precisamente el 8 de julio de 2020, la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria dependiente de la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (que había sido designada unidad de Aplicación del componente A del PACH) crea el Registro Nacional de Comedores y Merenderos de la Sociedad Civil (RENACOM) (Res. 480/2020).

El objetivo declarado del RENACOM es transparentar el proceso de selección y asignación de recursos a comedores y merenderos de organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que acreditar su existencia física. El sistema contempla una inscripción voluntaria de los espacios que brindan servicios alimentarios gratuitos y un posterior control por parte del Ministerio, excluyendo los comedores escolares. Es requisito excluyente para la inscripción completar y presentar un «Formulario de Solicitud de Inscripción», disponible en una página web. De acuerdo con la normativa, se otorga una constancia de inscripción luego de realizar la verificación de la existencia del comedor o merendero. La inscripción tiene vigencia por un año, debiendo las organizaciones informar cualquier cambio en lo declarado y el Ministerio puede requerir la información que considere necesaria.

La inscripción implica la posibilidad de recibir la asignación de subsidios a partir del 1° de enero de 2021. Según información de prensa,<sup>13</sup> se habían

---

13 <https://www.infobae.com/politica/2021/03/27/el-gobierno-repartio-unos-10-mil-millones-de-pesos-en-comida-a-traves-de-organizaciones-sociales-vinculadas-al-kirchnerismo/>



inscripto 12 056 espacios en el RENACOM, 6926 comedores y 5130 merenderos, con aproximadamente 70 000 trabajadores. El RENACOM llevaba preinscritos para diciembre de 2020 a 12 187 merenderos y comedores comunitarios. Desde comienzos de 2020 se ha transferido, por ambas líneas de trabajo, un monto total de \$ 6 098 452 408.

A agosto de 2020 se habían inscripto 5048 organizaciones de todo el país. Hasta el momento, en el que no se ha hecho pública información más detallada respecto a este Registro, el análisis aquí realizado se basa en informes de gestión.<sup>14</sup> Por otro lado, más allá del RENACOM, ante la emergencia de COVID-19 se financió de modo extraordinario a organizaciones comunitarias a través de convenios. En julio de 2020, se declaran 707 desembolsos a organizaciones destinados a la compra de alimentos secos por el lapso de tres meses.<sup>15</sup>

### **Políticas nacionales de impulso a la economía social, solidaria y popular**

A partir del año 2003, en la Argentina algunas políticas sociales se orientaron a la promoción de proyectos socioproductivos buscando salir del modelo asistencial-focalizado que predominó durante la década de 1990. De esta forma, adquirieron relevancia las políticas públicas de promoción de la ESSyP,<sup>16</sup> instalándose en la agenda pública de los distintos niveles de gobierno como estrategias para responder a la cuestión social, a partir del trabajo autogestionado y asociativo.

A nivel nacional, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández (2007–2015) es posible identificar avances en la institucionalización de la ESSyP, que se cristalizaron en la creación y consolidación de distintos organismos gubernamentales, líneas de acción y legislación específica. Simultáneamente se produjo un crecimiento cuantitativo y cualitativo de estas iniciativas, que lograron mayor legitimidad social y visibilización.

A partir del arribo de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional, a partir de año 2015, se produce un cambio de rumbo socioeconómico y político que implicó una serie de transformaciones tanto en las políticas sociales de

---

14 Del informe publicado en el siguiente link se extrajeron muchos de los datos de este apartado: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_nacional\\_argentina\\_contra\\_el\\_hambre\\_estado\\_de\\_situacion\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_argentina_contra_el_hambre_estado_de_situacion_2020.pdf)

15 [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020\\_-\\_recorrido\\_de\\_un\\_anio\\_de\\_gestion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020_-_recorrido_de_un_anio_de_gestion.pdf)

16 Se elige el término por su amplitud para incorporar diversas experiencias de la histórica economía social, la economía solidaria de las últimas dos décadas y la economía popular como proceso relevante de los últimos años en Argentina. Véase Coraggio (2001, 2002, 2004), Danani (2004), Hintze (2010 y 2018).

promoción de la ESSYP así como un cambio en los sentidos dados a la intervención estatal, los estilos de gestión y formas de vinculación e interpelación de los destinatarios de las políticas (Hopp, 2018; Arcidiácono y Bermudez, 2015; Rossler, 2019).

Durante la etapa más crítica de la pandemia, cobraron centralidad las políticas de apoyo a la ESSYP, especialmente, aquellas que impulsaron espacios de comercialización alternativos a los supermercados y grandes comercios, tales como ferias y mercados barriales.<sup>17</sup> Asimismo, la coyuntura de aislamiento alentó y legitimó el aprovisionamiento de cercanía, lo que derivó en externalidades positivas para los productores medianos y pequeños de alimentos.

La Ley de Emergencia Social 27200, sancionada en 2016, constituye el principal antecedente de las políticas que se implementaron durante la pandemia. Dicha norma estableció un Salario Social Complementario cuyo principal instrumento fue una asignación monetaria para trabajadores informales y con ingresos inferiores al salario mínimo. Posteriormente, en 2019, la sanción de la Ley de Emergencia Pública (27345), prorrogó a la anterior, instituyendo el RENATEP, al cual se hizo referencia anteriormente. En la confección de este padrón tuvieron un rol protagónico las organizaciones populares al promover la inscripción de militantes y vecinos. El registro también sirvió para incorporar a monotributistas sociales y con ello apoyar la formalización de las unidades productivas en articulación con el PT.

En lo que respecta a las iniciativas que se vinculan a la comercialización de productos de la ESSYP, son dos los dispositivos implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: el programa Mercados de Cercanía y el Plan Federal de Ferias, ambos con escaso impacto subnacional, por fuera de la provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante, antes reconocen como antecedente, al histórico Programa ProHuerta, al cual se hará breve referencia en el siguiente apartado.

---

17 Como mecanismo para gestionar la subida de los precios el gobierno lanza en 2020 el programa Precios Máximos, a partir de la Resolución 100/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. El programa profundiza la estrategia de control de precios del Programa Precios Cuidados (PPC) que regía desde 2014 (por Resolución 2/2014) de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Este programa, que busca contener la inflación a través del control de los precios de bienes fundamentales, se basa en acuerdos voluntarios entre Estado y empresas proveedoras de bienes y servicios. Precios Máximos en cambio, suplanta el carácter voluntario de Precios Cuidados por el establecimiento fijo de precios por parte del Estado. Si bien el programa precios máximos es planteado en el artículo 9 como mecanismo de excepción, su vinculación con la ley de consumo y producción, así como su prórroga (Res. 254/2020) lo enmarcaría en una estrategia normativa de permanencia.

## Apoyo a la agricultura Familiar: Programa ProHuerta

El ProHuerta fue creado por Res. 239/90 del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Se trata de un programa que promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos.<sup>18</sup> Es gestionado en conjunto por el MDSN y el INTA, ya que está dirigido a familias y organizaciones de productores en situación de vulnerabilidad social. Asimismo, forma parte del componente C del PACH, relativo al apoyo a la producción y comercialización de alimentos.

En tanto el ProHuerta lleva treinta años de implementación sostenida (bajo el mismo nombre y acciones), puede ser considerado la política pública alimentaria más estable de las últimas décadas. Está conceptualmente ligado a la noción de soberanía alimentaria, por lo tanto, al segundo nivel del derecho humano a la alimentación. Sin embargo, a pesar de su importancia en términos de promoción de la autoproducción de alimentos y su atípica continuidad institucional, el programa recibe la menor asignación presupuestaria del conjunto de políticas alimentarias (comedores comunitarios, comedores escolares, tarjeta alimentar, complemento alimentario). En 2019, representaba un 0,50 % del presupuesto del total asignado al Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Este porcentaje fue del 8,00 % en 2018 y descendió al 0,62 % en 2020.<sup>19</sup>

Aún en el contexto pandémico y reinando las medidas de aislamiento que profundizaron las dificultades para el acceso a alimentos, el ProHuerta no recibió un incremento en la asignación presupuestaria, en contraste con otros instrumentos focalizados y asistenciales del PACH. El ProHuerta utilizó en 2020 un total de \$ 1 634 416 665 (presupuesto devengado, sobre un capital inicial de \$ 237 569 763) mientras que la Tarjeta Alimentar implicó \$ 220 693 907 510 (capital devengado, ante un C. inicial de \$ 27 062 040 445).<sup>20</sup> En ese mismo año, el ProHuerta ejecutó un total de \$ 365 078 570 (presupuesto devengado, sobre un C. inicial de \$ 243 588 197) mientras que las Tarjetas Alimentarias insumieron \$ 39 241 737 265 (capital devengado, ante un C. inicial de \$ 13 315 338 675).

---

18 <https://inta.gob.ar/documentos/prohuerta>

19 Datos obtenidos del Monitor presupuestario de ACIJ.

20 Datos obtenidos del Monitor presupuestario de ACIJ.

## Programa Mercados de cercanía

El programa Mercados de Cercanía se propone en continuidad al dispositivo «Mercados Solidarios», creado a partir de la resolución 739 del año 2018. El mismo se situó en la Dirección Nacional de Economía Popular, bajo la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación (Miño, 2020). Su objetivo consistió en fortalecer las experiencias de comercialización popular a partir de articulaciones con organizaciones y cooperativas de productores y comercializadores del sector para la creación de espacios dedicados a la venta.

El dispositivo entiende a estos espacios de comercialización como propios de aquellas unidades productivas que se encuentran fuera de los mercados tradicionales, que garantizan precios justos y que tienden a generar empleo, promueven el trabajo en red y se rigen por los principios de la ESSYP. Vale recalcar que la alimentación es uno de los rubros con más desarrollo dentro de estos circuitos, aunque su visibilización y reconocimiento en tanto experiencias dinamizadoras de la ESSYP es aún insuficiente. Entre las acciones que este dispositivo enuncia, se encuentran el acompañamiento a cooperativas y organizaciones para la elaboración de proyectos que puedan contar con el financiamiento del Estado, la creación de un registro de mercados de cercanía y la conformación de una red de mercados.

El programa ha sido muy importante para las organizaciones sociales que trabajan en los territorios, ya que no todas contaban con herramientas para elaborar proyectos y resolver las cuestiones burocráticas implicadas en el acceso a los beneficios.<sup>21</sup> En el derrotero de su implementación hubiese sido clave la articulación con el INAES, cuya principal tarea es el acompañamiento y asesoramiento a organizaciones sociales y populares en la conformación de cooperativas y mutuales. No obstante, este estudio no ha hallado evidencias de una vinculación sostenida entre el programa Mercados de Cercanía y dicho organismo, más allá de derivaciones de casos concretos.<sup>22</sup> Un dato a tener en cuenta es que durante el período bajo análisis, el INAES pasa de estar bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación al Ministerio

---

21 Entrevista a la coordinadora de asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (26 de noviembre de 2021).

22 Entrevista a la coordinadora de asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (26 de noviembre de 2021). Entrevista a responsable del CDR de Córdoba, Ministerio de Desarrollo Social (febrero de 2022).

de Desarrollo Productivo lo cual genera tensiones respecto de la perspectiva y el nuevo rol del organismo.

El decreto del ASPO impacta notablemente en la gestión de los Mercados de Cercanía emplazados en las distintas jurisdicciones. En algunos casos, los beneficiarios pudieron tramitar permisos de circulación en calidad de «trabajadores esenciales» y funcionar bajo la modalidad de reparto a domicilio. En otros, debieron interrumpir sus actividades o directamente cerrar.

Relacionado a Mercados de Cercanía se encuentra el viejo programa ya mencionado en el primer apartado de este capítulo: el «Manos a la Obra» que brinda subsidios a proyectos productivos o asociativos para que puedan renovar equipamientos y fortalecer sus proyectos y planes de negocio. En la provincia de Córdoba, por ejemplo, pudo concretarse una experiencia en el marco de este programa —y en articulación con Mercados de Cercanía— durante 2020 con la organización «Pueblo a Pueblo», que ya venía presentando proyectos con anterioridad. Más allá de esta experiencia concreta, no se han encontrado evidencias que den cuenta del real alcance de este programa durante la pandemia.

## El Plan Federal de Ferias

El Plan Federal de Ferias se creó en el año 2020 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Integradoras dependiente de la Secretaría de Economía Social del MDSN, en pretendida articulación con los gobiernos provinciales y municipales. Entre sus objetivos se encuentra el fortalecimiento de ferias francas e itinerantes y el mejoramiento de los espacios de comercialización de la economía social y solidaria. El programa también se propone promover circuitos cortos de comercialización entendiendo que éstos presentan una serie de ventajas respecto de los tradicionales, tales como costos más bajos derivados de la menor cantidad de eslabones y de las distancias más cortas para el traslado; asociación de nodos productivos locales y precios justos y accesibles. Según fuentes oficiales, durante el periodo 2020–2021, fueron fortalecidas más de 100 ferias, se generaron más de 1500 puestos de trabajo directo y 500 indirectos, y se entregaron alrededor de 1000 estructuras para feria, en distintos puntos del país.<sup>23</sup>

El Plan Federal de Ferias tuvo escasos resultados de implementación en el período bajo estudio. En Salta, por ejemplo, su ejecución inició recién en el

---

23 <https://www.tvpublica.com.ar/post/este-jueves-se-presentara-el-plan-federal-de-ferias-2022>

primer semestre de 2021, cuando se organizaron un conjunto de ferias en el centro de la capital provincial en articulación con el gobierno municipal, el INTA e INAES, a través del programa «Comprá en tu Barrio». En Mendoza y Córdoba no se hallaron registros de implementación en 2020. En la ciudad de Santa Fe, recién en 2021, responsables del nivel nacional realizaron reuniones tendientes a articular con el Plan Federal de Ferias, sin avanzar en acciones concretas.<sup>24</sup>

## Conclusiones

Las respuestas estatales a la pandemia amplificaron las tendencias y sesgos de la institucionalidad de la protección social y alimentaria preexistentes. En el núcleo de dicha institucionalidad es posible identificar relaciones intergubernamentales y capacidades estatales fragmentarias, débiles y, sobre todo, opacas. Este capítulo ha procurado aportar elementos para comprender cómo las políticas implementadas, enfrentando un problema de magnitud creciente e intensidad inédita, no solo no pudieron contrarrestar las brechas de protección existentes entre trabajadores formales e informales, sino que exacerbaron las yuxtaposiciones y descoordinaciones tanto verticales como horizontales y la tendencia a la debilidad de los recursos transferidos.

En este contexto se destacó el IFE, dispositivo que lanzado en tiempo record en calidad de «salvataje», mostró una movilización crítica de dos instrumentos clave: los padrones de la AUH y los operativos de inscripción, evitando la caída masiva e inmediata en la indigencia de los hogares afectados en sus ingresos por las restricciones a la movilidad. Sin embargo, el IFE también mostró su contracara como uno de los emergentes más importantes que arroja este estudio: la dificultad del Estado argentino para impulsar y consolidar a largo plazo una articulación de políticas sociales en distintos niveles, reproduciendo así un escenario de superposición de intervenciones de bajos montos, como será analizado en detalle en el capítulo 5. No solamente el IFE constó de tres bonos de \$ 10 000, sino que los mismos fueron episódicos y no se pudo planificar de antemano ni en cuántas entregas consistiría el programa, ni en qué fechas se implementarían los pagos.

Asimismo, se ha propuesto aquí que el alcance de estos dispositivos debe ponerse en relación directa con las tramas de actores, es decir, con la potencia de las tramas de agentes locales (referentes barriales, líderes comunitarios, referentes de movimientos sociales, representantes religiosos y de comunidades

---

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

indígenas). Y ello porque es sobre esa malla de relaciones en la que se encuentran efectivamente los recursos de los dispositivos con las prácticas sociales. En el caso del PT, se ha observado una suerte de lógica de enclave, donde una política nacional se instala directamente en los territorios sin mediación de los gobiernos provinciales y municipales.

En cuanto a la asistencia alimentaria en tiempos de pandemia, este trabajo argumentó que más allá de las intenciones iniciales que pretendieron levantar el umbral material y retórico de las intervenciones previas con la presentación oficial del PACH, los resultados fueron magros. En efecto, la TA devenida en Prestación Alimentar, y basándose en el padrón de la AUH tuvo la pretensión de ordenar las prestaciones alimentarias a los hogares mostrando aspiraciones de convertirse en una estrategia alimentaria integral. Sin embargo, más allá del hecho de traccionar simbólicamente la noción de soberanía alimentaria entre los objetivos del PACH, en la práctica los dispositivos de los distintos componentes del programa se aplicaron en forma desarticulada. En efecto, el financiamiento se concentró en los dispositivos del componente A (Tarjeta alimentar y comedores escolares y comunitarios) que más allá del cambio nominativo, reproducen repertorios asistenciales previos, siendo considerablemente menor la apuesta de recursos en otros componentes más ligados al discurso de la soberanía alimentaria (Componente C. Apoyo a la producción y comercialización de alimentos; Componente D. Fortalecimiento de redes comunitarias).

Así, resulta paradójico que ante la crisis del COVID19 (que, entre otras cuestiones puso de relieve la importancia de la alimentación saludable, de la producción y consumo local) las políticas alimentarias generaron como respuesta un gran aumento de los montos destinados a las conocidas prestaciones más focalizadas y asistenciales (con refuerzos de entregas de alimentos secos) desde el estado nacional.

Las dificultades para utilizar la TA en la compra de alimentos producidos y comercializados en el nivel local (dado que los puntos de venta de estos productos no suelen contar con posnet) y su concentrada utilización en las grandes cadenas de supermercado, mostró además la falta de articulación entre niveles de políticas (alimentaria y de la economía social y solidaria) lo cual disminuye la calidad de impacto del dispositivo. Si bien la posterior conversión de la Tarjeta en Prestación alimentaria facilitó la extracción de dinero (medida habilitada en parte para corregir las limitaciones de uso en los circuitos locales) esta modificación diluyó su finalidad prioritariamente alimentaria. Al impedir el control del gasto (discriminado inicialmente en alimentos recomendables y no recomendables) se sumó a una política de transferencias monetarias con condicionalidades débiles y opacas. En otras palabras, a pesar del

eslogan «Contra el Hambre» las transferencias no contribuyeron a disminuir la situación de malnutrición previa de la población objetivo.

El análisis de las políticas de apoyo a la ESSYP, por su parte, puso en evidencia la escasa articulación entre los organismos con competencias en el tema. En efecto, el INAES (MDPN) y la Secretaría de Economía Social del MDSN disputaron su rol en los espacios de mediación de los territorios incidiendo negativamente en la sostenibilidad de las iniciativas económicas autogestivas.

Finalmente, la investigación mostró la baja calidad en los instrumentos de las políticas públicas, tanto en el plano de la planificación, monitoreo y evaluación como en el nivel de la coordinación que generarían RIGS más virtuosas. Esto ha sido evidente en el caso del RENACOM y RENATEP, padrones clave para el diagnóstico y orientación de las políticas que frecuentemente desconocidos por actores comunitarios y organizaciones han sido campo fértil para el clientelismo y el uso discrecionalidad. Pero también ha sido el caso de la controversial figura de los «convenios», un instrumento flexible que habilita la transferencia de recursos en condiciones de alta opacidad.



## Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo; Pautassi, Laura y Straschnoy, Mora (2014). Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina. En *Universidad y sociedad. Los desafíos de la investigación interdisciplinaria*. Eudeba, Universidad de Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Angeles (2015, diciembre). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo–Argentina Trabaja. Artículo presentado en el 12º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Organizado por ASET, Buenos Aires.
- Beccaria, Alejandra y Costa, María Ignacia (2022). Los mecanismos permanentes y transitorios de protección social a la población activa. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.) *Protecciones y desprotecciones, IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015–2021* (págs. 87–126). UNGS.
- Beccaria, Alejandra.; Costa, María Ignacia. y, Rottenschweiler, Sergio (2020). La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia. En *Segunda Serie Especial COVID 19*. Observatorio del Conurbano, UNGS.
- Beccaria, Alejandra y Costa, María Ignacia (2020). Políticas de protección laboral y social. Los trabajadores ‘formalizados’ antes y durante la pandemia de COVID 19. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 16, N° 27, julio–diciembre. Consejo de Profesionales en Sociología.
- Benza, Gabriela y Kessler, Gabriel (2021). El retroceso. El impacto de la pandemia en América Latina. *Le monde diplomatique* 263, mayo.
- Coraggio, José Luis (2001). Economía del Trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre. Artículo presentado en Seminario Internacional sobre Economía y Espacio, CEDEPLAR.
- Coraggio, José Luis (2002). La Economía del Trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo. *Cuadernos del CEPED*, N° 7 <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/publicacionescuaderno7.htm>
- Coraggio, José Luis (2004). *De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del «alivio a la pobreza»*. Espacio Editorial.
- Coraggio, José Luis. (2005). ¿Es posible otra economía sin (otra) política? *VI Jornadas de Sociología de la UBA*.
- Curcio, Javier (2011). Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del 90 y de la primera década del siglo XXI. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.). *Protecciones y Desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990–2010* (págs. 33–60) Ediciones UNGS.
- Danani, Claudia (2004). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Altamira.
- Fournier, Marina (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de «abajo hacia arriba»? En *Trabajo y Sociedad* N° 28.
- Fournier, Marisa y Cascardo, Florencia (2022). Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las organizaciones comunitarias y los espacios asociativos de cuidado en la Argentina, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/52, LC/BUE/TS.2022/4)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gamallo, Gustavo y Pautassi, Laura (2016). *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Biblos.

- Giosa Zuazua, Noemí y Brown, Brenda (2021, diciembre). El bienestar en la mira: luces y sombras de la política social argentina del siglo XXI. 15 Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Grimberg, Mabel (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984-1990*. FFyL- CBC/UBA.
- Hintze, Susana (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. CLACSO.
- Hintze, Susana (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina pos 2015. *Otra Economía*, 11(20), págs. 136-155.
- Hopp, Malena (2018). Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, 11(20), págs. 156-173.
- Manzano, Virginia (2009). «Piquetes» y acción estatal en la argentina: Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos. En Grimberg, Mabel, Fernández Alvarez, María Inés y Carvalho Rosa, Marcelo (Eds). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. (pp. 15-36). Antropofagia.
- Miño, Montserrat (2020). Mercados Solidarios frente a la concentración en la producción y la comercialización de alimentos en las sociedades de consumo. Una mirada desde el Estado y las Organizaciones. (tesis inédita de maestría) Universidad de Buenos Aires.
- Pla, Jéssica, Poy, Santiago y Salvia, Agustín (2022). Informalidad estructural y clases ocupacionales en un contexto periférico: precarización y pobreza laboral en Argentina 2003-2020. *Revista de Economía Mundial* 60, págs. 221-243. <https://doi.org/10.33776/rem.vi60.5619>
- Rofman, Adriana (2016) (comp.). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para una perspectiva integral*. UNGS.
- Rossler, Germán (julio de 2019). Autogestión y asociativismo. Un estudio sobre la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe (tesis inédita de Licenciatura). Universidad Nacional del Litoral.
- UNICEF, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y KNACK (2021). Evaluación de la Tarjeta Alimentar. Síntesis Ejecutiva. Unicef/Ministerio de Desarrollo Social Argentina. <https://www.unicef.org/evaluation/reports#/>
- Zibecchi, Carla (2014). Trayectorias de mujeres y trabajo de cuidado en el ámbito comunitario: Algunas claves para su estudio. *Revista de Estudios de Género La ventana*, vol. 5, N° 39.
- Zurbriggen, Carla y Milanesi, A. (noviembre de 2008). La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

## Fuentes

<https://basalta.org.ar/> Visto en: 17/6/2022.

Decreto Provincial 3023/10, Salta 2010. Informe del Plan Nacional de Argentina contra el Hambre.

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

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

Informe de gestión Plan Nacional de Argentina Contra el Hambre, 2020. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe\\_eje\\_pach\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe_eje_pach_2020.pdf)

Informe ReNaTEP, primer informe de implementación, mayo 2021, Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe\\_completo\\_renatep.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/05/informe_completo_renatep.pdf)

Informe ReNaTEP, Características laborales y productivas en la economía popular. Informe abril 2022, Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe\\_-\\_renatep\\_abril\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_-_renatep_abril_2022.pdf)

Plan Argentina contra el hambre: informe de consumos y gastos con la tarjeta alimentar. Enero 2021. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe\\_-\\_principales\\_resultados\\_a\\_un\\_ano\\_de\\_su\\_implementacion.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe_-_principales_resultados_a_un_ano_de_su_implementacion.pdf)

Telam. 2021. Accedida el 6 de junio de 2022 <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545385-sobresayeron-arroyo-compra-alimentos-no-concretada.html>

Ministerio de Desarrollo Social (2021). Datos abiertos. Potenciar Trabajo. <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/potenciar-trabajo/resource/c5c925e0-7ce0-41e5-b3ff-8ebb51d4be72>

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2021). Reporte de monitoreo. Asignación Universal por Hijo y Embarazo para la Protección Social. 4° Trimestre 2020. Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Dirección de Contingencia Social y Política Alimentaria (2021). Informe Plan de Seguridad Alimentaria. Programa Derecho Alimentario y Programa Provincial Comer Juntos en Familia. Subsecretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes. Gobierno de Mendoza.

Boletín IFE. Caracterización de la población beneficiaria. <https://www.anses.gob.ar/observatorio/boletin-ife-2020>



## Capítulo 5.

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

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

### **Introducción**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## **Las políticas alimentarias en Salta**

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

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

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



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

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

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

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

---

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

3 Decreto 3023/10.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **Las políticas alimentarias en Misiones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## **Las políticas alimentarias en Córdoba**

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

---

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

9 Entrevistas a directores/as de establecimientos educativos.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### El Programa Mercado Santafesino de la Economía Popular

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

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

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

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

---

14 Ver Massera y Cardozo (2019).

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

## Programa Mercados de cercanía y ferias populares en Mendoza

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

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

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

## Las ferias en la ciudad de Paraná

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## Una propuesta analítica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

- Grimberg, Mabel (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984–1990*. FFyL– CBC/UBA.
- Manzano, Virginia (2009). «Piquetes» y acción estatal en la argentina: Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos. En Grimberg, Mabel, Fernández Alvarez, María Inés y Carvalho Rosa, Marcelo (Eds). *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. (págs. 15–36). Antropofagia.
- Massera, Marisel y Cardozo, Lucas (2019). Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la Economía Social y Solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. *Temas y Debates*, págs. 119–134.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Ernesto (1993). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. [www .top .org.ar](http://www.top.org.ar).
- Repetto, Fabián (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En Chiara, M., Di Virgilio, M.M. (Orgs.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (págs. 169–200). Prometeo Libros.
- Repetto, Fabián (2011). *Materiales del seminario Gestión y Territorio*. Mimeo.
- Rofman, Adriana (2016). (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para una perspectiva integral*. UNGS.
- Rosler, Germán (Julio de 2019). Autogestión y Asociativismo. Un estudio sobre la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe (tesis inédita de Licenciatura). Universidad Nacional del Litoral.
- Zurbriggen, Carla y Milanesi, A. (Noviembre de 2008). La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. Artículo presentado en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Zurbriggen, Carla (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos* [online] vol. 19, Nº 38, págs. 39–64. ISSN 0188–7653.

## Fuentes

- ANSES (2020). *Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires. [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet\\_%C3%ADn\\_%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet_%C3%ADn_%20IFE%202020.pdf)
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) (2021). *Canasta básica alimentaria, total e inversa del coeficiente de Engel. Mendoza, diciembre de 2020*. Gobierno de Mendoza.
- Informe de gestión Plan Nacional de Argentina Contra el Hambre, 2020. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe\\_eje\\_pach\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe_eje_pach_2020.pdf)
- Informe de gestión de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Salta, 2020.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2021). Datos abiertos. Potenciar Trabajo. <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/potenciar-trabajo/resource/c5c925e0-7ce0-41e5-b3ff-8ebb51d4be72>

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2020). *Reporte de monitoreo. Tarjeta Alimentar. 4º Trimestre 2020*. Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte\\_de\\_monitoreo\\_tarjeta\\_alimentar\\_4tdeg\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte_de_monitoreo_tarjeta_alimentar_4tdeg_2020.pdf)

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2021). *Reporte de monitoreo. Asignación Universal por Hijo y Embarazo para la Protección Social. 4º Trimestre 2020*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Unidiversidad (11 de octubre de 2019). Mendoza es la quinta provincia más endeudada del país. UNCuyo. <https://www.unidiversidad.com.ar/mendoza-es-la-quinta-provincia-mas-endeudada-del-pais#:~:text=En%20el%20ministerio%20de%20Hacienda,m%C3%A1s%20el%20pasivo%20en%20pesos>

## Capítulo 6.

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

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

### **Introducción**

Con la llegada de la pandemia, se volvió más nítida que nunca la estrecha relación que existe entre las condiciones habitacionales y la salud de la población. Aun cuando en el mundo se estima que alrededor de 1800 millones de personas, más del 20 por ciento de la población mundial, carecen de una vivienda adecuada (ONU-Habitat, 2020), el *confinamiento* de los hogares en sus viviendas, fue la principal estrategia seguida por los distintos gobiernos del mundo (Rogers y Power, 2020). Convertida en «la defensa de primera línea contra el coronavirus», la vivienda se planteó como «condición de vida o muerte» (Farha, 2020:1). De allí que algunos autores afirmen que la pandemia de COVID19 significó una emergencia sanitaria pero también habitacional.

