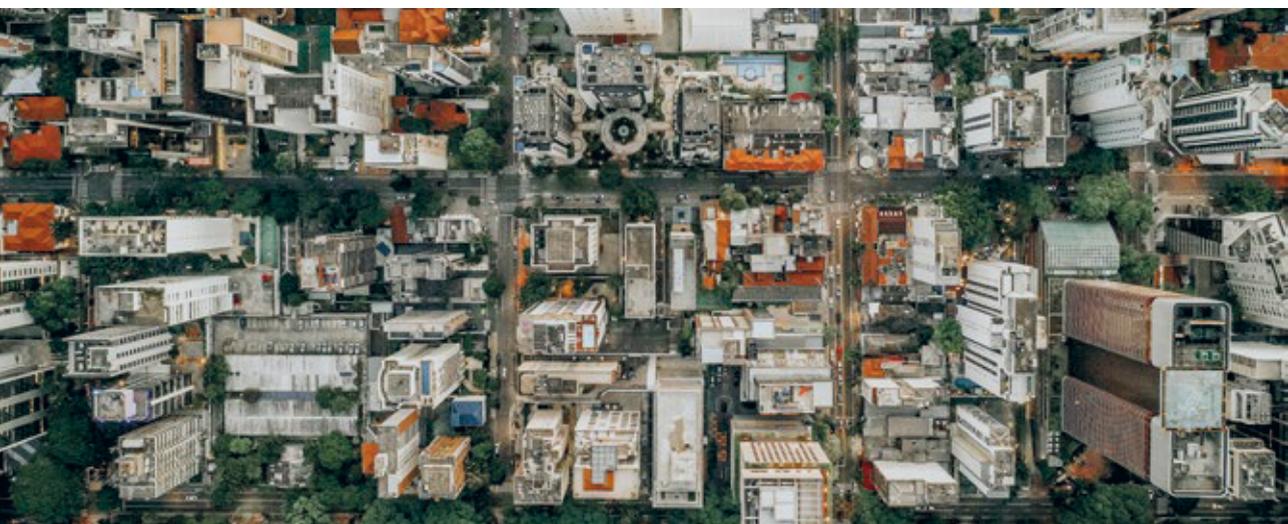




Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

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



María Mercedes Di Virgilio

Directora



Los desafíos de las relaciones
intergubernamentales
en contextos de incertidumbre

Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

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

María Mercedes Di Virgilio

Directora

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

ediciones UNL

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

 ediciones **UNL**

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

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

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

© Ediciones UNL, 2023.

—
Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial

Territorios, políticas públicas y respuestas
ciudadanas en contextos de pandemia por
COVID19 / Julián Bertranou ... [et al.] ; coordi-
nación general de María Mercedes Di Virgilio.
1a ed. – Santa Fe : Ediciones UNL, 2023.
Libro digital, PDF/A – (Ciencia y tecnología)

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

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

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



Índice

Presentación / 13

María Mercedes Di Virgilio

Introducción / 13

¿Cómo se llevó adelante el estudio? / 17

Los estudios de caso seleccionados / 19

Organización de la publicación / 22

Referencias bibliográficas / 25

CAPÍTULO 1.

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación / 27

María Agustina Frisch y María Mercedes Di Virgilio

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

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación / 29

 Evolución territorial y geográfica. Divisiones político
 administrativas / 31

Gran Paraná / 36

La población en cifras y las dinámicas demográficas / 41

 Composición demográfica / 43

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

Situación habitacional / 48

Reflexiones finales / 50

Referencias bibliográficas / 56

CAPÍTULO 2.

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

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

Introducción / 59

Las políticas de movilidad / 60

Las políticas del ámbito nacional con foco metropolitano / 61

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / 65

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires / 68

Las políticas de los municipios bonaerenses de la RMBA / 70

Las políticas de prevención de contagios masivos / 71

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / 71

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires / 80

Las políticas de vivienda y hábitat / 96

Las políticas de la CABA / 96

Las políticas de la PBA / 105

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

Movilidad / 110

Prevención contagios masivos / 112

Vivienda y hábitat / 113

Conclusiones / 115

Referencias bibliográficas / 118

CAPÍTULO 3.

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

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

Introducción / 121

Los patrones de movilidad en la prepandemia / 125

Heterogeneidad socioterritorial y movilidad en tiempos de pandemia / 128

La movilidad por transporte público / 132

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

Reflexiones finales / 144

Referencias bibliográficas / 145

CAPÍTULO 4.

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

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

Introducción / 147

Políticas para la prevención de contagios masivos / 149

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

Estrategias de vigilancia epidemiológica activa / 155

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

Políticas de protección social y asistencia alimentaria / 162

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

Medidas para fortalecer la alimentación familiar / 165

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

Políticas habitacionales en pandemia / 173

Iniciativas nacionales en el territorio local / 174

Iniciativas provinciales / 179

Iniciativas municipales / 179

Conclusiones / 182

Referencias bibliográficas / 186

CAPÍTULO 5.

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

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

Introducción / 189

La protección social mirada desde Mendoza / 192

La seguridad alimentaria mirada desde Mendoza / 196

Política alimentaria con transferencia de ingresos a las familias / 197

Prestaciones para comedores y merenderos / 199

Distribución de alimentos a través de organizaciones sociales / 202

Programas alimentarios provinciales / 203

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

CAPÍTULO 6.

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

Andrea J. Villagrán, Laura Navallo y María Paula Milana

Introducción / 215

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

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

Municipalidad de Salta / 230

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

Municipalidad de La Caldera (departamento La Caldera) / 235

Municipalidad de Vaqueros (Depto. La Caldera) / 237

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

Los números, los registros y los espacios comunitarios / 239

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

El abastecimiento y aprovisionamiento / 246

Gestión, administración y distribución / 248

A modo de cierre / 249

Referencias bibliográficas / 254

CAPÍTULO 7.

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

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

Introducción / 255

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

Las medidas provinciales frente al COVID19 / 259

Las medidas municipales / 264

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

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

El papel de los comedores y merenderos / 272

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

Reflexiones finales / 280

Referencias bibliográficas / 283

CAPÍTULO 8.

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

Myriam Barone y Walter Brites

Introducción / 285

Interfaces Estado–Sociedad: políticas sociales en pandemia / 286

Pandemia y confinamiento en Posadas: efectos diferenciales / 290

Políticas alimentarias en sectores populares / 292

El sistema de cocina centralizada / 295

El programa Hambre Cero / 296

La Tarjeta Alimentar / 297

Programa IFE / 298

La pandemia desde la perspectiva de los sectores populares / 299

Conclusiones / 306

Referencias bibliográficas / 307

CAPÍTULO 9.

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

Andrés Dapuez, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Gabriel Weidmann

Introducción / 309

El sentido de las anomalías / 312

Crisis en la crisis / 314

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

El alimento como instrumento de política / 319

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

Referencias bibliográficas / 328

CAPÍTULO 10.

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

Tomás Guevara y Julieta Wallace

Introducción / 329

Río Negro y San Carlos de Bariloche en contexto / 330

Pandemia y federalismo / 333

Ocupaciones de tierra en ámbitos urbanos / 335

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

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

 Asistencia alimentaria / 348

 Transferencia de ingresos / 349

 Sostenimiento del empleo / 350

Conclusiones / 352

Referencias bibliográficas / 354

Sobre las autoras y los autores / 357

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 COVID19¹ 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.² En ese marco, los gobiernos provinciales y locales

-
- 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.

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. 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.³ 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.⁴ 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 fases⁵ de la crisis desatada por la pandemia por COVID19 en su interfaz con los territorios⁶ y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia

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

por COVID19 se convirtió, así, en un laboratorio privilegiado para observar la 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,⁷ 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

Aglomerado urbano	Población ¹	Superficie (Km ²) ²	Cantidad de gobiernos locales y jurisdicciones provinciales	Cantidad de barrios de origen informal ³	% de superficie dedicada a uso industrial y equipamiento urbano ⁴	% de Población con NBI ⁵
Grandes Aglomerados Urbanos						
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.

Aglomerado urbano	Población¹	Superficie (Km²)²	Cantidad de gobiernos locales y jurisdicciones provinciales	Cantidad de barrios de origen informal³	% de superficie dedicada a uso industrial y equipamiento urbano⁴	% de Población con NBI⁵
Ciudades intermedias						
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 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

Escala	Nivel de agregación territorial	Nivel de gobierno	Abordaje metodológico
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).⁸ 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.

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación

María Agustina Frisch y María Mercedes Di Virgilio

Introducción

Las ciudades de América Latina se han caracterizado por el desarrollo de procesos de urbanización fuertemente marcados por las desigualdades (Segura, 2014; Castells–Qintana, 2019) y nuestras ciudades no parecen ser una excepción (Di Virgilio y Rodríguez, 2019). De la mano de este fenómeno, el territorio adquirió relevancia como variable del análisis de los problemas sociales y cobró jerarquía en las propuestas de políticas. En estas ciudades sumamente segmentadas, la coordinación y la integralidad son algunos de los principales problemas que enfrentan las políticas públicas, poniendo en evidencia las limitaciones que tiene la lógica sectorial para abordar la desigualdad y la necesidad de considerar al territorio como algo más que el escenario en el cual las políticas se despliegan. En el contexto de la pandemia, sin lugar a duda, las particularidades de los territorios tensionaron fuertemente los arreglos institucionales que sostuvieron en un equilibrio inestable la gobernanza cotidiana de las ciudades. La crisis que desató la pandemia trastocó las agendas de las políticas públicas y la institucionalidad que facilita su implementación en los diferentes niveles del gobierno. Asimismo, las desigualdades urbanas preexistentes configuraron diferentes escenarios para su implementación, alimentando importantes tensiones en la relación entre gobiernos y ciudadanía. En este marco, el capítulo pasa revista a las características y a las condiciones de los territorios y las ciudades en las que se implementaron las iniciativas orientadas a dar respuesta a la crisis. En el contexto de la investigación, cuyos resultados se consolidan en este libro, se indagaron las iniciativas desarrolladas por el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en ocho de los principales aglomerados urbanos de Argentina, cubriendo a todas las regiones del país: Centro, Cuyo, Patagonia, Noroeste, Noreste y Litoral (véase sección 3 en este capítulo). A fin de facilitar la comprensión de los diferentes derroteros de la política pública sectorial en los diferentes aglomerados, el capítulo ofrece una caracterización general que recupera el comportamiento de algunos factores estructurales y de dinámicas propias del contexto pandémico.

La importancia del territorio en el análisis de políticas públicas

En efecto, el territorio no es un dato para las políticas públicas, sino que es un fenómeno que estas 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.

Los modos de conceptualizar la noción de territorio en la geografía han ido abandonando progresivamente visiones espacialistas, moviéndose hacia concepciones que dan cuenta de su carácter histórico y social. Aquellas perspectivas asociaban a la noción de espacio geográfico los atributos de homogeneidad y estabilidad, reconociendo la existencia de fronteras precisas y captables por fuera de los sujetos, inherentes a la materialidad del espacio geográfico. Distanciado de estas concepciones, emerge el concepto de territorio entendido 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). Desde esta perspectiva, el territorio puede ser visto como una clase de espacio con determinados atributos que refieren a la apropiación y autorreferencia de los actores. Tiene un carácter dinámico en tanto quienes usan el territorio y lo reproducen, contribuyen a su vez a la construcción de una territorialidad.

La territorialidad es el resultado de una relación dinámica entre los componentes sociales (económico, cultural, institucional, de los saberes) que expresan determinadas relaciones de poder en cuyo contexto cobran particular jerarquía los mediadores (Raffestin, 1999, citado por Dematteis y Governa, 2005). De este modo, lejos de eliminar su singularidad, el concepto de territorio le 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 el tamaño (cartográfica, orden de magnitud y niveles

de detalle); el 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). Es así como el concepto de escala se 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).

La perspectiva territorial hace una contribución singular dada 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 desde los que las políticas operan como de las relaciones entre actores que construyen en territorios singulares.

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación

Tal y como se menciona en la introducción a este libro, la elección de más de un caso está 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 pretende 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, por ejemplo, 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 combinan en el abordaje de los diferentes casos, teniendo en cuenta la escala en la que se despliega el problema.

En el marco de la investigación cuyos resultados se presentan, los estudios de los casos seleccionados en base a los cuales se abordaron los objetivos y los interrogantes, resultaron útiles para comprender las relaciones de los niveles del gobierno entre sí y su interfaz con los territorios y la ciudadanía. Los datos que se presentan en este capítulo fueron sistematizados y presentados como parte del proyecto PISAC TRIP-COVID. En ese marco se construyó una *aplicación web* desarrollada mediante la librería *Shinny* de R, a cargo de Pablo Serrati, que facilita la reutilización del código para otros proyectos. La *Aplicación TRIP-COVID* tuvo como objetivo combinar en un mismo espacio de trabajo información e indicadores provenientes de distintas fuentes de datos secundarios. Como parte de este objetivo, permite mapear información sobre los aglomerados abordados en el proyecto en función de cinco dimensiones principales: infraestructura urbana, salud, datos demográficos, hábitat y movilidad cotidiana. Para cada una de estas dimensiones se utilizaron diferentes indicadores en función de la información disponible y una interfaz gráfica que permite la visualización de información en escalas reducidas.

A su vez, para cada uno de los aglomerados estudiados brinda información sobre la evolución de los principales indicadores de ocupación, ingresos y salud. Uno de los objetivos centrales de la aplicación fue permitir el uso combinado de diferentes fuentes de datos. En este sentido, la aplicación permite consultar en una misma herramienta datos del Censo 2010, la Encuesta Permanente de Hogares, Openstreetmap, el Ministerio de Educación de la Nación, el Instituto Geográfico Militar, transacciones SUBE, el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino y el Ministerio de Salud de la CABA. A su vez, la aplicación facilita la descarga directa de los datos utilizados.¹

Asimismo, la estrategia metodológica diseñada 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

1 Debido a esto, en las secciones donde se trabaja con los datos disponibles en la aplicación, el recorte que toma la aplicación para el caso de la CABA y los municipios que componen la aglomeración metropolitana son aquellos que propone el INDEC, que considera aglomeración a la CABA y 31 municipios. Esto se diferencia de la propuesta de Kralich (2012), que tomamos en los capítulos correspondientes al análisis de la RMBA, así como en la caracterización de este aglomerado en el presente capítulo.

características de la población destinataria (muchas de esa información hasta el momento se encuentra dispersa y es fragmentaria), pudiendo servir de apoyo al diseño y ejecución de futuras políticas o programas. A continuación, se presentan los casos abordados en la investigación (Tabla 1).

Tabla 1. Áreas metropolitanas por cada nodo de la investigación

Región del nodo	Área metropolitana
Gran Buenos Aires	Región Metropolitana de Buenos Aires
Noreste	Gran Posadas
Centro	Gran Córdoba
Litoral	Gran Paraná
Patagonia	San Carlos de Bariloche
Cuyo	Gran Mendoza
Centro	Gran Santa Fe
Noroeste	Gran Salta y Área Metropolitana del Valle de Lerma

Es importante explicitar las diferencias de escala entre estas distintas áreas metropolitanas, en términos demográficos y de extensión territorial. Estos ocho aglomerados urbanos, agrupan en sus territorios una población total de 19 312 020 de personas, según los datos del Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas del año 2010. Asimismo, estas diferencias de escala presentan también distintos desafíos en términos demográficos, económicos y administrativos.

Evolución territorial y geográfica. Divisiones político administrativas

Una de las principales diferencias de escala entre estas áreas urbanas corresponde a la extensión territorial que estas comprenden. A estas diferencias se suman las divergencias en los volúmenes de población de en cada uno de estos entornos urbanos. Respecto a la extensión territorial, la Región Metropolitana de Buenos Aires (de aquí en más, RMBA) se destaca por sobre el resto de las ciudades. Como veremos más adelante, se trata del aglomerado urbano más extenso y poblado del país. Las diferencias en el tamaño y la extensión de los diferentes aglomerados repercuten en la configuración político-administrativa y en la dinámica política que organiza las relaciones verticales y horizontales entre las diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno. Tomamos como criterio para organizar la presentación de los casos las diferencias en la escala poblacional de cada uno de estos aglomerados: comenzamos presentando el caso de la RMBA y finalizamos con Bariloche.

La Región Metropolitana de Buenos Aires²

Impulsada por su escala y su centralidad político-administrativa, la Región Metropolitana de Buenos Aires continuó en las últimas décadas su expansión más allá de sus márgenes. Siendo el principal aglomerado urbano de Argentina, su territorio alberga cerca de 15 millones de personas, aproximadamente un cuarto del total de la población del país. En los últimos treinta años, el crecimiento de la RMBA se dio de manera expansiva, desde su epicentro (la CABA) hacia las periferias, con la novedad de que, en este período, la expansión urbana tuvo como protagonistas a un amplio abanico de actores sociales, ya no únicamente los trabajadores urbanos que buscaban suelo accesible en las afueras de la ciudad, facilitado por medios de transporte públicos interconectados a bajo costo y una creciente demanda de mano de obra fabril en la CABA. En este período, el crecimiento se vio facilitado por la conectividad mediante la expansión de las autopistas, que conectan de manera directa esta área con la CABA.

La RMBA abarca 44 unidades administrativas, sobre un área de 13 947 km², entre las que se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos. En este trabajo seguimos la conceptualización propuesta por Kralich (2012), quien considera a estas ciudades-partidos una unidad en base a criterios de integración funcional, a partir de su conexión con el área urbana principal mediante una red metropolitana de servicios de transporte públicos y de accesos viales. De este modo, se define geográficamente como una región principalmente por sus características funcionales como unidad urbana respecto de su centro nodal: la CABA. Esta se encuentra conectada de manera reticular con el resto de la RMBA mediante sus múltiples redes de ferrocarriles, autopistas, rutas nacionales y provinciales, que permiten a los habitantes de esta región desplazarse en sus vehículos particulares o mediante la amplia trama de transporte metropolitano que interconectan este territorio (particularmente en flujos desde y hacia la CABA).

El resultado, es una RMBA que contiene diferentes zonas: el núcleo, que corresponde al área central (la CABA), un área suburbana, que comprende el primer y segundo cordón o corona urbanos de la región, denominado el conurbano; y la periferia, que incluye las áreas urbanizadas de los partidos del tercer cordón o corona que se encuentran vinculadas funcionalmente con el área suburbana y la ciudad central (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2015).

2 Puede encontrarse información adicional y descripción más extensa del aglomerado, ligado a la movilidad, en el Documento de Trabajo N° 5 La movilidad cotidiana en tiempos de pandemia, elaborado en el marco de este proyecto. <https://tripcoviidiigg.socials.uba.ar/publicaciones/la-movilidad-cotidiana-en-tiempos-de-pandemia/>

En lo referente al comportamiento demográfico de esta metrópoli, su población se incrementó un 28 % en el período comprendido en las últimas décadas, según los datos arrojados por los censos nacionales correspondientes a los años 1991, 2001 y 2010. Sin embargo, la CABA vio descender su población un 6 % y, en paralelo, disminuir su peso relativo desde 1991 hasta 2010 (la ciudad significaba un 25 % de la población de la RMBA y, en 2010, este peso había descendido al 19 %). Si bien el primer cordón tuvo una variación positiva en su crecimiento poblacional durante el período considerado, este fue significativamente menor al del promedio de la RMBA (del 28 %). Asimismo, su peso relativo disminuyó considerablemente en el período considerado: de contener al 43 % de la población de la RMBA, pasó a albergar el 39 %. Distinta fue la trayectoria del segundo y tercer cordón, donde vemos un incremento en términos absolutos y también en el peso de estos cordones sobre el total poblacional de la RMBA: el segundo cordón experimentó un crecimiento del 56 % en el período 1991–2001, luego del 16 % entre 2001 y 2010, representando una variación del 80 % de su población entre los períodos considerados. Por su lado, el tercer cordón tuvo un crecimiento del 29 % entre 1991 y 2010, del 18 % entre 2001 y 2010, y un incremento total del 52 % respecto del censo de 1991.

Por otro lado, si consideramos la variación poblacional ordenada por zona geográfica de la RMBA, entre la zona norte, sur y oeste (la región no crece hacia el este ya que allí se encuentra el Río de la Plata y región del delta como límites naturales) vemos que en la zona sur se ve estancado su peso relativo sobre el resto de la RMBA a lo largo de los períodos censales. En 1991, los habitantes de esta zona representaban el 33 % de la población de la RMBA, manteniéndose prácticamente en los mismos niveles hacia 2010. Sin embargo, la zona norte y la zona oeste, son las que más incrementaron su peso relativo en la RMBA: la primera pasó de representar el 19 % de los habitantes de la RMBA al 23 % en 2010 (es decir, tuvo un incremento de cuatro puntos porcentuales), mientras que la zona oeste pasó de representar el 22 % al 25 % entre 1991 y 2010 (es decir, su peso relativo se incrementó tres puntos).

Asimismo, si bien la zona sur experimenta una expansión en términos de su variación poblacional en el período, esta es significativamente inferior a la que experimentan la zona norte y oeste. Esta zona creció un 9 % entre 1991 y 2001 y un 12 % entre 2001 y 2010, con un crecimiento relativo total del 22 %, por debajo del promedio de la RMBA en su totalidad. Por el otro lado, la zona oeste experimentó una variación poblacional del 17 % entre 1991 y 2001, incrementándose en el período 2001–2010 al 24 % (con un crecimiento relativo acumulado del 45 %). Por último, la zona norte fue la de mayor expansión del

período: tuvo una variación poblacional relativa del 59 % en todo el periodo considerado (44 % entre 1991 y 2001 y 10 % entre 2001 y 2010).

De esta manera, vemos que —en su expansión urbana— la CABA ve estancada su población en términos absolutos, aunque con una disminución progresiva de su peso en términos poblacionales a lo largo del período. Por el contrario, el conurbano incrementó su población significativamente en términos absolutos como relativos, particularmente en el segundo y tercer cordón de la mancha urbana. Si atendemos a la localización de este crecimiento, se destacan la zona norte y oeste como protagonistas de la variación poblacional, con un gran incremento intercensal: son los que más expandieron su población en términos relativos, y también vieron incrementar su peso poblacional sobre el total de los habitantes de la RMBA. Esto implica que la expansión poblacional se dio principalmente hacia las periferias metropolitanas de la zona noroeste (ver tabla 8 en Anexo).

Gran Córdoba

El aglomerado Gran Córdoba es el segundo aglomerado con mayor población de Argentina. 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.³ Siendo la ciudad capital la de mayor envergadura en el aglomerado, se identifica una conurbación predominante hacia localidades del corredor Noroeste (cordón de las sierras chicas). En este aglomerado urbano, habita una población de aproximadamente un millón y medio de personas, en un territorio de 608 km².⁴

En la evolución intercensal 2001–2010 se observa, para el caso del Gran Córdoba, que las localidades con mayor incremento poblacional son las periféricas a la ciudad capital, principalmente aquellas localidades del aglomerado que presentan mayor conurbación con esta ciudad. Mientras la ciudad de Córdoba muestra una variación intercensal positiva del 4,4 %; el resto de las localidades del aglomerado tienen incrementos por encima del 17 % resultando, entre los censos 2001 y 2010, que la mayoría de las localidades superan los 10 000 habitantes (Tabla 9 en Anexo).