La vivienda es un «bien compuesto» (Clark y Dieleman 1996) que implica una diversidad de aspectos a considerar: las formas de tenencia, algunas más seguras y otras más precarias; el tamaño, que obliga a muchas familias a vivir hacinadas, mientras que otras disponen de más espacio; la calidad de sus materiales y el acceso a servicios, lo que incluye no solo servicios básicos como el agua, la electricidad, el gas y las cloacas, sino también el acceso a internet; y la localización relativa en el contexto de la ciudad, que condiciona la movilidad cotidiana, aquella que se hace para llegar a equipamientos y servicios necesarios para la reproducción de la vida. Cada uno de estos aspectos se puso en juego en la crisis sanitaria y condicionó los desiguales modos de transitar la pandemia y las probabilidades de contagiarse y contraer la enfermedad.

En Argentina, existe un déficit habitacional de aproximadamente 6,4 millones de hogares, de los cuales 1,5 millones necesitan una vivienda nueva (Di Virgilio, 2021). Al año 2020, según el Registro Nacional de Barrios

Populares (RENABAP) existían en el país 4416 barrios de origen informal.<sup>1</sup> En el 68 % de ellos, no hay acceso formal a la energía eléctrica, en el 89 % no existen conexiones a la red de agua potable de manera formal y el 98 % no accede al sistema cloacal. Asimismo, el 42,4 % de los barrios se encuentran a más de 5 kilómetros de un hospital (Techo, 2020). Con la pandemia, la cantidad de barrios populares y familias que en ellos viven se incrementó, debido al parate económico y la dificultad para cubrir los costos propios de vivir en la ciudad formal, entre ellos, el alquiler de la vivienda (véase Techo, 2022).

En ese marco, la pregunta por el rol del Estado y las políticas públicas desplegadas para dar respuesta, o al menos contener, distintos aspectos de la problemática habitacional en el contexto pandémico resultan críticos. Como mostramos anteriormente, los gobiernos en los diferentes niveles jurisdiccionales debieron intervenir sobre una desigualdad socioespacial persistente y de larga data que —sedimento de políticas anteriores, por acción u omisión— condicionó la eficacia de las políticas implementadas en el contexto de la crisis (Arqueros y Tobías, 2020).

Este capítulo describe los dispositivos diseñados y/o implementados desde los organismos estatales nacionales y subnacionales, para dar respuesta a problemáticas vinculadas al hábitat y la vivienda en el contexto pandémico. Asimismo, interroga el modo en el que se desarrollaron las relaciones entre las jurisdicciones en dicho contexto y propone una reflexión en clave comparativa de los procesos que tuvieron lugar en la puesta en marcha e implementación de políticas promovidas y ejecutadas por distintos niveles de gobierno en tres aglomerados urbanos de diferentes escalas y pertenecientes a distintas regiones del país: Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Gran Córdoba y San Carlos de Bariloche. A fin de lograr sus objetivos, el trabajo se apoya en el análisis de normativa y de material de prensa y se nutre de la realización de entrevistas a referentes de organizaciones sociales así como a funcionarios y agentes públicos de los diferentes niveles gubernamentales.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado se analizan las políticas públicas desplegadas por el Estado nacional como respuesta a la pandemia en materia de hábitat y vivienda (retomando la descripción preliminar realizada en el Capítulo 2 de este Tomo). En el segundo apartado, se indaga cómo los estados subnacionales se acoplaron o no, y en qué condiciones, a las políticas emanadas desde el Estado nacional. Se analiza el

---

1 Cabe destacar que si bien el Registro se actualiza en el año 2022 a los fines de esta publicación se consignan los datos que estaban disponibles al momento en el que se diseñaron e implementaron las políticas analizadas.



trabajo que llevaron adelante en simultáneo (y con diferentes niveles de coordinación) el gobierno nacional, los provinciales y los municipales en cada uno de los aglomerados. Finalmente, a modo de cierre, en el tercer apartado se busca hacer contrapuntos entre los territorios analizados, buscando convergencias y divergencias respecto a cómo se organizaron las políticas, cuáles fueron las responsabilidades entre niveles de gobierno, cuáles la dinámica de los actores y los escenarios de coordinación.

### **La respuesta del gobierno nacional en materia habitacional en el escenario pandémico**

En diciembre de 2019 asume en Argentina un nuevo gobierno. De la mano de la coalición Frente de Todos, Alberto Fernández se convierte en el nuevo presidente del país. El mensaje de las urnas era claro respecto de una mayoría que pedía un cambio en la orientación de las políticas que hasta ese momento había desplegado el gobierno de Mauricio Macri, de la Alianza Cambiemos. En ese marco, en materia de política sectorial, el nuevo gobierno, dispone la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (МДТН), con la finalidad de jerarquizar y rearticular las políticas del sector. La creación del Ministerio no solo distinguió al nuevo gobierno del anterior, sino que constituyó un hito histórico ya que —pese a la deuda social que tiene el país en esta materia (Di Virgilio y Rodríguez, 2018)— nunca antes la administración central había contado con un ministerio que se dedicara exclusivamente a cuestiones de vivienda y hábitat. Con la creación del nuevo Ministerio, la intención del Gobierno Nacional fue jerarquizar las políticas habitacionales, dotándolas de un nuevo impulso (Scatolini, 2021).<sup>2</sup>

La creación del Ministerio respondió a la necesidad de repensar el desarrollo territorial, a la luz de las diversas geografías que caracterizan nuestro país e incorporando las formas de construir, las formas de habitar, las particularidades de los modos de producción, las particularidades económicas, culturales, y el hábitat, en un sentido más amplio que la cuestión de la vivienda (entrevista a exfuncionario de alto rango, septiembre de 2021). En este marco, se propusieron tres áreas prioritarias como agenda de trabajo: la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo que buscó retomar el rol planificador y la articulación multinivel en la materia junto con fortalecer los roles municipales; la integración socio urbana, que se propuso desplegar y profun-

---

2 Luciano Scatolini se desempeña como Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

dizar la política hacia los barrios populares; y la producción de vivienda social buscando retomar la iniciativa del PRO.CRE.AR y de los paralizados Programas Federales de Vivienda asociados con la obra pública de ejecución empresarial convencional, que habían mostrado gran dinamismo en los gobiernos del período kirchnerista.

La crisis del COVID19 irrumpe en el marco de la puesta en marcha de esta nueva institucionalidad. A las debilidades propias del inicio de una gestión, se sumó el hecho de que la pandemia expuso de modo dramático, los problemas estructurales de vivienda y del acceso a servicios. Institucionalidad débil, desigualdades persistentes y empeoramiento de una situación económica que ya era crítica desde el año 2018, definieron el escenario de implementación de las iniciativas para dar respuesta a la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia.

Durante los primeros meses de la pandemia, la capacidad del Ministerio para desplegar las iniciativas proyectadas fue limitada, generando crecientes tensiones internas en el ejecutivo gobernante. La lógica de la emergencia contrastaba fuertemente con objetivos de mediano y largo plazo como, por ejemplo, el diseño y la puesta en marcha del Plan Nacional de Suelo. Incluso, un informe del propio Ministerio señala que, «por motivo de la pandemia COVID19 [...] la obra pública y privada se vio paralizada durante gran parte del [año 2020]. Si bien el Ministerio implementó las medidas necesarias para articular el trabajo a distancia, la situación impactó en el avance efectivo que pudieron tener los ejecutores provinciales y municipales para llevar adelante la construcción de los proyectos iniciados» (Informe МДТУН, 2021:3).

A estos factores se sumó la lógica política según la cual se organizó la cartera sectorial. El gabinete de ministros, en general, y el ministerio, en particular, se organizaron bajo la lógica del denominado «loteo»: un reparto vertical y horizontal más o menos proporcional de cargos y funciones entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de gobierno (movimientos sociales, agrupaciones políticas, expresiones provinciales del peronismo y otros partidos que integran la alianza). Esta lógica de distribución del poder, si bien funcional al equilibrio interno de la coalición en el gobierno, restó eficacia y agilidad a la gestión política del Estado y al despliegue de las políticas públicas. De hecho, según un ex funcionario de alto rango, uno de los principales obstáculos en la gestión fue la dificultad para evitar que «cada área siguiera trabajando por un andarivel», cuando el primer tramo de la pandemia exigía «muchísima integración de políticas» (entrevista a exfuncionario de alto rango, septiembre de 2021).

La profundización de la crisis sociosanitaria y habitacional se expresó en las dificultades crecientes de muchos hogares para afrontar el pago del alquiler

y de los servicios públicos, en la imposibilidad de sostener un aislamiento estricto entre los habitantes de los barrios populares y en la intensificación de procesos de tomas de tierra. En este contexto, la lentitud en la ejecución de políticas que resolvieran los problemas de hábitat y la ausencia de la ministra durante las tomas de tierras en la provincia de Buenos Aires, fueron los factores que —según notas periodísticas— llevaron al presidente Alberto Fernández a modificar la estrategia del área (*Página 12*, 12/10/2020). Por un lado, tomó la decisión de trasladar la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) hacia el Ministerio de Desarrollo Social, rápidamente desandando el objetivo de integración de las políticas de hábitat. Por otro lado, reemplazó a la titular de la cartera —Arq. María Eugenia Bielsa— por el Ing. Jorge Ferraresi, bajo la promesa de que podría garantizar «más ejecución, bajada a los territorios y diálogo permanente con los intendentes» (*Perfil*, 12/11/2020), algo que el gobierno evaluó como un aspecto central en ese contexto.

Esta dinámica político-institucional, junto con la propia temporalidad de la curva de contagios, fueron las coordenadas en las que el gobierno nacional desplegó una serie de dispositivos (programas, normativas, acciones de gobierno, arreglos organizacionales) que buscaron intervenir en múltiples núcleos o dimensiones del problema del hábitat y la vivienda. Parte del trabajo analítico ha sido identificar, *ex post* ejes o núcleos de intervención al que se orientaron las políticas, permitiendo ordenar, en relación con sus objetivos, los dispositivos más relevantes (acciones, iniciativas, programas). También, tal como se propuso en las apuestas teóricas del trabajo, se buscó trascender los dispositivos identificando los principales instrumentos<sup>3</sup> movilizados en cada programa o iniciativa.

---

3 En el capítulo 1 del Tomo 1 se explicita la perspectiva teórica del estudio y la conveniencia de analizar el modo en que se instrumentalizan las políticas.

**Tabla 1.** Principales dispositivos según ejes o núcleos de intervención desplegadas por el gobierno nacional en materia de vivienda y hábitat (2020)

Ejes/núcleos de intervención	Principales dispositivos (iniciativas, programas)
1.Limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat y a la vivienda	-Prohibición de desalojos, prórroga de contratos y congelamiento precios de alquiler DNU 320/2020 y ss. -Suspensión de cortes de servicios públicos por falta de pago de usuarios residenciales y comerciales DNU 311/2020 y ss. -Congelamiento del valor de las cuotas de préstamos UVAs DNU 319/2020.
2.Reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat de los grupos sociales más desfavorecidos	-Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar /PROCREAR II DNU 643/2020 + Programa Casa Propia Res.16/2021 MDTyH. -Programa Argentina Unidad por la Integración de los Barrios Populares Res. 52/2020 MDTyH y Res. 925/2020 MDS. -Programa Reconstruir Res. 99/2021.
3.Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo	-Reglamentación de la Ley 27613 de Régimen de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda. -Programa Argentina Construye Solidaria (Res.53/2020 MDTyH) -Programa Argentina Hace I y II. Res.12/2020 y Res.96/2020 del Ministerio de Obras Públicas.
4.Disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle	-Fondo de Emergencia para Asistir a Barrios Populares -Programa de emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de barrios populares en el marco de la pandemia covid-19 (RESOL-2020-477-APN-ENACOM#JGM).. -Operativos sanitarios territoriales, como el Barrio Cuida al Barrio. -Plan Nacional de Protección Social de la Secretaría de Inclusión Social - Programa Argentina Hace I y II. Res.12/2020 y Res.96/2020 del Ministerio de Obras Públicas.
5.Disponibilizar suelo urbano	Plan Nacional de Suelo Res.19/2020 del MDTyH

Fuente: elaboración propia

Un primer eje de intervención se orientó a *limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat y a la vivienda*. Estas iniciativas apuntaron al congelamiento del valor de los alquileres, prohibición de cortes de servicios en caso de mora o falta de pago a usuarios residenciales y comerciales, congelamiento de las tarifas de telefonía, celular y fija, acceso a internet y televisión por cable, congelamiento del valor de las cuotas de créditos hipotecarios UVA, la suspensión de desalojos entre hogares inquilinos y la sanción a empresas prestadoras por el aumento de tarifas o suspensión de suministros. Una mirada centrada en los instrumentos que estos dispositivos ponen en

acción, permite afirmar que los instrumentos que se movilizaron en el marco de estas iniciativas fueron fundamentalmente de carácter regulatorio orientados a normar la provisión de prestaciones y los precios de los servicios públicos, alcanzando fundamentalmente a los hogares que se encuentran formalmente inscriptos en el mercado de tierra y de vivienda y dejando por fuera las situaciones de informalidad.

Un segundo núcleo de intervención retomó la agenda preexistente a la pandemia vinculada a *reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat de los grupos sociales más desfavorecidos*. Este eje incluyó un conjunto de dispositivos diversos, que combinaron instrumentos genéricos de provisión de créditos habitacionales, regularización dominial, inversión en infraestructura de servicios básicos, construcción de viviendas sociales y mejoramientos habitacionales. En general, los programas implicaron movilizar convenios entre el Ministerio nacional y unidades ejecutoras subnacionales para la realización de inversiones y transferencias monetarias, etc. En algunos casos, estas iniciativas se concretaron recién en 2021 a través de subsidios (Programa Mi Pieza) o créditos (Casa Propia) directos a la demanda para el mejoramiento habitacional, que buscaban revertir la subejecución previa, en particular buscando un máximo impacto en el año electoral.

Un tercer eje se propuso *incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo*. Para ello se desplegaron distintos programas o dispositivos que se instrumentalizaron mediante exenciones impositivas a inversiones destinadas a construcción de viviendas e infraestructuras o permitiendo el «blanqueo» de capitales orientados a inversiones inmobiliarias y financiamiento para la realización de obras en provincias y municipios a través de convenios con los gobiernos subnacionales.

Un cuarto núcleo de acciones, buscó *disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle*. Estos dispositivos buscaron colaborar en el sostenimiento y cumplimiento del aislamiento y el distanciamiento social movilizando instrumentos como los operativos sanitarios en el territorio (toma de temperatura, registro de síntomas, hisopados), distribución de piezas comunicacionales de prevención y entrega de bolsones de alimentos, kitS de limpieza y otros insumos esenciales en barrios populares y entre personas en situación de calle. Como parte de la estrategia para disminuir los riesgos de exposición al virus, también hemos considerado en este eje, programas que buscaron garantizar la conectividad mediante inversión en infraestructura para la provisión del servicio de internet. Desde el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), se propusieron una serie de dispositivos orientados a garantizar el acceso a Tecno-

logías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto de la pandemia.<sup>4</sup> Además, en el marco del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), se aprobó el Programa de Emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de Barrios Populares en el contexto de la pandemia COVID19 y el Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares.

Finalmente, es posible identificar un quinto conjunto de iniciativas que apuntaron a *disponibilizar suelo urbano*. En particular, se estructuraron en torno al Plan Nacional de Suelo Urbano, destinado al financiamiento y apoyo para la generación de lotes con servicios e instrumentos legales necesarios para favorecer la producción de suelo urbanizado. Además del financiamiento para la adquisición de suelo, el Plan contempla la constitución de una mesa intersectorial (sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles) para el monitoreo y la generación de propuestas de intervención con participación de diferentes actores sociales y actividades de capacitación y asistencia técnica en materia de gestión de suelo a nivel local y provincial. Asimismo, tanto el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU)<sup>5</sup> como el Programa Argentina Construye contaban con subcomponentes de producción de lotes con servicios que aportaron a este mismo eje.

Esta pluralidad de núcleos o ejes de intervención se tradujo en una hiperproductividad normativa, que no fue necesariamente acompañada de efectividad al momento de implementarse. Al respecto, los datos del presupuesto dan una pista de este desfase. Según un informe de ACIJ (2021), a septiembre de 2020 solo se había ejecutado el 31,69 % de los 38 261 millones de pesos del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

---

4 Resolución 726/2020.

5 Creado mediante decreto 819/2019.

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

Además de las iniciativas provenientes del gobierno nacional, orientadas a dar respuesta a la emergencia, los gobiernos provinciales y locales pusieron en marcha iniciativas propias para acompañar aquellas emanadas del nivel central y, concomitantemente, facilitar la implementación y adecuación de las iniciativas nacionales en sus territorios. Tal y como se aborda en el siguiente apartado, el escenario pandémico mostró la tensión entre una lógica centralizada—propia del diseño de iniciativas orientadas a dar respuesta a una emergencia— y la gobernanza multinivel en la instrumentación del *pool* de dispositivos que debían articularse y que, como nunca antes, tenían como marco de referencia a los territorios y sus singularidades.

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

La pandemia expuso con nitidez que la ausencia de una autoridad metropolitana, hace de los límites político-administrativos un problema en términos de gobernabilidad del aglomerado urbano más grande del país. El desfase entre las divisiones político-administrativas y la vida real del organismo urbano, «tiene una larga historia» (Landau, 2020) que la pandemia actualizó, al exigir tomar como unidad de política pública un territorio atravesado por múltiples jurisdicciones. Si bien al inicio de la pandemia fue notoria la articulación entre Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires, con el correr de 2020, esas decisiones tripartitas que la unicidad del territorio exigía —y la política sanitaria también— se fue desmoronando. Esta situación se escenificó en los primeros tiempos del contexto pandémico con las conferencias de prensa y la mesa de trabajo organizada entre el presidente Alberto Fernández, el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Horacio Rodríguez Larreta y el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Axel Kicicilof, a lo que deben sumarse los veinticuatro intendentes del conurbano. Sin embargo, la escena y el reconocimiento de la necesidad de coordinación entre las jurisdicciones duró relativamente poco, cediendo paso a la dinámica de conflicto que regula históricamente sus relaciones.

A pesar de ello, en materia sectorial, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires consiguieron alinear sus agendas

con aquella propuesta por el Gobierno Nacional, aun cuando la jerarquización de cuestiones y la intensidad de implementación de dichas agendas fue dispar. Al igual que ocurrió a nivel nacional, en la Ciudad de Buenos Aires la institucionalidad que organiza e impulsa las acciones sectoriales también sufrió importantes cambios. El Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) atravesó un proceso de reorganización funcional e institucional y, en términos operativos, pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat.<sup>6</sup>

Asimismo, en el marco de este mismo proceso, la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) fue trasladada a la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Mientras que la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) pasó a depender directamente del IVC, transformándose en Dirección General Gestión de Intervención Social (DGIS).<sup>7</sup> Finalmente, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) fue desarticulada y sus funciones y equipos técnicos incorporados al IVC. En el escenario pandémico la Secretaría de Hábitat e Inclusión comienza a trabajar «bajo un nuevo paradigma de intervención: la Gestión Social del Hábitat, que considera a la comunidad como la protagonista de la transformación física y social del territorio» (web oficial GCABA).<sup>8</sup>

Los cambios en la institucionalidad y las condiciones del contexto se reflejan en la orientación que toman las intervenciones y la jerarquización de algunos núcleos por sobre otros. En primer lugar, se intensificaron las acciones vinculadas a *reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat de los grupos sociales más desfavorecidos*. En particular, las intervenciones en los asentamientos de origen informal experimentaron una aceleración de «los tiempos de las relocalizaciones a viviendas nuevas [a fin de que] las familias [pudieran] afrontar el aislamiento domiciliario en mejores condiciones» (Benítez y Cravino, 2021:14). Las acciones fueron más visibles en aquellos barrios que el Gobierno de la Ciudad —desde hace ya algunos años— pretende sostener como nave insignia de sus políticas de mejoramiento y reurbanización de barrios: los Barrios 3I, 3I bis y 20. En este mismo eje, cabe mencionar la provisión de agua para las villas por parte del GCBA. Según datos

---

6 Acta de Directorio 5972/IVC/20.

7 Sus objetivos son: intervenir en las situaciones de emergencia habitacional y asistencia comunitaria en núcleos habitacionales transitorios y barrios vulnerables, atendiendo a la prestación de servicios esenciales y organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en núcleos habitacionales y barrios vulnerables, dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 5395, 15/06/2018).

8 Consultado por última vez 29/08/2022.



oficiales relevados por Arqueros y Tobias (2020), con la emergencia producida por la COVID19, se incrementaron los viajes y el alcance de los recorridos de los camiones cisterna (se sumaron 33 viajes y 27 manzanas). Esto se reforzó con la entrega sachets de agua (10 000 litros), priorizando los comedores y merenderos de los distintos barrios.<sup>9</sup> Sin embargo, como señalan las autoras, estas medidas fueron insuficientes para afrontar la crítica situación sanitaria de las villas. Incluso algunas organizaciones territoriales junto a vecinos de distintas villas presentaron un amparo colectivo que obtuvo un fallo judicial favorable, ordenando al GCBA garantizar 150 litros diarios de agua potable a los 400 000 habitantes de las villas de la ciudad (Arqueros y Tobias, 2020).

Otro núcleo de intervención que se jerarquiza es el que se orienta a *disminuir los riesgos de exposición al virus entre los grupos más vulnerables: población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle*. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires diseñó una estrategia integral de contención del virus destinada a los barrios de origen informal apoyada en 4 pilares principales: (i) política sanitaria de testeo, aislamiento y seguimiento de los enfermos y de sus contactos estrechos; (ii) políticas de comunicación para la prevención del contagio; (iii) políticas de apoyo económico y social para acompañar a las familias y facilitar el distanciamiento social y (iv) políticas de coordinación, monitoreo y evaluación de los programas y acciones desarrollados.

El dispositivo, que respondió en parte a los fuertes reclamos de organizaciones de base territorial, vecinos y ONGs defensoras de derechos, se apoyó en la instalación de postas sanitarias en puntos neurálgicos del barrio que tenían a su cargo la difusión de información sobre medidas de prevención y la derivación de personas con síntomas a la unidad febril o los canales de testeo. Las acciones de comunicación estuvieron coordinadas y consensuadas en mesas de trabajo con los actores políticos, referentes del barrio y organizaciones sociales para articular la difusión de mensajes homogéneos a lo largo de todas las líneas de comunicación.

El Operativo DetectAR (que funcionó desde principios del mes de mayo de 2020) tuvo a cargo el testeo de personas con síntomas o convivientes de personas confirmadas. De hecho, la implementación del DetectAR en el Barrio 31, como señalan Laffaire y Suaya (2021:3) «fue uno de los primeros [operativos] en implementarse en el país y se realizó de manera consistente con las

---

9 Señalan las autoras que antes de la llegada de la pandemia, la capacidad del servicio de abastecimiento (que incluye el envío de camiones cisterna y la entrega de sachets de agua) alcanzaba los 409 000 litros diarios para la totalidad de las villas de la ciudad. Con la pandemia, el gobierno de la ciudad se propuso llegar a 636 000 litros diarios

recomendaciones internacionales. La coordinación entre agencias y niveles de gobierno supuso un desafío importante, que se fue acomodando en la práctica para implementarse, en su mayor parte, de manera coordinada». Las personas que pasaban por el DetectAr y mostraban resultados positivos en el testeo, eran derivadas a lugares de aislamiento provistos por el Gobierno de la Ciudad. Asimismo, los equipos locales se hacían cargo del seguimiento de los pacientes con COVID19 y de sus contactos estrechos.

En relación con las acciones de apoyo económico, el gobierno porteño no implementó medidas propias, sino que disponibilizó canales de ayuda para identificar y aplicar subsidios del gobierno Nacional (por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia, Asignación Universal por Hijo, Tarjeta Alimentar, etc.).

El apoyo social se orientó a la mejora de la oferta de programas de entrega de alimentos en el barrio: aumento de las raciones disponibles en la red de comedores y merenderos del barrio que recibían financiamiento del Ministerio de Desarrollo Humano de la Ciudad brinda apoyo, reparto de insumos a distintas ollas populares y, en el marco de las acciones de seguimiento de pacientes con COVID19, el reparto de bolsones de alimentos e insumos de higiene para el núcleo familiar. En este marco, la Secretaría de Integración Socio Urbana (sisu) tuvo un rol clave en la identificación y el reparto de estos insumos, mientras que el Ministerio de Desarrollo Humano era el encargado de la compra de estos alimentos.

En ese marco, las instituciones del sector redefinen sus funciones hacia la asistencia social y sanitaria, lo que se expresó en la entrega de bolsones de comida y artículos de limpieza en las villas en las que este interviene. Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires, el rvc pone en marcha una Mesa de Emergencia del COVID19 en donde se consensuan protocolos y procesos internos con referentes y organizaciones locales para la entrega de bolsones de alimentos. Desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat se gestiona el aumento de raciones de alimentos para los comedores en el marco de la política local de Seguridad Alimentaria. En la misma dirección, la sisu crea un nuevo sector de Contención social que dispuso de un área denominada Asistencia Alimentaria que acompañó al Ministerio de Educación del GCBA en la entrega de viandas a niñas/os, en la centralización y distribución de la donación de alimentos y en el seguimiento a los comedores a los cuales se les duplicó la cantidad de raciones de comida entregada semanalmente.

Con respecto a las personas en situación de calle, las acciones de asistencia desde el gobierno local y nacional orientadas a dar una respuesta efectiva a las necesidades de vivienda en el contexto pandémico fueron prácticamente inexistentes. Si bien el Gobierno de la Ciudad, sostiene las intervenciones histó-

ricas que tienen a esta población por destinataria (véase Brena, 2019), como medida excepcional otorga con carácter urgente y por única vez un subsidio para los beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle. La iniciativa en este sector de política está prácticamente acotada a la puesta en marcha del Protocolo de actuación ante sospecha de COVID19 en los hogares y centros de acogida propios y convenidos pertenecientes a la Gerencia de Asistencia Integral a los Sintecho.

Finalmente, en el contexto pandémico en la Ciudad de Buenos Aires no hubo políticas orientadas a *disponibilizar suelo* para resolver necesidades habitacionales. Esta ausencia contrasta con la activa iniciativa del Gobierno de la Ciudad para transferir suelo público a manos privadas. Estas iniciativas se concretaron a través de instrumentos como convenios urbanísticos, estrategias de rezonificación, subastas por debajo de los precios de mercado, etc., y se concentraron en el eje norte de la Ciudad dando continuidad y profundizando acciones orientadas a la renovación del frente costero y de las áreas centrales (véase Di Virgilio, 2020; Brikman, Di Virgilio y Najman, en proceso).<sup>10</sup>

Asimismo, durante la pandemia se impulsaron acciones orientadas a la refuncionalización de los espacios públicos, la peatonalización, ensanchamiento de veredas y ampliación de la red de bicisendas. La peatonalización en la ciudad no es un proceso enteramente nuevo. La iniciativa se impulsa desde la década de 1990, en el marco de la puesta en valor de ciertos espacios —sobre todo los lugares turísticos— a partir de un planeamiento basado en el *city marketing* y la ciudad «negocio» (Girola, Yacovino y Laborde, 2011). De este modo, la peatonalización era un proceso que se venía desarrollando y que en el contexto de la pandemia adquiere nuevo impulso, habilitando la convergencia de dos procesos aparentemente enfrentados: la demanda ciudadana por el acceso al espacio público y la búsqueda de sectores empresariales comerciales e inmobiliarios vinculados a la obtención de excedentes extraordinarios (Di Virgilio y Perelman, 2022).

---

10 Entre los proyectos que se impulsan mediante nuevos traspasos de tierra pública a privada se destacan: la venta de las tierras de Tiro Federal y la proyección del Parque de la Innovación (que proyecta usos múltiples como universidades nacionales, viviendas y oficinas públicas y privadas), Punta Carrasco y Costa Salguero destinados a la construcción de torres de lujo de oficinas, viviendas y comercios, Catalinas Sur II y Catalinas Norte II (ambos de usos mixtos) y, por último, el proyecto actualmente frenado por la Justicia porteña, de Costa Urbana que retoma el proyecto ampliamente resistido «Solares de Santa María», a desarrollarse en los terrenos lindantes a la villa Rodrigo Bueno. Las características de estos desarrollos evidencian un claro intento de extender el modelo de ciudad de Puerto Madero hacia el resto de la costa del Río de La Plata.

Al igual que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la agenda sectorial de la Provincia de Buenos Aires siguió los lineamientos y las preocupaciones del Gobierno Nacional, aunque con una apuesta acotada a las funciones que efectivamente puede desplegar en los territorios. En este marco, el ejecutivo provincial adhirió a las iniciativas del Gobierno Nacional que se propusieron *limitar el impacto de los aumentos de precios de los servicios públicos* (luz, agua, gas, etc.) *así como de los alquileres* (núcleo 1). Asimismo, generó sus propios instrumentos normativos que, en convergencia con las iniciativas nacionales, decretaban la obligatoriedad a las empresas y cooperativas de luz, gas, aguas y cloacas de seguir brindando los servicios a pesar de la falta de pago con un máximo de una deuda acumulable de tres meses. Creó, también la Mesa de Energía Eléctrica que bajo el ejido de la Subsecretaría de Energía se constituyó en un ámbito de comunicación, coordinación y articulación de cuestiones técnicas y operativas orientadas a garantizar la normal prestación del servicio público de energía eléctrica en la provincia de Buenos Aires por parte de los distribuidores.