Como se puede apreciar, las localidades de Mendiolaza, Saldan, Malvinas Argentinas y La Granja, son las que más crecieron en términos poblacionales. Al igual que en el caso de Buenos Aires y como se verá en otros casos a conti-

3 Véase: <https://estadistica.cba.gov.ar/?s=gran+cordoba>

4 Fuente: Poblaciones.org – <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-31.26032,-64.252023,11z&r19628>

nuación, se trata de localidades alejadas del centro urbano principal (Córdoba Capital). Asimismo, la ciudad capital es la que vio en menor medida incrementar su población, en términos relativos.

Gran Mendoza

El Gran Mendoza es un aglomerado urbano que comprende seis departamentos de la Provincia de Mendoza: Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú. Este cubre una superficie de 730,9 km²,⁵ formando parte del grupo de aglomerados de mayor superficie dentro de esta investigación. En consonancia con lo que ocurre en el resto de los grandes aglomerados considerados en esta investigación, el crecimiento reciente del Gran Mendoza ha estado motorizado, principalmente, por la disposición de suelo urbano destinado a vivienda. La población total en el año 2010 era de aproximadamente un millón de habitantes.

El mayor impacto morfológico y de crecimiento poblacional que sufrió el Gran Mendoza se comprende en la transformación de su periurbano, que en las últimas décadas pasó de ostentar un paisaje marcadamente productivo a uno de tipo residencial–recreativo (Bernabeu y Martín, 2019).

El despliegue centrífugo del tendido metropolitano de Mendoza puede constatarse en el escaso incremento poblacional de los departamentos de Capital y Godoy Cruz, municipios sobre los que se asienta el casco central de la ciudad (ver tabla 10 del Anexo). Así, en el periodo 2001–2010, Capital no solo exhibe un escaso crecimiento de su población en términos relativos (3,5 %), sino que su participación en la población del AMM pasó de significar el 12,5 % en 2001 al 11,6 % en 2010 (Tabla N5). Godoy Cruz, por su parte, muestra un incremento demográfico por debajo del promedio de la metrópoli, por lo que su peso en la población del Gran Mendoza también disminuyó durante el periodo considerado. En contraste, en la tabla 11 del Anexo se advierte un aumento significativo de la población de los departamentos impactados por los bordes urbanos, particularmente en el eje sur–este, en los municipios de Luján de Cuyo y Maipú que, entre 2001 y 2010 crecieron 16,6 % y 21,3 % respectivamente.

Gran Santa Fe

El Gran Santa Fe constituye una conurbanización de la Provincia de Santa Fe ubicada en el Departamento Capital. Este aglomerado, se compone de seis localidades: cuatro municipios —Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo y

5 Pablo De Grande y Gonzalo Rodríguez (2022). Cartografía de radios del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <https://mapa.poblaciones.org/>

Recreo— y dos comunas —San José de Rincón y Arroyo Leyes—. En cuanto a la dinámica territorial, en el aglomerado Gran Santa Fe se observa una desconcentración de los hogares y la población. La ciudad principal, al igual que como se vio para los casos anteriores, tiene un crecimiento muy bajo, con zonas de crecimiento demográfico. En cambio, las poblaciones colindantes, en especial Arroyo Leyes, San José del Rincón y Sauce Viejo —principalmente aquellos que se conforman de viviendas de segunda residencia, barrios cerrados y el espacio rural— son los que poseen un crecimiento exponencial, redistribuyendo la población del centro a las zonas periurbanas.

El aglomerado Gran Santa Fe tiene, según el último censo 2010, una población de 486 034 personas en 154 700 hogares que habitan 143 259 viviendas. Esta población presentó un crecimiento del 7,5 % respecto al Censo 2001.

El crecimiento poblacional de este aglomerado se encuentra por debajo del crecimiento medio de los aglomerados en estudio. No obstante, este crecimiento no fue espacialmente homogéneo, sino que se presentó significativamente más elevado en las localidades más pequeñas que rondan el centro urbano del área metropolitana. Las zonas al este y sudoeste del centro, donde se ubican las localidades de Rincón, Arroyo Leyes y Santo Tomé, presentaron un crecimiento demográfico superior al 15 % entre los censos 2001 y 2010. Por el contrario, en gran parte del territorio ocupado por la ciudad de Santa Fe, se observa un decrecimiento poblacional entre 1 % y 15 %. Estas fracciones corresponden, también, a las zonas con una densidad poblacional mayor (ver Tabla 12 en el Anexo).

En suma, la información censal disponible evidencia un crecimiento hacia afuera del centro urbano del aglomerado, lo que genera una conurbanización alrededor de la ciudad de Santa Fe y un gran crecimiento, muy por encima del promedio, de las localidades pequeñas que componen esta área metropolitana.

Gran Paraná

La Provincia de Entre Ríos tuvo un comportamiento demográfico singular dentro de la Argentina ya que, desde el primer censo nacional hasta 2010, su participación porcentual en la cuantía de efectivos poblacionales no ha dejado de caer, representando apenas más del 3 % de la población nacional. El Gran Paraná concentra una población de 264 076 habitantes, según los datos del censo nacional del año 2010.

La ciudad de Paraná, capital del departamento homónimo y de la Provincia, se encuentra ubicada en la margen izquierda del Río Paraná. La ciudad tiene como límites de su ejido al sur el arroyo Los Berros, al este el arroyo Las Tunas y al norte y oeste el río Paraná y el río Paracao. A su vez, forma parte del Aglomerado Gran Paraná que cuenta con otras localidades cercanas: San Benito,

Oro Verde, Colonia Avellaneda y Sauce Montrull, las cuales se transformaron en las últimas décadas en importantes centros de expansión poblacional (ver Tabla 13 en Anexo).

El departamento de Paraná, con relación a la población total de Entre Ríos, fue un polo de atracción, no solo como paso intermedio para la partida hacia otros territorios, sino como punto de llegada. En los últimos cincuenta años, por un lado, la expansión de la población y su distribución socioeconómica se produjo de una forma heterogénea (Gómez y Vázquez, 2014). Por otro lado, la expansión de la zona urbana se orientó hacia dos territorios aledaños: San Benito y Oro Verde.

Como sostienen Gómez y Velázquez (2014) el Gran Paraná si bien presenta una estructuración socioespacial con lineamientos expuestos en los principales *modelos urbanos* latinoamericanos surgidos desde la década de 1980, expresa variaciones producto de la dinámica poblacional y su entorno territorial. Un primer punto en común es que los de mayor calidad de vida habitan las zonas centrales y una corona de barrios pericentrales, mientras que los de menor calidad de vida ocupan amplias zonas de la periferia del aglomerado. Sin embargo, para el caso de Paraná, los «anillados» se presentan notoriamente fragmentados producto del aprovechamiento de los márgenes de los cursos de agua de la ciudad. Este fenómeno impactó en la configuración territorial: en el centro–este de la ciudad se observa gradualidad, mientras que en el centro–oeste y centro–sur se producen «fracturas» en las transiciones. Esto se traduce en el modo en que se da la sucesión anular: en el sentido centro–este área de elite se pasa a la de *asentamientos periféricos*. Por otro lado, las zonas de asentamientos periféricos no se producen como conjunto homogéneo sino pequeñas zonas dispersas en el territorio. Finalmente, en las últimas décadas algunos grupos sociales acomodados, se comenzaron a radicar en ciertos sectores de la periferia, en particular en barrios privados residenciales, generando unas áreas de «suburbanización selectiva» que contrastan con el resto de las áreas suburbanas (Demarchi y Castelnuovo, 2014).

Gran Posadas

El Gran Posadas (397 184 habitantes) es el aglomerado urbano más importante de Misiones. Está conformado por la ciudad de Posadas (310 517 habitantes) y la extensión de su mancha urbana con el municipio de Garupá (86 667 habitantes).⁶ Además, el constante flujo interurbano con el municipio

6 Desde la década de 1980, la continua extensión de la ciudad sobre el eje sureste (en el área de influencia de la ruta Nacional 12 y el río Paraná) ha dado lugar a un incipiente proceso de conurbación más allá de los límites de Posadas. Un área que ha sido definida

vecino de Candelaria (19 677 habitantes) hace que hoy se conforme un área metropolitana de 416 861 habitantes. Tanto los residentes de Garupá como de Candelaria dependen de los servicios, comercios, empleos y las oportunidades que brinda Posadas, por lo que el desplazamiento y el espacio de flujo es creciente. El aglomerado Posadas alberga alrededor del 30 % de la población provincial.

En los últimos años, la ciudad de Posadas incrementó notablemente su crecimiento urbano a partir de la extensión del territorio residencial y del sostenido aumento de la población. De sus 32 400 hectáreas, más de 8727 se encuentran hoy urbanizadas. Su posicionamiento como un centro urbano de servicios con potencialidades comerciales, educativas, laborales y culturales ha posibilitado su consolidación urbana (Brites, 2019).

El crecimiento demográfico y residencial de las últimas décadas, desató un proceso de conurbación, mediante la habilitación de nuevos barrios de viviendas sociales, ampliación de infraestructuras, servicios urbanos y la emergencia de nuevos barrios populares y/o asentamientos, en el eje suroeste de la ciudad de Posadas (Brites, 2019). Al igual que otras ciudades latinoamericanas, Posadas presenta una zona urbana compacta y otra dispersa o difusa. La zona compacta es la de mayor densidad de viviendas; cubierta por más y mejores servicios, donde la tierra es muy costosa y en la que habitan los sectores de ingresos altos y medios. La estructura sociourbana está más cohesionada en base a un territorio con cercanía a las áreas neurálgicas de la ciudad, propicio para el desarrollo de un modo de vida articulado al mercado de trabajo urbano y para el encuentro de actividades.

Gran Salta

El aglomerado Gran Salta incluye las siguientes localidades: La Ciénaga y Barrio San Rafael (Municipio San Lorenzo), Salta (Municipio Capital), Cerrillos, Villa Los Álamos, El Congreso, Las Tunas, Los Pinares, Los Olmos (Municipio Cerrillos) y Vaqueros (Municipio La Caldera). Esta delimitación socio espacial es a partir de considerar esta área parte de un mercado laboral continuo. Sin embargo, con el objetivo de abundar en la descripción del área en estudio, utilizamos como recorte territorial el Área Metropolitana del Valle de Lerma (AMVL). Se diferencia del aglomerado Gran Salta principalmente porque incluye municipios completos, no solo localidades. Asimismo, sus criterios de definición incluyen dimensiones no solo socio demográficas y laborales (como el aglomerado) sino también aspectos funcionales y morfológicos de la estructura urbana.

técnicamente como «Gran Posadas», en alusión a un crecimiento urbano sin precedentes en el contexto regional.

El Área Metropolitana del Valle de Lerma (AMVL) está ubicada en el centro de la Provincia de Salta y abarca los municipios Salta, San Lorenzo, Cerrillos, La Merced, Vaqueros, La Caldera, Campo Quijano y Rosario de la Frontera.

En los últimos treinta años, las dinámicas territoriales comunes entre los municipios se extendieron en la zona de influencia de la Ciudad de Salta. Sin embargo, hasta mediados del siglo XX la ciudad de Salta no había traspasado los límites naturales que le oponían las redes hídricas y las serranías que la rodean. Si bien el departamento Capital ejercía una influencia y atracción en términos de oferta de servicios y volumen de actividades en dirección a los departamentos rurales circundantes (Cerrillos, La Caldera y Rosario de Lerma), no existía un despliegue funcional o morfológico que diera cohesión a la ciudad con su periferia.

El Área Metropolitana del Valle de Lerma en el último período intercensal, muestra una población en 2010 de 618 781 habitantes, estimada según el INDEC en 2020 en 721 660 habitantes. Los mayores crecimientos en su expansión demográfica correspondieron a La Caldera y Cerrillos (36 %), en tanto que el resto, incluida la Capital, creció en forma pareja entre el 13 y 14 %. Gran Salta representa casi al 52 % de la población urbana. La capital salteña es 7 veces más poblada que la segunda ciudad (San Ramón de la Nueva Orán).⁷ Los datos aportados por el INDEC 2010, expresan que los Departamentos del Área Metropolitana del Valle de Lerma experimentaron un significativo crecimiento y expansión horizontal, ocupando áreas destinadas a usos rurales. Las crisis económicas, incentivaron estas formas de movilidad territorial e indujeron a la aceleración de la urbanización expansiva. Aquellos departamentos con mayor redistribución poblacional, con mayor crecimiento demográfico —transformaciones socioeconómicas— hacia 2010 fueron debido a la reactivación de la actividad del turismo, las actividades culturales: las artesanías, y la producción local, en los departamentos de Campo Quijano, Vaqueros, La Caldera, Cerrillos, San Lorenzo y la propia Salta capital. En tal sentido, se debe considerar el comportamiento de los departamentos metropolitanos, por cuanto su crecimiento supera los valores del resto de la provincia.⁸

7 Fuente: INDEC, Censo 2010.

8 Carrizo, Fabiola; Puerari, Gustavo Mario (2020) «El Gran Salta en un contexto de Metropolización»/ Revista Pensum. Vol 6. Recuperado: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/29390>

San Carlos de Bariloche

San Carlos de Bariloche es la ciudad más poblada de la provincia de Río Negro, incluso más que su capital, Viedma. Según los datos del censo nacional del año 2010, cuenta con una población de 112 887 habitantes y se encuentra a 832 km de la capital provincial, hacia el oeste. Al calor del desarrollo del turismo se produjo un crecimiento demográfico acelerado durante la segunda mitad del siglo xx (Tabla 14 en Anexo), multiplicando su población más de seis veces entre 1960 y 2001, con tasas de crecimiento intercensal de más de 60 % entre 1960 y 1991. Si bien desde los años 2000 el crecimiento parece desacelerarse todavía hoy es superior a la media provincial y nacional: tuvo un incremento de su población del 21,3 % entre los últimos dos censos (2001–2010) y se estima un crecimiento del 23,5 % anual entre 2010 y 2020, más del doble que el nacional.

El crecimiento físico de la ciudad fue aún más acelerado: el ejido urbano fue expandiéndose, sobre todo hacia el oeste, e incorporando los viejos lotes pastoriles de 650 hectáreas y subdividiéndolos en loteos. A las villas turísticas creadas por la APN en la década de 1930 como una forma de generar recursos fiscales para afrontar los gastos administrativos de los Territorios Nacionales⁹ (Guevara & Núñez, 2014; Matossian, 2013), se sumaron miles de hectáreas loteadas prácticamente sin ningún tipo de mejora en materia de infraestructura urbana. Este tipo de crecimiento urbano era común en todas las ciudades argentinas en esa época, en el marco de lo que se denominaron «loteos populares» (Torres, 2001), y se explican por la falta de regulación en materia de subdivisión y fraccionamiento, pero en Bariloche se desarrollaron con una lógica turística, de residencias de verano o de inversiones de sectores medios acomodados de grandes centros urbanos que adquirían lotes en un destino patagónico.

Este tipo de loteo significó enormes beneficios para los propietarios originales y para las sociedades comerciales que fueron surgiendo para la subdivisión y comercialización de esta tierra. De hecho, la inversión requerida era tan baja que en muchos casos la sociedad comercial se liquidaba antes de terminar de vender la totalidad de los lotes, porque el costo de mantener funcionando la sociedad era mayor que el beneficio marginal de terminar de vender los lotes remanentes (Paolinelli *et al.*, 2014). Como consecuencia de este proceso caótico y especulativo, en pocos años se lotearon miles de hectáreas de suelo de expansión, especialmente en la zona oeste del ejido urbano, pero también hacia el eje sur: entre 1940 y 1970, se lotearon más de 4000 hectáreas en el eje oeste de expansión, entre el Cerro Otto y el Lago Nahuel Huapi (Abalerón, 1992).

9 Bajo esa denominación se incorporaron territorios de las actuales provincias de Chaco, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, según la Ley Nacional 1532.

Este patrón de crecimiento determinó la pérdida de importancia relativa en términos demográficos del microcentro y la delegación centro, configurando un patrón de crecimiento en extensión, bajas densidades y bajos niveles de consolidación urbana. El microcentro pasó de representar 28,3 % de la población en 1960 a 16,6 % en 2020, mientras que el total de la delegación pasó de 71,6 % a tan solo 44,1 %. Como contrapartida el crecimiento se concentró desde 1991 en la zona este (El Cóndor) y sur (Pampa de Huenuleo), que pasó del 6,4 % al 15,7 % y del 4,2 % al 16,6 % respectivamente.

Estas características determinan una configuración urbana donde se destaca un déficit en materia de consolidación urbana y de restricción en el acceso al suelo. Esta característica fue registrada en sucesivos planes, como el Plan de Ordenamiento Territorial de 2008 y el Primer Esquema del Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de 2015 (PEID).

Mucho tiene que ver en esta falta de consolidación urbana el patrón de crecimiento urbano en extensión y bajas densidades que señalamos anteriormente. Según datos del Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana (2018), entre 1991 y 2010 la población de Bariloche creció un 46 %, mientras que la mancha urbana lo hizo un 91 %, y la densidad se redujo 25 %. En el mismo sentido, según un informe de CIPPEC (2017), la expansión media anual del aglomerado Bariloche–Dina Huapi fue del 1,8 % entre 2006 y 2016.

La población en cifras y las dinámicas demográficas

Como mencionamos anteriormente, resulta evidente la diferencia de escala entre los diferentes aglomerados urbanos. La RMBA concentra cerca de diez veces más población que el área urbana que le sigue en términos de habitantes: Gran Córdoba; y más de 130 veces que el área urbana con menor cantidad de habitantes tomado en este trabajo: San Carlos de Bariloche (ver tabla 2)¹⁰

10 Si bien al momento de la escritura de este trabajo se llevó a cabo el Censo Nacional correspondiente al año 2022, los datos preliminares de población por sexo, provincia y departamento aun no fueron presentados. Debido a ello, se presenta a continuación la población estimada a mayo del año 2020.

Tabla 2. Población total y variación intercensal para cada área metropolitana (2001–2010)

Área metropolitana	Población (censo 2010)	Variación intercensal (2001-2010)
Región Metropolitana de Buenos Aires	14.954.536	12,60%
Gran Córdoba	1.497.546	6,90%
Gran Mendoza	926.821	8,40%
Gran Salta	618.781	14%
Gran Santa Fe	486.034	7,50%
Gran Posadas	338.503	10,6%.
Gran Paraná	264.076	6,70%
San Carlos de Bariloche	112.887	21,30%
Totales	19.199.184	-
Promedio	-	11,06%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Personas, Hogares y Viviendas, INDEC 2010*

El crecimiento intercensal promedio del total de áreas metropolitanas consideradas en este trabajo es del 11,6 %, un punto por encima de la variación intercensal nacional, que fue del 10,6 % en el mismo período. Solo tres aglomerados vieron incrementarse su población por encima de esta tasa: San Carlos de Bariloche (21,3 %), Gran Salta (14 %) y la RMBA (12,6 %).

Tabla 3. Población estimada (2020) para cada área urbana y variación intercensal (2010–2020)

Área metropolitana	Población proyectada a 2020 *	Variación intercensal 2010-2020
Región Metropolitana de Buenos Aires	16.831.915	12,55%
Gran Córdoba	1.562.487	4,34%
Gran Mendoza	1.024.388	10,53%
Gran Salta	635.447	2,69%
Gran Santa Fe	533.667	9,80%
Gran Posadas	382.962	13,13%
Gran Paraná	-	-
San Carlos de Bariloche	139.438	23,52%
Totales	21.110.304	9,95%
Promedio	-	10,94%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del INDEC*

El crecimiento promedio entre los años 2010 y 2020 de las áreas metropolitanas consideradas en el proyecto es del 10,94 %, con tendencias similares al período intercensal anterior en todos los aglomerados, con la novedad de que Gran Posadas tuvo una variación intercensal superior a la que había tenido en su período anterior: por encima de este promedio se encuentran principalmente Bariloche, con un crecimiento intercensal el 23,5 %; Gran Posadas, con un crecimiento intercensal del 13,1 % y la RMBA del 12,3 %.

En términos generales, podemos sostener que el crecimiento demográfico en estos aglomerados se ve relacionado a un patrón de expansión territorial hacia las periferias urbanas incluso anexando a la mancha urbana a localidades, municipios o departamentos (según corresponda con la denominación local de cada caso) previamente discontinuadas, como se detalló en el apartado anterior. Comprender en términos relativos el crecimiento demográfico de cada aglomerado, nos da una pista sobre los impactos de este crecimiento en la vida cotidiana de quienes allí residen y los diversos desafíos que implican gestionar entornos urbanos en constante proceso de transformación y expansión. En particular, en aquellos aglomerados más dinámicos, como es el caso de la RMBA y San Carlos de Bariloche.

El caso de la RMBA, si bien su crecimiento relativo es inferior al de Bariloche, en términos absolutos es de una magnitud que no podemos dejar de tener presente: su incremento estimado es de aproximadamente 2 millones de habitantes, en apenas 10 años. El caso de Bariloche, implica que creció un cuarto su población en una década, duplicándose en dos décadas su cantidad de habitantes. Estos números, desafían las capacidades urbanas instaladas, en términos de movilidad y transporte, acceso a los servicios como salud y educación y a las infraestructuras urbanas que se ven dispersas desigualmente en el territorio, con posibilidades de crecimiento menos dinámicos que en términos de población y vivienda. Estos procesos y características se ven con mayor profundidad en los capítulos correspondientes a estos aglomerados urbanos (ver, del presente tomo, los capítulos 2 y 3 para el caso de la RMBA, y el capítulo 10 para el caso de Bariloche).

Composición demográfica

Para comprender las particularidades de la composición demográfica de los aglomerados urbanos que se tienen en cuenta en este trabajo, es importante atender a tres indicadores: la edad promedio, la tasa de envejecimiento y la tasa de juventud de cada uno de ellos. Esto, nos aporta pistas para comprender y enmarcar las distintas medidas sanitarias que se pusieron a prueba en cada

uno de estos territorios, así como las diversas modalidades de acatamiento o resistencia de su población.

El promedio de edad de la población comprendida en esta investigación es de 33,2 años. Si bien varía entre los distintos aglomerados, esta variación no es tan llamativa como las divergencias que presentan en términos de la tasa de juventud¹¹ y de envejecimiento¹² que exponen. La tasa de envejecimiento promedio de los aglomerados, arroja que 16 de cada 100 adultos son personas de 66 años o más. Sin embargo, si atendemos a las particularidades de cada aglomerado, vemos que la Ciudad de Buenos Aires (dentro de la RMBA) tiene una población mucho más envejecida que el promedio de los aglomerados: esta relación es de 22,9. En el otro extremo, notamos que Posadas y Bariloche se encuentran considerablemente por debajo de este promedio, con una tasa de envejecimiento del 10,8 y 11,1 respectivamente.

La tasa de juventud promedio de todos los aglomerados, es decir, la cantidad de jóvenes entre 0 y 17 años hay por cada 100 adultos entre 18 y 65 años, es de 47,1. Vemos que, a la inversa de lo que sucede con la tasa de envejecimiento, la CABA es el área urbana con menor presencia de jóvenes respecto de la población adulta: con una tasa del 30,4, mientras que Posadas y Salta presentan las tasas más elevadas, del 59,5 y 58,4 respectivamente.