El eje asociado a *facilitar el acceso a la vivienda y el hábitat* en el contexto de la pandemia es el que concentró la mayor parte de las iniciativas provinciales. Esto no puede deslindarse del aumento de la toma de tierras durante el período analizado. El contexto de la pandemia agravó la crisis habitacional, obligando a numerosas familias a desplegar distintas estrategias para paliar esta situación, entre ellas la toma de tierras ociosas. El día 20 de julio de 2020 comenzó la toma del predio de Guernica<sup>11</sup> que se fue expandiendo paulatinamente hasta conformar unas 98 hectáreas sostenida por 2500 familias. El gobierno provincial intervino 40 días después de comenzada la toma, a través de una mesa de negociación con representantes de la toma, convocada por Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad.<sup>12</sup>

---

11 La ciudad de Guernica, cabecera del municipio de Presidente Perón, se localiza en la zona sur del Gran Buenos Aires, a aproximadamente unos 30 km de la Capital Federal. En la zona también se registra, en las últimas décadas, una proliferación de asentamientos y barrios populares creados por sucesivas oleadas de ocupaciones, promovida por personas y/o colectivos que no tienen otras formas de acceso a la vivienda. Según el RENABAP, en 2018, en el municipio de Presidente Perón se contabilizaban 8 barrios de estas tipologías

12 Allí se acordó: (i) el envío de ayuda humanitaria, principalmente alimentos, (ii) la elaboración de propuestas que propongan una salida al conflicto, desde planes de urbanización sobre tierras sin dueños o de propietarios con deudas (lo que implicaría la relocalización de las familias ocupantes), el pago de subsidios en pos de alternativas habitacionales, hasta el desalojo forzado de no mediar, y (iii) la realización de un censo. La propuesta gubernamental fue realojar el Barrio La Unión y desalojar los 3 restantes mediante 1460 actas-compromiso de solución habitacional para el retiro voluntario y pacífico del predio.

Este hecho produjo una proliferación de dispositivos por parte del gobierno provincial. Se creó, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, el Programa de Asistencia Crítica y Habitacional con el fin de atender a la población vulnerable de la provincia de Buenos Aires facilitando su acceso a una vida digna, tanto desde el punto de vista alimentario, como habitacional, mejorando las condiciones de habitabilidad de grupos en situación de riesgo social y su calidad de vida. El Programa se instrumentalizó a través de la entrega de subsidios a las familias para la asistencia crítica y habitacional. Asimismo, el Gobierno provincial, suspendió —en línea con Nación— en todo el ámbito de la provincia de Buenos Aires, hasta el 31 de marzo de 2021, los desalojos, las ejecuciones hipotecarias, las ejecuciones de planes de ahorro para adquisición de vehículos automotores y las ejecuciones de créditos por expensas comunes siempre que se trate de inmuebles con destino a vivienda única y de ocupación permanente. Finalmente, las acciones orientadas hacia la urbanización de barrios de origen informal, también, tuvieron un importante protagonismo en este núcleo de intervención. La Provincia suscribió convenios para la urbanización de barrios populares a fin de facilitar la financiación de 200 mejoras habitacionales en Villa Azul (Wilde), Villa Corina (Villa Domínico) e Isla Maciel, en el marco de la ley provincial de Acceso al Hábitat. Alimentó la iniciativa, también, con la rúbrica del convenio marco «Argentina unida por la integración de los barrios populares», para el financiamiento de la construcción de infraestructura social en Villa Azul. Asimismo, suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una línea de crédito para la ejecución del Programa de Integración Social y Urbana en la Provincia de Buenos Aires.

A fin de disminuir la exposición al virus de los grupos más desfavorecidos (núcleo 4), al igual que la Ciudad de Buenos Aires y con anterioridad a la iniciativa del Gobierno Nacional, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, a través de la Dirección de Asistencia Social Directa, junto al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, conformó un protocolo de actuación para que las personas que se encontraban en situación de calle pudieran realizar el aislamiento preventivo y obligatorio, y posteriormente, ser albergadas en paradores que extendieron sus servicios durante toda la jornada. Asimismo, adhirió

---

No obstante, el desalojo fue inminente. Tras pasado un año del desalojo, el grupo inmobiliario propietario de las tierras donde estaba la toma presentó un proyecto para la ejecución de obras privadas. Con esa propuesta, y tras un cambio de orientación del ejecutivo provincial sobre la resolución del conflicto, se aplicó la ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat mediante la cual el grupo inmobiliario debió ceder por convenio 57 hectáreas al Municipio de Presidente Perón. En esas tierras actualmente se lleva adelante un proyecto urbanístico por parte de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad.

al Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal en la Provincia de Buenos Aires (PREIMBA) con el fin de garantizar el mantenimiento y construcción de infraestructura municipal en ámbitos urbanos, suburbanos y/o rurales. En ese marco, dispuso de fondos del Gobierno Nacional para la realización de obras en los municipios bonaerenses.

Finalmente, el gobierno provincial —a diferencia del gobierno de la ciudad— lanzó el Plan de Hábitat, Suelo y Vivienda (núcleo 5). Para ello, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, creó la Unidad Provincial de Tierra y Vivienda como un ámbito de articulación interministerial e interinstitucional con el objetivo de coordinar políticas de generación de suelo urbano, desarrollo de soluciones habitacionales, promoción de mejoras habitacionales y de hábitat y urbanización en barrios populares, en el territorio de la provincia de Buenos Aires. En este marco, se pone en marcha el Registro de Suelo Urbano a fin de identificar suelo fiscal urbanizable, susceptible de ser utilizado para el desarrollo de soluciones habitacionales.

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

A nivel provincial, la política pública para abordar la crisis sociosanitaria estuvo principalmente orientada desde un modelo sanitarista, focalizado en la prevención, detección y rastreo de casos COVID19 y su tratamiento. La protección social y asistencia alimentaria, también fue un pivote de la estrategia provincial.<sup>13</sup> Desde una perspectiva sectorial, las políticas habitacionales desarrolladas durante el 2020 fueron muy limitadas.

En el análisis de la agenda provincial se destaca una adhesión parcial a las políticas impulsadas por el gobierno nacional, la continuidad de algunos dispositivos que ya se encontraban en ejecución (en especial, los proyectos con financiamiento internacional) e interrupción de otros, en un contexto de ajuste en el financiamiento provincial de estas políticas.<sup>14</sup> Durante el primer año de pandemia, la apuesta de las relaciones intergubernamentales se orientó

---

13 En el capítulo 4 del volumen II de esta publicación se desarrolla el caso 4 Córdoba.

14 Según un informe del Observatorio de Trabajo Economía y Sociedad (2020), se viene produciendo un significativo recorte de recursos en los programas que tienen como finalidad mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. La participación de estos programas en el presupuesto provincial se mantuvo relativamente constante en torno al 2,2 % entre 2013 y 2017, con una merma progresiva que en 2020 llegó a 1,4 %. En Capdevielle, Cosacov et al. (2022) está detallada esta información presupuestaria.

a gestionar recursos y financiamiento en el marco de la política nacional de integración socio urbana de barrios populares, aunque con escasa traducción en ejecución de proyectos. Asimismo, los movimientos y organizaciones sociales se posicionaron como agentes indispensables para la territorialización de las políticas. En particular, coordinando con la mesa regional de la SISU distintas acciones en barrios populares y también promoviendo la gestión de proyectos en áreas omitidas o relegadas desde la agenda provincial, como la de generación y acceso a la red de conectividad en barrios populares.

En relación con las políticas y dispositivos dispuestos desde el gobierno nacional para limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat y a la vivienda (núcleo 1), hubo a nivel provincial, adhesiones parciales a las normativas nacionales. El Gobierno de la Provincia de Córdoba no adhirió al Decreto de Necesidad y Urgencia 320 del 29 de marzo de 2020, que ordenó la suspensión de desalojos, la prórroga de contratos de alquiler, el congelamiento de precios de alquileres, el plan de pago de deudas derivadas de la imposibilidad de pago de alquiler y la bancarización para las operaciones de pago. La no adhesión al mencionado DNU, implicó serias dificultades para el abordaje del problema de los hogares inquilinos en la coyuntura de pandemia.<sup>15</sup> Pese a la falta de adhesión, en la provincia de Córdoba se crearon medios de comunicación a través de líneas telefónicas 0800, WhatsApp y redes sociales para la recepción de demandas y el asesoramiento y acompañamiento a inquilinos. La articulación intergubernamental se basó en la generación de espacios de información y formación sobre las medidas establecidas por el decreto y las modalidades de acompañamiento y asesoramiento. Así, desde el Ministerio de Justicia de la Nación se desarrollaron espacios de capacitación para profesionales y técnicos de los Centros de Acceso a la Justicia y desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se generaron reuniones de trabajo con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba. Sin embargo, la labor derivada de la aplicación de la nueva normativa, no estuvo acompañada de recursos materiales ni de personal por parte de los organismos centrales y menos aún del gobierno provincial. Además de la falta de adhesión por parte del gobierno de la provincia y la ausencia de recursos para su efectiva implementación, también hay que señalar que la medida del gobierno nacional, tuvo dos fuertes limitaciones. Por un lado, no amparó modalidades informales de alquiler, siendo estas las que más demanda

---

15 Datos relevados por la Agrupación Inquilinos Córdoba señalan que, entre abril de 2020 y marzo de 2021, en la ciudad capital se iniciaron 426 causas por desalojos a pesar de la prohibición estipulada en el decreto.

de resolución de conflictos solicitaron. Por otro lado, no se previó lo que sucedería luego finalizado el plazo del decreto que congelaba los alquileres e impedía los desalojos. De las entrevistas realizadas a miembros de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Córdoba, surge que, a inicios de 2021, frente a la culminación del decreto, existió un aumento significativo de la cantidad de demandas y pedidos de mediación sobre alquileres formales por conflictos vinculados al endeudamiento contraído por su refinanciamiento, aumento de valores, efectivización de desalojos, entre otros.

A diferencia de lo que ocurrió con el decreto vinculado al congelamiento de alquileres, en el caso de la medida impulsada por el gobierno nacional que buscó limitar el impacto de los aumentos de precios de los servicios públicos (luz, agua, gas, etc.) y evitar cortes de servicio,<sup>16</sup> el gobierno de la provincia sí adhirió formalmente.<sup>17</sup> Para ello creó la Mesa de trabajo consultiva y de coordinación, bajo la órbita del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP), a los fines de evaluar en forma permanente la implementación concreta de las disposiciones establecidas en el decreto nacional y las medidas se efectivizaron.

En relación con el eje o núcleo de intervención orientado a reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat de los grupos sociales más desfavorecidos (núcleo 2), durante el año 2020, las relaciones intergubernamentales entre el gobierno provincial y el nacional se diligenciaron a través de la firma de convenios con la SISU. Si bien la provincia de Córdoba no adhiere explícitamente a la ley nacional 27453 de Integración Socio Urbana, sanciona a finales del año 2020 la ley provincial 10738 que crea el Programa de Regularización de Barrios Populares para el territorio provincial, en el que se establece una línea de intervención hacia la urbanización de estos barrios. Durante 2020, se logran ejecutar dos Proyectos de Obras Tempranas (POT) en barrios populares, acordados de manera directa con las organizaciones sociales que se constituyen como unidades de gestión y ejecución. Así, estas organizaciones emergen como agentes indispensables para la territorialización de esta política y la implementación de acciones de coordinación y acuerdos con los organismos nacionales en el proceso de planificación y ejecución de obras de urbanización.

Este núcleo de intervención tuvo, también, un aporte significativo del gobierno municipal de la ciudad de Córdoba. Desde este nivel se desarrollaron dispositivos específicos orientados a mejorar las condiciones habitacionales en los barrios populares. Concretamente, mediante la dotación de agua potable

---

16 DNU 311/2020.

17 Decreto provincial 215/2020.



en estos territorios. La provisión de agua potable en estos barrios, se constituyó —desde 2020— en uno de los ejes prioritarios de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba. El Programa «Más agua, más salud», era parte de la agenda previa a la pandemia, pero, en junio del año 2020, se adecuan las condiciones para la ejecución de las obras y se vuelve prioritario como eje de trabajo de la Dirección. Como señala la directora Laura Basso, en la entrevista realizada en el marco del proyecto, las acciones y adecuación normativa «pondera el derecho al agua potable por sobre el derecho a la propiedad privada». El programa depende de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y es ejecutado desde la Dirección de Hábitat de la Municipalidad junto al Ente Municipal de Agua Potable (EMAP) creado en 2020. Según datos oficiales de la municipalidad, la primera etapa del programa preveía una inversión aproximada de 47.3 millones de pesos.

La implementación del Programa, supuso el establecimiento de acuerdos y espacios de articulación conjunta entre la Dirección de Hábitat Municipal y la SISU de Nación, enmarcados en la adhesión a la Ley de Integración sociourbana de barrios populares. Como expuso Feldman: «El aporte que se hace a la Secretaría al tener identificados los barrios (refiriendo a RENABAP), de poder tener identificado dónde no había agua, fue un insumo que se comparte con el municipio, para que lo tengan de soporte a la hora de tomar la decisión en qué barrios *se avanza con las conexiones de agua*» (Entrevista a Noelia Feldman, Coordinadora de la región Córdoba de la Secretaría de Integración Sociourbana).

Estas acciones requirieron la coordinación entre las áreas municipales (Hábitat, Políticas sociales y Redes sanitarias) y de la creación de una Mesa de Coordinación entre municipio y provincia, de la que participan la Dirección de Hábitat, Políticas Sociales, Participación Ciudadana, Ente Municipal de Agua Potable (EMAP) y la Secretaría de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Provincia. Durante el año 2020, se programó proveer del servicio de agua potable a ocho barrios populares de la ciudad (Cooperativa Camoatí, Las Huellitas, Las Tablitas, Los Artesanos, 6 de agosto, Los Cortaderos sur, Villa La Tabla y Campamento Ferroviario). Sin embargo, solo se desarrollaron o iniciaron en los cuatro primeros. Si bien el universo de barrios populares con servicio de agua potable deficitario alcanza el 80 %, la selección para la ejecución de las obras depende de las condiciones de urbanización de cada barrio. Desde las autoridades municipales, aseguran que los fondos recibidos son suficientes para cubrir unos 20 barrios anualmente y la meta establecida para el final de la gestión actual (2023), es que el total de barrios populares dispongan del servicio de agua potable.

En relación con la necesidad de disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle (núcleo 4), a pedido del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba, se elaboró un protocolo de atención a personas en situación de calle emitido por el Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Sin embargo, más allá de esta medida regulatoria, la implementación de acciones concretas dependió del nivel municipal. Apenas decretado el ASPO, el Municipio de la Ciudad de Córdoba, puso en marcha un operativo a fin de atender la situación de alojamiento, comida, ropa y asistencia médica a quienes habitan en situación de calle. Se creó el Programa de Alojamiento y Contención en la Emergencia desarrollado en 5 Centros de Contención Comunitaria (CCC) —creados para tal fin en polideportivos de la ciudad— y en hoteles y pensiones. Las mujeres, las parejas y familias fueron alojadas en hoteles y pensiones, mientras que los varones, en los CCC. La implementación de este Programa implicó el equipamiento de cada Centro de Contención Comunitaria, ropa y elementos de higiene personal para cada alojado. Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Municipalidad, refiere a que la puesta en marcha del Programa, implicó acciones de coordinación con la Cámara Hotelera para que los hoteles —que tenían convenio con la Municipalidad— se mantuvieran abiertos. El Municipio, también convocó a las organizaciones de la sociedad civil que ya previamente venían trabajando con esta población. De hecho, hasta ese momento, el Municipio no tenía ningún programa destinado a personas en situación de calle y es a partir de la pandemia que se desarrollan acciones y se crea una Mesa de coordinación permanente junto a 12 organizaciones vinculadas a la temática. Asimismo, este Programa se apoyó en el Voluntariado Profesional de Emergencia que convocó a estudiantes avanzados de universidades públicas y privadas a participar de las acciones de contención social y sanitaria. Según la funcionaria entrevistada, en el Programa trabajaron 35 profesionales, 12 funcionarios y casi 80 voluntarios (Entrevista a Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba) y contuvo a 896 personas que fueron alojadas en hoteles, pensiones, Centros de Contención Comunitaria y albergues municipales durante 2020.

Como parte de este mismo núcleo de intervención (núcleo 4) es preciso mencionar algunas medidas que se orientaron a garantizar servicios de conectividad en barrios populares y que tuvieron algún impacto en el Gran Córdoba. Recordemos que desde el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), se propusieron una serie de dispositivos orientados a garantizar el acceso a Tecno-

logías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto de la pandemia, además de otros dispositivos que han sido nombrados supra. Sin embargo, a nivel provincial, no hubo reconocimiento de normativas ni dispositivos para acompañar abordajes en esta línea. En este marco, aparecen las propias organizaciones sociales traccionando la presentación y ejecución de los proyectos. Marcos Galán, presidente de la Mutual Carlos Mujica, a quien entrevistamos en el marco de este proyecto, relataba que desde esa organización y en articulación con la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), se gestionó un proyecto de obra para redes de fibra óptica y conexión a módems domiciliarios para 24 barrios populares de Córdoba, a través de los programas aprobados por el ENACOM. El entrevistado destaca las dificultades para concretar estos proyectos, vinculado a la dinámica y el tiempo del proceso de evaluación, gestión y disposición de los recursos, sumado a los esfuerzos de las organizaciones en la cumplimentación de los procedimientos legales y administrativos y la articulación y acuerdos con otros organismos estatales del gobierno provincial (como la Agencia Córdoba Conectividad, la Empresa Provincial de Energía–EPEC y la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba). Al momento de cerrar esta investigación, aún no se han desarrollado las obras de instalación de la red.

Finalmente, disponibilizar suelo urbano (núcleo 5) a los fines de producir lotes con servicios y hacer más asequible el acceso a la ciudad, no fue un núcleo de intervención dinámico. Si bien a nivel provincial hubo algunos avances en términos de compromisos y arreglos institucionales, eso no se registró en la ciudad capital. Esta ausencia u omisión de acciones estatales en ese eje de políticas, contrasta con el despliegue de acciones gubernamentales destinadas a poner en valor el espacio público, que al igual que en el caso de Buenos Aires, converge la demanda social con intereses empresariales. En el caso de Córdoba, esto se expresó también en la peatonalización de calles céntricas y la creación de las llamadas supermanzanas (Capdevielle, Cosacov *et al*, 2022).

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

A nivel provincial, al igual que en Córdoba, la política pública de Río Negro estuvo principalmente centrada en la cuestión sanitaria, en particular la prevención, detección y tratamiento de los casos de COVID19. De este modo, no se desarrollaron políticas estrictamente habitacionales durante la primera fase de la pandemia. Esta falta de respuesta contrasta con la conflictividad presente en la provincia que estuvo signada por el avance de ocupaciones de

tierras tanto rurales —protagonizadas por comunidades mapuches— como urbanas— en las periferias de las principales ciudades de la provincia, como Viedma, Cipoletti, Bariloche y El Bolsón (Smink, 2020; *Diario Jornada*, 2020). La conflictividad por la cuestión de las tierras tuvo su epicentro en la zona andina, que fue foco de atención de debates y discursos que llegaron incluso al plano nacional (Sánchez, 2020; Rey, 2020). La mirada del Gobierno Provincial sobre los conflictos territoriales buscó estigmatizar a los actores involucrados y tuvo un abordaje punitivo, promoviendo la judicialización y los desalojos como principal respuesta. De hecho, el discurso público de las autoridades provinciales estuvo centrado en la defensa irrestricta de la propiedad privada.

Dirigentes provinciales del partido Juntos Somos Río Negro (JSRN), como el Intendente de El Bolsón, la gobernadora Arabela Carreras y el senador Alberto Weretilneck fueron eficaces en imponer un discurso público que unificaba las causas de las ocupaciones de tierras urbanas y rurales como una avanzada frente al derecho de propiedad privada en la región y llamaban al gobierno nacional a tomar medidas represivas. En este contexto, es posible afirmar que lejos de primar la coordinación y cooperación en con el gobierno nacional y las iniciativas sectoriales, lo que primó en materia habitacional fue la politización del conflicto y la diferenciación de las instancias subnacionales en relación con las nacionales. Se apuntaba al Gobierno Nacional como uno de los causantes de las ocupaciones, en particular en relación con la problemática indígena, por su abordaje permisivo de la cuestión, cuando no directamente como instigador (*Río Negro*, 2020c).

Después de meses sin resolución, el Gobierno Provincial buscó desactivar la conflictividad a través de un proyecto de Ley de Suelo Urbano que se orientó a generar alguna respuesta institucional ante la demanda habitacional insatisfecha (gobierno de Río Negro, 2020). Esta ley se aprobó recién hacia fines del año 2020, por lo que su implementación no puede ser evaluada en este trabajo, no obstante, puede ser incluida dentro del eje 5 disponibilización de suelo urbano. Asimismo, en este eje de políticas es posible identificar una serie de convenios que, se firmaron entre el gobierno nacional y el provincial.<sup>18</sup> Entre ellos, interesa destacar aquellos firmados con el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat para la adhesión al Plan Nacional de Suelo Urbano y

---

18 Convenio con el Ministerio de Transporte para el financiamiento de la nueva terminal de ómnibus de San Carlos de Bariloche y la vía férrea del tren Norpatagónico que une Vaca Muerta con Bahía Blanca y con San Antonio Oeste; convenio con el Ministerio de Turismo y Deportes para el financiamiento de obras de infraestructura en las localidades de Ñorquinco, Ojos de Agua, Lobería

al Programa Habitar la Emergencia. Sin embargo, estos convenios no implicaron ejecución presupuestaria en 2020, lo hicieron recién un año después.

En relación con las políticas y dispositivos dispuestos desde el gobierno nacional para limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat y a la vivienda (eje 1), hubo adhesión formal al decreto nacional referido a los servicios públicos, en particular, a las tarifas de agua y saneamiento y electricidad. Sin embargo, en relación con los alquileres, no se evidenció ningún tipo de iniciativa por parte del Gobierno provincial tendiente a que se cumpla efectivamente el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalijos.

A diferencia de municipios más activos, como el de la ciudad de Córdoba, desde el gobierno municipal de San Carlos de Bariloche no se desarrollaron dispositivos ni instrumentos específicos para abordar la situación habitacional que la pandemia exigía. Tampoco se registraron medidas específicas que mejoraran el acceso al agua potable en barrios populares, como vimos en otras jurisdicciones, pese a que faltan obras muy importantes de captación, potabilización y distribución de agua potable.

Durante 2020 tampoco se registraron adhesiones o firmas de instrumentos legales entre la Municipalidad y los ministerios nacionales para la ejecución de algunas de las políticas públicas específicas de hábitat, como es el Programa Argentina Unidad por la Integración de Barrios Populares (núcleo 2) o el Plan Nacional de Suelo Urbano (núcleo 5). Estas adhesiones se concretaron recién durante el año 2021 en el caso del primero, y todavía no se realizó en el caso del segundo, mostrando un retraso considerable con respecto a los otros casos abordados.

Como sucedió a nivel provincial, el gobierno municipal se vio desbordado por la situación habitacional que recrudeció durante la pandemia con la proliferación de ocupaciones irregulares y se limitó durante buena parte del período de estudio a judicializar las ocupaciones (Bariloche 2000, 2020). La conflictividad llegó a tal punto que propició la salida, a mediados de año, del presidente del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas, organismo encargado de la aplicación de la política habitacional municipal. El Intendente de Bariloche, Gustavo Gennuso, si bien tuvo posicionamientos públicos más moderados que sus pares provinciales de JSRN como Weretilneck, siguió la misma línea en términos generales y promovió la judicialización de todas las ocupaciones que se asentaban sobre terrenos municipales, buscando a su vez culpabilizar a actores sociales (Económicas Bariloche, 2020).

El Concejo Municipal, por su parte, trató de canalizar algún tipo de respuesta institucional para dar cuenta de la problemática. En particular, se presentaron proyectos con algunos meses de demora, uno del principal bloque opositor del

Frente de Todos, presentado en febrero incluso antes de la pandemia y posteriormente adaptado al contexto, y otro del bloque oficialista de JSRN, presentado a mitad de año (Agencia de Noticias de Bariloche, 2020). Después de un trabajo legislativo de consenso, junto al Consejo Social de Tierras, que duró buena parte de 2020, ambos bloques lograron consensuar un único proyecto que creó un Programa Hábitat Bariloche, que podemos ubicar dentro del eje de reducción del déficit habitacional. Esta Ordenanza tiene como objetivo encomendar acciones para atacar la situación de emergencia habitacional durante un año, con fuentes de financiamiento provenientes de un remate de lotes municipales, entre otras (*Río Negro*, 2020d). La ordenanza recién se votó en la última sesión del año 2020, por lo que su implementación tampoco puede ser evaluada para este trabajo. No obstante, entre las restricciones a la movilidad planteadas por la pandemia y la respuesta institucional del PHB, la conflictividad social se redujo ostensiblemente entrado el año 2021.

### **A modo de cierre: contrapuntos entre los aglomerados**

Aterrizar en los territorios es un desafío de toda política definida y diseñada de «arriba hacia abajo». La complejidad es mayor cuando el nivel central no logra estabilizar su propia institucionalidad. De hecho, como se pudo advertir en el capítulo 2 de este libro, la institucionalización de los órganos involucrados en las relaciones entre niveles de gobierno resulta un aspecto crítico para el seguimiento y la gestión de las RIGs. La necesidad de reorganizar áreas de gobierno y organismos preexistentes en la nueva institucionalidad del nuevo Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, sumada a los cambios institucionales en algunas de las jurisdicciones subnacionales permite comprender, en parte, la dinámica de hiperactividad normativa pero poca ejecución. A la novedad se sumaron los conflictos intrainstitucionales provocando el naufragio de una de las primeras definiciones del gobierno del Frente de Todos: aquella que apostó por crear una cartera sectorial buscando integrar, jerarquizar y articular las políticas de hábitat en un solo organismo. Esta apuesta se diluyó rápidamente en el contexto de las dificultades de gestión derivadas de la pandemia, del carácter novedoso del organismo y de la propia lógica de gestión política de la coalición de gobierno.

En este marco, el Gobierno Nacional mostró una extensa actividad de producción normativa, con un enfoque fuertemente regulacionista especialmente en el ámbito de la prestación de servicios públicos, pero también en materia de locaciones urbanas y suspensión de desalojos. Estas medidas (congelamiento de alquileres y prohibición de cortar la provisión de servi-

cios públicos) buscaron atenuar el impacto del aumento de precios y caída de ingresos. Fueron dispositivos coyunturales y parciales que omitieron respuestas para las modalidades informales de acceso a la vivienda (en el caso de los alquileres) y no lograron contener la conflictividad derivada al momento de finalizar esos decretos (deudas conformadas por la financiación de los costos, actualizaciones de los contratos, etc.), en una coyuntura de profundización de crisis económica.

Por su parte, las iniciativas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat (núcleo 2) y a incentivar la actividad económica y generar puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda (núcleo 3), prácticamente no tuvieron ejecución presupuestaria durante el año 2020. A pesar de que muchas de estas iniciativas supusieron transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales, la posibilidad de impulsar la ejecución se vio fuertemente impactada por la dinámica del aislamiento preventivo y obligatorio, por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y por la propia dinámica de relación política entre los ejecutivos de los diferentes gobiernos mediada por la necesidad de la firma de convenios u otras figuras indispensables para formalizar la relación y operar como marco para la ejecución de los recursos.

El contexto pandémico, potenció el imperativo de coordinación y articulación interjurisdiccional e intergubernamental, pero lo tornó mucho más complejo. En ese sentido, en algunos territorios, actualizó un debate académico y político respecto a la conveniencia de que exista una autoridad metropolitana que pueda gobernar integralmente el territorio, en particular, en la RMBA (Pérez, 2001). El poder dar respuestas gubernamentales a los problemas estructurales del hábitat y la vivienda, requiere de arreglos institucionales específicos de índole técnica, pero sobre todo política que hagan posible la gobernanza del aglomerado urbano más grande del país. Si bien CABA, Provincia y Nación mantuvieron cierto nivel de articulación y coordinación en los inicios de la pandemia, con el correr de los meses este arreglo se fue desgastando y primó la diferenciación política por sobre la estrategia para afrontar la crisis social, sanitaria y habitacional.

Al igual que sucedió a nivel nacional, la CABA reorganizó la institucionalidad y reformuló sus políticas sectoriales. Esta reformulación implicó una jerarquización de los núcleos de intervención vinculados a los asentamientos de origen informal y articulado con el eje de intervención orientado a disminuir los riesgos de exposición al virus entre los grupos más vulnerables, poniendo en marcha estrategias de articulación horizontales e intersectoriales. Finalmente, en la ciudad capital, se aprovechó particularmente el escenario pandémico para transferir suelo urbano, con una orientación pro mercado y no hubo

acciones destinadas a disponibilizar suelo urbano para crear lotes sociales o asequibles, como era el espíritu de las intervenciones de nivel nacional. Por su parte, la PBA adhirió más estrictamente a los lineamientos del Gobierno Nacional, generando normativa equivalente en los casos de regulaciones de precios de tarifas y alquileres en áreas bajo su competencia. En relación con el eje orientado a facilitar el acceso a la vivienda y el hábitat se creó el Programa de Asistencia Crítica y Habitacional y se dio impulso a las acciones orientadas a urbanizar asentamientos informales. El gobierno provincial, mediante la intervención de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, movilizó recursos para canalizar el conflicto por las tomas de tierra intensificado en el marco de la pandemia. Finalmente, en relación con el eje de disponibilización de suelo urbano se creó el Plan de Hábitat, Suelo y Vivienda en línea con el Plan Nacional de Suelo Urbano.

La Provincia de Córdoba orientó sus recursos sobre todo a la estrategia sanitaria y fueron menos significativas las intervenciones específicamente habitacionales.<sup>19</sup> Durante el año 2020, el gobierno provincial interrumpió la implementación de programas y proyectos provinciales para el abordaje del problema de vivienda y hábitat y mostró una subejecución del presupuesto asignado para su desarrollo. En relación con la agenda sectorial proveniente de Nación, se destaca la no adhesión al decreto de prohibición de desalojos, prórroga de contratos y congelamiento de precios de alquiler. Pese a ello, los organismos definidos para el acompañamiento y mediación de conflictos derivados de la aplicación del Decreto (Centros de Acceso a la Justicia y el Defensor del Pueblo de la Provincia) incorporaron este dispositivo en su agenda de trabajo. Por otra parte, el Gobierno de la Provincia de Córdoba, sí adhirió al congelamiento de tarifas dispuesto por el Gobierno Nacional y generó instancias de coordinación para su efectivización. En cuanto a la política de integración socio urbana de barrios populares, esta cuenta con un consenso intergubernamental. Los lineamientos nacionales son seguidos por el nivel provincial y municipal como modalidad de abordar la problemática del hábitat popular. Sin embargo, durante el año 2020, las relaciones intergubernamentales se dirigieron a sellar reconocimientos (en un marco de nuevas gestiones e instituciones) y acuerdos políticos y administrativos (adhesión y/o producción normativa, convenios y acuerdos de gestión de recursos y financiamiento para la ejecución de proyectos, desarrollo de dispositivos propios de instancias

---

19 Mientras que en materia de hábitat y vivienda hubo un ajuste presupuestario, el Ministerio de Salud provincial, tuvo un presupuesto ejecutado en 2020, 20 % mayor en términos reales que el año anterior (Ver Capítulo 2 del Tomo II).



locales, entre otros) con escasa traducción en ejecución de proyectos. Algunas acciones orientadas a garantizar servicios de conectividad en barrios populares lograron avanzar en su implementación por la presión y gestión de las organizaciones sociales interesadas. Finalmente, la sintonía política entre el municipio y el gobierno provincial, permitió la creación del Programa local «Más agua, más salud» e intensificó las relaciones intergubernamentales con la Secretaría de Integración Socio Urbana de Nación, en pos de coordinar esas intervenciones en barrios populares. El municipio también tuvo un rol activo en las acciones para contener a las personas en situación de calle y se apoyó en organizaciones de la sociedad civil que ya venían trabajando con esta población.

En Río Negro, la política pública estuvo principalmente centrada en la cuestión sanitaria, no se desarrollaron políticas estrictamente habitacionales en el período de estudio, salvo hacia fines de 2020 en que la Ley de Suelo Urbano buscó canalizar la conflictividad social en una normativa legislativa que buscaba disponibilizar suelo urbano. Bariloche, al igual que Río Negro, buscó darle una respuesta institucional legislativa a través de una ordenanza que creó el Programa Hábitat Bariloche.

La agenda de las políticas públicas sectoriales priorizó la intervención sobre la formalidad, siendo las acciones para atender la informalidad muy limitadas. Los barrios populares se priorizaron como territorios de intervención sanitaria, asistencia social y alimentaria, que como territorios de intervención estrictamente urbana y habitacional.

En la territorialización de las políticas, la organización y presión de las organizaciones sociales y comunitarias, fueron actores claves. Eso es un aspecto común que comparten los tres aglomerados estudiados. Fueron las organizaciones las que presionaron para concretar iniciativas vinculadas a garantizar el acceso a internet, la provisión de alimentos o kits sanitarios. También la conflictividad expuesta en la toma de tierras, en la provincia de Buenos Aires y en Río Negro evidencian el papel de las organizaciones en la producción y ejecución de acciones y respuestas estatales.

De este modo, las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en materia de vivienda y hábitat registraron niveles diferenciados de coordinación intergubernamental, siendo prácticamente inexistentes en el caso del gobierno de Río Negro y escasas o de baja intensidad en el caso del gobierno de la provincia de Córdoba. Eso en el marco de dos gobiernos provinciales que definieron una agenda sectorial subordinada a definiciones fuertemente sanitaristas. En el caso de la RMBA, la orientación de las políticas estuvo fuertemente alineada, contrastando con la experiencia de aquellas jurisdicciones más alejadas del poder central. Sin embargo, la conflictividad política

licuó las posibilidades de construcción de consensos y la definición de estrategias integradas, priorizando una vez más los límites jurisdiccionales por sobre las prácticas urbanas y residenciales cotidianas de la población. Finalmente, cabe mencionar a ello, los gobiernos locales de la Ciudad de Córdoba y de la CABA, que mostraron capacidades para definir sus propios objetivos e implementar políticas sectoriales, asegurando condiciones internas para el desarrollo de funciones críticas. Es decir, fueron capaces de reorientar el trabajo de sus burocracias en pos de sostener las acciones definidas por las políticas sectoriales.

## Referencias bibliográficas

- ACIJ (2021). Presupuesto, hábitat y territorio. Desafíos para garantizar el derecho a la vivienda en la pospandemia. [https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/10/Presupuesto-ha%CC%81bitat-y-territorio-\\_Informe-sobre-Proyecto-de-Presupuesto-de-Nacio%CC%81n-2021-1.pdf](https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/10/Presupuesto-ha%CC%81bitat-y-territorio-_Informe-sobre-Proyecto-de-Presupuesto-de-Nacio%CC%81n-2021-1.pdf)
- Agencia de Noticias de Bariloche (7 de agosto de 2020). El Consejo Social de Tierras apuró la sanción de la emergencia habitacional. *Agencia de Noticias de Bariloche*. <https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2020/08/07/76215-el-consejo-social-de-tierras-apuro-la-sancion-de-la-emergencia-habitacional>
- Arqueros, Soledad y Tobías, Melina (2020). COVID 19, políticas públicas y desigualdades urbanas: el caso de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. En Rabasco, Pablo (Ed.) *Ciudad y Resiliencia*, Akal.
- Bariloche 2000 (20 de marzo de 2020). «El Municipio no avala ninguna ocupación», aseguran desde Tierras y Viviendas. <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/-el-municipio-no-avala-ninguna-ocupacion-aseguran-desde-tierras-y-viviendas/125996>
- Benítez, Joaquín y Cravino, María Cristina (2021). Gobernanza, ciudadanía degradada e informalidad urbana en la respuesta al COVID-19 en barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). *Ciudadánías. Revista De Políticas Sociales Urbanas* (8). <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/1124>
- Brena, María Luz (2019). Los habitantes de la calle, acercamiento a la situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires. Tesina de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Brikman, Denise; Di Virgilio, María Mercedes y Najman, Mercedes (en proceso). Transformaciones de la ribera de Buenos Aires: De cuando los barrios de origen informal se integran a los procesos de gentrificación en marcha.
- Capdevielle, Julieta.; Cosacov, Natalia; Cruz, Facundo; Diaz Marengo, Victoria; Elorza, Ana Laura.; Llao, Marina.; Maldonado, Rita.; Malecki, Sebastián & Monayar, Virginia. (2022). Reconstrucción y análisis de políticas públicas para la contención de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia de Covid 19 en Córdoba (2020). Documento de Trabajo nro. 8: Proyecto PISAC-COVID-19-00021. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/reconstruccion-y-analisis-de-politicas-publicas-para-la-contencion-de-la-crisis-sanitaria-y-social-ocasionada-por-la-pandemia-de-covid-19-en-cordoba-2020/>
- Clark, William A.V. y Dieleman, Frans M. (1996). *Households and housing: Choice and outcomes in the housing market*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research.
- Di Virgilio, María M. y Rodríguez, María C. (2018). Vivienda, hábitat y marginalidad residencial. En Salvia, Agustín y Piovani, Juan Ignacio (Eds.) *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, cómo vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (págs. 183-220).
- Di Virgilio, María Mercedes y Perelman, Mariano (2022). Las nuevas territoriales de y en la pandemia: desigualdades y conflictos en tiempos de aislamiento en Buenos Aires. *Século XXI: Revista de Ciencias Sociales*, 11(2), págs. 197-230.
- Di Virgilio, María Mercedes (2021). Pensar los desafíos del hábitat post pandemia. II Foro Vivienda y Hábitat Social. Pensemos el futuro post pandemia. Sociedad Central de Arquitectos (SCA). <https://www.youtube.com/watch?v=NBLbordcxgc>

- Jornada* (22/8/2020). El Bolsón: no cesan las tomas en Loma del Medio y piden intervención de la Justicia Federal. [https://www.diariojornada.com.ar/281087/provincia/el\\_bolson\\_no\\_cesan\\_las\\_tomas\\_en\\_loma\\_del\\_medio\\_y\\_piden\\_intervencion\\_de\\_la\\_justicia\\_federal](https://www.diariojornada.com.ar/281087/provincia/el_bolson_no_cesan_las_tomas_en_loma_del_medio_y_piden_intervencion_de_la_justicia_federal)
- Río Negro* (31 de diciembre de 2020b). Déficit habitacional: varias ordenanzas intentarán dar respuestas en Bariloche. <https://www.rionegro.com.ar/deficit-habitacional-varias-ordenanzas-intentaran-dar-respuestas-en-bariloche-1634378/>
- Río Negro* (5 de marzo de 2020a). Piden medidas urgentes para paliar la emergencia habitacional en Bariloche. <https://www.rionegro.com.ar/piden-medidas-urgentes-para-paliar-la-emergencia-habitacional-en-bariloche-1276799/>
- Díaz, Mariela y Bonano, Guido (2022). Políticas y Prácticas de subsistencia en la Villa 20 y la Villa 31–31 BIS de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el aislamiento en el marco de la pandemia global. Documento de Trabajo nro. 10: Proyecto PISAC–COVID–19–00021: La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID–19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. ANPCyT. <https://tripcoviidiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>
- Económicas Bariloche* (4 de septiembre de 2020). Enojo de Gennuso por incentivo a las tomas que surge de la UNRN. <https://www.economicasbariloche.com.ar/noticias/2020/09/04/5357-enojo-de-gennuso-por-incentivo-a-las-tomas-que-surge-de-la-unrn>
- Farha, Leilani (2020). COVID–19 guidance note protecting renter and mortgage payers. *The Shift* [http://www.unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/Guidance %20Notes %20-%20Rent %20and %20Mortgages %20Arrears %20FINAL.pdf](http://www.unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/Guidance%20Notes%20-%20Rent%20and%20Mortgages%20Arrears%20FINAL.pdf)
- Girola, María Florencia; Yacovino, María Paula y Laborde, Soledad (2011). Recentrando la centralidad: procesos de recualificación urbana y espacio público en la ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva etnográfica. *Cuaderno urbano 10*, págs. 25–40.
- Kralich, Susana (2016). Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. *Transporte y Territorio* (15), págs. 41–67.
- Laffaire, María y Suaya, Agustina (2021). Estrategia de contención del COVID–19 en el Barrio Padre Carlos Mugica: Evaluación de proceso. CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/covid-barrio-mugica-evaluacion-proceso/>
- Landau, Matías (17 de septiembre de 2020). El coronavirus y la bonaerense: el desafío de una metrópolis solidaria. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/292713-el-coronavirus-y-la-bonaerense-el-desafio-de-una-metropolis->
- Ministerio de Desarrollo y Hábitat (2021). Informe interno. Mimeo.
- Observatorio de Trabajo Economía y Sociedad (2020). Informe Especial: Comparación Presupuestos de Nación y Córdoba. <https://otescba.com/wp-content/uploads/2021/02/Comparacion-Presupuesto-Nacion-Cordoba-OTES-.pdf>
- ONU–Habitat (2020). Vivienda y Covid19. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/vivienda-y-covid19>
- Página 12* (12 de noviembre de 2020). María Eugenia Bielsa deja el Ministerio de Vivienda y la reemplaza Jorge Ferraresi <https://www.pagina12.com.ar/305211-maria-eugenia-bielsa-deja-el-ministerio-de-vivienda-y-la-ree>
- Perfil* (12 de noviembre de 2020). Cómo fue la charla entre Alberto Fernández y María Eugenia Bielsa: posible cargo en la Unesco. <https://www.perfil.com/noticias/politica/como-fue-la-charla-entre-alberto-fernandez-y-maria-eugenia-bielsa-y-un-cargo-en-la-unesco.phtml>

- Pérez, Pedro (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En Antonio Vázquez Barquero y Óscar Madoery (Comps.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (págs. 257–286) Homo Sapiens Ediciones.
- Rey, Santiago (25/12/2020). El «conflicto mapuche» de Villa Mascardi, entre negociaciones y pericias sin resultados a la vista. *Diario AR*. [https://www.eldiarioar.com/politica/clave-destrabar-conflicto-villa-mascardi-buenos-aires\\_130\\_6623495.html](https://www.eldiarioar.com/politica/clave-destrabar-conflicto-villa-mascardi-buenos-aires_130_6623495.html)
- Rogers, Dallas y Power, Emma (2020). Housing policy and the COVID–19 pandemic: the importance of housing research during this health emergency, *International Journal of Housing Policy*, 20:2, págs. 177–183, DOI: 10.1080/19491247.2020.1756599
- Salvia, Agustín (2020). Situación social de los Barrios Populares o Asentamientos Informales del Área Metropolitana De Buenos Aires. TECHO, Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.
- Sánchez, Gonzalo (8/10/2020). Toma de tierras en Sur: la lógica de Guernica también impera en el paraíso patagónico. *Clarín*. [https://www.clarin.com/sociedad/toma-tierras-sur-logica-guernica-impera-paraíso-patagonico\\_0\\_kBH1SS7fp.html](https://www.clarin.com/sociedad/toma-tierras-sur-logica-guernica-impera-paraíso-patagonico_0_kBH1SS7fp.html)
- Scatolini, Luciano (2021). Comunicación personal.
- Sminck, Verónica (2/10/2020). Toma de tierras en Argentina: qué hay detrás de la «oleada» de ocupación de terrenos. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168>
- SIEMPRO (2021). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_final-barrios\\_populares.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_final-barrios_populares.pdf)
- TECHO (2020). Efectos de la pandemia COVID19 en barrios populares. <https://drive.google.com/file/d/1UXzQuNh7rExBia0YZ—2NdBmc2JOBle1/view>
- TECHO (2022). Mirada y análisis. Registro Nacional de Barrios Populares.
- Zapata, M. Cecilia.; Aramburu, Florencia.; Ramírez, Lucas, y Lifszyc, Sara (2022). Reacomodamientos institucionales en el escenario pandémico: el hábitat en cuestión. Documento de Trabajo nro. 2: Proyecto PISAC–COVID–19–00021: La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID–19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. ANPCyT. <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>

## Entrevistas

- María Eugenia Bielsa*, ex Ministra de Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat
- Sergio Job*, Coordinador Región Centro Acceso a Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación
- Noelía Feldamn*, Coordinadora de la Región Córdoba de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de Nación
- Gabriela Magris*, Secretaria General del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba *Mónica Cornaglia*, Coordinadora de Centro Público de Mediación Comunitaria del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba
- Liliana Montero*, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba
- Laura Basso*, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba

*Andrea Tumosa*, Directora de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la  
Municipalidad de Córdoba

*Paula Renz*, abogada del Centro de Acceso a la Justicia barrio Cabildo, Ciudad de Córdoba

*Maximiliano Vittar*, miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba

## Capítulo 7.

# Economía local en tiempos de crisis

Andrea Villagrán, Mariano Perelman y Maximiliano Camarda

### Introducción

En este capítulo proponemos abordar algunas iniciativas políticas en torno a las «economías locales» y de sostenimiento de la vida en el contexto de la pandemia de COVID19. Siguiendo la línea del proyecto que nos enmarca en este libro, centramos el trabajo en dos programas de impacto y relevancia, que integraron el paquete de medidas políticas nacionales para atender la crisis desatada por el COVID19, el programa PreViaje y el programa de Atención al Trabajo y la Producción. Tomando como ejemplo los casos de las provincias de Salta, Entre Ríos y de la Ciudad de Buenos Aires, donde desarrollamos nuestras investigaciones, planteamos reflexiones en base a la observación de la implementación de políticas públicas en términos intergubernamentales y como una red de procesos donde se intersectan políticas y economías a distintas escalas y niveles. Particularmente, interesa indagar en el modo en que estas políticas de alcance nacional incidieron en los espacios locales y sus modulaciones respecto de las configuraciones económicas provinciales.

Como ha sido planteado en la introducción de este libro «la función de gobernar» —sumada a la necesidad de intercambio de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades legales—, obliga a los diferentes niveles de gobierno de un Estado a estar en constante interacción y relacionamiento. De este modo, las relaciones intergubernamentales (RIGs) definen el corpus de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema de gobierno federal, como es el caso argentino.

La pandemia ha modificado todos los ámbitos de la vida y paralizó la economía mundial. En 2020 el PBI mundial cayó más de 3 % según el Banco Mundial.<sup>1</sup> En Argentina esa caída fue aún más fuerte, casi el 14 %. No solo la «economía» estuvo cerrada por mucho más tiempo que en otros países, sino que, además, la pandemia se produjo en un contexto de caída sostenida de la actividad económica (que para 2020 acumulaba 3 años de caída). En tal direc-

---

1 <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTRCD?end=2021&start=1960&view=-chart> (consultado el 1 de agosto de 2022).

ción, estudios sobre el endeudamiento de los sectores populares en Argentina durante la pandemia plantean que a pesar de todas las medidas paliativas, la crisis económica fue de una magnitud inusitada. Se llama la atención en que el bajo nivel de actividad no se explica exclusivamente por las actividades no exceptuadas, sino por un efecto retroalimentado de bajo consumo y actividad que incide especialmente sobre las actividades informales y ramas específicas del sector servicios (Wilks y Figueiro, 2022).<sup>2</sup> Asimismo, estos dos tipos de actividades son especialmente relevantes en las dinámicas de funcionamiento de la economía de ciertas provincias y jurisdicciones.

Como desarrollaremos más adelante, los efectos «económicos» medibles de la pandemia no han sido homogéneos en todo el país en tanto que el punto de partida pre pandemia remite a una estructura social donde la desigualdad y la pobreza, así como la riqueza, se distribuyen asimétricamente en la geografía nacional, con históricos desbalances entre las regiones.<sup>3</sup> Por tal razón, dialogando con la literatura en torno a las RIGS (ver capítulo I del presente tomo), creemos fructífero un abordaje de las economías locales desde su multiplicidad. Las configuraciones de la(s) economía(s) local(es), siguiendo a Elías (1996), pueden entenderse como relaciones y formas específicas de interdependencia que ligan unos individuos a otros en procesos de larga duración, que se producen a partir de varias matrices productivas con preponderancia de alguna. Un componente central en esto es que las configuraciones están prefiguradas no solo por ciertos modos de hacer, producir valor económico y excedentes, sino también por valores morales que establecen maneras legítimas o no de ganarse la vida, que están local e históricamente situadas. A su vez, las interdependencias entre los distintos actores que intervienen en la trama desde distintas posiciones y situaciones, requieren de una mirada en la que también los diferentes niveles de gobiernos de un Estado y de las relaciones intergubernamentales (RIGS) entre ellos no quede subsumida a la dimensión institucional o formal. La mirada desde las configuraciones de la economía local permite mostrar que la política y las formas de gobierno —así como las relaciones intergubernamentales— deben atenderse en las negociaciones que los diferentes grupos sociales, tanto

---

2 Informe de gestión: Estudio sobre endeudamientos de familias de sectores populares urbanos. Convenio Ministerio de Desarrollo Social y Universidad Nacional de San Martín, mayo de 2022.

3 Al respecto ver la construcción del estado del arte en los debates sobre Estructura Social Argentina, elaborado en el marco del PISAC 2012–2013 y publicado en Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea, Álvarez Leguizamón, Arias y Muñiz Terra (coords), PISAC, CLACSO, Consejo de Decanos de las Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (2016), Buenos Aires.



no organizados como organizados e institucionalizados: sindicatos, movimientos sociales, partidos políticos, grupos religiosos, demandan a los diferentes niveles gubernamentales y cómo éstos responden y hacen política en la negociación.

Las configuraciones económicas así concebidas están formadas por mallas de relaciones de poder que van generando campos de posibilidad para la política. Esta perspectiva implica también no partir de esferas pre concebidas como ámbitos separados o autónomos —diferentes tipos de «economías», por ejemplo, formal o informal— sino comprender el modo en que estas operan y cobran sentido inscriptas en las configuraciones mismas. En esta línea, es necesario reponer el carácter configurante de la precariedad tanto a nivel laboral (del empleo y del trabajo) como de la reproducción misma de la vida, para ampliar el horizonte de comprensión respecto a la situación previa sobre la que la crisis incide (vulnerabilidad, incertidumbre, privaciones y desigualdades pre existentes y nuevas), de modo de advertir las modulaciones de la crisis también en función de los territorios y espacios donde sucede.

En el debate público y académico sobre la crisis por COVID19, la discusión en torno a la economía se entrecruzó con el discurso de y sobre la salud (Perelman, 2020) y más centralmente sobre «la vida» (Neiburg, 2022). En este contexto, se pusieron en el centro las implicancias «económicas» del cuidado de la salud y las definiciones mismas sobre «el cuidado». En Argentina parte de las discusiones se desarrollaron en torno al modo en que las medidas que priorizaban el aspecto «sanitario» impedían el desarrollo de la vida y rutina de las personas y la dinámica de la economía. Desde ciertos posicionamientos todo ello se juzgaba como más dañino que el virus mismo.

La excepcionalidad desatada por la suspensión de la «normalidad» y la pandemia como acontecimiento crítico, examinados a la distancia, fungen como un laboratorio de estudio muy potente. La historia acumulada, así como el tipo de encuadre aquí desplegado, permiten sostener que las crisis son momentos «excepcionales» que ponen de relieve el orden (o los órdenes) que se resquebrajan (Narotzky y Besnier, 2014), a la vez que operan como inflexiones o bisagras en los que se pone en juego la temporalidad y sobre todo cierta previsibilidad (aspecto sustantivo en la proyección de los indicadores y cálculos económicos, por ejemplo). La crisis generada como parte de la pandemia puso en el centro la relación entre vida y economía, en Argentina desde un comienzo esta relación se planteó como la oposición entre dos regímenes de valor más o menos inconciliables, cuidar la salud/vida o cuidar la economía. Ese cuidar la economía tuvo diferentes connotaciones y demandas según los grupos sociales y en función de las diferentes ramas de las actividades económicas y productivas (a la vez que también estuvo atravesada por

la jerarquización de ciertas actividades o rubros como «esenciales», mientras que otros eran considerados «no esenciales»).

Es sabido que la situación de crisis impone desafíos institucionales, así como habilita repertorios de acciones de administración de las «emergencias», supone fijar prioridades, definir los modos de uso y la distribución de los recursos y del dinero público. Para gestionar la pandemia hace falta gestionar el dinero (Motta y Onto 2020; Neiburg 2020) a la vez que tomar decisiones, instituir marcos normativos y dialogar o discutir con regímenes morales que son parte de la disputa por la configuración de la economía local y de las políticas. Por ello, la construcción de la «emergência econômica» como problema público operó a modo de dispositivo técnico-jurídico posibilitando la aplicación de instrumentos extraordinarios para el gobierno de la economía, legitimados en el imperativo moral de la urgencia de preservar vidas o de garantizar el acceso a lo «mínimo esencial» para vivir» (Neiburg, 2022:2). En Argentina, tempranamente las medidas gubernamentales que se desarrollaron en 2020 se enmarcaron en la «emergencia sanitaria» decretada el 12 de marzo (Decreto de Necesidad y Urgencia 2020-260-APN-PTE) con el fin de intentar dar respuesta a la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud unos días antes y contener la crisis desatada tras ello. Las estimaciones preliminares lanzadas al fragor de la necesidad de poder predecir el impacto de las primeras medidas de aislamiento implementadas, sostenían que cerca del 40 % de los hogares de Argentina contaba con al menos un trabajador que se veía expuesto al riesgo de que se afectara su inserción laboral (Beccaria y Maurizio, 2020 en Assusa y Kessler, 2020:38). Esto mostraba un escenario preocupante.

En ese contexto, para las personas corrientes, del común de la población, y de los sectores de población más vulnerabilizados, el idear y desarrollar formas de «sostener la vida» fue un eje central de su quehacer cotidiano. Ese sostenimiento de la vida debe entenderse desde un encuadre de la complejidad y la multidimensionalidad, que va más allá del foco en el acceso a los recursos elementales (ganarse la vida). La pandemia ha puesto de manifiesto de forma notable que la vida no se reduce a ganar dinero o adquirir lo mínimo e indispensable para reproducirse en términos biológicos, si es que algo así existe. Antes bien, y las discusiones en torno a las políticas lo han marcado, el preservar la vida implicó para las personas asumir *la reproducción social* en un sentido integral, como formas de obtener dinero y acceder a los alimentos, como instancias de consumo, como formas de sociabilidad, redes y prácticas de cuidado que involucran la afectividad, etc.

En este capítulo, entonces, abordamos las políticas dirigidas a las economías locales en diálogo con el abordaje de las RIGs, enfocando sobre el proceso

generado entre las medidas y acciones gubernamentales dirigidas a atenuar los efectos de la depresión económica y su implicación con los modos de sostenimiento de la vida experimentados desde anclajes territoriales específicos.

En tal dirección, la antropología de las políticas públicas (Shore y Wright, 1997), orienta a indagar las políticas a través de la manera en que son vividas por las personas de carne y hueso. Esto es, no solo a partir de su formulación sino también a partir de sus efectos. Las mismas políticas pueden tener materializaciones diferentes en función del territorio en que se desarrollen, ya que los espacios tienen sus historias, diferentes actores pugnando y suponen el despliegue de usos estratégicos, acciones y prácticas políticas distintas.

Así también, un encuadre que entiende a las políticas en su *proceso vivo* (Fernández Álvarez, Gaztañaga, y Quirós, 2017) nos permite advertir que las políticas locales orientadas a paliar cierta inactividad económica, a reducir los efectos negativos de la imposibilidad de desarrollar ciertas actividades o de paliar el riesgo de desempleo y falta de ingresos monetarios, no solo se basan en configuraciones económicas y matrices productivas preexistentes sino que terminan por generar matrices y perfiles productivos, priorizando, apoyando y potenciando tipos o ramas de actividad a la vez que desatendiendo o subordinando otras. Las emergencias económicas como momentos de «excepción», por tanto, abren un campo de posibilidades en torno a la pugna por los recursos y el modo de encauzar las soluciones o respuestas a la situación. Todo lo cual, puede analizarse a través de las dos políticas paradigmáticas diseñadas por el gobierno nacional con alcance e implementación federal que aquí se abordan, el Programa de Atención al Trabajo y la Producción (ATP) y el programa PreViaje, ambas dirigidas al sustento y promoción de la economía local.

### **Crisis, políticas y economía**

Las crisis contrastan con las formas de estabilidad —previsibilidad— que posibilitan el diseño de proyectos y sostienen la confianza en las configuraciones existentes (Narotzky y Besnier, 2020). Así, las crisis activan disputas en torno a la solución que hay que dar en un contexto de «excepcionalidad». Las crisis aparecen como momentos en que la normalidad se ha perdido (Visacovsky, 2011) y que en pos de dar soluciones se producen acciones emergenciales. Como dijimos, a los pocos días de haberse declarado la pandemia por la OMS, a través de un decreto presidencial se declaró la Emergencia Sanitaria que permitió y facultó al gobierno nacional y a los diferentes ministerios a la toma de decisiones y a la elaboración de políticas en pos del cuidado de la salud. Todo ello, como puede verse en otros capítulos de este libro, ha dado lugar, entre otras

acciones, a la producción de distintos dispositivos e instrumentos que tuvieron como lineamiento fundamental impedir primero, y luego reducir al mínimo, la movilidad de la población para evitar la circulación del virus y prevenir los contagios masivos. En ese escenario, mientras unos señalaban que las medidas de aislamiento cuidaban la vida, otros sostenían que ello producía una aguda caída de la economía que ponía en riesgo, de otro modo, la vida. Mientras algunos exigían al gobierno nacional la apertura de la economía y la vuelta al trabajo, otros plantearon que se trabajaba más que antes: no solo porque gran parte del trabajo «productivo» se desarrolla con las nuevas tecnologías —y bajo la modalidad de trabajo domiciliario— sino también porque para muchos se ha incrementado el llamado «trabajo no pago» o «trabajo invisible», ese que parece no producir valor pero que en la economía capitalista es un componente central de la producción del valor económico.

Si bien la emergencia económica (Neiburg, 2020) marca o permite resignificar ciertos límites en torno a las soluciones «económicas» a la pandemia (para afrontarla hace falta mucho dinero),<sup>4</sup> también nos recuerda que dentro de la emergencia existen pugnas, debates y límites para lo posible. Esos límites no solo están dados por las discusiones y fricciones intergubernamentales en el contexto de la emergencia sino a partir de disputas (pre) existentes en torno a cuáles son los límites aceptados y permitidos para que «la política» intervenga y decida sobre «la economía». Sobre cuál es el margen permitido de intervención del Estado sobre el mercado, o enunciado en otros términos cuál Estado o ámbito del gobierno está legitimado y facultado para incidir sobre lo económico o «cercenar» libertades individuales o del orden de las actividades privadas. Durante 2020 se reavivó el debate en torno a la economía y la libertad a partir de la implementación de las políticas «sanitarias». Estos debates, por supuesto, encontraron eco en diferentes grupos que instalaron públicamente la consigna de *la libertad* para cuestionar las restricciones de movilidad y

---

4 Por ejemplo, en Argentina el gobierno nacional ha dispuesto la redistribución de varias partidas presupuestarias. En el marco de una fuerte caída de la recaudación fiscal, entre algunas de las medidas tomadas fueron: la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores informales, monotributistas inscriptos en las categorías más bajas, a las empleadas domésticas, entre otros; también reprogramación de los vencimientos de tarjetas de créditos, créditos a tasa 0; el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) que establece que el Estado pagará parte de los salarios de las empresas etc. Estas transformaciones se produjeron en el marco de la renegociación de la deuda externa argentina. A su vez, estas medidas conviven con el recorte de salarios tanto de forma nominal (varios gremios aceptaron el recorte del 25 % de salario) así como real (la no apertura de paritarias para empleados estatales por ejemplo en un contexto inflacionario que continúa).

demás medidas gubernamentales enmarcadas en las disposiciones de aislamiento social preventivo y obligatorio. El gobierno nacional ha sido tildado de autoritario a partir de dictar medidas que involucraban distintas esferas y dimensiones de la vida pero particularmente incidentes en la economía. Ello cobró trascendencia con la circulación de un manifiesto que denominaba la situación como «infectadura» sosteniendo que se imponían medidas «dictatoriales» aprovechando el virus. Esta noción de «infectadura» tiene un contenido y sentido particular en su contexto de producción y el anclaje en grupos embanderados como oposición al gobierno, que apuestan a obtener un especial rédito o beneficio en la capitalización del escenario de la crisis. En ese marco, la denuncia de falta de libertad es capaz de trascender particularismos y tornarse un piso común de crítica extensiva a todo el quehacer del gobierno, a la vez que se torna una arena muy propicia que evidencia un punto de fricción respecto al efecto naturalizado de la separación entre Economía y Política (Abrams, 2015; Trouillot, 2001). Se instalaba como demanda el respeto de la «libertad» individual, de que cada quien debía y podía autogestionar, sin regulaciones ni intervenciones externas, el riesgo del virus y los cuidados. De cierto modo, así, estas consignas ponían en duda no solo la legitimidad de las medidas que el gobierno nacional tomaba para regular la crisis y contener sus efectos, mientras a la par se iba instalando la sospecha respecto al carácter legal y democrático de éstas (una de las derivas en ese sentido fue el encauzamiento por vía judicial de la demanda de que se garantice el derecho individual de los niños y las niñas a la educación a través de la presencialidad escolar en la ciudad de Buenos Aires) tensionando los sentidos que definen, priorizan o jerarquizan a los «derechos individuales» frente al resguardo de la salud de la población y el bienestar general.