Si atendemos a las pirámides poblacionales de nuestros aglomerados (ver Tabla 15 en Anexo), podemos notar que en todos los casos la población de adultos mayores está fuertemente feminizada, en particular en los tres aglomerados más populosos (Buenos Aires, Córdoba y Mendoza) en donde es considerable la presencia de este estrato poblacional. Asimismo, todos los aglomerados urbanos presentan una tendencia hacia una baja de la natalidad, acompañando el correspondiente envejecimiento de la población.

11 La tasa de juventud se calcula en base a la razón entre la cantidad de personas entre 0 y 17 años y las personas de entre 18 y 65 años

12 La tasa de envejecimiento se calcula en base a la razón entre la cantidad de personas de 66 años o más y las personas de entre 18 y 65 años.

Tabla 4: Indicadores poblacionales por aglomerado. Datos censo 2010¹³

Aglomerado	Totales	Edad promedio	Tasa de juventud	Tasa de envejecimiento
Partidos del GBA	10.652.388,00	32,2	50,8	14,6
CABA	2.827.535,00	38,7	30,4	22,9
Gran Córdoba	1.448.539,00	32,5	46,7	14,8
Gran Mendoza	929.988,00	33,1	48,4	16,3
Salta	546.300,00	30,0	58,4	12,0
Gran Santa Fe	486.034,00	32,7	48,5	15,3
Posadas	318.571,00	29,5	59,5	10,8
Gran Paraná	261.508,00	32,8	47,1	14,6
Bariloche	103.876,00	31,8	48,5	11,1
Total	17.574.739,00	33,2	47,1	16,0

Fuente: Serrati, P. (2021). *Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID.*

Impacto de las medidas de aislamiento en la actividad económica

Como veremos a lo largo de los capítulos que componen el Tomo 2, los efectos de las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia por el COVID19 son múltiples. Bajo el lema «quedate en casa», se buscó prevenir contagios reduciendo la movilidad y evitando aglomeraciones humanas, pero al mismo tiempo se trató de una medida que impactó en la actividad económica. Esto es evidente tanto en las tasas de actividad, así como en el empleo y el desempleo, según los datos disponibles de la EPH en los períodos considerados.

En todos los aglomerados contemplados, la tasa de actividad bajó considerablemente el segundo trimestre de 2020, coincidiendo con el estallido de la pandemia y las medidas de aislamiento. Esta baja no solo se dio respecto del trimestre inmediatamente anterior, sino respecto de la tasa promedio correspondiente al año anterior. La RMBA, sin considerar a la CABA fue, sin dudas,

13 En esta tabla, presentamos los datos de la RMBA desagregados entre la CABA y el resto de los partidos del Gran Buenos Aires. Esto, debido a que si bien se comportan en términos funcionales como un aglomerado urbano, las divergencias en términos de su composición demográfica son muy acentuadas y la CABA sigue siendo la unidad administrativa más poblada de toda la RMBA, con aproximadamente 3 millones de habitantes, desde mediados del siglo XX.

el aglomerado urbano más afectado por las medidas de aislamiento y prevención del COVID19. Esto, no solo por haber experimentado uno de los periodos de aislamiento más extendidos del país, sino por los impactos en su actividad económica. Su tasa de actividad se redujo un 24,3 % respecto del período previo a la pandemia. Le siguen Gran Salta (redujo un 17,2 % su tasa), CABA (reducción del 16,8 %), y Gran Paraná (del 15,5 %). Mientras que Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Posadas vieron reducida su tasa de actividad en menos del 10 %.

Por otro lado, si atendemos a los valores en la tasa de actividad del cuarto trimestre de 2020 y lo comparamos con la tasa correspondiente al período inmediatamente anterior a la pandemia, vemos que, de los aglomerados más afectados, ninguno llegó a equiparar su situación a los valores previos a la pandemia. Por el contrario, Gran Córdoba recuperó los valores previos a la pandemia, y Mendoza, Gran Santa Fe y Posadas, incluso registraron un crecimiento positivo en su tasa de actividad, respecto al período previo al inicio de la pandemia.

Tabla 5. Tasa de actividad por aglomerado entre el primer trimestre y el cuarto trimestre del año 2020

Aglomerado	1T-2020	Promedio pre-pandemia	Impacto relativo por pandemia	2T-2020	3T-2020	4T-2020	Recuperación relativa
AGBA	46,8	46,9	-24,3%	35,5	39,9	43,5	-7,3%
CABA	57,2	56,3	-16,8%	46,8	48,2	51,4	-8,5%
Gran Córdoba	46,9	48,1	-9,6%	43,4	49,7	47,9	-0,3%
Gran Mendoza	50,6	48,1	-7,8%	44,3	46,8	49,5	3,0%
Gran Paraná	44,5	44,5	-15,5%	37,6	43,5	41,5	-6,6%
Gran Salta	48,0	47,5	-17,2%	39,4	44,9	44,9	-5,4%
Gran Santa Fe	42,8	42,3	-9,3%	38,3	43,9	44,9	6,2%
Posadas	43,2	44,0	-4,6%	42,0	43,8	46,0	4,5%

Fuente: Serrati, P. (2021). Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID.

Como era de esperarse, las tasas de desempleo (y de empleo) se vieron impactadas en todos los aglomerados a partir del segundo trimestre de 2020. Sin embargo, este impacto no fue homogéneo entre los aglomerados. Es importante resaltar, asimismo, que las tasas de empleo y desempleo (como ya se vio con la tasa de actividad) es distinta en cada aglomerado urbano, incluso antes del estallido de la pandemia por el COVID19, como se ve a continuación. El impacto en la tasa de desempleo fue fuerte en todos los aglomerados, particularmente en los aglomerados Gran Santa Fe (donde se cuadruplicó la tasa

de desempleo en un trimestre, pasando el 5,4 % a más del 20 %); en el Gran Posadas (donde se incrementó del 3,3 al 8,2 %); Gran Paraná y Gran Mendoza, casi duplicándose la tasa (pasó del 6 a 11,3 % en el principal aglomerado entre-riano, y de 8,1 al 15,3 % en el mendocino). En la CABA, en los primeros meses del contexto pandémico, la tasa de desempleo se incrementó en términos relativos un 42,4 % (pasó del 7,8 al 11,1 %) mientras que en Gran Salta este incremento fue del 36,2 %: pasando de una tasa promedio de desempleo previo al estallido de la pandemia del 10,2 % al 13,9 % en el trimestre inmediatamente posterior. La zona que se vio afectada en menor medida (en términos relativos) fue la que comprende los municipios de la RMBA. En este caso, la tasa de desempleo creció 15,8 % en términos relativos (pasó de una tasa promedio del 11,9 % al 13,8 %).

Asimismo, respecto de la tasa de empleo, todos los aglomerados urbanos sufrieron, en el corto plazo, una baja relativa de más de dos dígitos respecto del período previo a la pandemia, excepto Posadas, que pasó de una tasa de empleo del 42,6 al 38,6 (un descenso del 9,4 %). Sin dudas, los más afectados fueron los municipios que componen la RMBA (es decir, sin contar la CABA) y el aglomerado Gran Santa Fe. En el primer caso, la tasa de empleo se redujo del 41,3 al 30,6 (un impacto negativo del 25,9 %) y Gran Santa Fe, pasó de una tasa de empleo de casi 40 a una de 30 (es decir, se redujo un 23,4 %). El resto de los aglomerados sufrió un decrecimiento en la tasa de empleo de alrededor del 20 %, excepto Mendoza, que fue del 15 %.

La evolución relativa en la tasa de empleo (considerando el cuarto trimestre de 2020 respecto del período previo al estallido de la pandemia) no fue homogénea ni directa. De hecho, solo Mendoza y Posadas se acercan a los valores previos al segundo trimestre de 2020 en su tasa de empleo, mientras que Gran Santa Fe muestra una evolución positiva (un incremento en la tasa de empleo del 3,5 %). Por el contrario, los municipios comprendidos en la RMBA fueron los más afectados (sin CABA, casi 10 % por debajo de los valores previos a la pandemia y la CABA un 8 %), y Gran Paraná y Gran Salta, que tampoco recuperaron sus valores en la tasa de empleo previo a la pandemia, quedando cerca del 5 % por debajo.

Tabla 6. Tasa de empleo y desempleo por aglomerado entre el primer trimestre y el cuatro trimestre del año 2020

Aglomerado	1T-2020	Promedio preCOVID	2T-2020	Impacto relativo COVID	3T-2020	4T-2020	Evolución relativa postCOVID
Tasa de empleo							
AGBA	41,0	41,3	30,6	-25,9%	34,0	37,3	-9,6%
CABA	52,3	51,9	41,6	-19,7%	43,1	47,7	-7,9%
Gran Córdoba	41,8	42,9	35,1	-18,0%	42,6	41,7	-2,7%
Gran Mendoza	45,7	44,2	37,6	-15,0%	42,9	44,3	0,2%
Gran Paraná	41,6	41,8	33,3	-20,2%	40,1	39,9	-4,6%
Gran Salta	42,9	42,7	33,9	-20,6%	40,0	40,9	-4,1%
Gran Santa Fe	40,1	40,0	30,6	-23,6%	39,7	41,4	3,5%
Posadas	42,2	42,6	38,6	-9,4%	40,6	43,1	1,2%
Tasa de desempleo							
AGBA	12,4	11,9	13,8	15,8%	14,8	14,1	18,0%
CABA	8,5	7,8	11,1	42,4%	10,4	7,2	-7,5%
Gran Córdoba	10,8	10,8	19,1	76,5%	14,3	13,0	20,0%
Gran Mendoza	9,8	8,1	15,3	88,4%	8,2	10,6	30,4%
Gran Paraná	6,4	6,0	11,3	87,8%	7,8	4,0	-33,5%
Gran Salta	10,7	10,2	13,9	36,2%	10,9	9,0	-12,1%
Gran Santa Fe	6,2	5,4	20,3	274,3%	9,5	7,8	43,9%
Posadas	2,4	3,3	8,2	149,2%	7,2	6,4	93,3%

*Se trata de un promedio de las tasas entre los datos disponibles para el 4 º trimestre del 2018 hasta el 1º trimestre del 2020.

Fuente: Serrati, P (2021). Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID.

Situación habitacional

A continuación (ver Tabla 7) presentamos la situación habitacional para cada aglomerado, distinguiendo en cada caso dos tipos de déficits. El déficit cuantitativo se refiere a la cantidad de viviendas necesarias por cada 100 hogares, mientras que el déficit habitacional cualitativo, se refiere a la cantidad de viviendas que requieren reformas por cada 100 hogares. Este es un indicador elaborado por María Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez (2018), que nos permite medir la magnitud de cada uno de los tipos de déficit, al indicar cuántas intervenciones son necesarias por cantidad de hogares. En este sentido, algunos hogares pueden requerir más de una intervención habitacional, en caso de que exista la presencia de una situación de déficit mixto o combinado. Particularmente, esto se manifiesta cuando existen necesidades

de vivienda de los núcleos allegados internos, que pueden ser más de uno y que, además, puede combinarse con otro tipo de situaciones de déficit en el hogar (allegamiento externo, vivienda irrecuperable o vivienda con necesidad de mejoras). De esta manera «el indicador puede tomar, en algunas situaciones excepcionales, valores superiores a cien y no debe entenderse como el porcentaje de hogares con situaciones de déficit (ya que estas necesidades pueden responder a una parte de los hogares con muchas necesidades)» (Di Virgilio y Serrati, 2022, pp. 156–159, nota 12).

Tabla 7. Déficit cualitativo y cuantitativo en los hogares por aglomerado (2010)

Aglomerado	Hogares	Viviendas nuevas necesarias	Viviendas con necesidad de reforma	Déficit cuant. cada 100 hogares	Déficit cualit. cada 100 hogares
Partidos del GBA	3.149.652	518.076	1.630.031	16,5	51,8
CABA	1.150.044	133.166	164.451	11,6	14,3
Gran Córdoba	450.245	50.845	207.914	11,3	46,2
Gran Mendoza	271.046	34.894	96.662	12,9	35,7
Gran Santa Fe	154.383	17.149	61.633	11,1	39,9
Salta	140.356	31.073	65.849	22,1	46,9
Posadas	91.726	13.906	34.522	15,2	37,6
Gran Paraná	81.362	7.505	33.874	9,2	41,6
Bariloche	34.097	4.862	17.111	14,3	50,2
TOTAL	5.522.911	811.476	2.312.047	14,7	41,9

Fuente: Serrati, P. (2021). *Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID.*

El déficit cuantitativo está presente en todos los aglomerados considerados en esta investigación. El que menor déficit presenta es Gran Paraná, por debajo de los 10 hogares por cada 100. Salta, por el contrario, es el aglomerado con mayor cantidad de déficit cuantitativo con más de 22 hogares cada 100 que necesitan una vivienda. Luego, se ubican los partidos del Gran Buenos Aires (16,5 hogares cada 100 necesitan una vivienda) y Posadas y Bariloche (con 15,2 y 14,3 respectivamente). El resto de los aglomerados presenta un déficit entre los 14 y los 11 hogares cada 100 que necesitan, al menos, una vivienda nueva para dejar de ser considerados deficitarios.

En cuanto al déficit cualitativo, este es considerablemente más alto en todos los casos que el cuantitativo, y se refiere a la cantidad de viviendas cada 100 hogares que necesitan una o más reformas. En este caso, la CABA es el aglomerado menos deficitario (14,3 viviendas cada 100 hogares requieren refor-

marse). En el otro extremo, se encuentran los aglomerados Gra Buenos Aires, Bariloche, Gran Córdoba y Salta con valores cercanos a las 50 viviendas cada 100 hogares que requieren una o más reformas para dejar de ser considerados deficitarios. En el medio, están los casos de Gran Paraná, Posadas, Gran Santa Fe, y Gran Mendoza, con valores que oscilan entre las 42 y 35 viviendas por cada 100 hogares que presentan déficit cualitativo (ver figuras con mapas por cada aglomerado distinguiendo el tipo de déficit en el anexo).

Reflexiones finales

Como vimos en el capítulo 1 del Tomo 1 del presente libro, la implementación de políticas públicas requiere de la participación de diversos organismos estatales, tanto pertenecientes a un mismo nivel de gobierno, así como a distintos niveles (implicados en el nivel local, provincial o nacional). Así, la forma en la que se desarrollan estas relaciones entre los distintos organismos tiene implicancias en las características de la intervención que esa política pública propone. Sin embargo, cada intervención se ve condicionada por las características propias del territorio, que al mismo tiempo es afectada y da forma a la densa gama de relaciones entre unidades gubernamentales (RIGs).

Agregamos, en este sentido, y siguiendo los aportes de Castles, Leibfried y Obinger (2005) sobre la doble vía, que la cuestión territorial es una dimensión performativa de las relaciones de reciprocidad entre las políticas y las relaciones intergubernamentales. Los contextos, de esta manera, no son solo institucionalmente heterogéneos por la naturaleza federal de nuestro país. También lo son en su composición territorial, como hemos visto a lo largo del presente capítulo y se profundiza en los capítulos que proceden. El territorio, como mencionamos en el capítulo que sienta las bases teóricas del presente libro, se convierte en una dimensión clave en tanto es allí donde se condensan los dispositivos implementados por las RIGs y es poniendo ahí el foco donde identificamos combinaciones diversas de dispositivos: aquellos que provienen del gobierno nacional, los que son promovidos por gobiernos locales o provinciales, y aquellos mixtos; es decir, cuando en su *bajada al territorio* cobran características propias.

Teniendo esto en cuenta, este primer capítulo busca aportar a la caracterización de los casos que componen esta investigación, apuntando desde una mirada comparada a las divergencias en sus configuraciones territoriales para poner en contexto las condiciones en las que se implementan las políticas públicas desde el punto de vista de las RIGs. En otras palabras, para abordar la articulación entre el territorio y las RIGs, este tomo propone un cambio en

el foco, partiendo de las particularidades territoriales de cada aglomerado, identificando allí no solo las características de su composición demográfica y socioeconómica sino también los distintos niveles gubernamentales que intervienen (provincial, nacional y local o municipal) para realizar una lectura de las RIGS desde una mirada local(izada) reconociendo los mecanismos desplegados para generar dispositivos que se orienten a dar respuesta a la crisis desatada por el COVID19.

Buscamos dar cuenta de la interrelación entre estos dispositivos y las comunidades de acogida, el rol de los distintos niveles de gobierno en cada intervención local y las posibilidades a nivel aglomerado de sostener (o no) las medidas de prevención y posteriormente de asistencia ante la crisis desatada. Como hemos visto, cada aglomerado es una unidad dinámica y compleja, donde intervienen distintos niveles de gobierno: provincial y local en todos los casos, y también nacional en el caso de la RMBA ya que la CABA compone este aglomerado. Asimismo, las intervenciones nacionales que se localizan en cada uno de estos puntos lo hacen en base a los criterios y posibilidades propias de las instituciones locales. En algunos casos, como veremos en los capítulos que proceden, estas instituciones se apoyan sobre organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. En otros casos, es la agencia estatal quien centraliza toda la intervención.

Anexo

Tabla 8. Variación poblacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1991–2010)

Variación poblacional de la RMBA por cordón (totales y % relativo)					
	Totales poblacionales por año censal		Crecimiento relativo por zona	Peso relativo de zonas sobre total	
	2001	2010	2001-2010	2001	2010
Córdoba	2.776.138,00	2.890.151,00	4%	21%	19%
1° Cordón	5.092.390,00	5.763.717,00	13%	38%	39%
2° Cordón	3.592.047,00	4.152.998,00	16%	27%	28%
3° Cordón	1.822.403,00	2.148.670,00	18%	14%	14%
Totales	13.282.978,00	14.955.536,00	13%	100%	100%

Variación poblacional de la RMBA por zona (totales y % relativo)					
	Totales poblacionales por año censal		Crecimiento relativo por zona	Peso relativo de zonas sobre total	
	2001	2010	2001-2010	2001	2010
Zona	2.776.138,00	2.890.151,00	4%	21%	19%
CABA	2.776.138,00	2.890.151,00	4%	21%	19%
Norte	3.151.254,00	3.471.963,00	10%	24%	23%
Oeste	3.072.452,00	3.806.027,00	24%	23%	25%
Sur	4.283.134,00	4.787.395,00	12%	32%	32%
Totales	13.282.978,00	14.955.536,00	13%	100%	100%

Fuente: Frías y Frisch (2022) con base en Censos 1991, 2001, 2010 INDEC en base a criterios de agrupamiento zonal de Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara (2015)

Tabla 9. Evolución de la población en el aglomerado Gran Córdoba por localidad (años 2001 y 2010)

Localidad	Población		
	2001	2010	Evolución
Capital	1280853	1337735	4,44%
La Calera	26862	32245	20,04%
Villa Allende	22263	28412	27,62%
Río Ceballos	17022	19978	17,37%
Unquillo	15187	18383	21,04%
Estación Juárez Celman	8743	12170	39,20%
Malvinas Argentinas	8393	12187	45,20%
Salsipuedes	7521	10294	36,87%
Saldan	6987	10605	51,78%
Mendiolaza	3712	10271	176,70%
La Granja	2226	3114	39,89%
Agua de Oro	1743	2152	23,47%

Fuente: Fuente INDEC – https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf

Tabla 10. Variación de la población urbana en los departamentos del Aglomerado Gran Mendoza (1970–2010)

Departamento	Totales					Variación intercensal				Variación total
	1970	1980	1991	2001	2010	1970/80	1980/91	1991/2001	2001/2010	1970/2010
Capital	118.568	119.088	121.620	110.993	114.893	0,4%	2,1%	-8,7%	3,5%	-3,1%
Godoy Cruz	112.481	142.408	179.553	182.563	191.299	26,6%	26,1%	1,7%	4,8%	70,1%
Guaymallén	118.995	164.670	203.439	232.884	264.413	38,4%	23,5%	14,5%	13,5%	122,2%
Las Heras	70.655	101.579	148.612	172.685	192.877	43,8%	46,3%	16,2%	11,7%	173,0%
Luján de Cuyo	25.138	35.254	58.647	83.899	97.854	40,2%	66,4%	43,1%	16,6%	289,3%
Maipú	34.839	49.778	82.500	106.190	128.817	42,9%	65,7%	28,7%	21,3%	269,7%

Fuente: Frías y Frisch (en proceso) con base a datos censales sistematizados por la DEIE.

Tabla 11. Peso relativo de los departamentos en la población urbana del Aglomerado Gran Mendoza (1970–2010)

Departamento	1970	1980	1991	2001	2010
Capital	24,7%	19,4%	15,3%	12,5%	11,6%
Godoy Cruz	23,4%	23,2%	22,6%	20,5%	19,3%
Guaymallén	24,8%	26,9%	25,6%	26,2%	26,7%
Las Heras	14,7%	16,6%	18,7%	19,4%	19,5%
Luján de Cuyo	5,2%	5,8%	7,4%	9,4%	9,9%
Maipú	7,2%	8,1%	10,4%	11,9%	13,0%

Fuente: Frías y Frisch (en proceso) con base a datos censales sistematizados por la DEIE.

Tabla 12. Población, Hogares y viviendas; variación intercensal 2001–2010. Gran Santa Fe

Viviendas 2010	143.259
Hogares 2010	154.700
Personas 2010	486.034
Variación intercensal 2001-2010	7,48%

Fuente: INDEC 2001, 2010.