Ahora bien, entonces, la pandemia también ha puesto de manifiesto el carácter plural en que las personas de carne y hueso piensan la vida y generan distintas operaciones de evaluación, valoración y cálculo. Cómo gestionan los ingresos, organizan los gastos y administran o distribuyen el tiempo, e incluso ponen en juego distintas nociones acerca del valor o valoraciones, por ello lo que las personas consideran valioso (*worth*) (Narotzky y Besnier, 2020) tiene una implicación directa con lo económico, justamente con ese ámbito imbricado en la reproducción cotidiana de la vida y con las múltiples formas a través de las cuales se crea, produce y sostiene la vida.

Distintos estudios han venido proponiendo que en las estrategias de reproducción de la vida de los sectores más vulnerabilizados los recursos proporcionados por el Estado —en forma de ayudas sociales asistenciales, programas de desempleo, subsidios, o pensiones, entre otros— son un importante engranaje

que mueve y dinamiza sus complejas economías. Todo lo cual guarda relación con el deterioro de las condiciones de vida y trabajo, con la extendida precariedad e informalidad en el empleo y la coexistencia de múltiples formas de ganarse la vida.<sup>5</sup> Ante la inminente pérdida de empleo y de ingreso que la crisis generaría se acudió a un paquete de medidas estatales de intervención fundamentalmente centradas en las transferencias de ingresos que ya tenían sus antecedentes en momentos críticos desde mediados de los años 90 y una amplia trayectoria en el país.<sup>6</sup>

En la instancia práctica de implementación de las políticas, las agencias gubernamentales de los gobiernos local, provincial o nacional se tornan indistintas.<sup>7</sup> Por un lado, porque en la cotidianeidad las personas ordinarias no distinguen el origen de los fondos ni de los planes o programas sociales que reciben en carácter de «beneficiarios» y, por el otro, porque efectivamente en las redes intergubernamentales y de interacciones a través de las cuales «los dispositivos» e «instrumentos» viajan (citando a Soldano *et al.*, 2023, en este libro) esos orígenes se desdibujan en la trama densa de acciones y mediaciones donde pueden acentuarse la falta de institucionalidad y priman las redes y arreglos interpersonales e informales.

Al nivel de los espacios locales, las reacciones a las políticas nacionales tomaron distintos matices dependiendo del posicionamiento o adscripción partidaria de los mandatarios provinciales. Ello en el marco de un cambiante escenario que oscilaba entre enfrentamientos y negociaciones, alianzas y oposiciones, teñidas por la urgencia de dar respuestas, y un discurso y retórica pública que convocaba —y obligaba a estar dispuestos— al trabajo mancomunado, a dejar de lado las diferencias y los «mezquinos» intereses partidarios. En cualquier caso, y de modo general, las medidas a nivel provincial se orientaron a minimizar y atenuar la súbita detención de la actividad económica.

Las disposiciones de ASPO, por la que se restringiera radicalmente la movilidad de las personas —y por tanto los circuitos e itinerarios de las actividades

---

5 Narotzky y Besnier (2020), a través de la noción ganarse la vida apuntan a una comprensión holística de los modos en que se organizan las vidas económicas, lo cual considera al trabajo asalariado junto con las estructuras de aprovisionamiento, relaciones sociales de confianza, cuidado y escalas de valor, centrándose así la economía en torno a la reproducción social.

6 Para detalles sobre programas asistenciales y políticas de protección social ver capítulos 4 y 5 en este tomo y capítulos sobre Estructura social, pobreza y políticas sociales en Álvarez Leguizamón, Arias y Muñiz Terra (coords.), PISAC, 2016, Estudios sobre la Estructura Social en la Argentina contemporánea.

7 <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19> (acceso 12 de enero de 2022).

de sustento de las familias más empobrecidas—, tuvo como contrapartida respuestas a nivel de movimientos sociales, organizaciones partidarias, intendencias y gobiernos provinciales permisivos que fomentaron y/o habilitaron algunas actividades a pesar de las restricciones nacionales de movilidad. Al nivel de las economías locales y de los sectores más fragilizados, se afrontaron las medidas y los momentos más agudos de malestar económico apropiándose principalmente de recursos disponibles mediante programas como el IFE o el Potenciar Trabajo,<sup>8</sup> entre otros, e inventando formas de subsistencia para el cortísimo plazo. Estas se asentaron sobre condiciones de posibilidad, modos de hacer, experiencias, trayectorias y redes disponibles, activando repertorios conocidos y sobre esa base desafiaron las novedades de la situación (que en muchos contextos y situaciones no presenta representa novedad puesto que la resolución cotidiana de la vida se mueve en la inestabilidad y la incertidumbre como norma).

Las políticas nacionales en las que aquí nos centramos son producto de ese complejo entramado de actores que pueden variar según los territorios, marcos morales y los posicionamientos políticos–partidarios. El conjunto de medidas que se conoce como ATP fue diseñado —en su planificación— como una Asistencia de Emergencia: Asistencia al trabajo y la producción y el PreViaje como un esfuerzo del Estado Nacional para apoyar en el momento de crisis al sector del turismo, cuya importancia y constitución variaba de acuerdo con las regiones y provincias.

En base a lo antes dicho, nos preguntamos por las acciones estatales desplegadas a partir de sus políticas públicas, y por la sedimentación de los Estados realmente existentes (Castro y Lima, 2015) que se ponen en discusión y a la vez se reproducen durante la pandemia. En el momento de «emergencia económica», como ha sido el «tiempo de la pandemia», se ejecutaron transferencias masivas de recursos, que desencadenaron batallas por la distribución de cifras nunca antes vistas (Neiburg, 2020). Son batallas morales en torno a la legitimidad del gasto público (Motta y Onto, 2020) que se expresan en las políticas públicas.<sup>9</sup> En particular, algunas consideraciones especiales habilitan las políticas públicas en el orden de lo que podemos diferenciar como políticas económicas en Argentina, es decir aquellas que persiguieron el objetivo puntual de o bien sostener o promover la producción y el empleo (o contener

---

8 Tal como se sostiene en otro de los capítulos de este libro, los porcentajes y el modo de distribución de estos son ilustrativos de ciertos rasgos estructurales de la sociedad argentina pre pandemia.

9 Como bien se plantea en el capítulo sobre las políticas de protección social y asistencia alimentaria (Soldano *et al.*, 2023), el Ingreso Federal de Emergencia tuvo una masividad inédita en la historia argentina, con una cobertura de alrededor de 9 millones de personas

el desempleo), garantizar el pago de los salarios, el acceso a dinero y el desarrollo e impulso de las actividades dinamizadoras de las economías. Tales intervenciones entonces, no pueden ser entendidas como injerencia sobre un problema dado, sino más bien como parte de un proceso en el que se dirimen proyectos sociales a partir de las correlaciones de fuerza. Y a través de éstas las políticas devienen configurantes de las economías, en tanto delimitan formas de producción y reproducción de la vida.

## **La economía: dimensiones y números**

Es posible decir que la pandemia marcó un punto importante dentro de un proceso de contracción. Es por ello que algunos autores (Visacovsky y Zenobi, 2020) han referido a una crisis dentro de una crisis. Al comienzo de la pandemia, Argentina acumulaba años de contracción económica: 2015 (1,62); 2016 (-3,11); 2017 (1,75); 2018 (-3,6); 2019 (-2,99); 2020 (-10,75) (fuente Banco Mundial).<sup>10</sup>

Según un informe técnico del INDEC (2021 vol. 5, número 59), específicamente el crecimiento de la incidencia estadística de la pobreza y la indigencia durante el ASPO fue determinante. Si se comparan los segundos semestres de 2019 y de 2020 encontramos que el crecimiento de la pobreza (25,5 % versus 31,6 % en hogares y 35,4 % versus 42 %) indicaría la incidencia de las medidas de ASPO sobre el empeoramiento de dichos índices nacionales.

---

en todo el país mientras que el alcance del programa Potenciar Trabajo fue de alrededor de 1 millón. Ver cap. 4, Tomo 1, en esta colección.

10 Mundo: 2015 (1,96); 2016 (1,63); 2017: (2,21); 2018 (2,13); 2019 (1,52), 2020 (-4,26) <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDRPCAPKD.ZG?end=2020ylocations=ARystart=2020yview=map> (Acceso 27 de marzo de 2022)



Indicador	2° semestre 2018	1° semestre 2019	2° semestre 2019 (¹)	1° semestre 2020	2° semestre 2020 (²)
<b>Pobreza</b>					
Hogares	23,4	25,4	25,9	30,4	31,6
Personas	32,0	35,4	35,5	40,9	42,0
<b>Indigencia</b>					
Hogares	4,8	5,5	5,7	8,1	7,8
Personas	6,7	7,7	8,0	10,5	10,5

(¹) Los resultados del segundo semestre de 2019 no incluyen el aglomerado Gran Resistencia (ver "Acercas de la cobertura geográfica" en el Anexo metodológico del informe técnico *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019*).

(²) Los resultados del segundo semestre de 2020 no incluyen el aglomerado Ushuaia-Río Grande (ver punto "Acercas de la cobertura geográfica" en el Anexo metodológico del presente informe).

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

**Figura 1.** Pobreza e indigencia en 31 aglomerados urbanos<sup>11</sup>

En cuanto a los índices de empleo, se puede observar que si bien los números de empleo y actividad caen, no lo hacen de forma tan abrupta.

Tasas	Total Nacional Urbano					
	3° trimestre					
	2016	2017	2018	2019 (¹)	2020 (²)	2021
Actividad	44,2	44,6	45,4	46,1	42,1	45,6
Empleo	40,8	41,2	41,4	41,8	37,3	42,0
Desocupación abierta	7,7	7,6	8,9	9,2	11,4	7,9
Ocupados demandantes de empleo	14,0	15,2	16,4	18,5	15,4	16,5
Subocupación	10,2	10,6	11,7	13,0	13,5	12,3
Subocupación demandante	7,1	7,7	8,1	9,3	8,4	8,2
Subocupación no demandante	3,1	2,9	3,6	3,7	5,0	4,0

(¹) Los resultados del tercer trimestre de 2019 no incluyen la provincia Chaco. En consecuencia, este informe refleja resultados que representan el 98,7% de la población del Total urbano (ver punto 4.2 "Acercas de la cobertura geográfica" en el Anexo metodológico del correspondiente informe).

(²) Los resultados del tercer trimestre de 2020 no incluyen las provincias de Santiago del Estero ni de Tierra del Fuego. En consecuencia, este informe refleja resultados que representan el 98,6% de la población del Total urbano (ver punto 4.2 "Acercas de la cobertura geográfica" en el Anexo metodológico del presente informe).

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

**Figura 1.a** Principales tasas del mercado de trabajo del total nacional urbano. 3ros trimestres

11 Fuente: *Informes técnicos* Vol. 5, N° 59. ISSN 2545–6636. Condiciones de vida. Vol. 5, N° 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020. ISSN 2545–6660. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El tiempo de la pandemia afectó la vida social en su conjunto, también el mundo del trabajo se trastocó (Perelman, 2022 en prensa). Es posible decir que el acceso material de los recursos se vio fuertemente restringido para la mayor parte de las personas. El imperativo «quédate en casa» obligó a la inmovilidad de grandes sectores de la población. Este proceso de quedarse en casa implicó que el tiempo —y espacio— de la producción y de la reproducción de la vida se modificara, cuestión que no siempre fue tenido en cuenta por las políticas.

Según un estudio de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación y de UNICEF las medidas de aislamiento afectaron principalmente a las mujeres. «En Argentina, antes de la pandemia, 5 de cada 10 mujeres participaba en el mercado de trabajo. Hacia el segundo trimestre de 2020 cuando los contagios iban en aumento y las medidas de ASPO eran entonces más estrictas, las que participaban en el mercado laboral eran 4 de cada 10. En el momento de mayor cierre de la economía argentina, la tasa de participación económica de las mujeres caía 8,2 puntos porcentuales, dejándolas en un nivel comparable al de dos décadas atrás. Más de un millón y medio de mujeres salieron de la actividad. La situación más crítica se observa en las mujeres jefas de hogar sin cónyuge y con niños, niñas y adolescentes a cargo. Para ellas, la caída en la actividad fue de 14 pp. Es decir, quienes enfrentan las mayores cargas de cuidados son las que se vieron más afectadas por la crisis. La tasa de desocupación también sufrió el embate de la crisis: pasó de 8,9 % a 11,7 % para la población en general, y de 9,5 % a 13,1 % para las mujeres. Sin embargo, ese aumento no refleja con claridad la totalidad de las personas que se quedaron sin trabajo. Muchas de ellas no fueron contabilizadas como desocupadas porque para ser consideradas como tales debían encontrarse buscando activamente un empleo. Quienes perdieron su trabajo y no buscaron activamente otro pasaron a la categoría de «inactividad». De este modo, entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020, 3,4 millones de personas pasaron a la inactividad, quedando fuera del mercado laboral. De no haber existido ese traslado hacia la inactividad, la desocupación habría alcanzado al 30,12 % de la PEA» (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género y UNICEF 2021, 5, resaltado en el original). Además, el estudio muestra que una vez que la economía comenzó a crecer, el ritmo de recuperación del mercado laboral femenino lo fue haciendo de una forma mucho más lenta que el masculino. El trabajo ha sido siempre generizado, y el tiempo de la pandemia también lo fue (Castilla, Kunin, y Perelman, 2021), lo que llevó a una mayor carga laboral de las mujeres. Tanto el trabajo de cuidado como el trabajo remunerado incluyen actividades y prácticas necesarias determinadas por el tiempo histórico y la sociedad en que viven las personas y la provisión de las precondiciones y la gestión de ambas. A

ello podemos agregar los *tiempos del trabajo remunerado* y los *tiempos del trabajo de cuidado* (Castilla, Kunin, y Perelman, 2021). El cuidado que se ha transformado en un *trabajo* central durante la pandemia —y es un trabajo centralmente feminizado (Guimarães, 2019)— no se refleja en las estadísticas ni fue objeto de políticas económicas concretas (aun cuando se fortalecieron una serie de planes asistenciales con el fin de sostener la vida).<sup>12</sup>

La lectura de los datos duros muestra que el efecto de los cierres y las restricciones para las economías durante la pandemia no fue homogéneo. Las economías regionales se vieron más o menos afectadas según las políticas (esto es, las disposiciones legales así como el control sobre las mismas) así como las actividades que eran configurantes de éstas. Esto guarda estrecha relación con la composición y estructura productiva previa a la pandemia. Muchas de las actividades formaron parte de las excepciones a los cierres, mientras que otras sintieron de lleno los efectos del ASPO. Atención especial merecen, en ese sentido, las economías articuladas en torno a la actividad turística y los servicios múltiples implicados en ésta.

Las tablas que se muestran a continuación ilustran respecto a las incidencias de la inactividad por sector y rama de actividad durante 2020 a escala nacional.<sup>13</sup>

---

12 Sin embargo, durante 2020 estuvo en el centro de la agenda pública la discusión acerca del reconocimiento de los servicios socio comunitarios —entre los cuales se involucran tareas de cuidado colectivo— como trabajo, a la par de la demanda de su remuneración y de la presentación del proyecto de «Ley Ramona». Ello guarda relación con la implementación de un bono extra a los y las beneficiarios/as del programa Potenciar Trabajo. Ver Soldano *et al.* 2023 en este libro.

13 Tablas confeccionadas por Maximiliano Camarda en el marco del Proyecto Pisac COVID19, La implementación de políticas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia.

**Tabla 1.** Actividad sectorial 2020. Variación desestacionalizada respecto de febrero

Rama	marzo	abril	mayo	junio	julio	agosto	septiembre
Intermediación financiera	1,3%	2,0%	1,2%	3,7%	4,1%	5,9%	6,6%
Agro	-2,8%	-4,9%	-6,2%	-4,9%	-1,0%	0,9%	1,6%
Electricidad, gas y agua	2,4%	-10,1%	-7,5%	-3,2%	3,4%	-0,7%	-0,3%
Comercio	-18,5%	-29,7%	-20,0%	-8,3%	-7,8%	-5,8%	-2,0%
Pesca	-39,4%	-6,4%	14,1%	-46,0%	-59,1%	-9,3%	-2,4%
Industria	-19,3%	-32,8%	-23,1%	-10,4%	-10,0%	-8,5%	-3,7%
Serv. inmobiliarios y profesionales	-7,7%	-18,9%	-14,5%	-11,1%	-8,2%	-5,6%	-4,9%
Enseñanza	-0,8%	-10,5%	-8,0%	-8,2%	-4,9%	-5,8%	-4,9%
Salud y Serv. Sociales	-8,0%	-34,1%	-19,7%	-18,3%	-8,1%	-9,1%	-5,6%
<b>Total</b>	<b>-10,7%</b>	<b>-26,0%</b>	<b>-19,1%</b>	<b>-12,7%</b>	<b>-10,2%</b>	<b>-8,7%</b>	<b>-7,0%</b>
Adm. Pública y Defensa	-1,0%	-13,4%	-12,9%	-12,8%	-9,6%	-10,1%	-9,8%
Minas y canteras	-3,9%	-19,4%	-19,5%	-13,8%	-12,8%	-10,6%	-11,6%
Transporte y comunicaciones	-12,6%	-25,1%	-21,0%	-19,2%	-22,1%	-20,0%	-17,7%
Construcción	-28,9%	-66,1%	-45,9%	-32,4%	-23,3%	-29,8%	-25,7%
Otros servicios	-15,5%	-69,7%	-69,2%	-61,9%	-68,7%	-52,6%	-48,6%
Hoteles y restaurantes	-35,8%	-81,6%	-67,6%	-57,5%	-67,4%	-56,6%	-59,0%

Nota: el desestacionalizado sectorial es propio. Los datos son siempre comparaciones contra febrero.  
Fuente: CEP-XXI en base a INDEC.

**Tabla 2.** Actividad económica por sectores, variación interanual.

Sector	PIB			EMAE
	I trim.2020	II trim.2020	III trim.2020	Septiembre 2020
Intermediación financiera	-6,1%	-0,9%	4,6%	7,7%
Electricidad, gas y agua	4,2%	-3,2%	2,3%	1,4%
Comercio	-5,9%	-17,3%	-2,1%	5,8%
Sector agropecuario	-5,2%	-10,7%	-2,5%	0,3%
Industria	-6,3%	-21,0%	-5,3%	2,2%
Act inm, empresariales y de alquiler	-1,9%	-13,7%	-5,8%	-4,9%
Enseñanza	-0,2%	-9,1%	-6,7%	-5,3%
Serv sociales y de salud	-3,8%	-23,5%	-8,7%	-6,8%
Administración pública	0,3%	-12,3%	-9,7%	-9,8%
<b>Total</b>	<b>-4,9%</b>	<b>-19,2%</b>	<b>-10,3%</b>	<b>-6,9%</b>
Minas y canteras	0,3%	-18,2%	-12,8%	-12,9%
Hogares con servicio doméstico	-2,1%	-36,1%	-16,8%	---
Pesca	-30,4%	-14,0%	-18,3%	43,2%
Transporte y comunicaciones	-5,2%	-22,1%	-21,7%	-19,0%
Construcción	-19,8%	-50,2%	-27,0%	-28,1%
Serv comunitarios y personales	-7,0%	-67,5%	-53,8%	-50,0%
Hoteles y restaurantes	-10,2%	-72,9%	-61,5%	-59,5%

Nota: hogares con servicio doméstico no se encuentra como sector en el Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE) de INDEC.  
Fuente: CEP-XXI sobre la base de INDEC.

CABA concentra casi la totalidad de las empresas de servicios y comercio asentadas en el territorio nacional. En cambio, en provincias como Entre Ríos y Salta la distribución de las empresas se divide en las vinculadas a la agricultura, ganadería y pesca, comercio y servicios.

**Tabla 3.** Empresas por sector, en Capital Federal, Entre Ríos y Salta en el año 2020<sup>14</sup>

Provincia	Agricultura, ganadería y pesca	Minería y petróleo	Industria	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Servicios	Total
Capital Federal	1929	187	10565	100	5220	25472	88464	131937
%	1,46	0,14	8,01	0,07	3,95	19,31	67,05	100
Entre Ríos	3810	37	1495	82	518	5039	6241	17222
%	22,12	0,21	8,68	0,47	3,01	29,26	36,24	100
Salta	1792	87	616	13	460	2835	4114	9917
%	18,07	0,88	6,21	0,13	4,63	28,58	41,48	100

La distribución de las empresas por tamaño, es similar en los tres casos, si bien en el caso de CABA hay un predominio más marcado de pequeñas y micro empresas. Este factor, está determinado por las actividades.

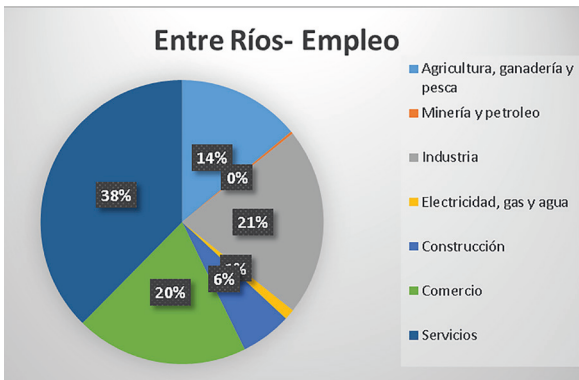
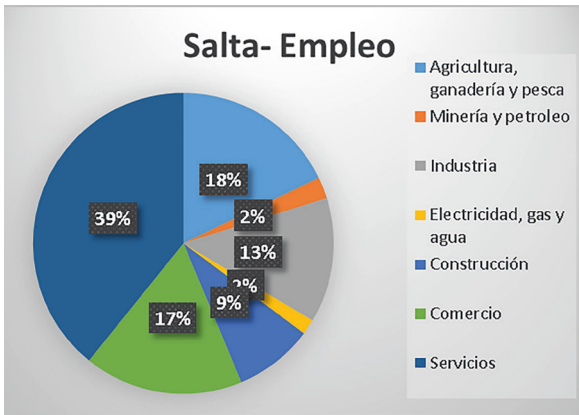
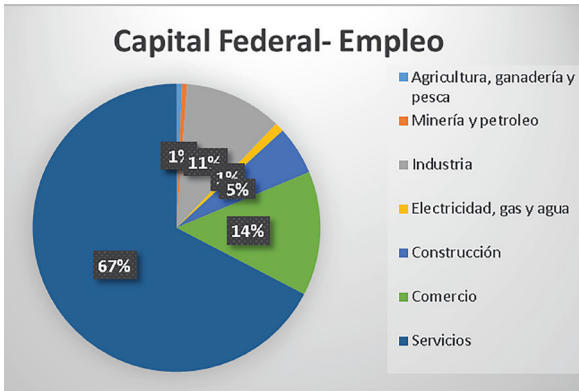
**Tabla 4.** Empresas por tamaño en Capital Federal, Entre Ríos y Salta durante el 2020

Total	Capital Federal	%	Entre Ríos	%	Salta	%
Grandes	4213	3,38	682	5,33	716	9,46
Medianas	8605	6,91	787	6,16	598	7,9
Pequeñas	29609	23,78	2500	19,56	1721	22,74
Microempresas	82074	65,92	8806	68,93	4530	59,88
Total	124501	100	12775	100	7565	100

El impacto de la ASPO en los territorios fue desigual, tal como ilustran los cuadros. En el caso de CABA, el predominio de las micro y pequeñas empresas vinculadas a hotelería y comercio tuvieron un fuerte impacto. En cambio, en Salta y Entre Ríos, tomándose estos casos como ejemplos, la alta proporción de empresas vinculadas a la agricultura y ganadería disminuyó la caída en la actividad económica.

Sin embargo, si observamos el número de empleados por actividad económica, las tendencias muestran algunas variaciones, ya que el importante número de empresas vinculadas a la agricultura y ganadería es en Entre Ríos (un 22 % de empresas y un 14 % de empleados) mientras que en Salta se mantiene la proporción (un 18 % de empresas y empleados), por otro lado, las industrias tienen un mayor número de empleados en relación con las empresas (en Salta un 8 % de empresas tiene un 13 % de empleados y en Entre Ríos un 6 % de empresas un 21 % de empleados). Con respecto a CABA, se observa una similar concentración en servicios y comercio (un 81 % de empleados y un 86 % de empresas vinculadas a esos sectores).

14 Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MPYT, en base a SIPA.



**Figuras 2a, 2b y 2c.** Empleo por sector en Capital Federal, Salta y Entre Ríos, 2020<sup>15</sup>

15 Empleo por sector 2020. Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MPYT, en base a SIPA.

## Dos políticas significativas

El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) fue creado mediante el Decreto 332/2020 (B.O. 01/04/2020) y modificado por el Decreto 376/2020 (B.O. 21/04/2020), en el marco del DNU 260 (B.O. 12/03/2020), para dar alivio económico inmediato a aquellas empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica luego de las medidas de contingencia implementadas durante la Emergencia Sanitaria. Su objetivo fue «mantener los procesos productivos del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas más severamente afectadas por la crisis sanitaria».

El Programa planteaba la obtención de uno o más de los siguientes beneficios: a) Postergación o reducción de hasta el 95 % del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; b) Salario Complementario abonado por el Estado Nacional para los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia del sector privado; c) Crédito a Tasa Cero para personas adheridas al monotributo y para trabajadoras y trabajadores autónomos en las condiciones que establezcan la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Banco Central de la República Argentina con subsidio del 100 % del costo financiero total; d) Sistema integral de prestaciones por desempleo: los trabajadores y las trabajadoras que reunieran los requisitos previstos en las leyes 24013 y 25371 accedían a una prestación económica por desempleo. Dichas prestaciones se elevaban a un mínimo de \$ 6000 y un máximo de \$ 10 000.

Para acceder al beneficio, las empresas debían acreditar uno o varios de los siguientes criterios: a) Actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan; b) Cantidad relevante de trabajadores y trabajadoras contagiadas por el COVID19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas al COVID19; c) Sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020.

No podían acceder al beneficio las empresas habilitadas para realizar actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia sanitaria y que se encontraban exceptuadas del cumplimiento del «aislamiento social, preventivo y obligatorio».<sup>16</sup>

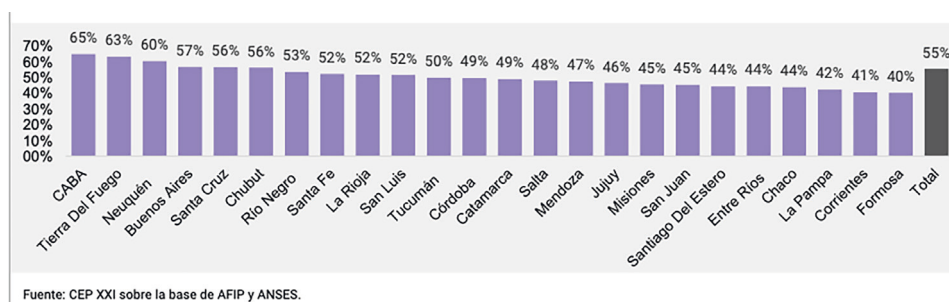
En la práctica, el programa de ATP fue una herramienta central para conservar puestos de trabajo y asegurar el pago de salarios. Una mirada atenta a los

---

16 <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/covid19/trabajoyproduccion>

números, da cuenta de la importancia que ha tenido el ATP para el mantenimiento del trabajo no solo en grandes empresas sino en las PYMES donde la asistencia llegó a casi la totalidad de las empresas que lo solicitaron.

Según un informe del Centro de Estudio para la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo de diciembre de 2020, unas 338 mil empresas en todo el país, alrededor del 55 %, han sido beneficiadas por al menos un ATP. El programa ATP asistió a casi 3 millones de trabajadores y trabajadoras que cobraron parte de su salario con el auxilio estatal; 307 mil (el 55 % del total de las empresas del país) tuvieron su masa salarial asistida por el Estado, junto con 374 mil (el 67 % del total) que tuvieron postergaciones y/o reducciones en contribuciones patronales. Se estima que la reducción de las contribuciones patronales contenidas en el programa ATP significó un volumen de 37.027 millones de pesos, que representa del 0,13 % del PBI. Los créditos dirigidos a trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos), por montos de hasta \$ 150 000 a tasa cero tuvieron 567 mil beneficiarios. Complementariamente con el ATP, se establecieron medidas que incentivaron los créditos a PYMES a una tasa fija del 24 % para capital de trabajo y pago de haberes, con posibilidad de acceso a garantías por parte del FOGAR (Fondo de Garantías Argentino). En total, más de 110 mil empresas fueron beneficiadas con créditos a tasa 24 % (más de 45 mil respaldadas por el FOGAR), por un monto que superó los \$537 mil millones en 2020. Este fondo se define como una política «dirigida a atender el histórico problema de las asimetrías en el mercado de crédito y en las debilidades de acceso».



**Figura 3.** Porcentaje de empleadores que recibieron al menos un ATP (salarios) por provincia, 2020<sup>17</sup>

17 Procesamiento de datos y elaboración de cuadros Marta Suarez, nodo Salta, Proyecto PISAC COVID 19 La implementación de políticas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia.



Las actividades que tuvieron mayor perjuicio por el aislamiento fueron las de servicios, comercio y construcción y, por ejemplo, para el caso de CABA las dos primeras concentran más del 80 % de los y las trabajadores/as y empresas. Los casos de las provincias de Sala y Entre Ríos ejemplifican una situación en la cual una parte significativa de las empresas y trabajadores se vinculan a actividades agropecuarias, las cuales fueron menos afectadas por encontrarse dentro de las actividades exceptuadas. El Índice de Afectación Económica Territorial (Niembro y Calá, 2020)<sup>18</sup> grafica esta relación entre estructura productiva e impacto de las medidas de ASPO en 2020. Según esta medición la mayor afectación coincide con las áreas especializadas en turismo y en industrias restringidas, incluye ello zonas con un perfil extractivo de recursos naturales, como petróleo y minerales. En el otro extremo, en el de menor afectación, se ubican las áreas y regiones especializadas en sectores agropecuarios y de alimentos.

La proporción de empresas y rubros beneficiados por el ATP en CABA fueron: servicios (67 %), comercio (18 %) y las industrias (6 %) similares cifras presentadas en relación con la cantidad de empresas y empleados en dichas actividades. En el caso de Salta el 48 % de las empresas beneficiadas por el ATP correspondían a servicios y actividades vinculadas, el 32 % de las empresas comerciales, siendo similares a los porcentajes presentados sobre el total de empresas de la provincia. Por último, el 43 % de las empresas de servicios y el 38 % de comercio fueron beneficiadas en Entre Ríos, siendo mayor los ATP para las empresas industriales, similares también a los datos presentados.

En suma, se observa una relación positiva en relación con la distribución de los ATP respecto a las particularidades de los territorios, sus empresas y el impacto del aislamiento en las mismas. Estas medidas constituyeron una ayuda fundamental que evitó un mayor debilitamiento de las actividades económicas regionales.

---

18 El estudio de Niembro y Calá (2020) muestra en términos cuantitativos a través de un Índice de Afectación Económica Territorial el impacto económico regional del COVID19 en Argentina. Los autores señalan que dada la ausencia de estadísticas de valor agregado sectorial, completas y homogéneas para todos los territorios, el IAET se basa en la estructura productiva, medida en términos de empleo, para intentar aproximar los efectos heterogéneos que la pandemia y el ASPO pueden tener sobre la actividad económica (producción) privada a nivel territorial en Argentina. Ver Análisis exploratorio del impacto económico regional del COVID19 en Argentina, 2020, Andrés Niembro y Carla Daniela Calá repositorio digital de la FCEyS de la Universidad Nacional de Mar del Plata <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/3359/>

En los anuncios del programa PreViaje<sup>19</sup> se enfatizó su importancia para promover el turismo interno y que junto a ello las personas se movilizaran por todo el país haciendo funcionar las «economías regionales». Esto se afirmaba en un informe del Ministerio de Desarrollo Productivo, que instaba a revertir las brechas territoriales y las asimetrías regionales existentes en el país, de manera que la política buscó activar las economías locales incentivando la compra y generando ingresos privados en el sector turismo.

En sus bases, este programa planteaba que estarían alcanzadas todas las compras de servicios y productos turísticos que se realicen durante la preventa, entre el 21 de septiembre y el 31 de diciembre de 2020, para realizar viajes dentro de la Argentina durante 2020, mediante un programa de compra anticipada que aseguraba el reintegro del 50 % de los consumos de servicios turísticos para viajar por Argentina. Ello a través de una tarjeta donde se acreditaba el monto reintegrado, que podía gastarse en las diversas actividades y rubros registrados dentro de los servicios turísticos.

El pre viaje ha sido planteado como una forma de incentivar la demanda turística interna y tuvo la intención de activar las economías regionales, a la vez, también produjo como un efecto anexo la integración y formalización de rubros y eslabones implicados en la actividad de la prestación de servicios turísticos, puesto que los prestadores para poder participar del programa debían estar previamente inscriptos en un registro y el ingreso a este suponía el cumplimiento de una serie de requisitos.

Las bases de incorporación al programa habilitaban la posibilidad de inscribirse en alguna de las más de 60 actividades contempladas y codificadas —tales como elaboración de productos comestibles, bebidas, comercialización o prestación de servicios de transporte, alojamiento, paseos o espectáculos culturales y artísticos, entre otros—. Así también, esta iniciativa forzó la bancarización de los intercambios económicos en rubros o actividades antes no integradas a esa modalidad, la acreditación del saldo se realizaba en una tarjeta provista por el Banco Nación, cuyo uso requería para el caso de los prestadores, o bien tener un posnet disponible para el cobro o instalar la aplicación BNA+ en el celular vinculando ésta a una cuenta del Banco Nación.

---

19 La ley 27563, de sostenimiento y reactivación productiva de la actividad turística estableció el régimen de incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales para fomentar y potenciar la demanda del turismo interno, sancionada el 21/09/2020. Esta ley prevé la articulación con el conjunto de medidas que ya comprendían al sector a través del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236803/20201102>

El PreViaje de 2021 (que tuvo su efecto en la temporada 2021/2022) fue una actualización del programa lanzado el año anterior.<sup>20</sup> Diversos actores han cuestionado a este programa por considerarlo una política universal que se centró en el sector de población favorecido: los viajeros de sectores medios y altos con posibilidad de planificar y pagar vacaciones —en un contexto de altos niveles de pobreza, desocupación y precariedad laboral—. En sus fundamentos, la ley nacional 27563 (del 21/09/2020),<sup>21</sup> de sostenimiento y reactivación de la actividad turística, concebía que en el escenario post pandémico el turismo sería un agente movilizador de la economía y el consumo regional. Allí se dejaba asentado que esa actividad le cabía un rol redistributivo, por lo que se señalaba que requería del apoyo y soporte del Estado Nacional,<sup>22</sup> para continuar siendo un factor insoslayable de desarrollo local.<sup>23</sup>

Se estima, según el informe de cierre de la primera edición del PreViaje, que el programa alcanzó 600 000 beneficiarios y que permitió un movimiento de 10 000 millones de pesos, con una facturación equivalente a ese monto. Durante el último trimestre de 2020 hubo gastos por \$ 10 000 millones enmarcados en ese programa y, en consecuencia, el Estado Nacional aportó \$ 5000 millones para consumir en turismo durante 2021.

Según los datos del resumen de gestión 2020 del Ministerio de Turismo y deportes de Argentina, 13 000 prestadoras y prestadores (el 97 % PYMES), se inscribieron para participar de la iniciativa del PreViaje, que abarcó alojamientos, agencias de viajes, transporte, excursiones, centros turísticos, alquiler de automóviles y equipamiento, atractivos turísticos, gastronomía, entretenimiento y ocio, entre otros servicios turísticos.

---

20 <https://www.previaje2020.gob.ar/beneficios>

21 Junto al PreViaje se implementó el Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo PACIT con una inversión de \$4.500 millones, junto con el Fondo de Auxilio y Capacitación Turística (FACT) Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos (APTur) y el Programa 50 Destinos.

22 De acuerdo con los lineamientos de la Ley Nacional de Turismo 25997/04 y del Programa Nacional de Inversiones Turísticas (PNIT), en el año 2020 se lanzó el Programa Nacional 50 Destinos, iniciativa orientada a financiar obras de infraestructura turística en todo el país con el objetivo de dinamizar la actividad, fortalecer y ampliar la oferta turística, consolidar los destinos y fomentar la competitividad sectorial. Según información disponible en el portal del Ministerio de Turismo y Deportes, en el año 2020 se realizaron 59 obras de infraestructura turística en todas las provincias, con una inversión de \$1.200 millones originarios del impuesto PAÍS, que generaron 12.900 empleos directos e indirectos. <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/pacit/50-destinos>

23 Resolución 456/2020. <https://www.boletinoficial.gov.ar/detalleAviso/primera/236014/20201014>

Para 2021, la distribución de los gastos estuvo repartida por rubros con un 51 % en agencias de viajes, 32 % en alojamientos, 12 % en transporte aéreo y 5 % en otros, involucró a 14 000 prestadores. Los diez principales destinos fueron San Carlos de Bariloche, Ushuaia, Mar del Plata, El Calafate, Puerto Iguazú, Salta, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires, Villa Carlos Paz y San Martín de los Andes.

También desde las provincias consolidadas como destinos turísticos, cuyas economías se dinamizan fundamentalmente a través de esa actividad, distintos grupos y sectores se movilizaron de forma notable para instalar en la agenda pública este tema como una problemática que debía atenderse desde las agencias gubernamentales locales. En distintas provincias los desiguales y diversos agentes que conforman el llamado sector turístico, desplegaron estrategias y pusieron en marcha iniciativas diversas para canalizar el reclamo de medidas y políticas específicas que permitieran atenuar los efectos de la crisis y parálisis desatadas tras la declaración de la emergencia sanitaria. Entre otras acciones-pueden señalarse los procesos de relevamiento, registro y censo autogestionados por los propios actores, la organización y sindicalización de los eslabones más precarizados, tales como los guías turísticos, y la movilización y protestas en el espacio público. En ese sentido, hubo también gobiernos provinciales que acompañaron esas demandas e iniciativas con la sanción de leyes que permitieran implementar medidas excepcionales para brindar apoyo al sector.

En el caso de Salta, por ejemplo, la ley 8195 de emergencia del sector turístico por 180 días, promulgada el 23 de julio de 2020,<sup>24</sup> previó un conjunto de medidas orientadas a apoyar al sector turístico de toda la provincia considerando que ésta constituía una «actividad dinamizadora de la economía, y que logró a través de los años alcanzar gran importancia en la economía provincial». Se estimó entonces imprescindible «proveer al sector de herramientas para transitar la situación excepcional y a su vez agilizar su recuperación». El paquete de beneficios implementados estuvo centrado en la exención o diferimiento impositivo, apoyo institucional y asesoramiento para el acceso a reducciones en tarifas de servicios y para la obtención de líneas de crédito y/o ayudas económicas.

---

24 [http://www.saij.gob.ar/LPA0008195?utm\\_source=newslettersemanalyutm\\_medium=emailutm\\_term=semanalyutm\\_campaign=ley-provincial#](http://www.saij.gob.ar/LPA0008195?utm_source=newslettersemanalyutm_medium=emailutm_term=semanalyutm_campaign=ley-provincial#)

## Las ATPs y el PreViaje en las configuraciones económicas locales

Quizás el mayor punto a destacar es que las políticas nacionales orientadas a la economía se centraron —o intentaron hacerlo— sobre el mercado formal de empleo y sobre los eslabones y actores formalizados de las actividades productivas. Como dan cuenta los diferentes capítulos de este libro, existieron distintas iniciativas y las de mayor alcance y envergadura estuvieron puntualizadas en la protección social y asistencia alimentaria (IFE y Potenciar Trabajo), a través de las cuales los sectores más vulnerables sostuvieron sus vidas. Las acciones del ATP como política central de sostenimiento de la economía formal han sido paradigmáticas, como ya anteriormente planteamos, y esta política tuvo un extendido alcance en el territorio nacional así como impactó en los distintos rubros, actividades y permitió contener la crisis habiendo alcanzado a grandes empresas y a PYMES. Los efectos del PreViaje, por su parte, ameritan problematizar las separaciones entre economía formal e informal que por su parte el ATP reforzó. Si bien el «beneficio» estaba previsto para las personas que compraban de manera formal algún tipo de servicio ligado al turismo, mediante el reintegro de través de acreditación de un porcentaje del dinero gastado, que podía utilizarse para hacer compras de productos o contrataciones de servicios en los comercios o prestadores adheridos. La creación de un registro de los prestadores turísticos y la inscripción en éste, junto con la bancarización ligada al acceso al uso de posnet para operar con tarjetas magnéticas, funcionaron de hecho como una medida de formalización de los prestadores de servicios turísticos y de inclusión en el circuito de la economía formal, lo cual se constituyó en un efecto adicional de la política que hizo que sus impactos alcanzaran a grupos y sectores muy heterogéneos, y a actores que se movían en ciertos márgenes de informalidad.

En el espacio de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, las políticas municipales se centraron en el alivio fiscal, concediendo prórrogas para pago de impuestos municipales (ABL, Patentes, Ingresos Brutos) por tiempos cortos. Durante 2020, existió una fuerte presión de los propietarios y las cámaras empresariales ligadas a los servicios y comercios (hoteles, restaurantes, cafés, pizzerías, teatros, etc.) que se manifestaron públicamente demandando alivio al Estado local. A su vez, estos comercios se vieron beneficiados por las políticas de las ATPs del gobierno nacional primero y del PreViaje después. Así, durante algunos meses quedaron exentos de pago de ingresos brutos (ley 6324/20) los comercios dedicados al servicio de restaurantes y cantinas con y sin espectáculo; servicios de *fastfood* y locales de venta de comidas y bebidas al paso; servicio de expendio de bebidas en bares; servicio de expendio de comidas y

bebidas en establecimientos con servicio de mesa y/o en mostrador; servicio de expendio de helados (Código 561030). La configuración de políticas de CABA no solo se explica, sin embargo, por las ramas de actividades de la ciudad (donde el 60 % del PBI es de comercio; el 15 % de comercio; y el 13 % de la industria manufacturera) sino por la capacidad de presión que tienen los actores para demandar y negociar políticas, considerando que CABA es el distrito más rico de la Argentina y en el que se concentra la mayor cantidad de recursos.

El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, por otro lado, tuvo una política de *laissez-faire*, es decir, de poco o nulo control sobre las actividades prohibidas. A los pocos meses, varios restaurantes, gimnasios, peluquerías abrían sus puertas de forma clandestina. Durante el trabajo de campo diferentes dueños de comercios ligados a las actividades de servicios nos refirieron a que a los pocos meses de dictado el ASPO comenzaron a trabajar con las «persianas cerradas».

A su vez, la Ciudad fue la que mayor cantidad de ATPs recibió (65 % de las empresas lo recibieron siendo la media nacional 55). Esto puede explicarse en relación con que gran parte de las empresas en CABA estuvieron cerradas, con lo cual, el gobierno de la Ciudad pudo focalizar su acción en medidas de habilitación del uso del espacio público que repercutirían en la economía: ampliar espacios peatonales para la circulación en áreas comerciales, la habilitación de calles, plazas, veredas para la puesta de mesas para consumo de alimentos, etc. Estas medidas tienen sin duda mirada económica pero también apuntaron al sostenimiento de la vida en términos más amplios: valorar formas y estilos de vida. Así, por ejemplo, luego de un gran debate público, se permitió la actividad deportiva. Buscaban así dar solución a demandas en torno a prácticas de grupos sociales que veían que la ASPO afectaba lo que consideraban necesario para su vida cotidiana. El Gobierno de la Ciudad se valió de la política nacional y negoció con algunos grupos sociales la concesión de políticas en torno a la mejora económica y sobre todo al sostenimiento de estilos y «modos de vida». Esto sin duda contribuyó a la generación de la política económica local del Gobierno de la Ciudad y la reproducción de las desigualdades socio-territoriales en pandemia.<sup>25</sup>

---

25 El crecimiento del desempleo fue notorio durante el segundo trimestre de 2020, en la zona sur de la ciudad llegó al 21 %, más del doble que en la zona norte (la más rica de la ciudad). Esto muestra los efectos de la pandemia (ver tabla). Cuestión que no vino acompañado de planes locales para el sostenimiento de la vida (aunque según datos oficiales del Ministerio de Desarrollo y Hábitat de ciudad, creció más de 30 % la asistencia a comedores, y el programa de seguridad alimentaria alcanzó a más de 300 mil personas en el tercer trimestre de aislamiento, triplicando la cifra pre pandemia).

La precariedad de la vida de unos y los derechos y «necesidades» de otros han quedado de manifiesto al ser objeto de diferentes políticas, como parte de la configuración de la economía local porteña que se produce a partir de las acciones del Estado Nacional y del local. La pandemia como momento de crisis y de emergencia generó nuevas políticas, pero no solo a partir de las «necesidades» realmente existentes, de orden material, sino desde la capacidad de imponer y legitimar necesidades en torno al sostenimiento de la vida (antes que de la economía).

El caso de Salta muestra que el lugar significativo que ocupa la actividad turística, tanto en la economía formalizada como en la informal, impulsó a que la problemática del sector se colocara como principal tema de la agenda política local. Las estimaciones de la cámara de turismo y hotelería de Salta sostienen que el turismo en la ciudad de Salta genera 16 000 empleos directos y 50 000 indirectos, sin contar al heterogéneo circuito de economía informal que se estructura en torno a los servicios y consumos turísticos (transportes, alojamiento, recreación, alimento, artesanías, etc.). Este aspecto es un rasgo significativo de la economía local, fuertemente marcada por la informalidad y precariedad estructural, a la vez que por bajas calidades de empleo y con remuneración salariales promedio por debajo de las de otras provincias. En el año 2018 la oferta hotelera contó con un total de 21 127 plazas distribuidas en 517 establecimientos hoteleros y parahoteleros de toda la provincia, ubicándose el 58 % de las plazas en la ciudad de Salta. Salta tenía 188 Agencias de Viajes (AV) registradas, encontrándose las mismas principalmente en Salta Capital (87 %) (Anuario 2018, Dirección de Registros y Control de Servicios Turísticos. Ministerio de Cultura, Turismo y Deportes de Salta). Para 2018, esta misma fuente estima que en Salta hubo un total de 1.817.968 arribos. Cada visitante realizó un gasto diario general de \$ 1320 (Villagrán *et al.*, 2022, documento de trabajo N 4).

Para el primer trimestre de 2020, Salta tenía un 45,9 % de informalidad en el empleo (Indec, en base a EPH), que se incrementa en un 10 % entre abril y junio. Ello se afirma sobre condiciones de vida deterioradas. Para el primer periodo de 2020 la pobreza comprendía al 41 % de las personas en Salta (Villagrán *et al.* 2022:27). En el aglomerado Gran Salta, la indigencia entre marzo y julio de 2020 se extendía hacia el 14 % de los hogares.

Lo antes expuesto permite presentar el contexto sobre el que se aplican las medidas para contener la crisis, poniendo de relieve el lugar significativo que la actividad turística tiene en una provincia cuya configuración detenta como rasgo singular la combinación de desigualdad, pobreza, precariedad e informalidad en cifras que encabezan las estadísticas nacionales. En ese sentido, la ley provincial 8195, promulgada el 23 de julio de 2020, declaró la emergencia del sector turístico por 180 días. Este instrumento preveía un conjunto de medidas

orientadas a apoyar al sector turístico de toda la provincia considerando que se trataba de una «actividad dinamizadora de la economía, y que logró a través de los años alcanzar gran importancia en la economía provincial». Se estimó entonces imprescindible «proveer al sector de herramientas para transitar la situación excepcional y a su vez agilizar su recuperación». Se implementó a través de un paquete de beneficios vinculados a la exención o diferimiento impositivo, al apoyo institucional y asesoramiento para el acceso a reducciones en tarifas de servicios y para la obtención de líneas de crédito y/o ayudas económicas.

Entre las principales políticas económicas provinciales se destacó la línea de crédito de asistencia para micro emprendedores COVID19 (decretos 289/20; 458/20, res. 094/20 MPD). Esta política inicialmente apuntaba a «financiar la adquisición de capital de trabajo requerido por microempresas, monotributistas y autónomos, en aras de reactivar las actividades productivas, comerciales y de servicios con un monto de hasta 50 mil pesos» se prorrogó hasta diciembre de 2020 su ejecución ampliándose el monto hasta 200 mil pesos y habilitando su utilización para reconversión y generación ofertas de bienes y servicios. A este plan se destinó un monto total de \$ 100 000 000.

Si bien en la letra de la ley se contempla a pequeños y medianos emprendedores, referentes de la Asociación de Trabajadores del Turismo, creada en 2020 como una de las iniciativas para organizar al sector, sostuvieron que las líneas de crédito no constituían una verdadera ayuda, puesto que estaban más dirigidas a los propietarios que a los trabajadores y que además los créditos implicaban un endeudamiento a futuro. En entrevistas periodísticas voceros del espacio, que cuenta con más de 150 afiliados, sostuvieron que según su propio relevamiento, realizado a mediados de julio de 2020, ya podía contabilizarse la pérdida de 500 puestos de trabajo con la proyección de que ésta alcanzara la alarmante cifra de 5000. En ese sentido, la creación del Programa de Asistencia Extraordinaria al Empleo ofreció subsidios de \$ 6000 para monotributistas (decreto provincial 646/2020, Boletín Oficial 08/10/2020, Salta) de la actividad comercial, hotelera y gastronómica y subsidios de entre 11 mil y 150 mil pesos, de acuerdo con la superficie de las instalaciones, para propietarios de espacios de entrenamiento físico (gimnasios).

Junto a estas medidas, en el ámbito provincial, se trabajó en un Plan de Reactivación de las actividades turísticas, que puso en primer orden de prioridad la reapertura de la recepción de turistas en la provincia. Ya en octubre de 2020 tal Plan estaba en marcha y la gradual apertura se organizó en cuatro etapas (inició con la apertura al turismo interno, posteriormente a los países limítrofes, luego con alcance a las provincias del NOA y finalmente la integración de todo el país).



## A modo de cierre

En este capítulo nos hemos centrado en dos políticas nacionales, ATP y PreViaje, que tuvieron incidencia en todo el territorio nacional pero que asumieron rasgos específicos en los espacios donde se implementaron. A su vez estas dos políticas muestran no solo la complejidad a nivel nacional que permite ver las RIGS sino también los múltiples efectos que han tenido las políticas en las configuraciones económicas locales. Evidencian que las políticas han modulado las economías y que, así mismo, las economías —las configuraciones económicas y sus actores— han incidido en la agenda de producción de políticas. Esa interrelacionalidad muestra la porosidad de aquello que puede predefinirse como propiamente económico y político, a la vez que nos permite preguntarnos por la multiplicidad de efectos «locales» que han tenido las políticas gubernamentales, sus materializaciones en el territorio, y el modo en que la esfera de la producción y de la reproducción se reconfiguraron mutuamente. En tal sentido, las orientaciones que las políticas asumieron en el plano local tuvieron que ver con la capacidad de presión y negociación de ciertos grupos sectoriales, con las posibilidades de resguardar intereses corporativos y con hacer valer ante los gobiernos provinciales y municipales el lugar que ciertos rubros ocupaban en la composición de la estructura económica. Hemos visto que en CABA el sector comercio (bares y restaurantes) ha sido beneficiario de concesiones particulares (exenciones impositivas, alivios fiscales y flexibilización de restricciones), mientras en el caso de Salta las cámaras empresariales del turismo, y también los empleados y trabajadores precarizados dentro del rubro, ejercieron presión y marcaron el rumbo de la agenda y las prioridades, que se apoyaron en un paquete de medidas del gobierno provincial que contemplaron auxilios, a través de líneas de crédito y financiamientos, pero también acciones de fomento y promoción para la reactivación (como la inmediata y gradual reapertura para la recepción de turistas).

Por otro lado, a través de explorar conjuntamente la implementación de las políticas ATP y PreViaje, se advierte la centralidad del ATP en la contención de la crisis, por su magnitud y alcance en todo el territorio nacional (benefició a 3 millones de trabajadores y al 55 % de las empresas) y por la distribución entre distintos sectores, rubros y actores. Así mismo, hemos identificado que las medidas comprendidas en la ATP restringieron su impacto al espacio de la actividad productiva y el empleo formal. Indirectamente esas medidas han acentuado la diferenciación entre las economías productivas y las de sostenimiento de la vida, a la vez que entre las llamadas economía informal y formal, performando con fuerza la separación y jerarquización de las esferas

de la producción y de la reproducción. El programa ATP concentró sus beneficios en la porción de la población de la economía productiva/formal mientras que las políticas asistenciales y de protección se focalizaron en los sectores de la economía informal y popular (no reconocida como población activa en términos económicos). Sin embargo, por su parte, el programa PreViaje ha permitido tensionar y correr los límites entre estas esferas, en tanto produjo como efecto no solo la activación, promoción de los distintos actores y rubros, y la distribución de los beneficios entre toda la cadena de agentes incluidos en la actividad turística, sino que indirectamente también favoreció la formalización de los eslabones más fragilizados del sector, a través de la creación de un registro de prestadores de servicios turísticos donde estos podían inscribirse y a través del cual accedían a la bancarización.

Como planteamos, las políticas se materializaron en los territorios de forma singular, los programas nacionales ATP y PreViaje se complementaron y potenciaron con las medias o bien de exención, auxilio o subsidio implementadas por los gobiernos locales, permitieron que propietarios, empleadores, empleados y también trabajadores cuentapropistas y prestadores independientes de servicios amortiguaran y paliaran los efectos de la crisis. Al nivel de las economías locales el sostenimiento de la vida en un sentido amplio se afirmó en estas medidas —provenientes de los distintos niveles de gobierno— que desempeñaron un rol clave para evitar despidos y el alza del desempleo y mitigar la inactividad. Así, las políticas desplegadas durante la pandemia no pueden entenderse sino a partir de cómo posibilitaron tanto sostener la vida y mantener las configuraciones económicas locales —el modo en que se jerarquizan actividades y ensamblan asimétricamente las interdependencias de unos y otros—. Hemos dicho que las crisis son momentos de ruptura, que revelan procesos sociales (Sahlins, 1972) y condensan toda su complejidad. A su vez, la pandemia requiere ser pensada como un crisis dentro de otra crisis (Visacovsky y Zenobi, 2020), es decir, produciendo efectos de acentuación de malestares preexistentes y degradando condiciones de vida de sectores ya vulnerabilizados con incidencias singulares en virtud de las configuraciones y estructuras económicas locales. De distinto modo los estudios en torno a la pandemia por COVID19 en Argentina enfatizaron sobre este punto, fundamentalmente respecto a lo que la «excepcionalidad» venía a mostrar sobre las características estructurales de la sociedad, ponía al descubierto con crudeza fragilidades afirmadas en el tiempo, modos de intervención, dispositivos e instrumentos, y respuestas ya probados para atenuar otras crisis y urgencias, y a través de los cuales se atenuaron efectos, preservaron vidas pero también reprodujeron históricas desigualdades.

## Referencias bibliográficas

- Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez Leguizamón, Sonia; Arias, Ana y Muñiz Terra, Leticia. (2016). *Estudios sobre la estructura social de la Argentina Contemporánea* Pisac, Clacso, Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Assusa, Gonzalo y Kessler, Gabriel (2020). Pandemia y crisis social: activación de repertorios históricos, exploraciones metodológicas e investigación sociológica. *Prácticas de oficio*, V (25), págs. 33–47.
- Elías, Norbert (1996). *La sociedad cortesana*, FCE (1era reimpresión 1969).
- Castilla, María Victoria, Kunin, Johana y Perelman, Mariano (2021). Trabajo, cuidado y COVID19. Múltiples tiempos vividos durante la pandemia en Argentina, mimeo.
- Castro, João Paulo Macedo, y Antonio Carlos de Lima (2015) Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). *Anthropológicas* 26(2), págs. 17–54.
- Fernández Álvarez, María Inés; Julieta Gaztañaga y Julieta Quirós (2017). La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62(231), págs. 277–304.
- Guimarães, Nadya Araujo (2019). Os Circuitos Do Cuidado. Reflexões a Partir Do Caso Brasileiro. In *Séminaire Publique de l'équipe* (pp.1–38) CRESPPA–GTM.
- Motta, Eugênia, y Gustavo Onto (2020). O Tempo Da Crise e a Moral Do Gasto Público. Neiburg, Federico (2020) Vidas, Economia e Emergência. Boletim, Cientistas Sociais e o Coronavírus, ANPOCS, April 16: págs. 1–6.
- Neiburg, Federico (2022). Buscando la vida en la economía y en la etnografía. *Mana* 28(3). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, PPGAS–Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, págs. 1–32.
- Perelman, Mariano D. (2020). Entre la libertad y el cuidado: Regímenes de valor en tiempos de aislamiento social. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, Reflexões na pandemia 2020, págs. 1–15.
- Sahlins, Marshall (1972). *Stone Age Economics*. Aldine Atherton Inc.
- Villagrán, Andrea; Navarro, Laura (...) Sanjuan, Romina (2022). Caracterización social y laboral. Área Metropolitana del Valle de Lerma, Salta. Documento de Trabajo nro. 4: 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. Disponible en: <https://tripcovidiiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>
- Visacovsky, Sergio (2011). Introducción. Estados Críticos: La Experiencia Social de La Calamidad. En Visacovsky Sergio (Ed.) *Estados Críticos: La Experiencia Social de La Calamidad* (pp. 15–63). Ediciones Al Margen.
- Visacovsky, Sergio Eduardo y Diego Sebastián Zenobi (2020). When a Crisis Is Embedded in Another Crisis. *Social Anthropology* 28(2), págs. 379–380.