Tabla 13. Evolución intercensal poblacional de Paraná y Gran Paraná

Componente	Población (2001)	Población (2010)	Evolución intercensal (2001-2010)
Paraná	235.967	247.139	4,73%
San Benito	6.466	9.105	40,81%
Oro Verde	2.403	4.116	71,29%
Colonia Avellaneda	2.049	2.970	44,95%
Sauce Montrull	425	746	75,53%
Total	247.310	264.076	6,78%

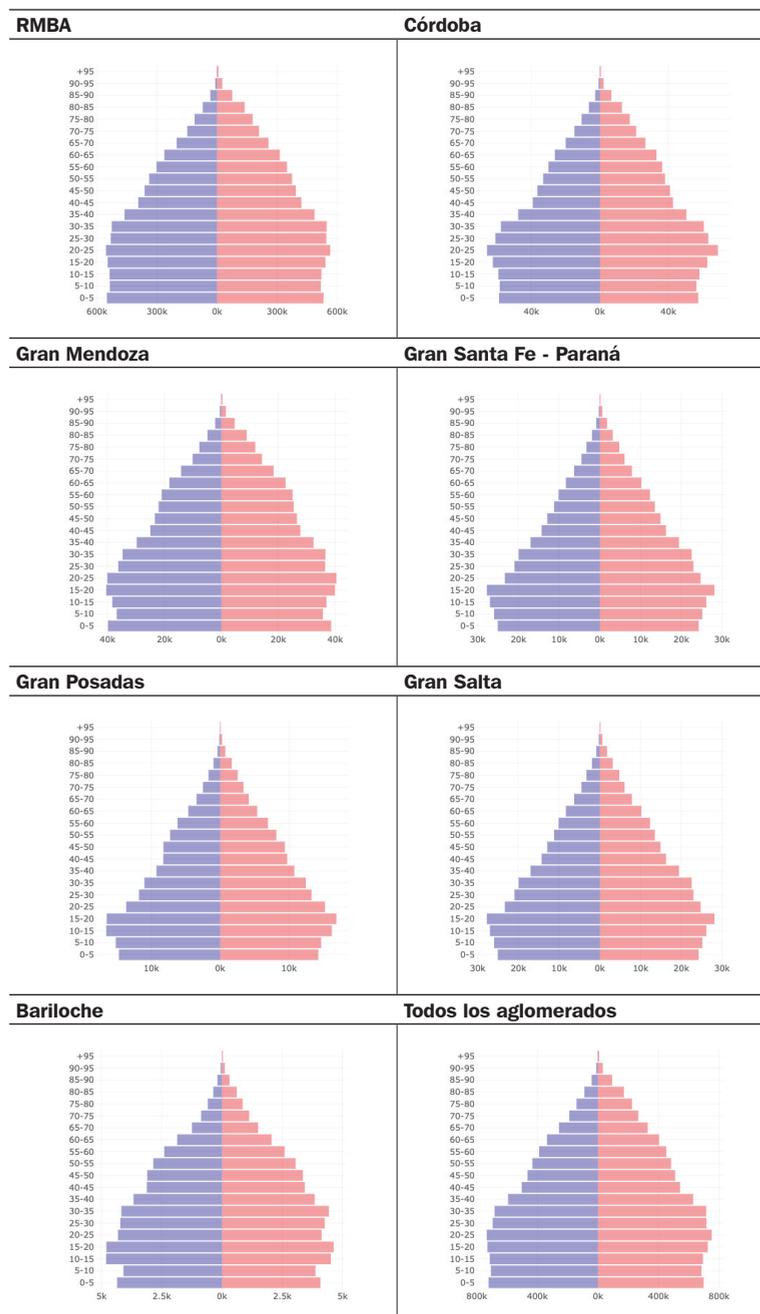
Fuente: *Elaboración propia sobre datos INDEC.*

Tabla 14. Evolución población total de la ciudad de San Carlos de Bariloche (1960–2020)

Población	Censo	Crecimiento intercensal
1960	15.935	-
1970	26.799	68,2%
1980	48.222	79,9%
1991	81.001	68,0%
2001	93.101	14,9%
2010	112.887	21,3%
Proy. 2020	139.438	23,5%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos INDEC.*

Tabla 15. Composición demográfica por aglomerado en pirámides poblacionales según datos censo 2010, INDEC.



Fuente: Serrati, P. (2021). Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID.

Referencias bibliográficas

- Abalerón, Alberto (1992). *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. Biblioteca Fundación Bariloche.
- Amin, Ash (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz* N 58.
- Barzelay, Michael y Cortázar Verlarde, Juan C. (2006). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Mimeo. INDES.
- Bernabeu, María M. y Martín García, Facundo (2019). El periurbano recreado. Urbanizaciones cerradas como nuevos híbridos en el paisaje hídrico del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Quid* 16 (11), págs. 55–85.
- Brites, Walter (2019). *Ciudades, teorías e investigación urbana: una aproximación a los procesos urbanos de Posadas y Encarnación*. Buenos Aires, CICCUS.
- Carneiro, Cristiana (2018). Multiple case studies: research strategy in psychoanalysis and education, *Psicología USP*, 29(2), 314.
- Carrizo, Fabiola; Puerari, Gustavo Mario (2020). El Gran Salta en un contexto de Metropolización. *Pensum*. 6. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/29390>
- Castells–Quintana, D. (2019). Inégalité urbaine en Amérique latine: tour d'horizon, *Revue d'économie régionale et urbaine, Armand Colin*, vol. 0(2), págs. 239–257.
- 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), *Perspectivas de Políticas Públicas*, 10, págs. 61–85.
- 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 Ariovich, Ana (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.
- Demarchi, Mariela y Castelnuovo, Javier (2014). Envejecimiento y feminización de la población del aglomerado Gran Paraná. 2001–2010. *Geograficando*, 10. https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv10n01a06/pdf_117
- 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>
- 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.
- Di Virgilio Mercedes, Arqueros Mejica Soledad y Guevara Tomás (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos*, 30 (23), 651–690.
- Di Virgilio, María M. y Rodríguez, María C. (2018). Vivienda, hábitat y marginalidad residencial. En Salvia, Agustín y Piovani, J.I. (Eds.) *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, cómo vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 183–220).

- Di Virgilio, María M. y Rodríguez, María C. (2018). *Hábitat, vivienda y marginalidad residencial. La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI.
- Di Virgilio, María M., y Rodríguez, María C. (2011). Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. *El caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros.
- Di Virgilio, María M., y Serrati, Pablo. S. (2022). La vivienda en crisis y la crisis de la vivienda: Necesidades habitacionales y políticas públicas en el Gran Buenos Aires. En G. Olivera (Ed.), *La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado ¿Solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?* (pp. 139–191). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- 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* (pp. 8–21). Guatemala INDES/ Norwegian Ministry of Foreign Affairs/ BID/ INAP.
- Frías, Javier y Frisch, María A. (en proceso). Metropolidades dispersas. Los patrones de crecimiento de las periferias metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires en perspectiva comparada.
- Gómez, Nestor J. y Velázquez, Guillermo (2014). *Calidad de vida y estructura urbana del Gran Paraná (Entre Ríos)* (No. 3). https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/10194/CONICET_Digital_Nro.11603.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Guevara, Tomás y Núñez, P. (2014). La ciudad en disputa: Desarrollo urbano y desarrollo económico en San Carlos de Bariloche, Argentina. *Diálogo andino*, 45, págs. 153–167.
- Gutiérrez Puebla, Javier (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios Geográficos*, 62(242), págs. 89–104. <https://doi.org/10.3989/egeogr.2001.i242.295>
- Haesbaert, R., y Canossa, M. (2011). *El mito de la desterritorialización: del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Kralich, Susana (2012). Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso de Buenos Aires. En L. Ainstein (coord.): *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires / Londres / Los Ángeles / París / Tokio y Toronto*. ISBN 978-950-23-1881-3.
- Martínez Carazo, Piedad C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, núm. 20, julio, pp. 165–193.
- Niembro, Andrés; Guevara, Tomás y Cavanagh, Eugenia (2021). Urban segregation and infrastructure in Latin America: A neighborhood typology for Bariloche, Argentina. *Habitat International*, 107, 102294. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102294>
- Paolinelli, Jorge; Guevara, Tomás y Ogljetti, Guillermo. (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos: Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Editorial UNRN.
- Piselli, Fortunata. (2007): Communities, Places, and Social Networks. *American Behavioral Scientist* 50, págs. 867–878.
- Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana (2018).
- Segura, Ramiro (2014). El espacio urbano y la (re) producción de desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latino-

- americanas. *desiguALdades.net Working Paper Series 65*, desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Serrati, Pablo (2021). Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID.
- Torres, Horacio A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Eure (Santiago)*, 27(80), 33-56.
- Verlarde, Juan C. (2006); *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Mimeo. INDES.

Capítulo 2.

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

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

Introducción

El objetivo de este capítulo es dar cuenta de los modos que asumieron las relaciones entre el gobierno nacional, el de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en el contexto de la implementación de políticas públicas para mitigar y hacer frente a los efectos derivados de la pandemia por COVID19. El trabajo se interroga desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales sobre los procesos de implementación de políticas en la RMBA en tres sectores de política: las disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas y en la movilidad urbana, las políticas para prevenir los contagios masivos y aquellas orientadas a la provisión y protección de la vivienda. En este marco pasa revista a las políticas emanadas de los niveles subnacionales, en diálogo con los marcos nacionales y haciendo foco en los dispositivos y en los instrumentos a través de los cuales se tramita la política y las relaciones entre los gobiernos.

El ámbito que abordamos constituye un territorio muy heterogéneo desde el punto de vista económico, social y territorial. Incluso desde su conceptualización, atendiendo a esta diversidad, frecuentemente se alterna su nominación como Área Metropolitana de Buenos Aires. Tampoco en lo referido a su delimitación territorial se ha seguido un patrón homogéneo en su tratamiento por los organismos con objetivos de planificación,¹ ni por las administraciones gubernamentales con injerencia en el territorio.² Como modo de superar las discre-

1 Al respecto se puede consultar el trabajo de Kralich (2012).

2 En lo que respecta a este trabajo, las normativas implementadas en contexto de pandemia nominan el territorio como Área Metropolitana de Buenos Aires, aunque su delimitación territorial no es idéntica en las distintas normas. Por caso, el Decreto 408 de 2020 establece su composición incluyendo a CABA y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, mientras que el Decreto 576 del mismo año, solo incorpora CABA más 35 partidos.

pancias encontradas en este trabajo utilizamos la conceptualización de Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) propuesta por Susana Kralich (2012),³ por tratarse de una delimitación apoyada en la combinación de tres criterios —físico, político y funcional— consistentes con los objetivos de este estudio. La RMBA es el área urbana más importante de Argentina en términos de cantidad de población, concentra poco más de un tercio de la misma. Según proyecciones del INDEC para el año 2022, vive en la RMBA un total de 17 136 064 de habitantes.⁴ Al mismo tiempo, nuclea las principales actividades económicas y financieras.

Atinente a las políticas implementadas por los distintos niveles de gobierno y su coordinación (o no) en los ejes de política analizados identificamos diferencias ancladas en la propia historia de los campos en cuanto a su organización institucional, el grado de institucionalización de las iniciativas, y el tipo de problemáticas específicas que se orientan a atender. También observamos que estas relaciones asumieron diferentes modalidades según el sector de la política pública analizado y atravesaron diferentes momentos que oscilaron entre la tensión y la cooperación. Luego del recorrido por los tres ejes de política, movilidad, prevención de contagios y hábitat, sintetizamos algunas reflexiones sobre RIGS en clave comparada.

Las políticas de movilidad

En el ámbito de la movilidad y el transporte se observan competencias concurrentes entre la Nación y los gobiernos subnacionales, donde priman funciones específicas para cada nivel de gobierno, más que superposiciones sobre las mismas esferas. Es decir, el ámbito nacional tiene sus competencias sobre modos, regiones o servicios, que son en su mayoría distintas de las competencias que les caben a los niveles subnacionales. En este marco, la Nación, a través de sus distintas organizaciones sectoriales, exhibe competencias que podrían denominarse generales, es decir, que atienden servicios o exigencias en

3 La RMBA se compone de 43 partidos y la CABA. Ellos son: 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.

4 Fuente CABA: INDEC – DGEyC del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Fuente partidos GBA: INDEC–DPE de la Provincia de Buenos Aires. En ambos casos se trata de proyecciones elaboradas en base a resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

todo el territorio nacional (por ejemplo, el autotransporte interjurisdiccional, la navegación fluvial o marítima) por un lado, y competencias que tienen un foco territorial específico, donde actúa como un actor local en relación con otros actores locales. Sobre las primeras competencias de carácter nacional y las acciones que se desplegaron durante la pandemia, puede encontrarse un detalle en el capítulo 2 de este libro.

Las políticas del ámbito nacional con foco metropolitano

En este apartado exponemos las acciones desplegadas por el gobierno nacional en tanto actor de la RMBA y en función de las necesidades y requerimientos de los usuarios de este aglomerado.

Previo al decreto de ASPO se construyeron dispositivos específicos orientados a propiciar la coordinación interjurisdiccional entre la Nación, la Provincia y la Ciudad, para atender las necesidades de transporte y movilidad reconfiguradas por los efectos de la pandemia. En esta dirección se conformaron tres comisiones «Comité Crisis Prevención COVID19», una para transporte ferroviario, otra para automotor (ambas dependientes de CNRT) y una tercera para transporte fluvial, marítimo y lacustre (dependientes de la Subsecretaría de Puertos Vías Navegables y Marino Mercante). En el marco de estas comisiones se acordaron y se instrumentaron regulaciones y acciones relativas a las condiciones de prestación de los servicios a los cuales se invitó a adherir a la PBA y a la CABA, así como al resto de las provincias y municipios. Si bien retomaremos este punto más adelante cuando abordemos el modo como se desarrollaron las relaciones interjurisdiccionales, cabe anticipar aquí que estas decisiones fueron las bases para la constitución de un espacio de cooperación y articulación en la RMBA en todo lo referente a las condiciones de implementación de los sistemas masivos de transporte. Si bien los lineamientos generales de dichas iniciativas surgieron del dispositivo referido (mesa interjurisdiccional), la operativización de la orientación general de las políticas a implementar, tuvo también como protagonistas, en el marco de la creación de mesas específicas, a las cámaras empresarias, los transportistas, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y los fiscalizadores.⁵

5 En esta dirección, el contenido de algunas medidas, como el caso de los protocolos para el ascenso y descenso de pasajeros en el autotransporte colectivo, fue mutando a medida que la crisis sanitaria también sufría transformaciones, se habilitaban nuevas actividades y los transportistas daban cuenta de la necesidad de adaptar los instrumentos a las nuevas situaciones, evidenciando una lógica en la toma de decisiones que no excluyó movimientos de abajo hacia arriba.

A su vez, los lineamientos generales sobre las medidas a tomar en el campo de la movilidad y el transporte debieron consensuarse (no sin discusiones entre los actores participantes) en una mesa de diálogo compuesta por las principales autoridades de transporte y de Salud y los respectivos Jefes de Gabinete de las jurisdicciones nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Uno de los principales focos de discusión se dio, tanto a nivel nacional como en Provincia y Ciudad, entre las carteras de Transporte y Salud, en torno a la continuidad (o no) de los servicios de transporte masivo. Esta discusión se vio posibilitada por una representación generalizada de que dichos transportes constituían potentes vectores de contagio. El saldo de estas discusiones promovió numerosas medidas que plasmaron en un conjunto de instrumentos tendientes a construir un balance entre necesidades de movilidad de la población y seguridad sanitaria en los transportes, así como también, necesidades económicas de los transportistas, que producto del derrumbe de pasajeros transportados, sufrieron una importante reestructuración de la ecuación económico-financiera de sus empresas.

En esta secuencia de dinámicas hacia los niveles superiores e inferiores, desde una lógica de «cascada» se emitieron regulaciones de carácter general o específico para los servicios de jurisdicción nacional, que fueron replicadas, con pocas modificaciones, tanto por la PBA como por la CABA en lo referido a los servicios públicos de transporte bajo su respectiva jurisdicción.

Además de los decretos de necesidad y urgencia (en adelante DNU) que estructuraron y ordenaron el accionar público frente a la pandemia, el gobierno nacional emitió diversas normas específicas orientadas a regular aspectos relacionados con los servicios de transporte y la movilidad en la RMBA, a través, principalmente, del Ministerio de Transporte de la Nación (en adelante MT) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante CNRT).

En el análisis de las normas emitidas por organismos del Estado Nacional desde el 12 de marzo hasta el 31 de diciembre de 2020 (análisis realizado primeramente en el capítulo 2), identificamos un total de 122 normas,⁶ que configuran lo que podemos identificar como tres ejes de intervención:

6 La Base de normas transporte y movilidad, TRIP-COVID, 2020, compendia normas que refieren a políticas y disposiciones que afectaron la dinámica del transporte de pasajeros y de cargas, así como a la movilidad urbana en general, entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre de dicho año. Para su construcción recurrimos a digestos normativos referidos al campo del Transporte y Tránsito, elaboradas por la Cámara de Diputados para tres jurisdicciones: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires. Esta fue elaborada con la colaboración de Juan Arrarás, Micaela Coronel, Solange Godoy, Lucía Gómez, Candela Hernandez, Julia Melchiori y Pablo Vazano.

controlar la movilidad (en su forma de restricción o habilitación según los casos), garantizar una movilidad segura y atender el financiamiento de los servicios en contexto de caída abrupta de la demanda. En el primer caso, la mayoría de las normas (72) tuvieron como principal objetivo la limitación de la circulación de las personas (en general en todo el territorio nacional) y la habilitación de la circulación de forma selectiva una vez que se fueran constatando mejoras en el manejo de la pandemia. Para garantizar la movilidad segura se dispusieron normas relativas a la oferta de los servicios (frecuencias, aforos, etc.) y protocolos sanitarios para evitar contagios durante el uso de los transportes (25 normas). Las disposiciones relacionadas con aspectos económicos o de financiamiento de los servicios incluyeron subsidios, compensaciones y prórrogas de multas y costos administrativos de licencias (22 normas). Esta distribución de normas en función de estas finalidades contrasta con la que se verá en los gobiernos subnacionales de la RMBA, acorde con las distintas competencias de cada una de las jurisdicciones.

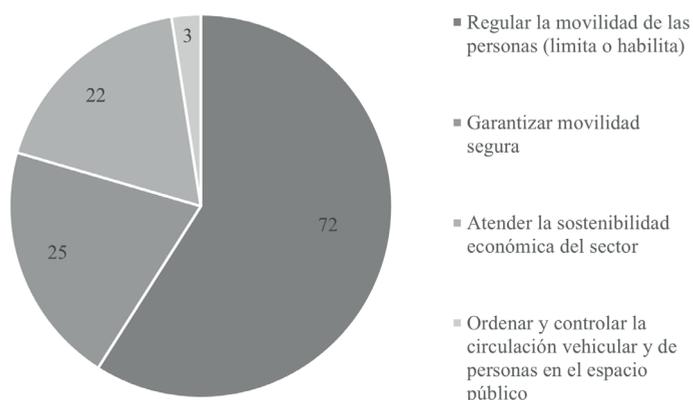


Figura 1. Normas emitidas por el gobierno nacional según eje de intervención. 16 de marzo a 31 de diciembre de 2020. Fuente: Base normativas relativas a transporte y movilidad TRIP COVID (2021)

Fuente: Base de normas transporte y movilidad, TRIP-COVID, 2020

Con la mirada puesta en las normas nacionales referidas al ámbito local de la RMBA, destacan las siguientes en tanto encadenan una serie de medidas subsiguientes en dirección a la materialización de los objetivos buscados:

a) Normas emitidas por el Ministerio de Transporte de la Nación

Con la temprana emisión de la Resolución 60 del MT, se encadena una serie de otras normas que definen las características que deberá adoptar la prestación de los servicios urbanos y suburbanos de jurisdicción nacional.⁷ Algunas de las Resoluciones más importantes fueron las siguientes: Resolución 60 (13/3) que crea los Comités de Crisis en materia de transporte (uno por cada uno de los modos: autotransporte, ferroviario y marítimo y fluvial) con el objeto de aplicar y monitorear las medidas de prevención vinculadas a la propagación del COVID19; Resolución 64 (18/3) que establece que los servicios de transporte automotor y ferroviario de pasajeros urbanos, suburbanos y regionales de jurisdicción nacional solo podrán circular con una cantidad de pasajeros que no supere la capacidad de asientos disponibles. Esta regulación del aforo en los medios de transporte de jurisdicción nacional estuvo vigente en la RMBA hasta el mes de noviembre de 2020, cuando comenzó a regir el DISPO en este territorio. Estas disposiciones fueron prorrogadas en sucesivas Resoluciones y se emitieron un día antes del DNU que estableció el ASPO en todo el territorio nacional; Resoluciones 71 y 73 (20 y 24/3) que establecieron las frecuencias de días sábado, domingo o feriados para los servicios urbanos en la RMBA entre el 20 al 31 de marzo y suspendieron los servicios de oferta libre durante el mismo período. Estas últimas estuvieron vigentes hasta la sanción de la Resolución 89 (9/4) que habilitó que a partir del 13 de abril de 2020, los servicios urbanos (autotransporte y ferroviario) cumplieran «con sus frecuencias y programaciones normales y habituales, correspondientes a la hora «valle»⁸ del día de la semana de que se trate». Las frecuencias normales previas a la pandemia fueron restablecidas a partir del 11 de mayo (Resolución 110, 10/5). En cuanto a los aforos, en mayo se habilitó que los servicios de oferta libre comiencen a operar con una cantidad de pasajeros que no supere el 60 % de la capacidad instalada de las unidades (Resolución 107). Recién en el mes de noviembre, con el establecimiento del DISPO en la RMBA, el Ministerio habilitó nuevos aforos en los servicios urbanos de autotransporte y ferroviario (Resolución 259) Además de los asientos disponibles, en el autotransporte la capacidad se amplió hasta 10 pasajeros de pie, dando cumplimiento a las recomendaciones sobre distanciamiento social en el interior de los vehículos. En el ferrocarril, se permitió hasta 1 pasajero parado por metro cuadrado en los espacios libres

7 Los servicios urbanos son netamente metropolitanos y evidencian el rol nacional en la movilidad de los ciudadanos/as en un solo aglomerado urbano del país.

8 Corresponde a los horarios de menor flujo de pasajeros.

disponibles según el tipo de coche correspondiente. Durante 2020, al menos normativamente, no se alcanzaron los aforos habituales.

b) Normas emitidas por la CNRT

Tanto las normas del MT como de la CNRT se elaboraron teniendo a los Comités de Crisis como ámbito de consenso, aspecto que se tratará más adelante. Estas normas también, se elaboraron en cascada, respetando la jerarquía de los órganos competentes y con un grado muy preciso de sincronización. En el caso de la CNRT, se emitieron normas bajo la forma de Providencias o Disposiciones que establecieron los protocolos a seguir en la provisión de los servicios urbanos de transporte de jurisdicción nacional.

Luego de la Resolución 60 del MT, la CNRT emitió dos Providencias (17811950 y 17811985) que aprobaron los Planes de Emergencia COVID19 para el modo ferroviario y de autotransporte respectivamente y confirmaron las invitaciones a integrar los Comités de Crisis, identificando por primera vez a los gobiernos subnacionales en general, y en especial, los de la RMBA: Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A través de estas Providencias se establecieron los protocolos de operación de los servicios para el cuidado sanitario, los que fueron actualizados en sucesivas resoluciones de la CNRT (Resoluciones 28 y 271 con ASPO, y Resoluciones 294, 322 y 323 con DISPO).

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En lo que respecta a la CABA, entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre de 2020 la ciudad emitió 48 normas relacionadas con materias de su competencia. Atendiendo a los ejes de intervención, los mismos siguieron los lineamientos nacionales, aunque se incorporaron algunos propios de las competencias de la ciudad sobre el territorio. El primer eje, orientado a regular la movilidad de las personas mediante su restricción o habilitación, incluyó 13 disposiciones. El segundo, garantizar una movilidad segura, se abordó mediante 14 normas que incluyeron protocolos sanitarios, aforos, y promoción de la movilidad privada. Un número mayor de disposiciones (19) se orientó a ordenar y controlar la circulación de vehículos y personas en el espacio público. En el caso de la CABA también registramos una disposición relacionada con el financiamiento del subterráneo de Buenos Aires, propio de su competencia, y una dirigida a garantizar el suministro de bienes.

La dependencia del Estado que mayor actividad tuvo en la formulación de acciones en el campo de la movilidad y el transporte fue, coherentemente

con las funciones que le competen, la Subsecretaría de Gestión de la Movilidad que dictó 19 de las 48 normas relevadas. En segundo orden, las normas emanaron de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la que depende la anterior (16 normas). El resto se distribuyeron entre distintas dependencias con competencias específicas, algunas de las cuales desbordan las relativas al campo del transporte, como ser Hacienda, Justicia, Desarrollo Económico y Jefatura de Gabinete.

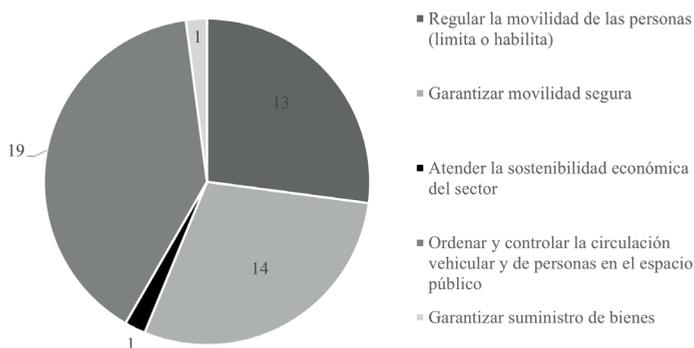


Figura 2. Normas emitidas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según orientación principal. 16 de marzo a 31 de diciembre de 2020

Fuente: Base normativas relativas a transporte y movilidad TRIP COVID (2021)

Como se mencionó anteriormente, la CABA tiene competencias específicas en materia de movilidad y transporte que difieren tanto de las nacionales como de las de la PBA y de los municipios bonaerenses de la RMBA. Al igual que la Nación y la PBA, la CABA tiene servicios públicos de transporte colectivo bajo su jurisdicción, aunque contrariamente a lo que se piensa, no es el auto-transporte⁹ sino el servicio de subterráneo. Pero al igual que los municipios bonaerenses de la RMBA, a diferencia de la PBA y por su condición histórica de ciudad con problemáticas netamente urbanas, tiene jurisdicción respecto de la circulación de las personas, de la movilidad no motorizada, de los vehículos de alquiler (taxi, remis), de transportes especiales (escolar), de la circulación y el estacionamiento vehicular y de la infraestructura vial urbana. Esto hace que

9 Si bien hay 32 líneas de transporte masivo que circulan dentro de los límites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y debieran ser de su competencia, el proceso de transferencia aún continúa abierto.

el perfil de normas que emite (en cuanto a su contenido y destinatarios) sea muy distinto del perfil de las de su par institucional que es la PBA y también de las del perfil nacional.

Durante el período bajo análisis y en términos de garantizar una movilidad segura y en contraposición a una larga tradición en el campo del transporte tendiente a desincentivar el uso del transporte particular, la Ciudad emitió algunas normas orientadas a incentivar la movilidad privada. Entre ellas cabe mencionar dos medidas: la suspensión del cobro de peajes de ingreso a la Ciudad, en Autopistas Urbanas SA (AUSA) y la eliminación de restricciones al estacionamiento en el micro y macrocentro.

También y en lo relativo a garantizar una movilidad segura estableciendo aforos y protocolos, además de adscribir a las normas emitidas por la Nación, caben mencionar las siguientes propias de áreas de su competencia: el establecimiento de un aforo únicamente para pasajeros sentados en el subterráneo, la suspensión del uso del asiento delantero en el servicio público de taxis, la aprobación de protocolos y condiciones de servicio para los taxis y remises, la capacitación a taxistas en medidas de protección y la aprobación de protocolos para traslado de pacientes con COVID en taxis y buses.

En términos de limitar o restringir la circulación de las personas, las principales disposiciones fueron las siguientes: la implementación de un esquema de prestaciones especiales para el sistema ferroviario subterráneo y de superficie (tranvía), que implicaba frecuencias reducidas y otras condiciones operativas (Resolución 119 Secretaría de Transporte y Obras Públicas, que delega en la empresa SBASE la emisión de los protocolos específicos); la suspensión del programa ECOBICI (bicicletas de acceso público) y movilidad eléctrica compartida; la suspensión de las playas subterráneas de trasbordo y la suspensión de trámites presenciales de habilitación y certificación de habilidades y unidades.

Finalmente, en términos de ordenar y controlar la circulación de vehículos y personas, las principales medidas fueron las siguientes: la despeatonalización de avenidas como Corrientes para facilitar el tránsito en vehículo particular, la peatonalización de calles para facilitar el distanciamiento social, la construcción de ciclovías y bicisendas para facilitar la movilidad esencial no motorizada, medidas de ordenamiento de la circulación vehicular en general y alrededor de parques, el establecimiento de un sistema de control y monitoreo de los accesos a la CABA, la capacitación de agentes públicos en la aplicación de normas de tránsito, y la aprobación de cambios de recorridos del autotransporte de jurisdicción nacional en el territorio de la CABA.

Además de las medidas que identificamos con base en el análisis de las normas emitidas, las entrevistas y el análisis de medios nos permitieron acceder

a otras muy relevantes, que siguen los ejes de intervención ya referidos. Algunas de estas medidas fueron las siguientes: el cierre de accesos a la CABA (al menos, en veinte puntos de contacto con los municipios de la PBA, los operativos de control de circulación de vehículos y personas en avenidas de acceso, los operativos de control en unidades del autotransporte público, la realización de campañas masivas de comunicación, frecuentemente de forma coordinada con Nación y PBA, tendientes a desalentar el uso del transporte público o de promover conductas sanitarias acordes en los medios de transporte (distancia, uso de barbijo, entre otros), la implementación de créditos para la compra de bicicletas o motocicletas a cargo del Banco Ciudad y el pago de compensaciones tarifarias a las empresas prestadoras del autotransporte, en las líneas que circulan exclusivamente por la Ciudad.¹⁰

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires

En el caso de la Provincia, el relevamiento de normas emitidas entre el 16 de marzo y el 31 de diciembre de 2020, nos permitió identificar 47. La mayoría de ellas se orientaron a reducir la movilidad de las personas (20), reproduciendo las disposiciones sobre aforos, frecuencias e interrupción de trámites presenciales, consensuadas con las demás jurisdicciones, así como también las normas madres de ASPO y DISPO y sus subsecuentes modificaciones.

Un segundo foco de actuación, fue la necesidad de garantizar una movilidad segura que se abordó mediante el establecimiento de aforos en los transportes (incluido el fluvial del Delta que depende la PBA), el establecimiento de frecuencias de servicios (que siguieron en sus patrones a los de Nación y CABA). También se aprobaron flotas de vehículos privados para traslados de trabajadores de actividades esenciales, se construyeron protocolos y recomendaciones para el uso de los transportes y la apertura de actividades, y se atendió asimismo a la seguridad operacional, habilitando la verificación técnica obligatoria de los vehículos de transporte de pasajeros y cargas, que había sido interrumpido al inicio de la pandemia y que durante un lapso puso en tensión la coexistencia entre seguridad sanitaria y operativa.

En materia económica las actuaciones tuvieron dos destinatarios principales, las personas y los transportistas. En el primer caso se prorrogaron los valores de las multas en correspondencia con la situación crítica a nivel de

10 El pago de las compensaciones tarifarias ha sido una responsabilidad nacional, que fue parcialmente transferida a las provincias y a la CABA, aunque en la actualidad no ejerce jurisdicción sobre ninguna línea.

ingresos que afectó a amplias capas de la población, en el segundo se administraron las compensaciones tarifarias a transportistas de jurisdicción municipal y provincial, provenientes de un régimen transitorio de subsidios que había sido aprobado meses previos a la pandemia por Decreto 9/20 y que en ausencia de una Ley de Presupuesto requería de alguna forma de implementación en el contexto de crisis pandémica. En este marco también la provincia se constituyó en beneficiaria del Fondo COVID de compensación al Transporte Público de Pasajeros por automotor urbano y suburbano del interior del país¹¹ (Decreto 996) en el mes de noviembre de 2020.

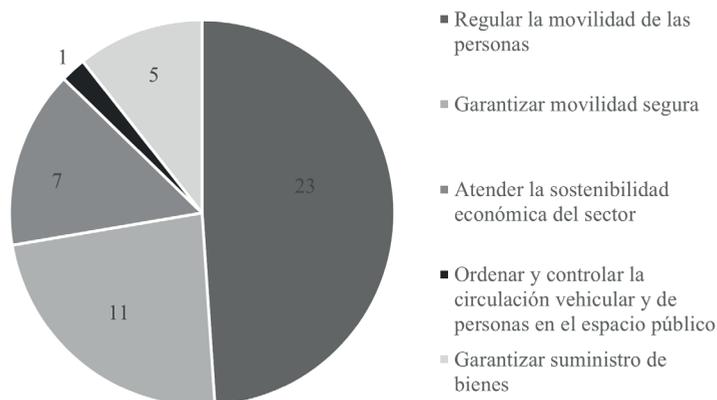


Figura 3. Normas emitidas por la Provincia de Buenos Aires según orientación principal. 16 de marzo a 31 de diciembre de 2020. Fuente: Base normativas relativas a transporte y movilidad TRIP COVID (2021)

Fuente: Base de normas transporte y movilidad, TRIP-COVID, 2020

Las medidas (normas) dirigidas a contener la crisis desatada por la pandemia por COVID19 en el campo del transporte y la movilidad, emanaron desde distintas áreas de gobierno. Quien tuvo mayor actividad en la materia fue, en coherencia con el área de intervención, la Subsecretaría de Transporte, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios con regulaciones sobre las condiciones de oferta de los transportes urbanos, interurbanos y fluvial y de servicios de turismo y en lo relativo a la asignación de compensaciones tarifarias. En segundo lugar, destacó la actuación de la Dirección Provincial

11. La suma mensual correspondiente a la Provincia de Buenos Aires se fijó en ciento trece millones quinientos ochenta y cinco mil doscientos sesenta y tres pesos con seis centavos (\$ 113 585 263,06).

de Política y Seguridad Vial, dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (PBA) con 12 disposiciones que en la mayoría de los casos adhirieron a normas de nivel superior (nacional) en lo relativo a prórrogas de vencimientos orientadas a contener las necesidades de movilidad de la población para la realización de trámites presenciales. A nivel de Ministerio de Infraestructura y Servicios se aprobaron los protocolos para los transportes terrestres de pasajeros, el fluvial y el de cargas y las recomendaciones para pasajeros. Finalmente fue Jefatura de Gabinete el órgano encargado de distintas resoluciones que fueron habilitando actividades en los municipios, así como estableciendo protocolos para la apertura de las mismas.

Las políticas de los municipios bonaerenses de la RMBA

Los municipios bonaerenses no integraron los comités de crisis conformados en el sector durante la pandemia, aunque participaron en mesas propias de la PBA. Con respecto a los lineamientos generales emanados de los organismos de niveles jurisdiccionales superiores se ubicaron como receptores de las medidas y tendieron a replicarlas casi sin modificaciones en sus propios territorios. En parte esto se debió a la menor amplitud de sus competencias con relación a los distintos modos de transporte. Solo las tienen sobre los colectivos de jurisdicción municipal, esto es, que circulan únicamente dentro de sus límites y otras infraestructuras móviles que no son públicas como taxis y remises. En cuanto al autotransporte público masivo, las líneas municipales que dependen de los municipios son pocas con relación a las que regulan la Provincia y la Nación. Por caso, entre los municipios que conforman la RMBA, los que más cantidad de líneas de autotransporte masivo tienen a su cargo son Lomas de Zamora (14), Florencio Varela (12), Escobar y La Plata con 10 cada uno, Almirante Brown, Lanús y Pilar, con 7 cada uno y La Matanza y Quilmes con 6.¹² No obstante, cabe tener presente que, en algunos casos, la numerosa cantidad de ramales que conforman las líneas las convierte en empresas de considerable tamaño. Esto a su vez, implica para los gobiernos locales la necesidad de contar con suficientes recursos para su regulación, control y fiscalización, que en la mayoría de los casos se manifiestan con déficit de capacidades.

12 Los partidos de Berisso, Ensenada, General Las Heras, Hurlingham, Marcos Paz, Navarro, Presidente Perón y Tres de Febrero no tienen líneas de jurisdicción municipal, mientras que 17 municipios solo tienen una (Base PICTO 4803 y Ministerio de Transporte de la Nación, 2019).

En nuestro relevamiento sobre las disposiciones y actuaciones de 5 municipios seleccionados¹³ (La Matanza, Moreno, San Martín, Tres de Febrero y Vicente López) identificamos también que su principal eje de intervención se orientó a regular la circulación de las personas, principalmente mediante renovadas prórrogas de vencimiento de licencias y la realización de operativos de control de la circulación en modos públicos de transporte y autos particulares,¹⁴ en muchos casos con apoyo de personal de la Provincia de Buenos Aires. También se realizaron operativos de control de temperatura a conductores y pasajeros de transporte público. Estos operativos se dieron con mayor recurrencia durante los primeros meses de la pandemia y con intensidad variable según los municipios.

Algunas disposiciones del gobierno central generaron fuertes presiones para los gobiernos municipales con el objetivo de poder controlar la circulación de personas y garantizar medidas de distanciamiento social. Como ejemplo emblemático, la apertura de bancos para el cobro del primer IFE en abril significó para el partido de Moreno un desborde de personas en circulación que los obligó a construir vallados en un radio de 10 cuadras a la redonda del área central, teniendo que acudir a personal de la provincia para garantizar que se cumplan las medidas de prevención de contagios (Entrevista Moreno, 2021).

Las políticas de prevención de contagios masivos

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Como respuesta a la crisis epidemiológica desatada por la pandemia de COVID19, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementó múltiples iniciativas destinadas a prevenir los contagios masivos. Inicialmente, y en acuerdo con las medidas del Gobierno Nacional, el eje de intervención fue *demorar el ingreso y la contención de la transmisión del virus para ralentizar la circulación comunitaria* mientras se buscaba robustecer al sistema de salud. En esa dirección, el 17 de marzo estableció mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 1/2020 la emergencia sanitaria en el ámbito de la Ciudad, replicando

13 El relevamiento se realizó con base en tres diarios de circulación nacional (Clarín, La Nación y Tiempo Argentino) y publicaciones de los municipios en redes sociales propias (páginas web y cuentas de facebook, instagram y twitter). El período replicó el realizado para las normas emitidas por los gobiernos nacional, de provincia y de CABA, del 19 de marzo de 2020 al 31 de diciembre del mismo año.

14 En los operativos se controlaba la tenencia del Certificado Único Habilitante para la Circulación (CUHC), único documento válido que debía ser gestionado mediante la página web, argentina.gob.ar. en el partido de la Matanza.

la declaración de la emergencia sanitaria nacional.¹⁵ Unos días más tarde, se acogió al Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) instaurado por el gobierno nacional.¹⁶ Este marco normativo permitió a las autoridades de la Ciudad adoptar sus propias medidas para prevenir y reducir el riesgo de propagación del contagio en la población.¹⁷ Durante este proceso, el Ministerio de Salud porteño articuló con otras instancias del gobierno de la ciudad y —en menor medida— con organismos oficiales de otras jurisdicciones. Las articulaciones con el nivel subnacional y nacional mostraron algunas alineaciones, sobre todo en los comienzos, pero con el correr del tiempo estuvieron atravesadas por ciertas divergencias, relatadas más adelante.

Las primeras semanas de la pandemia también marcaron la apertura de *un diálogo con los involucrados y la sociedad*. Con distintas intensidades, este otro eje de intervención se sostuvo a lo largo de todo el año 2020 para compartir información relevante sobre la problemática. En coordinación con la Secretaría de Medios, el Ministerio de Salud de la Ciudad llevó adelante sus propias acciones de comunicación destinadas a la prevención de contagios, contemplando diferentes estrategias para sensibilizar a la población: #CuidarteEs-Cuidarnos (piezas de comunicación gráficas y audiovisuales a través de las redes sociales sobre cuidados, prevención, atención, testeos y vacunación); la «campana de concientización sobre contagio», en articulación con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, orientada a los barrios populares; y el fortalecimiento del portal del Ministerio de Salud «Noticias salud», para difundir las acciones sanitarias desarrolladas por el gobierno porteño frente al COVID19.

Además, la Secretaría de Medios armó un nuevo portal en la página web del gobierno de la Ciudad. Este consolidó datos oficiales sobre casos totales, nuevos contagios, defunciones, hospitalizaciones y altas y testeos, e informó sobre la ocupación de camas dentro del distrito. En términos instrumentales, las acciones de comunicación buscaron instaurar ciertos valores éticos en la ciudadanía frente a los cuidados preventivos. Principios como la corresponsabilidad, la solidaridad, la empatía, el cuidado y la salida colectiva, convivieron fuertemente en los discursos de las autoridades porteñas con la premisa del respeto a las libertades individuales.

15 Fuente: DNU 260/2020. Recuperado 18 de febrero de 2022. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335741>

16 Fuente: DNU 297/2020. Recuperado 18 de febrero de 2022. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335741>

17 Fuente: RESOLUCIÓN 8 2020 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. Recuperado 18 de febrero de 2022. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/512612>.

Otras iniciativas tempranas de la política porteña para la prevención de contagios tuvieron como eje de la intervención brindar *un sistema de apoyo o soporte a personas en situación de riesgo* (ver Tabla 1). En esta línea, el dispositivo «Mayores cuidados»¹⁸ ofreció asistencia durante el ASPO a mayores de 60 años (con discapacidad o con factores de riesgo), contemplando instrumentos como el trabajo voluntario de vecinos para hacer compras (en farmacias y/o comercios de proximidad) y acompañamientos telefónicos o virtuales.¹⁹ Con el fin de vincular a los voluntarios con quienes demandaron asistencia, anunció la utilización de herramientas de geolocalización para reducir la circulación lejos de los domicilios. La puesta en marcha de los centros de aislamiento extrahospitalarios también formó parte de las intervenciones orientadas a prestar apoyo a las personas con mayor vulnerabilidad frente al COVID19. A diferencia de lo que sucedió en la Provincia de Buenos Aires, se desarrollaron en hoteles con capacidad ya instalada. El objetivo de los centros fue ofrecer atención médica y/o psicológica a los casos positivos leves o asintomáticos con dificultades para realizar el aislamiento en el hogar, descomprimiendo la presión sobre los recursos hospitalarios y del sistema de salud.

En el marco de la normativa establecida por las jurisdicciones nacional y provincial para el manejo de la atención de pacientes sospechosos por infección por COVID19 en el primer nivel de atención (PNA), el Ministerio de Salud porteño elaboró hacia abril un protocolo para el ámbito de los consultorios de Atención Primaria. Implementado en los 81 centros de salud de la ciudad,²⁰ buscó *mantener las prestaciones esenciales en salud y mejorar la capacidad de detección de casos en los establecimientos estatales que integran ese nivel de atención*. Sobre este eje de intervención, definió procedimientos a seguir para la atención de pacientes sospechosos y para la prevención al interior de cada efector (incluyendo el uso de elementos de protección personal). Desde su diseño, este protocolo involucró una serie de instrumentos: recomendaciones para la reorganización de los espacios y el manejo o atención de casos COVID19, pautas para el seguimiento en instituciones de larga estadía de poblaciones vulnerables frente al COVID19 y capacitación a mediadores (referentes de establecimientos de larga estadía, de organizaciones sociales y de estable-

18 Fuente: <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/noticias/coronavirus-la-ciudad-lanza-una-convocatoria-para-colaborar-con-los-adultos>; <https://www.buenosaires.gob.ar/coronavirus/mayorescuidados>

19 También ofreció el paseo de mascotas.

20 Fuente: datos del Ministerio de Salud de la Ciudad publicados en la página del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/establecimientos>

cimientos escolares) sobre prevención primaria y para la pesquisa activa de síntomas compatibles con COVID19.

Transcurrido poco más de un mes desde el inicio de la emergencia sanitaria, sucede un evento que marcó un nuevo rumbo en la política estatal vinculada a la prevención de los contagios masivos (Benitez y Cravino, 2021). Se confirma el primer caso positivo de coronavirus en el barrio porteño Padre Carlos Mugica de la zona de Retiro (20/04). Si bien los elementos para cubrir la nariz, la boca y el mentón en comercios y transporte público eran para esta fecha de uso obligatorio en el ámbito de la ciudad, en los días sucesivos se aceleró significativamente el ritmo de los contagios. Pronto se alcanzó lo que se denominó circulación comunitaria del virus. Como en el nivel nacional y en el provincial, nuevos dispositivos comenzaron a organizar la agenda de las autoridades sanitarias porteñas. A partir de ese momento, la intervención se orientó con mayor énfasis sobre dos ejes. Uno vinculado a la búsqueda activa de personas con síntomas o de «contactos estrechos», y a la promoción del auto reporte de síntomas.²¹ Otro eje, en cambio, direccionado a *mejorar la oportunidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios*.

En relación con la detección temprana de casos, el Bot²² de la Ciudad (o BOTI) tuvo un papel bastante relevante; especialmente para aquella población con acceso a internet y con destreza para el uso de aplicaciones. Aunque desde el inicio de la emergencia sanitaria brindó información sobre prácticas de cuidado e higiene y datos oficiales sobre la evolución de la pandemia, a medida que ésta avanzó permitió también acceder a un auto test COVID19 en línea. Gracias a una serie de preguntas que operaron a modo de «triage médico»,²³ la aplicación logró descomprimir la atención telefónica de la Línea 107 del Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME)²⁴ y, según el caso, vincular a la persona con un operador de salud. Además, el Bot posibilitó consultar resultados de los test antígenos o PCR por COVID19, realizados en cualquiera de los centros de testeo de la Ciudad. Posteriormente, habilitó una función

21 La revisión de la experiencia internacional muestra que estas estrategias han sido clave en el control de la transmisión y la mitigación de los daños (Han et al, 2020).

22 Un chatbot es un asistente virtual que permite automatizar varias tareas por intermedio de una plataforma conversacional, ya sea desde el teléfono o a través de una página web.

23 Refiere a un sistema para seleccionar pacientes prioritarios en relación con su necesidad de atención médica.

24 El SAME es el sistema público de atención médica de urgencias y emergencias, tanto individuales como colectivas

para chequear información sobre el plan nacional y los turnos de vacunación contra el COVID19.²⁵

Al propósito de detectar oportunamente nuevos casos de coronavirus, se sumó el de reducir la cadena de contagios en suelo porteño. En esta dirección, la Ciudad inauguró lo que denominó Centro de Operaciones de Emergencia COE COVID19 SALUD (Resolución 987/MSGC/20). Este centro se encargó de hacer el seguimiento diario de los casos confirmados y de sus «contactos estrechos» y/o convivientes, al igual que otros dispositivos destinados a la detección y al rastreo de casos implementados en otras jurisdicciones. El COE contó con un equipo de operadores (188) y con el trabajo voluntario de estudiantes universitarios de la Universidad de Buenos Aires para la comunicación, seguimiento y la realización de entrevistas telefónicas.²⁶

Este proceso de jerarquizar la detección de casos supuso, previamente, *mejorar la capacidad diagnóstica* en la ciudad. Entrado el mes de abril, se abrieron las Unidades Febriles de Urgencia (UFU). Fueron pensadas como un dispositivo de detección, mediante la realización del triage a pacientes sospechosos de COVID19, a la vez que evitó la circulación de estos casos por otros espacios denominados «limpios» en los hospitales o centros de atención primaria. El instrumento más relevante que supuso la implementación de este dispositivo fue la instalación de puestos fijos para la realización de los hisopados a demanda.