## Fuentes y documentos consultados

Anuario 2018, Dirección de Registros y Control de Servicios Turísticos. Ministerio de Cultura, Turismo y Deportes de Salta.

Informes técnicos. Vol. 5, Nº 59. ISSN 2545-6636. Condiciones de vida. Vol. 5, Nº 4.

Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020 ISSN 2545-6660. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

## Capítulo 8.

# La recepción de políticas públicas durante la pandemia por COVID19

Pablo Serrati

### Introducción<sup>1</sup>

La pandemia por COVID19 impactó de forma significativa en la vida cotidiana de los hogares. En este contexto, los distintos niveles del estado emprendieron un conjunto de acciones destinadas a hacer frente a la situación sanitaria y minimizar la situación de los hogares, fundamentalmente, en términos económicos. En este sentido, las políticas públicas desarrolladas como consecuencia de la pandemia, tuvieron una doble impronta: por un lado, desarrollar políticas para evitar los contagios; pero por otro, paliar el efecto negativo de las medidas anteriores sobre las economías domésticas, desarrollando un conjunto de políticas que garanticen la posibilidad de subsistencia de estos hogares. Por ello, un aspecto central del análisis de las políticas públicas en el marco de la pandemia por COVID19 es indagar de qué modo estas políticas «llegaron» a los hogares.

Además, si bien la pandemia afectó a toda la sociedad, en una sociedad fuertemente estratificada (social y territorialmente), es central identificar la forma que afectó a los diferentes grupos sociales. Si bien existen muchas formas de pensar las diferencias en la sociedad argentina, dos resultan centrales en el contexto de pandemia: las diferencias territoriales y las diferencias de clase. En este sentido, en un contexto donde la disponibilidad de recursos y servicios de cercanía fue central para el desenvolvimiento de la cotidianidad, son centrales las diferencias entre los *contextos urbanos* (Marcos *et al.*, 2015). Por su parte, más allá de la amplia bibliografía que señala la importancia de las diferencias de clase, la inserción en el mercado de trabajo fue un aspecto central en el contexto específico de la pandemia.

Retomando este marco general, en este trabajo nos preguntamos: ¿En qué medida y de qué forma permearon en los hogares las políticas públicas diseñadas durante la pandemia por COVID19? ¿Cuál es el alcance y la forma de

---

1 El planteo de esta sección (Introducción) y la siguiente (El laberinto de las políticas públicas) se basan en el proyecto TRIP-PISAC y en el capítulo introductorio de este libro.

asimilación de las políticas en el nivel de los hogares? ¿En qué medida el aspecto territorial (entorno urbano) y la situación de clase de los hogares incide en esta recepción? Tomando en cuenta estos aspectos, el objetivo de este capítulo es caracterizar la recepción en los hogares de las políticas públicas referidas al COVID19, describiendo la apropiación y llegada de estas políticas en diferentes contextos sociales y territoriales.<sup>2</sup> En particular, indagamos en qué medida estas políticas públicas tuvieron diferente apropiación en función de (a) los contextos territoriales y urbanos; y (b) de la clase social de los hogares. La hipótesis que conduce nuestro trabajo, es la existencia de una apropiación y permeabilidad diferencial de las políticas públicas en función de estos dos aspectos (entornos urbanos y clase social de los hogares) los cuales, por lo tanto, son centrales para entender cómo se desarrollaron las políticas públicas en el marco del COVID19. Este trabajo resulta un aporte en tanto hasta la fecha no hay trabajos que hayan pensado las políticas públicas desarrolladas en el marco del COVID 19 desde el lugar de los receptores (hogares). A su vez, el trabajo se enfoca en analizar cómo los hogares tuvieron una recepción diferencial en función del contexto urbano y la clase social, permitiendo una reflexión sobre el modo en que se deberían implementar nuevas políticas en el marco de la post pandemia.

Lo que sigue de este capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, realizamos un breve recorrido sobre la literatura referida al desarrollo e implementación de las políticas públicas. A continuación, describimos los datos y el método utilizado para el análisis. Luego se presentan los resultados divididos en función de los dos ejes de análisis elegidos (contextos urbanos y clases sociales). Por último, se aborda un apartado con las principales conclusiones que surgen del análisis.

## **El laberinto de las políticas públicas**

Las políticas públicas abarcan un conjunto de instrumentos diseñados para abordar los problemas de una sociedad desde el marco del estado. Dentro del análisis de las políticas públicas, el modelo «clásico» identifica que estas

---

2 Este objetivo se enmarca a su vez como parte del tercer objetivo específico del proyecto TRIP-COVID, a saber: «indagar cómo dichas iniciativas se procesan y se practican desde la ciudadanía, reconstruyendo —en el nivel micro territorial— las interrelaciones situadas (prácticas cotidianas e interpersonales) entre ciudadanos, funcionarios y burócratas de los distintos niveles de gobierno y agencias estatales y considerando como diferencias de edad, sexo y sector social operan en dichas interrelaciones».

surgen como el resultado de decisiones políticas, las cuales son transmitidas a las agencias gubernamentales, para ser luego instrumentalizadas a partir de procedimientos generados en el marco del aparato burocrático. Según este esquema *top-down*, la ciudadanía recibe los beneficios o perjuicios de estas políticas desde un rol pasivo, y su respuesta viene dada por la promoción de nuevos dirigentes que les permita (en el futuro) modificar las políticas.

En debate con estas ideas, estudios recientes destacan que los procesos de desarrollo de las políticas públicas suponen una interacción mucho más compleja, en la cual la ciudadanía y las instituciones intermedias ocupan un rol activo. Aunque la lógica *top-down* pueda en algunas ocasiones ser útil para explicar el diseño de las políticas públicas, tiene mayores límites para dar cuenta de cómo se desarrollan estas en su implementación. Por ello, se propone como herramienta de análisis la lógica *bottom-up*, entendida como un proceso por el cual las políticas públicas surgen como resultado de la negociación entre los estratos estatales y sus destinatarios. El esquema *bottom-up*, supone un modo de conceptualizar las políticas públicas en las que se otorga un fuerte peso a la descentralización y el fomento de mayores niveles de autonomía a las instancias inferiores de la burocracia.

Más allá de una concepción esquemática y simplista, en la mayoría de los procesos concretos de desarrollo e implementación de las políticas públicas ambas lógicas (*bottom-up* / *top-down*) suelen operar de forma fluida y negociada. De esta manera, el peso de cada una de estas lógicas depende en gran medida del contexto concreto de aplicación. A su vez, más allá de la interacción *entre* los diferentes niveles de ejecución de las políticas públicas, el modo en que se implementan las políticas públicas es constantemente objeto de una negociación entre los actores políticos que intervienen *dentro* de cada uno de estos niveles. En este sentido, el estado se comporta como una estructura marcada por diferentes intereses sociales, los cuales intervienen y utilizan las instancias de gobierno como formas de incidir en el desarrollo de esas políticas en favor de sus propios intereses creados. Por ello, el diseño e implementación de las políticas públicas supone un proceso adaptativo en el que la propia construcción de estas políticas es el resultado de tensiones en las que intervienen los actores sociales y políticos.

Por otro lado, por fuera de las instancias de gobierno, la implementación de las políticas públicas está sujeta a apropiaciones que resignifican y modifican el sentido originario de estas políticas. En este sentido, más allá de cómo fueron concebidas o ejecutadas, los hogares realizan una apropiación material y simbólica que transforma el sentido de la política. Lejos de ser esto un acto privado y sin importancia, es justamente esta apropiación de las políticas la que va a marcar en

gran medida el éxito de estas, en tanto es la que permitirá que la política resuelva (o no) los problemas que se planteó originariamente en su diseño. A su vez, algunas políticas estatales van acompañadas de efectos estigmatizadores, lo cual lleva a que, si bien pueden tener el efecto deseado, generan nuevos problemas. Respecto a la forma de apropiación de las políticas públicas, un aspecto central es cómo esta apropiación difiere en función de las características de la población receptora. En este sentido, los contextos territoriales y sociales funcionan muchas veces como elementos determinantes para la recepción de las políticas públicas, poniendo un límite práctico al desarrollo de políticas de carácter universal.

En el contexto de la pandemia por COVID19 el desarrollo y la implementación de políticas públicas se vio marcada por la urgencia de dar respuesta acelerada. En este contexto, muchas políticas fueron diseñadas y modificadas sobre la marcha, tomando un lugar central las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno y el poder de las burocracias y agentes locales para adaptar las políticas generales a la realidad concreta. Por otra parte, la escala de estas políticas supuso la existencia de efectos indirectos, que interactuaron muchas veces sobre los propios efectos directos de la política. En este sentido, si las políticas de restricción en la circulación sirvieron como modo de prevenir los contagios, por otra parte, abrieron un conjunto de problemas referidos al sostenimiento de las condiciones materiales de los hogares, que requirieron nuevas políticas destinadas a afrontar esta nueva situación. En este sentido, es central entender que la aplicación de las políticas (efectos directos) genera y modifica las condiciones de apropiación (efectos indirectos) dando lugar a nuevas necesidades que deben ser abordados por nuevas políticas.

## Datos y método

Retomando estas consideraciones, en lo que resta del artículo analizaremos cuál fue el efecto directo e indirecto de distintas políticas públicas en el marco del COVID19 sobre los hogares de los diferentes entornos urbanos y diferentes clases sociales. Para ello, en el trabajo utilizamos datos de la encuesta sobre la *Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia por Covid19* (ESAyPP).<sup>3</sup> Siguiendo el marco del proyecto TRIP-COVID en el cual se

---

3 La ESAyPP es una encuesta de probabilidad relevada entre octubre y diciembre de 2021 bajo una modalidad mixta (presencial y telefónica). La misma fue desarrollada en el marco de la colaboración entre dos proyectos PISAC-COVID19 financiados por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i). Los proyectos participantes son: «La implementación de políticas públicas para dar



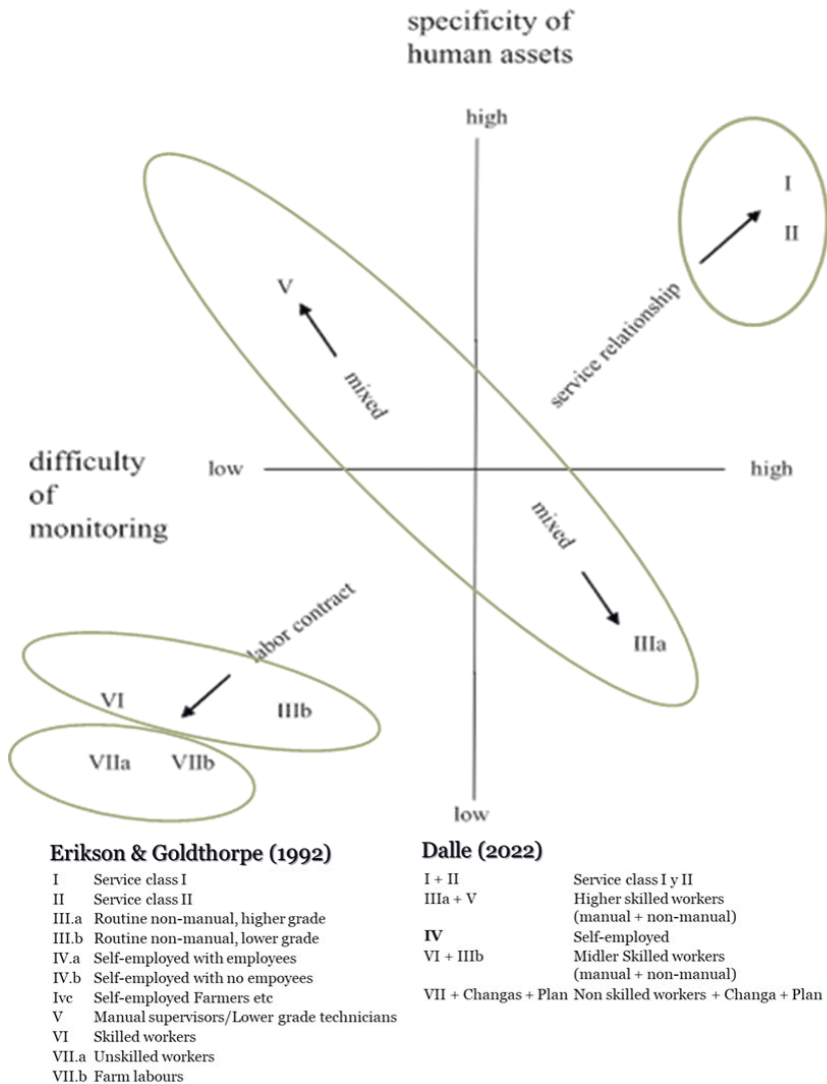
inscribe este capítulo, en este trabajo analizaremos los hogares correspondientes a los ocho aglomerados analizados en el proyecto, por lo cual se consideran 2339 hogares y 7430 personas.<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta el objetivo planteado en el trabajo, en el análisis se tomarán como variables independientes: (a) el contexto urbano de localización de la vivienda y (b) la clase social del hogar. En cuanto al contexto urbano se diferenciará entre aquellos hogares que viven en viviendas localizados en barrio cerrado,<sup>5</sup> vivienda social, barrio de origen informal y el resto de la trama de la ciudad formal. Por su parte, para el análisis de clase se considera el esquema EGP (Erikson *et al.*, 1979; Erikson y Goldthorpe, 1992; Goldthorpe y McKnight, 2004) adaptado para Latinoamérica (Ver Figura 1).<sup>6</sup>

---

respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes políticas» (TRIP-COVID), dirigido por Mercedes Di Virgilio; y «Programa de Investigación Regional Comparativa (PIRC): Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y post-pandemia» (PIRC-ESA), dirigido por Pablo Dalle. La encuesta tuvo como objetivos analizar el impacto de la pandemia en diferentes dimensiones de la estructura social Argentina, manteniendo un diseño comparativo con la ENES-PISAC. Para un desarrollo exhaustivo de las características de la encuesta consultar el artículo de Dalle y Di Virgilio (2023).

- 4 El proyecto TRIP-COVID analizó las políticas públicas durante la pandemia por COVID 19 en los aglomerados Bariloche-Bolsón, Gran Córdoba, Gran Mendoza, AMGBA (CABA y Partidos AMGBA), Santa Fe-Paraná, Gran Salta y Gran Posadas. La muestra original incluye el conjunto de los hogares urbanos de Argentina, donde se entrevistaron 5239 hogares y 16 392 personas.
- 5 Si bien la ESAyPP relevó las urbanizaciones cerradas, la representación en la muestra de estas poblaciones se vio limitada por la dificultad acceso a las mismas. En este sentido, debido a su subrepresentación en la muestra, es necesario tomar con cierta precaución las afirmaciones respecto a este entorno urbano. De todas formas, los datos pueden servir para marcar tendencias generales (aunque la mayoría de los casos puede tratarse de diferencias no-significativas).
- 6 La operacionalización se hace en base al desarrollo de Ganzeboom para SPSS y Hendrickx par Stata, agregando las adaptaciones propuestas por Solís y Boado (2016) para los países de Latinoamérica y el agrupamiento y adaptación propuesto por Dalle (2022) para el caso argentino. Para identificar la clase social del hogar se toma como referencia la clase del principal sostén del hogar.



**Figura 1.** Esquema EGP adaptado

Fuente: Elaboración propia en base a Erikson & Goldthorpe (1992, 2000) y Dalle (2022).

Por su parte, las políticas públicas se dividen según los ejes de análisis usados en el proyecto TRIP–COVID (Ver Tabla 1).<sup>7</sup>

**Tabla 1.** Dimensiones de análisis

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador de la ESAyPP</b>
Movilidad	Modificaciones en los hábitos de movilidad para la compra de alimentos. Cambios en los lugares a los que se concurre (ALIM_LUGAR)
	Modificaciones en los hábitos de movilidad para la compra de alimentos. Cambios en el transporte utilizado (ALIM_MOVIL)
	Modificaciones en los medios de movilidad a la actividad principal (PPAL_TRANS)
Vivienda y hábitat	Percepción de tarifa social de luz y/o gas en el hogar (M9.8)
	Modificaciones de la vivienda para adaptarla a las nuevas condiciones (REFACCIONES)
	Problemas en el pago de alquileres (M9.15)
Fortalecimiento de ingresos	Recepción de Ingresos Familiar de Emergencia, IFE (M5.2_IFE)
	Recepción de ingresos por Potenciar Trabajo (M5.2_PT)
	Recepción de ingresos por ATP (M5.2_ATP)
Políticas de protección social y alimentaria	Incapacidad para que todos los miembros del hogar accedan a la alimentación (ALIM_MENOS)
	Recepción de Ayuda alimentaria (ALIM_AYUDA2)
	Recepción de préstamos para cubrir gastos extraordinarios producto de la pandemia (PRESTAMOS)
Testeo y seguimiento de casos positivos	Presencia de postas comunitarias a nivel local (M10.8_1)
	Presencia de operativo de testeo a nivel local (M10.8_2)
	Presencia de promotores de salud a nivel local o en los hogares (M10.10)

Fuente: *Elaboración propia en base a Dalle & Di Virgilio (2023).*

A partir de estos datos, el trabajo utiliza una metodología descriptiva. Para esto, se relaciona el acceso a cada una de estas políticas, en relación con las dos variables independientes utilizadas, a saber: entorno urbano y clase social.

7 Las descripciones de cada una de estas dimensiones son presentadas y abordadas en los capítulos anteriores. En este capítulo hemos seleccionado los indicadores presentes en la encuesta que permitían tener un abordaje de la incidencia y el efecto de estas políticas a nivel de los hogares.

## Resultados

A continuación, analizaremos cómo fue la recepción de cada una de las políticas en relación con el entorno urbano de residencia (Sección 4.1) y la clase social (Sección 4.2) de los hogares.

La dinámica de las políticas públicas por entornos urbanos

*Los cambios en la movilidad.* Con las restricciones en la movilidad, los hogares vieron afectada la dinámica según la cual ordenaban el uso de la ciudad y utilizaban sus beneficios. En otros capítulos analizamos el impacto que estas medidas tuvieron sobre el uso del transporte público y la movilidad general. En este sentido, hemos podido ver que la movilidad se vio fuertemente afectada, sobre todo en los primeros meses del confinamiento, cuando de las restricciones para la movilidad fueron sensiblemente mayores. Más allá del efecto inmediato sobre las movilidades, en este capítulo analizamos el efecto de estas restricciones a mediano plazo, es decir, el modo en que la pandemia modificó los hábitos de movilidad de los hogares.

En este sentido, a partir de los cambios que produjo la pandemia, muchos hogares decidieron modificar los lugares y el modo en que se trasladaban para sus actividades cotidianas. La Tabla 2 presenta para cada entorno urbano, por un lado, el porcentaje de hogares que modificaron los lugares en los que compraban alimentos y el medio de transporte utilizado para estas compras y, por otro lado, el porcentaje de hogares que modificaron. Los entornos informales y de vivienda social fueron los que menos modificaron sus comportamientos hábitos en la compra de alimento. En el extremo opuesto, los hogares que residen en barrios cerrados, presentan una modificación muy importante respecto a sus hábitos anteriores a la pandemia. En sintonía con esta tendencia, vemos que son los habitantes de los barrios de origen informal quienes tuvieron menos modificaciones en los transportes utilizados para ir al trabajo, mientras que los habitantes de los barrios cerrados y la ciudad formal fueron quienes más modificaron la forma de movilidad. En resumen, vemos que los hogares que residen en los barrios populares de origen informal (y de vivienda social) fueron los que menos modificaron sus hábitos de movilidad luego de la pandemia.

**Tabla 2.** Los cambios en la movilidad según entorno social

Entorno urbano	Lugar de compras	Transporte para compras	Transporte al trabajo
Barrio cerrado	38,3	24,4	8,7
Resto de ciudad formal	9,7	6,5	15,9
Vivienda social	6,9	5,3	7,4
Barrio de origen informal	4	3	5,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAYPP - PISAC COVID.

*El efecto sobre las políticas de vivienda.* Consideremos ahora el impacto en el ámbito de la vivienda. Debido a las restricciones de la movilidad, la vivienda se configuró como un espacio central de la dinámica de los hogares, donde los hogares se vieron en la necesidad de compartir la vivienda de una manera intensiva. A partir de las limitaciones para la circulación, muchas actividades (como el trabajo o la educación) pasaron a realizarse en el interior de la vivienda. Por ello, muchos hogares se encontraron con nuevas necesidades y mayores gastos referidos a la vivienda, lo que nos lleva a indagar cómo las políticas públicas abordaron esta situación. La Tabla 3 presenta el porcentaje de los hogares que acceden a la tarifa social y que realizaron refacciones durante la pandemia para adaptarse a las nuevas condiciones. Según estos datos, los hogares que viven en vivienda social son los que mayor acceso tuvieron a la tarifa social, aunque posiblemente es necesario matizar esto por las conexiones informales en los barrios de origen informal que hacen que este tipo de políticas no llegue directamente a estos hogares. Por el contrario, como era de esperarse, los hogares de los barrios cerrados son los que en menor porcentaje reciben esta política. Por su parte, un efecto indirecto de la restricción de la movilidad fue la necesidad de espacios para la realización de muchas actividades que antes se realizaban fuera de la vivienda (como las tareas de estudio y, en algunos casos, las tareas productivas). A su vez, la realización de reformas en el hogar fue una posible respuesta de los hogares, que se vio limitada por la disposición de recursos para realizar estas reformas. Respecto a esto, vemos que los hogares que habitan en barrios cerrados son los que realizaron en mayor porcentaje refacciones, mientras que los habitantes de la ciudad formal presentan el menor porcentaje. Es necesario considerar sobre este indicador, que no todos los hogares se encontraban en las mismas condiciones habitacionales previas. En primer lugar, no todas las viviendas resultaban insuficientes para los nuevos requerimientos y, por lo tanto, no todas requerían reformas para adaptarse a la nueva situación. Además, no todas las viviendas tienen posibilidades de modificación, sobre

todo si pensamos en la ampliación o construcción de nuevos espacios. En este sentido, las viviendas localizadas en espacios con alta densidad urbana o en viviendas de propiedad horizontal estuvieron mucho más limitadas para este tipo de refacciones. Por último, la situación económica provocada por la pandemia hizo que no todos los hogares puedan afrontar estas modificaciones, lo cual contrasta con que, posiblemente, los hogares más humildes hayan sido los que mayores necesidades habitacionales tenían. En este sentido, es posible afirmar que las diferencias son aún mayores de lo que los datos nos muestran.

**Tabla 3.** Acceso a la tarifa social y refacciones de la vivienda según entorno urbano

<b>Entorno urbano</b>	<b>% Acceso a la tarifa social</b>	<b>% Hogares que hicieron refacciones</b>
Barrio cerrado	5,5	19,1
Resto de ciudad formal	25,9	8,7
Vivienda social	38,7	14,5
Barrio de origen informal	28,6	11,9

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.*

Una situación particular refiere a los hogares que alquilaban, ya que con las dificultades económicas que implicaron las restricciones de movilidad muchos de estos hogares encontraron dificultades para afrontar el pago de los alquileres. Si bien existieron medidas para limitar la posibilidad de desalojos durante la pandemia, no siempre estas medidas pudieron ser efectivizadas por la falta de controles o mecanismos que garanticen su cumplimiento. La Tabla 4 presenta la situación de los hogares inquilinos durante los meses en las que estuvieron vigentes las restricciones de movilidad. Los hogares que residen en barrios de origen informal fueron los que presentaron el mayor porcentaje de problemas para el pago de alquiler, en un contexto que muchas veces supone arreglos de alquiler informales. En particular, estos hogares se caracterizaron por problemas de refinanciamiento y acumulación de deuda. En el extremo contrario, los hogares de barrios cerrados no presentaron problemas para el pago de alquileres. Si bien los hogares inquilinos de la ciudad formal no fueron los que presentaron mayores problemas para el pago de alquiler, si fueron quienes tuvieron mayor porcentaje de desalojos y de problemas por acumulación de deuda.

**Tabla 4.** Problemas en el pago de alquileres según entorno social

Entorno urbano	Refinanciamiento	Desalojo	Acumulación de deuda	Sin problemas
Barrio cerrado	0	0	0	100
Resto de ciudad formal	13,6	6,1	4,9	74,9
Vivienda social	7,9	0	0	92,1
Barrio de origen informal	27	0,6	2,9	69,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

Vemos que, respecto al tema de la vivienda, los hogares de los entornos más selectos (barrios cerrados) fueron los que menos afectados se vieron por la pandemia y, en paralelo, los que en mayor porcentaje pudieron dar respuestas individuales mediante la realización de reformas en la vivienda. Respecto a la eficacia de las políticas públicas directas sobre este tema, las políticas de tarifa social lograron alcanzar a una parte importante de los otros entornos urbanos (en particular los de vivienda social), mientras que las limitaciones en los desalojos de inquilinos (otra de las políticas del sector), parece no haber tenido el efecto esperado en los sectores de la ciudad formal.

*Políticas destinadas al fortalecimiento de los ingresos.* Un aspecto central de las políticas públicas directas fue la creación de programas de subsidios y ayudas salariales para sostener el ingreso. Tres de estas políticas se destacan en cuanto a su desarrollo, a saber: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local «Potenciar Trabajo» (PT) y la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). El IFE fue un refuerzo de ingresos destinado a sostener el poder adquisitivo de las personas más afectadas por la emergencia sanitaria, fundamentalmente aquellos trabajadores sin ingresos formales o trabajadores independientes. Estos sectores se vieron especialmente afectados por las restricciones de movilidad, por lo cual la política buscaba garantizar un ingreso extraordinario. Por su parte, el PT es una política que excede la emergencia sanitaria. Este programa tiene como objetivo fomentar la inclusión social para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. Para ello, se genera un salario complementario que ayude a sostener proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y de terminalidad educativa. Por último, el ATP fue una política desarrollada en el marco de la emergencia sanitaria para

asistir a personas y empresas mediante la generación de beneficios. Entre estos beneficios se destaca un salario complementario a cargo del estado para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado.

La Tabla 5 presenta el porcentaje de personas adultas (mayores de 18) que recibieron estos programas según entorno urbano. El IFE y el Potenciar Trabajo tuvieron un impacto muy elevado en los barrios de origen informal. Por su parte, el programa ATP tiene una incidencia muy importante en los Barrios Cerrados y, en menor medida, en la ciudad formal.

**Tabla 5.** Recepción de salario complementario (IFE, PT y ATP) durante la emergencia sanitaria según entorno social

Entornos urbanos	IFE	Potenciar Trabajo	ATP
Barrio cerrado	0,9	0	6,3
Resto de ciudad formal	22,5	0,6	5
Vivienda social	20,3	1	0,7
Barrio de origen informal	51	5	2,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

*Políticas de protección social y alimentaria.* Relacionado a la dificultad para la generación de ingresos durante las restricciones de movilidad, un aspecto crítico fue las dificultades para garantizar la alimentación de los miembros de los hogares. En este sentido, la Tabla 6 presenta el porcentaje de hogares que tuvieron dificultades para garantizar la alimentación de alguno de los miembros del hogar durante las restricciones, así como la recepción de ayudas alimentarias y el acceso a préstamos para cubrir gastos corrientes. Un primer elemento que se destaca es que casi un tercio de los hogares residentes en barrios de origen informal y vivienda social presentaron problemas para garantizar alimentación durante la pandemia. Si bien el porcentaje es un poco menor en los hogares que residen en la ciudad formal, la situación no deja de ser alarmante en este entorno. En paralelo se observa una fuerte acción de las políticas de ayuda alimentaria en estos entornos urbanos, pero que dados los resultados señalados anteriormente parece no haber sido suficiente para cubrir las necesidades que existieron. Por su parte, los residentes de los barrios cerrados fueron apenas afectados por problemas alimentarios y por estas políticas.

Más allá del entorno urbano de residencia, el acceso al crédito para cubrir gastos corrientes fue central en la economía de las familias. En este sentido, más del 40 % de los hogares de todos los entornos urbanos recurrieron a créditos durante el período considerado. Más allá de este panorama general,



los hogares residentes en entornos de origen informal son los que en mayor medida recurrieron al crédito, seguidos por los hogares de vivienda social, los de ciudad formal y, por último, por los de barrios cerrados.

**Tabla 6.** Políticas de protección alimentaria y acceso a crédito

<b>Entorno urbano</b>	<b>Problemas de Alimentación</b>	<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>Préstamos</b>
Barrio cerrado	0	0	40,7
Resto de ciudad formal	14,3	17,2	46,1
Vivienda social	31,1	24,2	51,8
Barrio de origen informal	30,9	41,3	58

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

*Las políticas en el ámbito de la salud.* Un aspecto importante de las políticas públicas para la prevención de contagios, fue el desarrollo de operativos a nivel local destinados a asistir e informar a la población, a la vez que facilitar el acceso a la atención médica. En relación con esto, la Tabla 7 presenta el porcentaje de hogares que afirman haber visto en sus barrios la presencia de agentes del estado destinados a la promoción de la salud. Los hogares residentes en entornos urbanos de origen informal son, en todos los casos, los que señalan una mayor presencia de los programas del estado. En comparación con los otros entornos, esta mayor presencia es notoria sobre todo respecto la presencia de postas comunitarias y promotores de salud. En todos los entornos un poco más de un cuarto de los hogares identificaron la presencia de operativos de testeo locales, aunque este porcentaje es un poco menor en los barrios cerrados y las viviendas sociales que en los otros dos entornos.

**Tabla 7.** Políticas de promoción de la salud según entorno social

<b>Entorno urbano</b>	<b>Posta comunitaria</b>	<b>Operativo de testeo</b>	<b>Promotor de salud</b>
Barrio cerrado	5,3	24,4	5,3
Resto de ciudad formal	15,3	32,4	12,9
Vivienda social	6,2	29	19,5
Barrio de origen informal	28,9	32,1	35

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

## La dinámica de las políticas públicas por clase social del hogar

Recuperando las cinco dimensiones de las políticas públicas propuestas, a continuación, analizamos el impacto de estas políticas diferenciando según las clases sociales.