La búsqueda activa de casos también tuvo su propio capítulo en las instituciones destinadas a la tercera edad. Luego de ocurrido el primer fallecimiento por coronavirus dentro de un geriátrico porteño (26/03), se desarrolló un dispositivo para la detección de adultos mayores con síntomas. Aunque con cierto retraso, a finales de abril, se dispuso un relevamiento epidemiológico de los 483 establecimientos. Con el propósito de auditar y garantizar el cumplimiento de

25 En función a las respuestas del triage médico, el BOTI detectaba los casos sospechosos y los conectaba en la misma conversación con un operador de salud, quien evaluaba cómo proseguir según el protocolo y, ante la necesidad, coordinaba el envío de una ambulancia del SAME al domicilio; este proceso ayudó a disminuir consultas en las guardias de hospitales. Fuente: Página del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/casoboti_octubre_2021

26 La secuencia del proceso comenzaba con la persona confirmada y su traslado según necesidades de atención médica, y continuaba con la identificación y seguimiento de sus «contactos estrechos» de las 48 horas previas al inicio de los síntomas. A partir de allí, se disponía la realización de un seguimiento diario para detectar casos de manera temprana y brindar atención médica. Fuente: Página del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/noticias/asi-funciona-el-centro-de-operaciones-de-emergencias-clave-para-el-seguimiento-de-los>

los protocolos de bioseguridad dentro de los establecimientos, se convocó a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad para que participara del relevamiento.

Sin embargo, frenar el avance del coronavirus, sobre todo en los barrios populares, requirió de otro tipo de intervenciones como el DETECTAR (Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina). A principios de mayo las autoridades de la Ciudad, en un trabajo conjunto con el gobierno nacional y los vecinos de cada barrio, desplegaron operativos de búsqueda casa por casa en dos villas de la ciudad. El objetivo fue identificar a los contactos estrechos de las personas confirmadas con COVID19, hacer un seguimiento sostenido y distanciar tempranamente a quienes presentaran síntomas (Ministerio Público de la Defensa de la CABA, 2020). Más tarde, estos operativos se expandieron a otras villas²⁷ y hacia varios barrios porteños; en estos últimos, bajo el nombre de DETECTAR Móvil.²⁸ En este contexto de ampliación de los operativos, el Ministerio de Salud de Nación brindó un protocolo para realizar los testeos en un entorno de cuidados²⁹ y recomendó que distintos actores con inserción en la comunidad integren los equipos de trabajo. La implementación del DETECTAR, en sus dos versiones, contempló varios instrumentos para hacer efectiva la detección temprana. Originalmente focalizado en territorios con poblaciones más vulnerables, supuso recorridos de visitas casa por casa con toma de temperatura y registro de síntomas compatibles con COVID19, la realización de «hisopados en puestos móviles por derivación» y —en algunos casos— la vacunación en terreno para completar calendario no COVID.

También en el marco de la «política de detección de casos», el gobierno porteño puso esfuerzos en *fortalecer la red pública de laboratorios*. El robustecimiento que experimentó fue sustantivo, ya que se pasó de 2 a 16 laboratorios habilitados (14 en hospitales de la ciudad y 2 móviles); esto implicó que la capacidad de procesamiento de muestras se incrementara en un 700 % (MS de CABA, 2021). Además, la ampliación de la red tuvo como fin agilizar los procesos de toma de muestra y

27 El DETECTAR se implementó de manera continuada en las villas 1–11–14, 21–24, 15, 20, Barrio Carrillo y Barrio Rodrigo Bueno.

28 El DETECTAR Móvil se desarrolló en los barrios de Balvanera, Flores, La Boca, Constitución, Barracas, Almagro, Palermo, Nueva Pompeya, Soldati, La Paternal, Chacarita, Parque Chacabuco, Boedo, San Cristóbal, Mataderos, Recoleta, San Telmo, Caballito, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Parque Avellaneda, Villa Ortúzar, Parque Chas, Belgrano, Colegiales, Coghlan, Villa Urquiza, Villa Crespo, Núñez, Saavedra y Parque Patricios.

29 Este protocolo fue dado a conocer a pocos días de que, en CABA, los movimientos sociales denunciaran irregularidades con los vecinos de las villas en las unidades febriles de los hospitales porteños. https://www.pagina12.com.ar/268006-coronavirus-el-operativo-detectar-estrena-protocolo-para-tod?gclid=CjwKCAiAm7OMBhAQEiwArvGi3Ja504a6iM-Fn1_PxtOoACld

traslado, y aumentar la capacidad de notificación de los resultados al SNVS–SISA. El logro de estos objetivos implicó cambios en los procedimientos técnicos,³⁰ incrementos en la dotación de equipamiento tecnológico (MS de CABA, 2021) y una readecuación de los recursos humanos (Decreto 147/20).

En plena escalada empinada de contagios (ver figura 4), ya promediando el año, el gobierno porteño publicó el Plan Integral y Gradual de Puesta en Marcha de La Ciudad. De manera anticipada frente a otras jurisdicciones (como Nación y Provincia), y en un contexto epidemiológico muy adverso, el plan consolidó una hoja de ruta para progresivas aperturas de comercios y de actividades con medidas de distanciamiento social; entre ellas la vuelta a la presencialidad en las escuelas. Aunque en su diseño, la puesta en marcha contempló la posibilidad de avances, pausas o retrocesos según la evolución epidemiológica. Constó de 6 etapas y comprendió 100 protocolos para esa apertura progresiva acompañada del monitoreo del R (velocidad de contagios), el volumen de casos diarios y la ocupación del sistema sanitario. También propuso evaluar la evolución de la demanda del transporte público y su capacidad para cumplir con los protocolos de distanciamiento. A través de este dispositivo, las autoridades de CABA anunciaron y habilitaron actividades comerciales, culturales, recreativas, deportivas, turísticas, de servicios, industriales y educativas mucho antes que la Provincia de Buenos Aires.

30 Los testeos se alinearon con los nuevos protocolos establecidos por el Ministerio Nacional y con el plan Detectar (Protocolo de Laboratorio, 2020 y Protocolo de Manejo de Casos Sospechosos y Confirmados de COVID19, 2020)

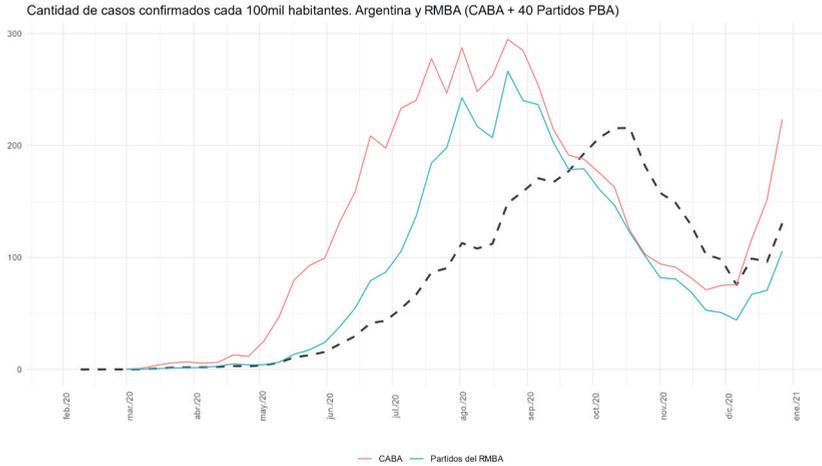


Figura 4. Casos confirmados cada 100.000 hab. (CABA, partidos RMBA y total país). 2020

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

Ocurrido el pico de casos (el 15 de septiembre), comienza a ser abrupta la disminución de la circulación comunitaria del virus. La ciudad ingresa a una nueva fase en la que se destaca el temprano regreso a clases, en comparación con otras jurisdicciones. El 12 de octubre se publica el *Protocolo de Actividades Educativas de Re vinculación, Orientación e Intercambio y Actividades Presenciales de Cierre del Año Lectivo* (Resolución 370–CFE/20), y al día siguiente se inaugura la presencialidad en las escuelas porteñas. Para comienzos de diciembre, en el marco de una nueva «normalidad cuidada», se abre la ciudad al turismo con testeos a las personas que la visitan y a los residentes que regresan luego de una estadía de más de 4 días a más de 150 km.

El año 2020 cierra su primer ciclo de pandemia con las campañas de vacunación para adultos/as mayores.

Tabla 1. Dispositivos de políticas puestos en marcha por CABA para la prevención de contagios masivos e instrumentos movilizados, según ejes de intervención

Ejes/Núcleos de intervención	Dispositivos	Instrumentos
1. Demorar el ingreso y transmisión del virus.	Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1/20” (declaró “la Emergencia Sanitaria en el ámbito de CABA hasta el 15 de junio de 2020).	Medidas de control y aislamiento para personas que se movilizan entre jurisdicciones. Normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de las medidas de prevención. Restricciones en el desarrollo de actividades.
2. Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad.	Acciones de comunicación del GCABA de educación sanitaria en relación a medidas de cuidado y reportes sobre información epidemiológica.	Acciones para informar sobre COVID-19. Acciones de comunicación que buscan instaurar principios y valores éticos frente a los cuidados preventivos (corresponsabilidad, 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 de terapia.
3. Disminuir la exposición de las personas al virus.	Plan Integral de Puesta en Marcha de La Ciudad (20 de julio 2020).	Normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de medidas de prevención primaria. 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. Restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana.
4. Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios.	Fortalecimiento de la red pública de laboratorios (de 2 a 17 laboratorios hospitalarios; y 2 extrahospitalarios).	Inversión en infraestructura. Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios.
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 para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETeCTAR) en villas y puestos fijos. Plan Integral de Acompañamiento de Geriátricos Centro de operaciones de emergencia (seguimiento telefónico del contacto estrecho y de los casos confirmados) Chatbot para el seguimiento de contactos estrechos (no es lo mismo que el COE) Unidades Febriles de Urgencia	Aplicaciones para detección/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 para poblaciones determinadas. Seguimiento permanente en instituciones de larga estadía de poblaciones vulnerables frente al COVID-19. Pesquisa activa de síntomas compatibles de COVID-19 en forma periódica. Seguimiento telefónico de casos confirmados. Rastreo y seguimiento de contactos estrechos (telefónico o WhatsApp). Incorporación de personal para tareas de detección, rastreo y seguimiento.

Continúa en página siguiente

6. Organizar un “sistema de apoyo o soporte” para las personas y las familias.	Creación centros de aislamiento. Programa Voluntariado (para acompañamiento a personas en situación de vulnerabilidad).	Apoyo o soporte (telefónico Y/o en territorio) a personas en situación de riesgo (alimentos, medicamentos para pacientes crónicos, etc.). Inversión en infraestructura. Convocatoria a vecinos como voluntarios.
7. Mantener las «prestaciones esenciales» en salud.	Protocolo del manejo de atención de pacientes sospechosos por infección por COVID -19 en el ámbito de los consultorios de Atención Primaria (AP).	Capacitación específica a equipo de salud para detección y rastreo (incluye capacitación en uso de EPP). Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID 19. Protocolos para la reorganización de los espacios y las dinámicas de atención. Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras.
8. Coordinar la gestión de la emergencia.	- - -	- - -

Fuente: *Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.*

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires

La gestión de la pandemia en la Provincia de Buenos Aires también siguió las orientaciones establecidas por el Gobierno nacional a través de los decretos y decisiones administrativas que instituyeron inicialmente el ASPO e introdujeron posteriormente un esquema más dinámico y flexible con el DISPO. Dada su jurisdicción sobre los cuarenta y tres partidos que forman parte del RMBA junto con CABA (región en la que eclosionó la pandemia en Argentina), el gobierno provincial adoptó esta normativa nacional y la fue adecuando a las especificidades que presentaban las diversas situaciones presentes en su territorio. En consecuencia, el Decreto 132/2020 replicó en la Provincia de Buenos Aires la declaración de la emergencia sanitaria nacional (DNU 260/2020) y el establecimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio (DNU 297/2020).

Al igual que en la Ciudad de Buenos Aires, en un primer momento, estas medidas tuvieron como eje *demorar el ingreso y la transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud*, específicamente en lo vinculado a fortalecer la capacidad de internación, particularmente en las terapias intensivas. Transcurridos varios meses de aislamiento y frente a la recuperación «de hecho» de distintas actividades económicas y sociales, las políticas pivotaron sobre otro eje que contribuyó a *disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social*. Entre los instrumentos movilizados por la política provincial para el abordaje del

primer eje se destacan: las «medidas de control y aislamiento para personas que se movilizan entre jurisdicciones, las «restricciones (parciales o totales) en el desarrollo de actividades (educativas, recreativas, deportivas, servicios, comerciales, gastronomía)» y, más excepcionalmente, el «uso de la fuerza pública».

La distribución de competencias en materia de provisión de servicios de salud permite comprender la importancia que le dio la gestión provincial a robustecer la capacidad de internación, particularmente en las terapias intensivas, de los hospitales provinciales, aún más debilitados en la gestión anterior. Con el apoyo financiero y logístico del gobierno nacional, se ampliaron las camas para internación y la capacidad de las terapias intensivas, se proveyó equipamiento para la asistencia respiratoria mecánica, se finalizó la construcción de obras paralizadas en el gobierno anterior y se construyeron hospitales modulares dependientes de los preexistentes, de mayor complejidad.³¹ El fortalecimiento de las unidades de cuidados intensivos e internación alcanzó también a los hospitales municipales,³² muy dependientes de los recursos provistos por la nación a través del gobierno provincial.

Desde un comienzo el Ministerio de Salud y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia (a través de la figura de sus máximas autoridades) asumieron un lugar muy importante en el proceso de comunicación de la pandemia, tanto en lo relativo al avance de los contagios masivos y a las regulaciones de las autoridades en el territorio bonaerense como en torno a las principales medidas de prevención primaria. Uno de los ejes centrales de la estrategia comunicacional de la provincia fue difundir la importancia del aislamiento y del uso del tapabocas, luego de la sanción de su obligatoriedad con el decreto 255/20.³³ Como sucedió en el nivel nacional y en la Ciudad Autó-

31 Se finalizó la obra de los hospitales del Bicentenario de Ituzaingó y Esteban Echeverría, los del Servicio de Atención Médica Integral para la Comunidad (SAMIC) de G. LaFerrere y R. Castillo, ambos en el municipio de La Matanza. Asimismo, se instalaron cinco Hospitales Modulares de Emergencia (HME) en el conurbano. https://www.clarin.com/zonales/coronavirus-argentina-construyen-hospitales-modulares-emergencia_0_u0E0UmUej.html

32 Cabe destacar que en los veinticuatro municipios que forman parte del conurbano bonaerense, un 40 % de las camas agudas (3887) están bajo la órbita de los municipios, mientras que en el 55 % (5400) tiene jurisdicción la provincia y en el 5 % (504) restante tiene jurisdicción la nación. (Fuente: Dirección de Información Sistematizada del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, 2019).

33 Como sucedió en otras jurisdicciones, el Ministerio de Salud de la Provincia emitió diariamente un reporte sobre la situación epidemiológica en su territorio. Con datos actualizados sobre los casos diarios, los recuperados y los fallecidos, estos reportes proveyeron una difusión ordenada, sistemática y regular de información a través de los medios masivos, las redes sociales y de un portal web propio.

noma de Buenos Aires (CABA) en los primeros meses, la información epidemiológica fue el principal argumento desde el cual se justificaron las restricciones, a la vez que el eje vertebrador de la *conversación que se buscó organizar con la sociedad*. A medida que pasaron los meses y en un contexto epidemiológico caracterizado por una franca transmisión comunitaria, *disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social* fue un propósito tan ineludible como difícil de garantizar a través de medidas uniformes para todos los territorios. Esta situación habilitó el protagonismo de los actores subnacionales y abrió a su vez distintos debates en los que se pusieron en juego otras perspectivas y problemas.

A noventa días del inicio del ASPO, la provincia estableció un esquema de restricciones y habilitaciones de actividades económicas, productivas y sociales, y las posibilidades de circulación que contemplaba la situación epidemiológica de cada uno de los 135 distritos. Este esquema hacía operativas las definiciones del Decreto Nacional 520/2020 que estableció a principios de junio el DISPO para las jurisdicciones que no tuvieran transmisión comunitaria, manteniendo a la RMBA (entre otros territorios) bajo las restricciones del ASPO. Esta diversificación fue necesaria en la medida en que convivían en el país situaciones epidemiológicas muy diferentes: mientras entre junio y octubre de 2020 estallaba en la RMBA la «primera ola» con la mayor cantidad de contagios, internaciones y fallecimientos, en el resto del país los casos recién comenzaban a subir.

En torno a las medidas promovidas por el Gobierno nacional, las provincias (y también los municipios, pero con menos competencias y poder político institucional) hicieron públicas distintas lecturas que, en el caso de la RMBA, escalaron en tensiones entre los gobiernos de la provincia y la CABA en la manera como cada jurisdicción buscaba traducir las orientaciones nacionales a la realidad de su territorio. El interés por diferenciarse políticamente jugó un papel determinante en cómo los actores gubernamentales orientaron las medidas y, fundamentalmente, *perfilaron (o buscaron perfilar) la conversación con la sociedad* (eje 2). La reactivación de la actividad económica, las necesidades de sociabilidad, la solidaridad en el manejo de la pandemia, el resguardo de libertad individual, la jerarquización de la salud como asunto colectivo, el derecho a la educación, fueron cuestiones que se sumaron desde distintas voces a la información epidemiológica que no parecía ser ahora argumento suficiente para sostener en la práctica el cumplimiento pleno de las medidas. Cabe destacar que estos debates y las tensiones entre niveles de gobierno que se sucedieron estallaron en el pico más alto de la curva de contagios —entre los meses de junio y octubre del año 2020 (ver figura 4).

En la provincia de Buenos Aires se adoptó un esquema organizado a través de un «sistema de cinco fases» flexible, dinámico e intermitente, que se actualizaba cada semana en virtud de criterios objetivos tales como la ocupación de las camas de cuidados intensivos y la progresión de nuevos casos COVID19 cada 100 000 habitantes; la fase 1 correspondía a mayor criticidad y la fase 5 a aquellos municipios que no presentaban aún casos confirmados autóctonos.

En línea con las orientaciones generales establecidas en el decreto nacional 520/2020 (Art. 11), en la fase 3 se incluyó a los municipios que integran la RMBA y a un grupo de municipios que dispuso el Jefe de Gabinete de Ministros por la existencia de un foco de contagio o la multiplicación rápida de casos positivos de COVID19. A los municipios que estuvieron frente a un foco de contagio o a una multiplicación rápida de casos positivos de COVID19, se los consideró en la fase 1 o 2.³⁴ Entre los instrumentos privilegiados en este eje se encontraron «normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus», «restricciones (parciales o totales) en el desarrollo de actividades (recreativas, deportivas, servicios, comerciales, gastronomía), implementación de «protocolos para la apertura por etapas de actividades (educativas, culturales, sociales, recreativas, deportivas, religiosas y turísticas) con distanciamiento, según indicadores epidemiológicos, «restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana» y la que suscitó mayor debate entre jurisdicciones, la «suspensión de clases presenciales en todos los niveles».

De igual manera que en CABA, para llevar adelante una estrategia de detección acorde al crecimiento de los contagios fue necesario *mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios*. Con este horizonte se conformó —con el apoyo del Ministerio nacional— una Red Pública de Diagnóstico de COVID19 en la Provincia. Lograr este objetivo implicó, inicialmente, el relevamiento del equipamiento, ampliación de instalaciones, dotación de personal y desarrollo de capacidad operativa. Posteriormente, supuso una ampliación de la capacidad de los laboratorios públicos existente, la incorporación de los laboratorios de hospitales y la articulación con Universidades, el CONICET La Plata y la secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Provincia.

Al comenzar la pandemia, la Provincia de Buenos Aires contaba con solo 6 laboratorios de diagnóstico molecular de virus respiratorios (entre hospitales provinciales, municipales y nacionales) que podían realizar 200 determinaciones de COVID19 por día. En julio de 2020, logró ampliar su red para el diag-

34 Séptimo Informe para la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Diciembre de 2019 a mayo de 2021 (pp. 35–36).

nóstico del Coronavirus con la incorporación de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR). Para octubre de 2020 esta Red pública contaba con 62 laboratorios en funcionamiento, lo que permitió realizar más de un millón de testeos, y alcanzar 15 000 diagnósticos diarios.³⁵

La Red quedó conformada por Laboratorios instalados en Hospitales Nacionales, Provinciales, Municipales, Universidades y otros organismos como INTA y SENASA, todos coordinados por el Ministerio de Salud provincial. Cabe resaltar que el circuito de derivación por los establecimientos públicos y privados de la Provincia para el diagnóstico de SARS-COV-2 por PCR se actualizaba de manera permanente de acuerdo a la cantidad de laboratorios que se incorporaran para aumentar la capacidad de diagnóstico actual.

Cuando se constató la existencia de transmisión comunitaria, 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, y promover el auto reporte de síntomas* constituyó también para la provincia un eje de intervención central en el manejo de la pandemia en el que participaron activamente las provincias y, en línea con ellas, los municipios. La provincia de Buenos Aires desarrolló iniciativas propias y otras complementarias y/o convergentes con las nacionales. «La línea 148» de atención telefónica fue un canal de comunicación del Gobierno de la Provincia con la ciudadanía que dependió de la Subsecretaría de Gobierno Digital de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Provincia de Buenos Aires. En el contexto de la pandemia, fue el principal contacto para brindar información y orientación ante consultas relacionadas al nuevo coronavirus COVID19, ampliando los horarios de atención a todos los días de la semana las 24 horas. Para alcanzar ese objetivo se reforzó su capacidad operativa de 45 a 310 operadores.³⁶ Estaba destinada a responder consultas sobre COVID19 y dar orientación específica a quienes manifestaran tener síntomas compatibles con la enfermedad; siguiendo un protocolo elaborado por la cartera sanitaria provincial, el equipo de operadores de la línea realizaba una serie de preguntas para clasificar los casos (triage), para posteriormente orientar y derivar hacia la jurisdicción correspondiente. En línea con esta estrategia, los municipios del RMBA habilitaron líneas para la atención de consultas vinculadas al coronavirus COVID19 (cuidados, presencia

35 La puesta en marcha de dos nuevos laboratorios le permitió sumar 800 determinaciones diarias y lograr la obtención del diagnóstico en menor tiempo.

36 Séptimo Informe para la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Diciembre de 2019 a mayo de 2021 (p. 10).

de síntomas, pacientes, etc.); algunos promovieron el uso de la línea del SAME municipal (107) (San Isidro y Tres de Febrero) y otros crearon líneas municipales específicas como Florencio Varela y Avellaneda.

Desde la Provincia de Buenos Aires se sumaron otras aplicaciones tecnológicas orientadas a facilitar la gestión de la pandemia, como el «autotest online» y «chatbot».³⁷ Es posible inferir que estas innovaciones y la Línea 148 fueron convergentes en sus esfuerzos.

Con 1340 «barrios populares» y el virus en amplia expansión, la RMBA fue el laboratorio inicial de las iniciativas que se desplegaron en el territorio en esos meses. Frente a la aparición de brotes en barrios segregados a partir del mes de mayo,³⁸ el gobierno provincial elaboró tempranamente una propuesta de intervención denominada «Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los barrios» (ATRB).³⁹ Sus lineamientos recogían las orientaciones de la Resolución conjunta entre el Ministerio de Salud y de Desarrollo Social (02/2020), y eran convergentes (al menos en sus enunciados) con el Programa Nacional El Barrio Cuida al Barrio, en lo relativo al involucramiento de las organizaciones sociales y políticas en la respuesta sanitaria, la identificación de población en riesgo y la articulación con dispositivos de búsqueda activa de casos en el territorio.

Como sucedió en el nivel nacional, a medida que crecían los contagios las iniciativas se movieron de la idea de organizar un «sistema de apoyo o soporte» en los hogares a las personas y familias y a proteger a las personas en situación de riesgo, hacia el instrumento del «operativo de búsqueda activa en territorio». En la política provincial, el planteo original de abordaje territorial quedó reducido a las «Jornadas de búsqueda activa de casos sospechosos de COVID19» (Chiara, 2020).

37 El autotest, frente a la presencia de síntomas compatibles con coronavirus, solicitaba a la persona usuaria que se contactara con su obra social si poseía o, de lo contrario, que esperará el llamado del Ministerio de Salud de la Provincia. El chatbot es una aplicación que simula mantener una conversación con una persona a través de respuestas automáticas (previamente cargadas por quien administra el sitio web). En caso de presentar síntomas, le pedía a la persona que, si se encontraba en el territorio bonaerense, se comunicara al 148.

38 Villa Azul e Itatí en Avellaneda y Quilmes respectivamente fue la primera intervención en una escala importante (3.200 personas en más de 800 hogares) en un territorio de altos niveles de vulnerabilidad socio habitacional. La experiencia que desarrollaron la nación, la provincia y el municipio está descripta y analizada por sus protagonistas en Esposito, Bustos, Cardonetti, *et al.* (2021).

39 Dirección Provincial de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, «Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los barrios». Mayo 2020.

En estas jornadas se realizaba una búsqueda activa (casa por casa) de casos sospechosos para detectar tempranamente personas con síntomas compatibles, buscando evitar y/o controlar brotes en barrios vulnerables. El objetivo era atacar los potenciales focos de contagios de manera directa y anticiparse a una multiplicación descontrolada. Según los documentos oficiales y declaraciones públicas a la prensa, la decisión de los barrios en los cuales se intervenía surgía de la información cruzada de los datos provenientes del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y del Registro público provincial de Villas y Asentamientos con la distribución de los casos de coronavirus en la Provincia de Buenos Aires (frecuencia en la aparición de casos o historial de propagación). Aunque con diferente intensidad, fue una estrategia que se activó en casi todos los municipios de la RMBA.⁴⁰

Las «Jornadas de búsqueda activa de casos sospechosos de COVID19» iniciaron a principios del mes de mayo de 2020; fueron coordinadas por la Dirección Provincial de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la provincia y participaron, además de los equipos provinciales, el Ministerio Nacional y los municipios; contaron para su organización con el protagonismo de las Regiones Sanitarias, instancia desconcentrada de la gestión en la provincia. En algunos casos, duraban varios días (como sucedió en Villa Azul y Villa Itatí en Quilmes y Avellaneda), mientras que en otros se trataba de un día por barrio (Informes de la Dirección Provincial de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires). Dada la diversidad de los municipios de la RMBA, la amplitud de los problemas abordados en los operativos variaba de uno a otro, y también los actores involucrados. A las tareas de búsqueda activa «casa por casa» se fue sumando el abordaje en terreno de otros problemas como asistencia alimentaria, violencia de géneros, completamiento del calendario de vacunación, entrega de barbijos, insumos de limpieza y folletería y detección de problemas de salud desatendidos. La figura del «operativo», como se planteará más adelante, encontraba limitaciones para sostener acciones en el tiempo frente a problemas complejos. Aunque siguiendo un modelo similar

40 Entre los meses de mayo y octubre del año 2020 se realizaron «Jornadas de búsqueda activa de casos sospechosos de COVID19» en los municipios Pilar, San Isidro, San Martín, José C. Paz, San Miguel, Campana, Zárate, Escobar, San Fernando, Exaltación de la Cruz, Tigre, Florencio Varela, Quilmes, Ezeiza, Berazategui, Almirante Brown, Lanús, Lomas de Zamora y Avellaneda Luján, Ituzaingó, 3 de Febrero, Hurlingham, Merlo, Morón, General Rodríguez, Marcos Paz y Moreno, Ensenada, Presidente Perón, Brandsen, Berisso, Cañuelas, San Vicente y La Plata y La Matanza. Fuente: Elaboración propia en base al Boletín 3 (septiembre – octubre 2020) de la Dirección de Organización Comunitaria en salud, Dirección Provincial de Salud Comunitaria, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

al adoptado por el dispositivo nacional, el gobierno provincial mantuvo una nomenclatura diferenciada para estos operativos («Jornadas de búsqueda activa de casos sospechosos de COVID19») que, luego en el nivel local, los municipios llamaban (siguiendo al Ministerio nacional) «DETECTAR» (Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio Argentino). Si bien a comienzos de la pandemia en algunos municipios de la RMBA el primer nivel de atención jugó cierto rol en el abordaje territorial, la llegada de los operativos nacional y provincial fue desplazando ese papel. Algunos centros de salud llegaron a desconocer que se estaban realizando operativos próximos a su área programática. Fue recurrente la llegada al barrio de los equipos (articulados entre provincia y municipios) sin convocar a los equipos del Centro de Salud, que desde hacía varios años venían trabajando con esa población y conociendo sus problemas (Jimenez, Ariovich, Crojethovic, y Baliña, 2021). En algunos municipios de la RMBA, también existieron centros de salud que buscaron detectar y rastrear los casos sospechosos; realizando lo que se denominó triage (preguntas sobre la sintomatología) en el ingreso de toda persona al establecimiento, aunque la persona no expresara sentir síntomas. Según consideración del personal médico, se procedía a derivar a la persona vía el SAME a los centros o unidades donde se realizaban los hisopados, o bien se derivaban vía telefónica al 2do nivel de referencia (hospital). Hubo algunos centros del primer nivel que fueron estratégicamente seleccionados para realizar los hisopados en determinados días de la semana (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2020). Los «operativos en territorio para detección temprana de casos», la «focalización en barrios populares» y el «establecimientos de cordones sanitarios con medidas de restricción a la movilidad de personas y transportes» (Exposito, Bustos, Cardonetti *et al.*, 2021) fueron los principales instrumentos movilizadas en los dispositivos de búsqueda activa en el territorio.

Según el informe presentado en el mes de mayo de 2021 a la Comisión Bicameral,⁴¹ a esa fecha se habían implementado más de 3400 operativos de abordaje territorial en 95 municipios para detectar casos sospechosos en barrios populares, hasta alcanzar más de un millón y medio de personas.⁴²

El seguimiento de casos sospechosos, confirmados y contactos estrechos se materializó en la política provincial a través del «Programa de fortalecimiento de la prevención y seguimiento frente al COVID19» (Decreto 772/2020

41 Séptimo Informe para la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Diciembre de 2019 a mayo de 2021 (pp. 10–11).

42 Al 20 de octubre de 2020, a nivel provincial y mediante estas jornadas, se llegó a 1 123 189 personas, se recorrieron 66 municipios y 666 barrios, y se visitaron 317 993 casas.

y Resolución 2312/2020 de Jefatura de Gabinete de Ministros) que creó un dispositivo muy novedoso denominado «Centros de Telemedicina COVID19 (CeTeC)». Fue una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Salud y la Jefatura de Gabinete de Ministros y contó con la participación de universidades que, a través de convenios específicos, formaron parte activa de la gestión de los centros. Se trató de una política orientada a apoyar desde la provincia a las iniciativas que llevaron adelante los municipios. El objetivo fue «la detección precoz, eficiente y ágil de casos positivos de COVID19, así como el seguimiento y acompañamiento de sus contactos estrechos, en articulación con las secretarías de salud de los municipios involucrados». El «seguimiento telefónico de casos confirmados» y el «rastreo y seguimiento de contactos estrechos» fueron los principales instrumentos que hicieron operativo este dispositivo. Se organizaron en distintos niveles: CeTec Central (en la sede de la cartera sanitaria bonaerense) que comenzó a funcionar en el mes de abril de 2020; CeTec localizados en las Regiones Sanitarias V, VI, VII, XI y XII (que concentran más del 75 % de los casos recibidos por el CeTec Central) que iniciaron su trabajo en el mes de junio de 2020; 19 CeTec-U (articulan con Universidades Nacionales con asiento en la Provincia), comenzaron a funcionar a partir de julio y Cetec Municipales, a cargo de las secretarías de salud de los municipios.

El objetivo del CeTeC Central y los CeTec de las Regiones Sanitarias era detectar y referenciar precozmente a los sistemas de salud los casos sospechosos de coronavirus, en otras palabras, realizaban el seguimiento de los casos presospechosos. Los profesionales médicos contactaban a las personas que se habían comunicado con el 148 o bien realizado el autotest con la aplicación del Ministerio e indagaban sobre su estado de salud. En caso de presentar síntomas, se daba aviso mediante una plataforma digital a la Región Sanitaria o al municipio donde residiera el o la paciente. Desde sus inicios hasta comienzos de noviembre de 2020, estos dispositivos resolvieron 217 476 consultas de personas con síntomas de COVID19. De acuerdo con una nota de prensa de la cartera sanitaria provincial, estos centros —en conjunto— realizaron un promedio de 1400 llamadas por día, con un pico máximo de 2500 en agosto. Los CeTeC-U, por su parte, se ocupaban del seguimiento diario de quienes se mantenían en aislamiento durante los 14 días posteriores al último contacto con un caso confirmado o sospechoso; así, su registro de llamadas no coincidía con el de los CeTeC, que respondían al nivel central.⁴³

43 Universidades Nacionales en las que funcionaron Centros de Telemedicina COVID19 (CeTeC-U) entre los meses de junio y diciembre del año 2020: Universidad Nacional Guillermo Brown; Universidad Nacional de Avellaneda; Universidad de Buenos Aires-Facultad de

Parte del funcionamiento de estos dispositivos se llevó a cabo contando con la «participación de voluntarios/as de las universidades nacionales» como instrumento de gestión.⁴⁴ Los CeTeC-U fueron espacios particularmente sostenidos a través de esta figura, desarrollando distinto tipo de tareas: seguimiento telefónico de contactos estrechos de personas con COVID19, vigilancia activa en establecimientos de personas mayores, acompañamiento telefónico en Salud Mental en el marco del CeTeC-U. Se destaca el alto grado de institucionalización que impuso la participación de las universidades nacionales en la medida en que las responsabilidades de los distintos actores se institucionalizaron a través de «convenios de cooperación».⁴⁵ En septiembre de 2020 se aprobó el «Programa de fortalecimiento de la prevención y seguimiento frente al COVID19» (decreto 772/2020 y resolución 2312/2020 de JGM). Con este programa se modifica el programa de voluntariado para transformarlo en un programa de becas, manteniendo las responsabilidades previas, pero precisando algunos aspectos relativos a la infraestructura y condiciones de remuneración y seguridad de los/as voluntarios/as. Para entonces, se encontraban operativos 16 CeTeC-U en el RAMBA.

El eje de intervención vinculado con la búsqueda activa y seguimiento de personas con síntomas o de contactos estrechos, se completa con la Ley de emergencia sanitaria en geriátricos y programa geriátricos de la provincia de Buenos Aires. Preocupados por el doble riesgo sanitario que presentaban los establecimientos geriátricos, donde residían adultos mayores en un espacio reducido, la provincia de Buenos Aires promovió una serie de iniciativas que

Ciencias Exactas; Universidad Nacional Arturo Jauretche; Universidad Nacional de Hurlingham; Universidad Nacional de José C. Paz; Universidad Nacional de La Matanza; Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Periodismo; Universidad de Lomas de Zamora; Universidad Nacional de General Sarmiento; Universidad Nacional de Hurlingham-Sede Marcos Paz; Universidad Nacional del Oeste; Universidad Nacional de Moreno; Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Nacional de Tres de Febrero; Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Sociales; Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Medicina; Universidad Nacional de Lanús; Universidad Nacional de Luján. Fuente: Elaboración propia en base a Gacetilla del Ministerio de Salud de la Provincia <https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/media/files/2020/10/CETEC-U-activos-y-proximos-octubre-2020.pdf> y sitios web de las universidades.

44 Mediante la Resolución 985/2020 del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires del día 3 de julio de 2020 aprueba un modelo de convenio de voluntariado COVID19, con el objeto de que las universidades que deseen adherir sus programas de voluntariado a las políticas desarrolladas por el Ministerio que no requieran de personal médico puedan hacerlo.

45 Ver «Convenio Modelo de Voluntariado COVID19» y sus Anexos I, II, III y IV que como Anexo Único (IF-2020-15447849-GDEBA-SSTAYLMSALGP).

promovieron la fiscalización, la regularización y la protocolización de los establecimientos. En estos casos, se apelaba a la «pesquisa activa de síntomas compatibles de COVID19 en forma periódica», otro instrumento utilizado en relación con este eje en este tipo de instituciones de larga estadía.

En aquellos contextos de alta vulnerabilidad social, se sumó otro eje para organizar la intervención: la organización de un «sistema de apoyo o soporte» para las personas y familias, y proteger a quienes se encuentran en situación de riesgo —mayores de 60 años, enfermedades crónicas, embarazadas e inmunodeprimidos—. En un principio, la propuesta de Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los Barrios (ATRB) perseguía ese objetivo desde el nivel provincial, no obstante, con el avance de la pandemia quedó reducido a la figura de los «operativos en territorio para búsqueda activa de casos». Más allá de los esfuerzos por garantizar la participación de distintos organismos de gobierno y alcanzar alguna integralidad en la intervención, los operativos encontraron fuertes limitaciones para hacer frente a problemáticas que recorren distintas dimensiones de la vida de las familias y requieren —en consecuencia— de intervenciones múltiples y duraderas. Cobertura amplia, reconocer los activos existentes en el territorio y ser sostenidas en el tiempo, son atributos que destaca la literatura (Chiara, 2020) pero que no lograron, más allá de las iniciativas sostenidas por los municipios y/o las organizaciones sociales, ser garantizadas por los operativos.

La duración de la pandemia y las consecuencias que tuvo en la vida de las familias en los barrios populares puso también en evidencia la jerarquía que tienen las organizaciones sociales y sus referentes desde los comedores, merenderos y centros comunitarios, como agentes clave en la organización de un sistema de apoyo o soporte a las personas y familias y también a la protección de población en situación de riesgo.

Con resultados muy heterogéneos, fue importante la apuesta del gobierno provincial a la creación de centros de aislamiento extrahospitalarios. En conjunto con los municipios, creó 228 Centros de Aislamiento Extrahospitalarios en las 12 regiones sanitarias, sumando un total de 16 560 camas. En el mes de agosto de 2021, funcionaban 76 Centros de Aislamiento Extrahospitalarios en el RAMBA.⁴⁶ Estos espacios seguros de aislamiento no hospitalarios fueron instituidos en el mes de julio por el decreto provincial 615/2020 en el marco del «Programa Acompañar de Albergues para la Atención y Recuperación de Pacientes COVID19 Leves» que se proponía «fomentar la prevención de la propagación del virus SARS-CoV-2, mediante el aislamiento responsable

46 Dirección de Información en Salud, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

de los enfermos leves confirmados de COVID19, o casos sospechosos hasta su resultado negativo, en centros de atención provincial o municipal, a través de la asistencia sanitaria, social y económica directa a las personas aisladas» (decreto provincial 615/2020, Artículo 1). La misma norma creó el «Fondo Especial de Subsidio por Desarraigo y Solidaridad de Pacientes COVID19 Leves» como incentivo y reparación a quienes tuvieran que cumplir el aislamiento fuera de su domicilio. Denominada en la difusión pública «Programa «Acompañar» consistía en un aporte de quinientos pesos diarios por persona durante los diez días de aislamiento. Esta asistencia se complementaba, además, con la asistencia financiera de 2000 pesos por cama utilizada, que la Provincia otorgaba a los municipios para la atención de dichos pacientes en los establecimientos municipales.

A través de su inclusión temporaria en la nómina de Establecimientos de Salud de la provincia de Buenos Aires, se integraron al Sistema Provincial de Monitoreo y Gestión de Camas; esto último fue importante para gestionar la derivación de pacientes en los casos que fuera necesario.

Mantener las «prestaciones esenciales» en salud y mejorar la capacidad de detección de casos en los establecimientos estatales del primer nivel de atención fue otro de los ejes relevantes de intervención, abordados de manera dispar desde la política provincial. El primer nivel de atención (PNA) son los centros de atención primaria de la salud (CAPS), centros de salud o «salitas». En la Provincia de Buenos Aires, casi la totalidad de los establecimientos del PNA se encuentran bajo dependencia administrativa de los municipios que, en la RMBA, son aproximadamente 1200 establecimientos.

En el marco de las orientaciones generales producidas por el Ministerio nacional, cada jurisdicción elaboró recomendaciones específicas que buscaron definir su lugar en la pandemia. En la provincia de Buenos Aires, se elaboraron tempranamente protocolos que fueron actualizados a lo largo del tiempo y que pusieron el foco en: la (re) organización del proceso de atención, la definición de un flujograma de atención («triage», atención clínica de casos y seguimiento de casos sospechosos) y la definición de un conjunto de recomendaciones para la organización del trabajo en los CAPS (tanto en relación con la desconcentración de personas como a las medidas de cuidado de los equipos de salud). La propuesta provincial se vio fortalecida a la vez, con uno de los tres componentes del Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud (PROFIR) de la Provincia de Buenos Aires, que tiene por objeto la expansión y mejora del PNA en la RMBA. El programa siguió vigente durante la pandemia y contribuyó a vigorizar la oferta del primer nivel de atención en el

territorio a través de cursos de capacitación para la atención de personas con enfermedades crónicas no transmisibles en contexto de COVID19.

Finalmente, coordinar la gestión de la emergencia fue un trabajo transversal a todos los ejes de intervención pero cobró particular relevancia en las medidas orientadas a la prevención de los contagios masivos. En línea con las orientaciones nacionales (Resolución Conjunta MSN y MDSN 02/2020), los Comités Operativos de Emergencia (COE) se habilitaron en la Provincia de Buenos Aires en distintos niveles (ver Tabla 2). En esos espacios se buscó monitorear el desarrollo de la pandemia, acordar estrategias de control de los contagios y gestionar necesidades derivadas de la situación de aislamiento social. Con funciones diferentes y una agenda acorde a su alcance, se desplegaron a nivel provincial, en los hospitales (básicamente en los provinciales), en casi todos los municipios de la RMBA y en los barrios en los que la provincia junto con el municipio intervenía de manera focalizada desplegando estrategias de control de brote. El COE provincial fue básicamente intersectorial, al interior del gobierno provincial. Integró el trabajo del Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Ministerio de Seguridad; participaron también representantes de las carteras de Infraestructura y Educación, como actores gremiales. En los hospitales se organizaron COE (también llamados comités de crisis) para coordinar las acciones orientadas a enfrentar de la mejor manera la pandemia, liderar la respuesta frente a situaciones críticas y entablar comunicaciones con referentes del nivel provincial y/o municipal. Funcionaron mayormente en los hospitales provinciales, aunque también se han relevado comités en establecimientos de otras dependencias (como en el Hospital Nacional Posadas y en el Hospital Alende, perteneciente al municipio de Lomas de Zamora). En los COE de este nivel se destaca la participación de directores/as, jefes y subjefes de servicios, trabajadores/as de la salud y representantes gremiales (con variaciones de acuerdo al establecimiento). Los COE municipales procuraron brindar respuestas a la pandemia a nivel local y darles proximidad a las intervenciones; sus principales líneas de acción también fueron salud, desarrollo y seguridad. Se ocuparon de muy distintas cuestiones: seguimiento de casos, sala de situación, insumos y elementos de protección personal, protocolos de atención, condiciones laborales para los trabajadores y trabajadoras de la salud, capacitación, testeos, desinfección de espacios públicos, tareas de prevención, seguridad, entregas de bolsones de alimentos, entre otras. De acuerdo a diversas notas periodísticas y gacetillas de prensa, funcionaron en todos los municipios de la RMBA y entre sus participantes se destacan: intendentes/as, secretarios/as de Salud, funcionarios/as municipales y de la Provincia de Buenos Aires, gremios. Los comités barriales

fueron creados para generar un sistema de información más directo, que permitiera lograr una alerta y detección temprana de casos de COVID19, así como para brindar respuestas rápidas en aquellos casos en los que se produjeron brotes que se desplegaron intervenciones sostenidas en el tiempo.

Tabla 2. Espacios de coordinación según nivel: participantes y agenda. 2020

	COE provincial	COE en los municipios	COE en los hospitales	COE en los barrios
Participantes	Representantes de las carteras provinciales de Salud, Desarrollo de la Comunidad, Seguridad, Infraestructura y Educación; gremios.	Intendentes/as, secretarios/as de Salud, funcionarios/as municipales y de la Provincia de Buenos Aires, sindicatos.	Directores/as, jefes y subjefes de servicios, trabajadores/as de la salud y representantes gremiales.	Sobresale la participación de organizaciones sociales y referentes/as de los barrios (además de trabajadores/as del municipio y la Provincia).
Agenda	Seguimiento de casos; emisión de recomendaciones respecto del ASPO; insumos y EPP; fomento de la conformación de COE en municipios, barrios y hospitales; licencias de trabajadores/as; promoción del abordaje de diversas problemáticas de salud no relacionadas con Covid19; impulso de capacitaciones con ejes centralizados; reclamos gremiales.	Seguimiento de casos, sala de situación, insumos y EPP; protocolos de atención, condiciones laborales para los trabajadores y trabajadoras de la salud, capacitación, testeos, desinfección de espacios públicos, tareas de prevención, seguridad, entregas de bolsones de alimentos.	Testeos, aislamientos y contagios del personal; insumos y equipos; nombramientos, incorporaciones, salarios y licencias; salud mental; protocolos de atención; triage, ingreso y circulación de pacientes; canales de información y sala de situación; vacunación; guardias; capacitación, creación de nuevas unidades.	Logística del aislamiento, diversas intervenciones adecuadas a las diferentes realidades bonaerenses y el seguimiento de los casos detectados.

Fuente: Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.

Entre los COE barriales se destacó el de Villa Itatí (Quilmes), que fue uno de los pioneros en la Provincia y el primero en incluir las voces de las organizaciones sociales. Este se organizó frente a un brote de COVID19 en el barrio vecino de Villa Azul (Avellaneda). En este COE participaron funcionarios/as, trabajadores/as, referentes/as barriales, vecinas y vecinos, y se reunió de forma semanal para evaluar los acontecimientos del barrio y determinar pasos a seguir frente al brote (Cariaga y Ferreira, 2020).