*Los cambios en la movilidad.* La Tabla 8 muestra el porcentaje de hogares que cambiaron sus hábitos de movilidad para realizar sus compras e ir al trabajo según clase social del hogar. En primer lugar, vemos que los hogares pertenecientes a la clase de servicios y los trabajadores independientes son los que en mayor porcentaje modificaron los lugares de compras de alimentos. Sin embargo, respecto a los medios de transporte utilizados para la realización de compras, son principalmente los trabajadores de servicios y con calificación alta los que destacan. Por último, el medio de transporte utilizado para ir al trabajo parece haber cambiado de forma bastante más homogénea para el conjunto de los hogares, aunque las personas pertenecientes a los hogares de clase no calificada o receptores de planes sociales son los que menos modificaron sus hábitos de movilidad. En resumen, vemos que las modificaciones en la movilidad parecen tener un componente marcado por la clase del hogar, de manera que los hogares pertenecientes a las clases más calificadas realizaron mayores modificaciones en sus hábitos de movilidad. Posiblemente, esta diferencia de cuenta de un mejor aprovechamiento de los sectores más calificados de las externalidades positivas y de las «oportunidades» de la crisis asociada al COVID19.

**Tabla 8.** Los cambios en la movilidad según clase social

Clase Social (EGP)	Lugar de compras	Transporte para compras	Transporte al trabajo
Clase de servicios	15	9,6	17,5
Trabajador con calificación alta	8	8,1	17
Trabajador independiente	17,1	6,8	15,5
Trabajador con calificación media	6,3	2,9	17,5
Trabajador no calificado o Plan social	4,7	6,1	11,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

*El efecto sobre las políticas de vivienda.* Respecto a la situación de la vivienda, la Tabla 9 presenta el porcentaje de hogares que accedieron a la tarifa social y que realizaron modificaciones en el hogar. En este sentido, observamos que la tarifa social presenta una incidencia diferencial según clase social. Los hogares

pertenecientes a la clase de servicio, son los que menos recibieron esta política, mientras que los pertenecientes a los hogares de clase no calificada y con calificación alta se destacan por el mayor porcentaje. Es llamativo, que los trabajadores con calificación alta tienen mayor acceso a la tarifa social que los hogares con calificación media (y similar al porcentaje de los hogares no calificados), lo cual puede dar cuenta de la mayor capacidad de este sector para acceder a ciertos beneficios de las políticas públicas. Cuando analizamos la realización de reformas para adaptarse a la nueva situación, encontramos que los hogares de las clases de servicios, con calificación alta y con calificación media son los que mayor número de refacciones realizaron. Como señalamos anteriormente, estos indicadores deben tomarse con cierto cuidado, ya que la realización de reformas puede verse limitada por otros aspectos (como la necesidad de estas reformas, el espacio disponible para ampliaciones o la posibilidad de contar con los recursos necesarios para ello). De todas formas, por las tareas realizadas, es previsible que sean mayormente estos hogares los que se vieron más necesitados de adaptar sus viviendas para las nuevas tareas laborales.

**Tabla 9.** El efecto sobre las políticas de vivienda según clase social

<b>Clase Social (EGP)</b>	<b>% Acceso a la tarifa social</b>	<b>% Hogares que hicieron refacciones</b>
Clase de servicios	16,4	10,1
Trabajador con calificación alta	31,8	11,7
Trabajador independiente	23,9	7,4
Trabajador con calificación media	27,2	10,7
Trabajador no calificado o Plan social	32,1	6,6

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.*

Respecto a la situación de los hogares inquilinos (Tabla 10), vemos que en general los sectores más calificados y en relación de dependencia fueron los que tuvieron menos problemas para afrontar los gastos de alquiler. Como contraparte, los hogares pertenecientes a la clase de trabajadores independientes y, sobre todo, a trabajos no calificados o vinculados a programas sociales, dado su menor formalidad, fueron los que más problemas afrontaron para el pago de alquileres. Esta diferencia se explica por la mayor informalidad de estos trabajos, los cuales encontraron más dificultades durante la pandemia. En particular, los hogares pertenecientes a la clase con menor calificación fueron

los que tuvieron mayores problemas, siendo los que en mayor medida afrontaron desalijos y acumulación de deuda. Por su parte, la necesidad de refinanciamiento de los pagos fue una situación mucho más común entre los hogares con problemas de las otras clases sociales.

**Tabla 10.** Problemas en el pago de alquileres según clase social

Clase Social (EGP)	Refinanciamiento	Desalajo	Acumulación de deuda	Sin problemas
Clase de servicios	11	0,2	2,4	85,5
Trabajador con calificación alta	18,2	4,2	1,3	76,3
Trabajador independiente	17,3	0,9	6,5	73,5
Trabajador con calificación media	13,6	4,1	4,2	78,1
Trabajador no calificado o Plan social	11,1	16	8,4	64

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

*Políticas destinadas al fortalecimiento de los ingresos.* Respecto a las políticas para el fortalecimiento de los ingresos, se destaca la importancia del IFE y el Potenciar Trabajo en los hogares pertenecientes a la clase de trabajadores no calificados (ver Tabla 11). Sin embargo, el IFE muestra una presencia importante en los hogares pertenecientes a la clase de trabajadores independientes y de trabajadores con calificación media. Llama la atención que solo un 20 % de los hogares de la clase de trabajadores independientes recibió el IFE, siendo este el principal sector destinatario de esta política. Por su parte, el ATP, parece haber sido central en la clase de trabajadores con calificación alta y, en menor medida, en la clase de servicios y de trabajadores con calificación media.

**Tabla 11.** Recepción de salario complementario (IFE, PT y ATP) durante la emergencia sanitaria según clase social

Clase Social (EGP)	IFE	PT	ATP
Clase de servicios	12	0,6	3,5
Trabajador con calificación alta	12,2	0	11,6
Trabajador independiente	21,9	0,4	0,9
Trabajador con calificación media	26	0,3	4
Trabajador no calificado o Plan social	41,3	2,5	2,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

*Políticas de protección social y alimentaria.* Cuando analizamos el porcentaje de hogares con problemas para garantizar la alimentación, vemos que la diferencia de clase de los hogares ocupa un rol central. En este sentido, son los hogares pertenecientes a las clases de menor calificación las que tuvieron mayores problemas para garantizar la alimentación de sus miembros. Si bien las ayudas de alimentos tendieron a responder a esta situación, llama la atención que la clase de trabajadores con calificación alta fue una de las que mayor ayuda alimentaria recibió, sin ser, en paralelo, una de las clases que presentó mayores problemas para garantizar la alimentación de sus miembros. Por su parte, si bien el acceso al crédito para afrontar gastos corrientes fue muy importante en casi todos los sectores de la población, se destaca la situación de los hogares pertenecientes a la clase de trabajadores independientes. En este sentido, cerca de un 60 % de los hogares de esta clase recurrieron a créditos durante la pandemia. En el extremo opuesto, un poco más del 30 % recurrió a créditos para gastos corrientes en la clase de servicios.

**Tabla 12.** Políticas de protección social y alimentaria según clase social

<b>Clase Social (EGP)</b>	<b>Problemas de Alimentación</b>	<b>Ayuda alimentaria</b>	<b>Préstamos</b>
Clase de servicios	5,3	5,2	31,2
Trabajador con calificación alta	10,4	23,6	48,5
Trabajador independiente	14,3	14,3	59
Trabajador con calificación media	16,3	18,2	49,1
Trabajador no calificado o Plan social	29,9	29,4	49,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.

*Las políticas en el ámbito de la salud.* Entre un 17 % y un 19 % de los mayores de 18 años dieron positivo de COVID hasta el momento de la encuesta, estando este porcentaje poco relacionado con la clase social de pertenencia del hogar. Sin embargo, cuando consideramos el modo en que estas personas hicieron seguimiento y controles posteriores encontramos una situación muy dispar en función de la clase social de origen (Tabla 13). En este sentido, las personas pertenecientes a los hogares de las clases menos calificadas fueron los que, en menor porcentaje, realizaron estas acciones de seguimiento.

**Tabla 13.** Políticas de testeo y seguimiento de positivos según clase social

<b>Clase Social (EGP)</b>	<b>Positivos</b>	<b>Seguimiento</b>	<b>Controles posteriores</b>
Clase de servicios	16,8	82,1	54,7
Trabajador con calificación alta	18	77,7	44,2
Trabajador independiente	18,3	65,3	55,8
Trabajador con calificación media	18,6	75,1	32,8
Trabajador no calificado o Plan social	18,8	51,8	28,9

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ESAyPP - PISAC COVID.*

## **Conclusiones**

En este trabajo analizamos la recepción de las políticas públicas desarrolladas durante el COVID 19 por parte de los hogares. En particular, nos concentramos en el modo en que los entornos urbanos y las clases sociales, configuraron un marco diferenciador para entender la recepción de estas políticas. Las políticas de restricciones para las movilidades destinadas a prevenir los contagios tuvieron un efecto indirecto sobre las economías domésticas que varió en asociación al grado de formalidad de los entornos urbanos y de calificación de las tareas laborales.

Como respuesta a esto, se desarrollaron políticas públicas, que abordaron diferencialmente estos efectos, pero que no siempre lograron dar con los sectores que las necesitaban. En este sentido, los sectores informales en cuanto a hábitat urbano y menos calificados en cuanto a trabajo son quienes tuvieron los mayores problemas durante la pandemia, pero también quienes tuvieron una mayor ayuda por parte del estado. Sin embargo, los hogares pertenecientes a las clases de trabajadores independientes fueron muy afectados, aunque el estado no siempre logró un acceso eficiente. En parte esto se debe a que estos grupos de clase tenían una menor territorialidad y contacto previo con el estado. Por el contrario, los trabajadores no calificados estaban más localizados y componían una población históricamente vinculada a las políticas focalizadas del estado.

Sobre este aspecto, resulta interesante señalar las dificultades que tuvo el estado para el diseño de políticas públicas a «nuevos sujetos», poco conectados con las políticas de asistencia. De esta manera, los resultados refuerzan

la importancia de considerar los contextos urbanos como espacios de territorialización de las políticas públicas, pero también señalan los límites de estas políticas para acceder a otros grupos sociales.

Un segundo resultado relevante de este trabajo, es el hecho de que los grupos mejor posicionados (social y territorialmente) son los que mejor pudieron aprovechar las externalidades positivas que dispuso la situación de aislamiento. En general, encontramos que los grupos sociales con mayores recursos fueron quienes mejor pudieron aprovechar y capitalizar la situación y acceder a los beneficios resultantes, por lo cual, la pandemia les permitió reforzar las desigualdades preexistentes. En este sentido, la apropiación diferencial de los efectos indirectos de las políticas públicas se corresponde con la diferente situación en la que se encontraban estos grupos y territorios antes de la pandemia.

En términos generales, esta situación pone bajo la lupa la importancia que pueden tener los efectos indirectos de las políticas públicas, en la medida que no son abordados a tiempo. En la medida que los espacios «vacíos» y «de oportunidad» que se abren en situaciones de fuertes reordenamiento social (como fue el período de aislamiento) no son regulados por el estado, tienden a dejar y facilitar la apropiación de los beneficios a los sectores con mayores recursos, lo cual refuerza estas desigualdades.

## Referencias bibliográficas

- Dalle, Pablo (Comp.) (2022). Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa. Imago Mundi e IIGG.
- Dalle, Pablo y Di Virgilio, María Mercedes (2023). Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia de COVID19: el diseño de una encuesta nacional comparativa interregional. *Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales*, 12(2), <https://doi.org/10.24215/18537863e118>
- Erikson, R. y Goldthorpe, John H. (1992). *The constant flux: a study of class mobility in industrial societies*. Clarendon Press.
- Erikson, Robert, Goldthorpe, John H. & Portocarero, Lucienne (1979). Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, 30(4), 415. <https://doi.org/10.2307/589632>
- Goldthorpe, J. H. (2006). *On sociology*. Stanford University Press.
- Goldthorpe, John H. & McKnight, Abigail (2004). *The Economic Basis of Social Class*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics; Political Science.
- Marcos, Mariana, Mera, Gabriela y Di Virgilio, María Mercedes (2015). Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat. *Papeles de población*, 84, págs. 161–196. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v21n84/v21n84a7.pdf>
- Solís, Pablo y Boado, Marcelo (Eds.). (2016). *Y sin embargo, se mueve... estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*. Colegio de México, CEEY.



## Sobre las autoras y los autores

**Ariovich, Ana.** Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFyL/UBA), Magister en Sociología Económica (IDEAS/UNSAM) y doctoranda en Ciencias Sociales (FSOC/UBA). Investigadora Docente Adjunta en el Instituto del Conurbano (UNGS) y docente de Metodología en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Especializada en investigaciones en el diseño y gestión de políticas sanitarias. Publicó artículos con referato y es autora de cuatro libros sobre salud. En el Pisac se desempeñó como investigadora responsable del Nodo UNGS.

ORCID 0000-0001-6142-4841

**Beretta, Diego.** Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Gestión Pública y Doctorando en Ciencia Política (UNR). Docente e investigador de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL) y Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR). Miembro del equipo de Investigación sobre Política Social y Condiciones de vida del Centro de Investigaciones (FCJyS – UNL). Ha participado como autor de capítulos en los libros *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* de Chiara y Serafinoff (Comps.) (2022), e *Itinerarios del Bienestar en espacios subnacionales: la política social en la ciudad de Santa Fe, 1983–2016* de Soldano (Dir.) (2021).

ORCID 0000-0002-3513-2973

**Bertranou, Julián.** Doctor en Ciencias Sociales de la UBA y Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la UNCuyo. Actualmente, profesor investigador de la UNSAM y de la UNCuyo. Fue Coordinador de Gobernabilidad Democrática del PNUD Argentina y consultor de organismos internacionales como el BID, Banco Mundial, PNUD, UNFPA y FONPLATA. Publicó numerosos artículos sobre su especialidad, así como coeditó entre otros, los libros *¿Unidad en la Diversidad? Estudios sobre políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires* y *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post Convertibilidad (2002–2015)*

ORCID 0000-0001-8621-9182

**Bonet, Ana María.** Investigadora Universidad Católica de Santa Fe | CONICET. Investigadora asociada Global Studies Programme – FLACSO. Postdoctorado CONICET. Doctora en Derecho (Universidad de Bremen, Alemania). Magister en Derecho – LLM (Universidad de Friburgo, Alemania). Abogada (UNL, Argentina), Mediadora. Directora del Equipo de Investigación Socio-Eco-Jurídica,

UCSF, Argentina. Miembro del equipo de investigación UNL Derecho Humano a la Alimentación en Santa Fe, FCJS–UNL Investigadora Invitada Max–Planck–Institut de derecho internacional (Heidelberg, Alemania). Líneas de investigación: Trazabilidad y gestión de riesgos. Regulación de los riesgos de los transgénicos. Derecho a la alimentación y propiedad intelectual. Modelos de Desarrollo y Democracia. Actuales: Responsabilidades ecológicas y Ecología integral. Derechos humanos y economía. Pluralismo jurídico. Normas de acceso y derechos humanos. Bienes comunes globales. Derecho humano a la alimentación y políticas públicas alimentarias.

ORCID 0000-0002-9991-5475

**Brites, Walter.** Dr. en Antropología Social. Magíster en Políticas Sociales UNaM. Investigador del Instituto de Estudios Sociales y Humanos. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. IESyH–CONICET. Posadas, Argentina.

ORCID 0000-0003-2801-5792

**Camarda, Maximiliano.** Profesor, Licenciado y Magíster en Historia por la UNMDP y Doctor en Historia por la UNLP. Investigador de CONICET con sede en el INES. Docente en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UNER) y en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (UADER).

ORCID 0000-0002-6196-4757

**Capdevielle, Julieta.** Doctora en Estudios Sociales de América Latina por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica de la Nación (CONICET). Profesora Adjunta por concurso de la materia Sociología de la Licenciatura en Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Investiga acerca de la desigualdad – reproducción social, las transformaciones urbanas, el mercado inmobiliario, y las estrategias habitacionales de familias de distintas clases sociales.

ORCID 0000-0001-9947-1694

**Chiara, Magdalena.** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Antropóloga (Facultad de Filosofía y Letras, UBA), con estudios de posgrado en sociología económica, desarrollo regional y urbano. Desde 1995 es investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS en el área de política social, abocada a las políticas de salud. Los resultados de dichas investigaciones fueron publicados en artículos de revistas especializadas, libros

y capítulos. Como parte de su actividad académica genera y participa de actividades en las que difunde y pone en debate los resultados de las investigaciones. Ejerce la docencia universitaria, participa en diversas actividades de formación de recursos humanos, y ha producido manuales y materiales para la docencia.  
ORCID 0000-0002-2421-026X

**Cosacov, Natalia.** Socióloga por la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Ciencias Sociales por la misma institución. Profesora Adjunta regular en la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora Adjunta del CONICET (IDH-UNC). Miembro e investigadora responsable de proyectos referidos a procesos de transformación urbana y desigualdades socioespaciales. En el PISAC se desempeñó como investigadora responsable del Nodo Córdoba.  
ORCID 0000-0001-9465-8564

**Crojethovic, María.** Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Sociología Económica (IDAES/UNSAM). Especialista en Docencia Universitaria (UNLP). Licenciada en Sociología (UBA). Es Investigadora Docente Adjunta en la UNGS; docente en la Carrera de Trabajo Social (UBA); e investigadora externa en el Equipo Política Social y Condiciones Trabajo (IIGG/UBA). Ha publicado artículos en revistas especializadas con referato (nacionales e internacionales), y es autora de dos libros sobre salud.  
ORCID 0000-0002-4251-8532

**Cruz, Facundo.** Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María y cursa el Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Investiga las estrategias empresariales de promoción inmobiliaria en las ciudades argentinas desde la perspectiva de la sociología económica.  
ORCID 0000-0002-9407-7441

**Dapuez, Andrés.** PHD y MA en Antropología Sociocultural, Universidad Johns Hopkins. Trabaja como investigador de tiempo completo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Es profesor Adjunto a cargo de la materia Epistemología de la Economía, carrera en Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Sus principales objetos de investigación

son las transferencias monetarias, el dinero, el capital, los diferentes regímenes de futuro, anticipación ritual, promesas y Economías del Catolicismo. Sus trabajos han sido publicado en el *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, *Research in Economic Anthropology*, *Anthropologica*, entre otras revistas. Algunas de sus investigaciones han sido financiadas por la National Science Foundation, CONICET y la Comisión Fulbright.

ORCID 0000-0003-0253-9619

**Diaz Marengo, María Victoria.** Licenciada en Antropología (Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba). Doctoranda en Ciencias Antropológicas por la misma institución. Becaria doctoral de CONICET. Sus intereses de investigación giran en torno a las formas de habitar, las movilidades residenciales y cotidianas de los sectores medios residentes de diferentes contextos socio espaciales de la ciudad de Córdoba.

ORCID 0000-0001-7727-7268

**Di Virgilio, María Mercedes.** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Principal del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Es profesora titular regular de Metodología de la Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Visiting Fellow, Program in Latin American Studies (PLAS), Princeton University., año académico 2022-2023. Entre 2018 y 2019 se desempeñó como Subsecretaria de Vinculación en la Universidad de Buenos Aires. Entre 2014 y 2018, ocupó el cargo de Secretaria de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

ORCID 0000-0002-5801-0784

**Elorza, Ana Laura.** Licenciada en Trabajo Social. Mgter. en Gestión y Desarrollo Habitacional (FAUD, UNC). Dra. en Ciencias Sociales (UNCuyo). Investigadora Adjunta CONICET en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat FAUD Gv. a IDH-UNC/ CONICET y docente de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC). Ha publicado en calidad de autora y coautora de artículos en diferentes revistas, como EURE, Arquitecturas del Sur, Cuaderno urbano, entre otras.

ORCID 0000-0001-7099-6307

**Guevara, Tomás.** Doctor en Ciencias Sociales, Magíster y Especialista en Políticas Sociales, y Licenciado en Sociología por la UBA. Investigador Adjunto del CONICET en la UNRN. Profesor Adjunto de la UNRN en las carreras de Licenciatura en Economía y Administración. Ganador del primer premio en cate-

goría doctorado del Premio Internacional de Tesis de Investigación en Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable 2014 organizado por UNAM e INFONAVIT.

ORCID 0000-0002-0535-4188

**Jiménez, Carlos.** Magister en Salud Pública del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario. Posgrado en Salud Global y Desarrollo de Facultad de Sociología de la Universidad de Milano Bicocca, Italia. Licenciado en Política Social de la Universidad Nacional del general Sarmiento. Investigador y docente adjunto del Área y Carrera de Política Social del Instituto del Conurbano y miembro del grupo de investigación de Diseño y Gestión de Políticas de Salud.

ORCID 0000-0003-1461-1200

**Jurado, Emanuel.** Licenciado en Geografía (UNCuyo), Profesor en Geografía (Universidad Champagnat) y Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Docente JTP de Geografía de Mendoza y Geografía Política (FFyL, UNCuyo) y Geografía e Integración Territorial (FCE, UNCuyo). Sus líneas de investigación vinculan a la economía social, solidaria y popular y las prácticas espaciales en el marco de circuitos productivos alternativos al capital.

ORCID 0000-0002-9491-4326

**Llao, Marina.** Becaria de finalización de Doctorado en Ciencias Políticas (CIECS/CONICET), Lic. En psicología, psicoanalista. Publicó junto a W. Robledo y otros: Informe de Gestión del Mincyt Córdoba (2016–2019; Gobierno de la Prov. de Córdoba); Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentino. Informe del Foro Universitario del Futuro (2021; Argentina Futura, Jefatura de Gabinetes de la Nación); Políticas Subnacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación: caso Córdoba 2016–2019 (2022, Rev. Núcleo)

ORCID 0000-0002-9013-8286

**Maldonado, María Rita.** Profesora y Licenciada en Historia. Especialista en la Enseñanza de las Ciencias Sociales. Doctoranda en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el CIFYH-UNC. Profesora Asistente en la Cátedra de Geografía de la Escuela de Historia- FFYH-UNC. Es autora y coautora en publicaciones vinculadas a la didáctica de la geografía, la geografía histórica y la historia social de la geografía.

ORCID 0000-0002-6027-3014

**Maneiro, María.** Dra. en Ciencias Humanas con Mención en Sociología (IUPERJ, Brasil), Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA) y Licenciada en Sociología (UBA). Es investigadora adjunta del CONICET (IIGG/UBA) y Profesora Adjunta de la carrera de Sociología (UBA). Publicó decenas de artículos y dos investigaciones en formato libro sobre organizaciones sociales, demandas de derechos y respuestas estatales en áreas periféricas de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

ORCID 0000-0002-0945-6130

**Marichal, María Eugenia.** Doctora en Derecho (UNL), Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad (UNQ) y Abogada (UNL), investigadora asistente de CONICET radicada en el Centro de Investigaciones en Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales- FCJS (UNL), docente de Teoría General y Filosofía del Derecho (FCJS-UNL), y de Ciencia, Tecnología y Sociedad en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas (FICH- UNL). Dirige el proyecto La Protección del Derecho Humano a la Alimentación. Un análisis de la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina (CAID -UNL).

ORCID 0000-0002-4250-9337

**Marzioni, Sofía Clarisa.** Licenciada y doctoranda en Ciencia Política. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (FCJS-UNL). Miembro del Equipo de investigación sobre Política Social y Condiciones de Vida del Centro de Investigaciones de la FCJS-UNL. Coordinadora del Proyecto Institucional Personas Mayores: Derechos y políticas para un buen envejecer de la FCJS-UNL.

ORCID 0000-0001-5373-4057

**Molina, Mercedes.** Licenciada en Sociología (UNCuyo) y Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora Adjunta en el INCIHUSA-CONICET Mendoza. Docente de Bases Sociológicas en la Licenciatura en Comunicación Social y docente de Metodología de la Investigación en la Maestría en Estudios Feministas de la UNCuyo. Investiga temas vinculados a políticas sociales y educativas, derechos humanos y feminismos.

ORCID 0000-0001-7099-9225

**Monayar, Virginia.** Doctora en Ciencias Sociales (orientación Geografía). Arquitecta. Investigadora Asistente CONICET (INVIHAB-FAUD GV IDH-CONICET). Asesora en estudios de mercados de suelo, variables territoriales y transformaciones espaciales en espacios urbanos y periurbanos (IDECOR-Ministerio

de Finanzas de Córdoba). Especialista en temas de informalidad urbana y asequibilidad al suelo urbano, mercado formal e informal del suelo, políticas habitacionales y gestión urbana.

ORCID 0000-0001-9807-4451

**Navarro Coimbra, Laura Belén.** Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta, Mgíster y Doctora en Antropología por el Museo Nacional, Universidad Federal de Río de Janeiro. Actualmente se desempeña como Investigadora Asistente en Conicet (ICSOH-UNSA) y docente e investigadora de la UNSA donde dirige el proyecto Prácticas gubernamentales y gestión de la cultura en Salta. Sus investigaciones se vinculan al estudio de los procesos de formación de Estado, las prácticas de gobierno de las poblaciones a través de la gestión de la cultura.

ORCID 0000-0003-0213-040X

**Orso, Ezequiel.** Licenciado en Economía (UNR), doctorando en Sociología (EIDAES/UNSAM). Becario por INES/CONICET. Docente de Economía General y Economía de Empresas en la Licenciatura en Economía (UNR). Realiza estudios de desarrollo desde la sociología económica y la socioeconomía.

ORCID 0000-0003-0424-2552

**Perelman, Mariano Daniel.** Licenciado en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires), Doctor en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires), Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con Sede en el Instituto Gino Germani (UBA). Docente del Departamento de Antropología (UBA). Profesor Visitante del Programa de Pos-Graduación en Ciencias Sociales (UFBA).

ORCID 0000-0002-4914-3198

**Pérez, Verónica.** Socióloga y doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FOSC-UBA). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM). Profesora de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte (PIUBAT). Especialista en temas de movilidad y transporte con eje en la relación Estado, empresas, usuarios y género y transporte.

ORCID 0000-0003-3307-0489

**Rodríguez, María Carla.** Profesora titular regular de la Carrera de Sociología e Investigadora independiente CONICET e IIGG – UBA, con actividades de docencia de grado y posgrado, investigación y extensión en el campo de los estudios urbanos. Integra el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI – CTAA) y el grupo coordinador de la Escuela Latinoamericana del Hábitat Popular de la SELVIHP (Secretaría Latinoamericana de la Vivienda y el Hábitat Popular). Se ha desempeñado como asesora y consultora de diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales (CEPAL, PNUD, HIC, Consejo Económico y Social de la CABA, Central de Trabajadores en la Argentina – CTAA) en temas de hábitat, producción autogestionaria, desarrollo social y gestión del riesgo.

ORCID 0000-0002-0124-5312

**Rossler, Germán.** Licenciado en Ciencia Política y Doctorando en Estudios Sociales (UNL). Becario doctoral del CONICET. Adscripción en la Cátedra de Economía Social y Solidaria de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE–UNL). Participante de proyectos de investigación y extensión relacionados con la Economía Social y Solidaria.

ORCID 0000-0003-0129-6264

**Serrati, Pablo.** Licenciado y Profesor de Sociología (UBA). Magister en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF), desarrolla su doctorado en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), como parte del Área de Estudios Urbanos (IIGG–UBA). Su trabajo se enfoca en el análisis de datos y la programación estadística dentro del campo de los Estudios Urbanos y las Ciencias Sociales

ORCID 0000-0001-5300-2243

**Soldano, Daniela.** Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Política Social (FLACSO) y Politóloga (UBA). Profesora Titular e investigadora en la FCJS UNL. Se especializa en el estudio de las políticas sociales y la cuestión social y cultural urbana, campo en el que ha desarrollado una vasta experiencia en investigación, docencia e intervención profesional. Ha publicado, entre otros textos: *Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de la movilidad en la periferia*; *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina e Itinerarios del bienestar en espacios sub-nacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe. (1983–2016).*

ORCID 0000-0003-0008-8463



**Villagrán, Andrea.** Doctora en Antropología por la FFyL de la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta. Investigadora adjunta de CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, unidad de doble dependencia UNSA – CONICET. Profesora adjunta regular de la carrera de Antropología, UNSA. Sus investigaciones comprenden temas como las configuraciones locales de poder, los procesos políticos y la formación de Estado desde un enfoque etnográfico e histórico. Integra redes temáticas interdisciplinarias regionales, nacionales e internacionales. Actualmente dirige proyectos financiados por el Ciunsa, CONICET y la Agencia de I+D+I y se desempeña como directora del Instituto ICOSH (UNSA– CONICET). Participó del PISAC en calidad de responsable del Nodo Salta.

ORCID 0000-0003-3464-2995

**Weidmann, Gabriel.** Licenciado en Economía (UNER), Contador Público (UNER), Especialista en Desarrollo Industrial Sustentable y Tecnología (UNER), Maestría (Tesis en evaluación) en Desarrollo Socioeconómico (UNER). Docente Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos en Metodología de la Investigación y en Economía Regional.

ORCID 0000-0002-5709-9449

## **Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre**

Durante los años 2020 y 2021, el gobierno nacional implementó numerosas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID-19 y al proceso pospandemia. Los capítulos de los dos tomos que componen esta obra indagan las relaciones y tensiones entre los diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas públicas. Asimismo, abonan a la comprensión sobre cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía coordinaron estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales. Las relaciones intergubernamentales, las necesidades de acumulación y consolidación de poder político, las características y las lógicas de los territorios y las prácticas ciudadanas son clave para comprender los rasgos que finalmente adoptan dichas iniciativas en los niveles subnacionales (provincias y municipios).