Tabla 3. Dispositivos de políticas puestos en marcha por la provincia de Buenos Aires para la prevención de contagios masivos e instrumentos movilizados, según ejes de intervención

Ejes/núcleos de intervención	Dispositivos	Instrumentos
1. Demorar el ingreso y transmisión del virus.	Medidas provinciales para la administración del aislamiento social: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Sistema de Fases según indicadores epidemiológicos.	Medidas de control y aislamiento para personas que se movilizan entre jurisdicciones (excluye medidas orientadas al turismo). Restricciones (parciales o totales) en el desarrollo de actividades (educativas, recreativas, deportivas, servicios, comerciales, gastronomía). Uso de la fuerza pública.
2. Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad.	Acciones de comunicación en cuidados y prevención a nivel provincial.	Acciones de comunicación para informar sobre COVID19 (formas de transmisión, síntomas y variantes, hábitos y rutinas preventivas). Acciones de comunicación que buscan instaurar principios y valores éticos frente a los cuidados preventivos (corresponsabilidad, solidaridad, respeto a las libertades individuales, empatía, cuidado colectivo, idea de salida colectiva). Difusión sobre el alcance de las restricciones según ASPO o DISPO. Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camas de terapia
3. Disminuir la exposición de las personas al virus.	Medidas provinciales para la administración del aislamiento social: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Sistema de Fases según indicadores epidemiológicos.	Normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de medidas de prevención primaria p/disminuir la exposición al virus. Restricciones (parciales o totales) en el desarrollo de actividades (recreativas, deportivas, servicios, comerciales, gastronomía). Protocolos para la apertura por etapas de actividades (educativas, culturales, sociales, recreativas, deportivas, religiosas y turísticas) con distanciamiento, según indicadores epidemiológicos. Restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana. Suspensión de clases presenciales (hasta 2021).
4. Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios.	Ampliación de la red de laboratorios (de 6 a 62 entre marzo y octubre).	Inversión en infraestructura. Incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios. Suministro regular de reactivos y otros insumos para los laboratorios.

Continúa en página siguiente

<p>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.</p>	<p>Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de «casos sospechosos»: línea 148 de atención telefónica, «autotest online» y «chatbot».</p> <p>Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los Barrios (ATRB) y las Jornadas de Búsqueda Activa de Casos Sospechosos de COVID19.</p> <p>Centros de Telemedicina COVID19 (CETEC).</p> <p>Programa Geriátricos de la provincia de Bs As.</p>	<p>Línea telefónica gratuita para el reporte de casos (call center).</p> <p>Operativos en territorio para detección temprana de casos.</p> <p>Focalización en barrios populares.</p> <p>Establecimiento de cordones sanitarios con medidas de restricción a la movilidad de personas y transportes.</p> <p>Seguimiento telefónico de casos confirmados.</p> <p>Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs.</p> <p>Rastreo y seguimiento de contactos estrechos (telefónico o WhatsApp).</p> <p>Convenios de cooperación interinstitucional.</p> <p>Pesquisa activa de síntomas compatibles de COVID19 en forma periódica.</p>
<p>6. Organizar un «sistema de apoyo o soporte» para las personas y las familias.</p>	<p>Abordaje Territorial para la Respuesta al Coronavirus en los Barrios (ATRB) y las Jornadas de Búsqueda Activa de Casos Sospechosos de COVID19.</p> <p>Creación de centros de aislamiento extra hospitalarios provinciales.</p>	<p>Convenios de cooperación interinstitucional.</p> <p>Incentivo monetario a personas que realicen aislamiento fuera del domicilio.</p> <p>Convocatoria a voluntarios de universidades y ONGs.</p>
<p>7. Mantener las «prestaciones esenciales» en salud.</p>	<p>Protocolo para la Atención Primaria de la Salud ante la actual pandemia de SARS-CoV-2 (COVID19) (reorganización de los servicios para su funcionamiento, protocolo para la identificación, manejo y traslado de casos sospechosos y protocolo para el uso de EPP).</p> <p>Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID19.</p>	<p>Banco de recursos de comunicación.</p> <p>Protocolos para el manejo y la atención de casos COVID19.</p> <p>Protocolos para la reorganización de los espacios y las dinámicas de atención.</p> <p>Capacitación específica a equipo de salud para detección y rastreo (incluye capacitación en uso de EPP).</p> <p>Entrega de equipos de protección personal e insumos p/ toma de muestras.</p> <p>Capacitación en diagnóstico y manejo de casos a equipos de salud (incluye capacitación en uso de EPP).</p>
<p>8. Coordinar la gestión de la emergencia.</p>	<p>Comité Operativos de Emergencia (COE).</p> <p>Comité de Expertos y Expertas del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.</p>	<p>Mesas de coordinación para la gestión intergubernamental.</p> <p>Convenios de cooperación interinstitucional.</p> <p>Difusión sistemática y regular de información epidemiológica y camas de terapia (en medios, redes sociales y portales).</p>

Fuente: Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.

Las políticas de vivienda y hábitat

En la región Metropolitana de Buenos Aires, los Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires alinearon sus agendas pandémicas con aquella propuesta por el Gobierno Nacional, aun cuando la jerarquización de cuestiones y la intensidad de implementación de dichas agendas fue dispar.⁴⁷

Las políticas de la CABA

Al igual que ocurre a nivel nacional, en la Ciudad de Buenos Aires la institucionalidad que organiza e impulsa las acciones sectoriales también sufrió importantes cambios. En este marco, el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) atraviesa un proceso de reorganización funcional e institucional que en términos operativos pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat: «que atento a la situación epidemiológica actual relacionada con la pandemia mundial por Coronavirus (COVID19) y en virtud de la experiencia de las acciones llevadas a cabo en conjunto, se generó un punto de inflexión en las funciones tanto del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat como del Instituto de Vivienda de la Ciudad, surgiendo la necesidad de reestructurar los niveles de competencia y funciones de ambas estructuras organizativas» (Acta de Directorio 5972/IVC/20). Asimismo, en el marco de este mismo proceso, la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), también, se traslada a la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Mientras que La Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) pasa a depender directamente del IVC y se transforma en Dirección General Gestión de Intervención Social (DGIS), manteniendo como objetivos: «intervenir en las situaciones de emergencia habitacional y asistencia comunitaria en núcleos habitacionales transitorios y barrios vulnerables, atendiendo a la prestación de servicios esenciales. 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.»⁴⁸ Finalmente, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) se desarticula y sus funciones y equipos técnicos se incorporan al IVC. En el escenario pandémico la Secretaría de Hábitat e Inclusión comienza a trabajar

47 Una descripción detallada de las políticas del nivel central en este sector puede leerse en los capítulos 2 y 7 del Tomo I de este libro.

48 Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no. 5395, 15 de junio de 2018.

«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.»⁴⁹

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. Por un lado, el gobierno intensificó las acciones en los asentamientos de origen informal (núcleo 2), acelerándose «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 especialmente 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 31, 31bis y 20.

En el caso del Barrio 31 y 31bis, la Ciudad suscribió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un contrato de préstamo para fortalecer y dar continuidad al programa integral de desarrollo sostenible y mejora de hábitat de asentamientos informales, con priorización en el programa de urbanización del polígono correspondiente a las villas 31 y 31 bis. En ese contexto, se completó el proceso de realojo de las familias ubicadas en el Bajo Autopista y se desarrollaron acciones puntuales de mejoramiento de viviendas en el marco del programa Manos a la Obra.⁵⁰ El proceso de relocalización en el Barrio 31, si bien se resolvió según las expectativas del ejecutivo local, tensionó fuertemente la relación entre familias destinatarias y las autoridades que no lograron consensuar ampliamente las intervenciones.⁵¹ Procesos más negociados de realojo, como señalan Benítez y Cravino (2021:4), «se dieron en la Villa 21–24 en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), y en los barrios Rodrigo Bueno, Villa 20–Lugano y Playón de Chacarita». También, en el Barrio 31, se impulsaron algunos procesos de mejoramiento de vivienda y de mejoramiento inte-

49 Gestión Social del Hábitat, Buenos Aires Ciudad (consulta 10 de mayo de 2022). <https://www.buenosaires.gob.ar/habitat/urbanizacion>.

50 Si bien estas acciones se alinearon con las iniciativas impulsadas desde el Ejecutivo Nacional, debido en parte a los conflictos políticos que median la relación entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional (ambos en manos de partidos políticos que son oposición), no se beneficiaron de los fondos que administra la SISU Nación ni del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) que tiene como objetivo principal el financiamiento de proyectos de integración socio urbana para los barrios populares.

51 Véase Di Virgilio y Najman, 2022. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/07/INF-MYE-Evaluacion-Cualitativa-Plan-Reasentamiento-sector-Bajo-Autopista-Barrio-Mugica-CAB-Julio-2022.pdf> 2021.

gral de las áreas más antiguas y consolidadas de los barrios.⁵² En el contexto de la pandemia, en las villas con proyectos de reurbanización en curso, se priorizó el avance del proceso de mudanzas a las viviendas nuevas, dejando un panorama incierto para aquellos hogares que no fueron afectados a las mudanzas y aguardan aún la realización de obras de infraestructura para la provisión de servicios básicos, esponjamiento y regularización dominial.

Otro núcleo de intervención que se jerarquiza es el que se orienta hacia 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. En ese marco, las instituciones del sector redefinen sus funciones orientándolas a 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, el IVC pone en marcha una Mesa de Emergencia del COVID19 en donde se consensúan 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 para la entrega de viandas a niñas/os, centralización y distribución de la donación de alimentos y seguimiento a los comedores, a los cuales se les duplicó la cantidad de raciones de comida entregada semanalmente.

Asimismo, 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

52 En el Barrio 31 y 31bis dichas acciones se impulsaron bajo el paraguas de los programas Manos a la Obra y Mejoramiento Integral.

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. 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 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 a 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.

La relación de las organizaciones sociales y políticas con el Gobierno de la Ciudad en el proceso de intervención del Barrio 31 fue al menos tensa y estuvo fuertemente atravesada por la conflictividad desatada en el contexto de crisis sanitaria, agravada por el fallecimiento de una referente barrial a causa del COVID19, la del proceso de reurbanización en marcha (véase Di Virgilio y Najman, 2022) y por demandas de mayor participación en la toma de decisiones. Las tensiones se expresaron en la conformación de un Comité de Crisis con el objetivo de brindar respuesta a la situación alimentaria. Desde

allí, se impulsaron reclamos incluyendo pedidos y reuniones con funcionarios públicos. El Comité de Crisis tuvo un rol importante en el reconocimiento y asistencia a comedores que hasta el momento no recibían ningún apoyo por parte del GcBa (ACIJ, 2020). Asimismo, de manera independiente de la SISU, exigió la declaración de la «emergencia sanitaria, habitacional y alimentaria». A pesar de ello, la institucionalidad montada de manera preexistente para la implementación del proceso de reurbanización permitió intervenir con mayor capilaridad territorial y mecanismos institucionales que facilitaron la coordinación entre actores políticos e institucionales.

En el caso del Barrio 20, en términos formales, los lineamientos del dispositivo no se modificaron sustantivamente. Sin embargo, su implementación tomó otros rasgos teniendo en cuenta las características del entramado de actores con experiencias previas de colaboración en el territorio. Al igual que ocurrió en el Barrio 31 con la Secretaría de Integración Socio Urbana, el IVC órgano ejecutor de la política de reurbanización (ley 5705/2016) reorientó sus intervenciones bajo la logística sanitaria, económica y de contención social:

[Hubieron] varias áreas del gobierno que se declararon esenciales, en eso entró el Ministerio de Desarrollo Humano y el IVC que pertenece ahora al Ministerio. Hubo una reestructuración de prioridades [...] Todos los equipos asumieron roles que quizás no eran los que venían haciendo, muchos tuvieron que ir a armar bolsones, otros que tuvimos que repartir folletos y comunicar [...] y después [...] muchos [estuvimos] haciendo comunicación. (Entrevista a funcionario del IVC, 2020)

De este modo, en su calidad de organismo público declarado como esencial, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y el Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el IVC ejerció un rol protagónico en la implementación de las medidas de prevención, detección y asistencia en el contexto de la emergencia por COVID19. El programa DetectAr, financiado por el Ministerio de Salud nacional, fue ejecutado en el barrio juntamente con el IVC y las organizaciones recuperando la propuesta de trabajo que la Mesa Técnica⁵³ de la Villa 20 acercara oportunamente a los ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Ciudad y de la Nación. Entre las iniciativas

53 La Mesa Técnica se constituye en el marco de la puesta en marcha del plan de reurbanización del barrio en el año 2016. Convergen allí organizaciones sociales y políticas para discutir con el Gobierno de la Ciudad sobre las políticas públicas que se ejecutan sobre el barrio y se elaboran propuestas resultantes de la discusión.

se encontraba la instalación de postas de salud en todos los accesos y sectores de mayor circulación del barrio, la instalación de postas rotativas para comederos y merenderos que tuvieran a su cargo la tarea pulverizar y desinfectar los lugares de asistencia, el funcionamiento 24 horas de la Unidad Febril de Urgencia para la realización de testeos, etc. De este modo, la colaboración previa entre los actores en el contexto del proceso de reurbanización permitió adoptar rápidamente medidas preventivas coordinadas en cinco ámbitos: seguridad alimentaria, salud, higiene urbana, emergencias y comunicación.

Juntos, el IVC y las organizaciones vecinales distribuyeron suministros de alimentos y kits de higiene para adultos de edad avanzada y familias que se encontraban en una situación crítica, establecieron centros de realización de pruebas de la COVID19, difundieron información sobre medidas preventivas, garantizaron la continuidad de los arrendamientos de viviendas y limpiaron y desinfectaron los espacios públicos, incluidas las calles y callejones. Esas medidas, llevadas a cabo en colaboración con organizaciones comunitarias, ayudaron a estabilizar rápidamente la propagación del virus, por lo que se redujeron los casos de COVID19.⁵⁴

En el marco de estas acciones, se creó una Mesa de Emergencia del COVID19 de la que participó el IVC, referentes y organizaciones sociales y políticas. En ese ámbito se consensuaron protocolos y procesos para la atención a la emergencia, como, por ejemplo, la entrega por parte de las organizaciones barriales de bolsones de alimentos a un grupo de familias seleccionadas. El IVC consensuó con las organizaciones sociales y otros referentes las familias beneficiarias de los bolsones de alimentos y fueron las mismas organizaciones las que realizaron el reparto. En palabras de un referente del IVC:

Como con la alimentación y los kits de limpieza no se llega al 100 por ciento de las familias, se armó una lógica scoring para establecer las prioridades y a partir de esas prioridades se [entregaron] [...] se estuvieron aumentando bastante las raciones. Este scoring se armó en el marco de la Mesa, se validó con todas las organizaciones cuál era el criterio de entrega. Se armó un dispositivo distinto a la Mesa Técnica [...] [con] representación [de] la Mesa Activa por la Reurbanización, la UTE y la Unidad Vecinal [...]. [Fue] una mesa específica de COVID19

54 Una respuesta integrada reduce el impacto de la COVID19 en las vidas y en los medios de vida,» Organización Mundial de la Salud, accessed May 10, 2022, <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/integrated-response-in-villa-20-buenos-aires-reduces-impact-of-COVID-19-on-lives-and-livelihoods#:~:text=Juntos%2C%20el%20IVC%20y%20las,sobre%20medidas%20preventivas%2C%20garantizaron%20la>.

que se armó [...] cuando empezó el tema del COVID19. En esa mesa se [articuló] todo, no pueden ir más de tres representantes por organización, y no están todas las organizaciones que están en la Mesa Técnica, está más restringida la participación por una cuestión de cuidado y seguridad, también está el CESAC, el IVC y [...] Nación (Entrevista a funcionario del IVC, 2020).

En este marco, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat se gestionó el aumento de raciones de alimentos para los comedores.

Mientras que en el Barrio 31 la sofisticada institucionalidad montada de manera preexistente para la implementación del proceso de reurbanización fue el factor que permitió dar respuesta a los requerimientos de la pandemia. En el Barrio 20 la fortaleza parece haber estado en la participación de las organizaciones y la experiencia colaborativa entre los organismos públicos y los colectivos de base territorial. A pesar de ello, la participación de las organizaciones barriales en la ejecución de la política descansó en el trabajo gratuito de un conjunto de trabajadores comunitarios, especialmente compuesto por mujeres migrantes.

Con respecto a las personas en situación de calle, las acciones de asistencia orientadas a dar una respuesta efectiva a las necesidades de vivienda en el contexto pandémico son prácticamente inexistentes. Si bien el Gobierno sostiene las intervenciones históricas que tienen a esta población por destinataria, 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 (Brena, 2019). La iniciativa en este sector de política parece orientarse hacia 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. Así como, el Protocolo de actuación para el ingreso a la red de centros de inclusión para personas en situación de calle. Este tipo de instrumentos que definen reglas para la prestación y el uso de servicios sociales en el contexto pandémico cobraron protagonismo entre las iniciativas sectoriales, aun cuando su efectividad en numerosas oportunidades fue ampliamente cuestionada, en este caso, por la Justicia porteña.

El contexto pandémico en la Ciudad de Buenos Aires fue especialmente propicio para iniciar e incentivar acciones de movilización y disponibilización de suelo público (núcleo 5). Las iniciativas orientadas a traspasar tierra pública a manos de privados —a través de instrumentos como convenios urbanísticos, estrategias de rezonificación, subastas por debajo de los precios de mercado, etc.— 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.⁵⁵ 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.

Tabla 4. Instrumentos movilizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

1	Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat/vivienda
	• Resolución 161/2020: Administración Gubernamental de Ingresos Públicos proroga ABL.
2	Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia
	• Decreto 153/20: Financiamiento de programa integral de desarrollo sostenible y mejora de hábitat de asentamientos informales en el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con priorización en el programa de urbanización del polígono correspondiente a las Villas 31 y 31 bis.
3	Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda
	• Ley 6323/20 de incentivos a la construcción (y decreto 313/20) prevé modificaciones en los momentos de pago sobre los derechos de delineación y construcción y la exención de entre el 25 % y el 100 % sobre plusvalía urbana en el pago inicial según el tamaño de la obra.
4	Disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle
	• Asistencia (subsidio) a familias del Asentamiento AU7. • Protocolo de actuación frente a los desalojos en Barrios Populares (espacio de mediación). • Resolución 381/2020 y prórrogas establece bono para los titulares beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle. • Resolución 3/2020 y Resolución 4/2020: Protocolo de actuación ante sospecha de COVID-19 en personas en situación de calle + el protocolo de actuación para el ingreso a la red de centros de inclusión del GCBA. • Operativos sanitarios territoriales.
5	Disponibilizar suelo
	• Disponibilización suelo a través de venta de tierra pública. • Proyecto de reconversión del microcentro.
6	Mejoramiento y refuncionalización de espacios públicos
	• Resolución 324/2020 y Resolución 1/2020 de refuncionalización de espacios verdes y de espacios públicos.

Fuente: *Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.*

55 Véase Di Virgilio 2020; Brikman, Di Virgilio y Najman, en proceso.

Asimismo, en el contexto pandémico, el Gobierno comenzó a trabajar en un plan de renovación del microcentro. Por la situación de la pandemia, el microcentro sufre una fuerte caída de la actividad y la circulación por el cierre de oficinas y comercios. En este sentido, el Ejecutivo local promueve un proyecto para otorgar beneficios financieros e impositivos a quienes inviertan en la refacción de inmuebles destinados a vivienda. Se busca refuncionalizar esa zona otorgándole un carácter residencial. El espíritu del plan se alinea con los (cuestionados) principios de la «ciudad de 15 minutos» o «ciudad de cercanía» a fin de lograr una reducción de los tiempos de movilidad.

Finalmente, atento a su estatus jurídico y a diferencia de las otras provincias de la Argentina, la Ciudad reserva para sí el gobierno urbano, en general, y de los espacios públicos, en particular (núcleo 6)⁵⁶ (ver Tabla 2). Ya con anterioridad al inicio de la pandemia, el espacio público ocupaba un lugar privilegiado en la agenda de gobierno en CABA. El actual Código Urbanístico, sancionado en el año 2018, concibe al espacio público como un «ámbito de valor social, ambiental, cultural, económico y paisajístico, que posibilita la integración social y urbana.»⁵⁷ Así, durante la pandemia, en el ámbito de la Ciudad, 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, en prensa).

56 Este núcleo de intervenciones se observa exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires, ni el Gobierno Nacional ni el de la Provincia de Buenos Aires reservan esta función bajo su jurisdicción.

57 Ley 6361/20, Modificación del Código Urbanístico de la CABA, pág. 128.

Las políticas de la PBA

Tal y como señalamos anteriormente, la Provincia de Buenos Aires interviene sobre el territorio metropolitano mediada y/o en colaboración con la acción con los municipios comprendidos en el aglomerado.⁵⁸ En este marco, su capacidad de incidir a través de sus intervenciones sobre las cuestiones de vivienda y hábitat depende de los arreglos político–institucionales que regulan la relación provincia–municipio. Dichas limitaciones se expresan, en parte, en el impulso de acciones con menor capacidad de incidir de manera directa sobre los territorios y sus poblaciones (Tabla 5). Nuevamente, al igual que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la agenda sectorial de la Provincia de Buenos Aires sigue los lineamientos y las preocupaciones que expresa la 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.

58 En Buenos Aires, no existe una autoridad metropolitana que tenga a su cargo el gobierno del aglomerado urbano más grande del país.

Tabla 5. Instrumentos movilizados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

1 Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat/vivienda
<ul style="list-style-type: none">• Decreto 194/2021. Adhesión de la provincia al decreto nacional 311/2020.• Mesa de Energía eléctrica.• Instrumentos normativos que decretan la obligatoriedad a las empresas y cooperativas de gas, aguas y cloacas de seguir brindando los servicios a pesar de la falta de pago.
2 Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia
<ul style="list-style-type: none">• Judiciales o extrajudiciales en las que el derecho real de garantía recaiga exclusivamente sobre inmuebles destinados a vivienda única. Quedan excluidos de beneficio las ocupaciones de tierras o inmuebles ocurridas después del decreto que estableció el aislamiento obligatorio por la pandemia de coronavirus.• Programa de Asistencia Crítica y Habitacional.• Convenios provincia-municipios que tienen como objetivo financiar 200 mejoras habitacionales en los barrios de Villa Azul (Wilde), Villa Corina (Villa Domínico) e Isla Maciel, en el marco de la Ley provincial 14.449 de Acceso al Hábitat.• Programa de Integración Social y Urbana en la Provincia de Buenos Aires.• Suscripción de convenio marco «Argentina unida por la integración de los barrios populares».
4 Disminuir los riegos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle
<ul style="list-style-type: none">• Protocolo para los paradores de personas en situación de calle. En el marco del aislamiento social y obligatorio los paradores sumaron a su rol tradicional el de generar un espado de contención mayor, evitando también que las personas en situación de calle queden expuestas a posibles contagios por coronavirus.• Adhesión al Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal en la Provincia de Buenos Aires.• Operativos sanitarios territoriales en colaboración con los gobiernos locales.
5 Disponibilizar suelo
<ul style="list-style-type: none">• Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Habitat 2020-2023.

Fuente: *Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.*

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. Se crea así, 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 hace operativo a través del subsidio para la asistencia crítica y habitacional. Asimismo, se suspenden, 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 ocupa-

ción 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 suscribe 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), en la Provincia de Buenos Aires se destacaron también los operativos de base territorial. Entre ellos sobresale el operativo sanitario en Villa Azul (municipios de Avellaneda y Quilmes).⁵⁹ Villa Azul es un barrio de origen popular que se localiza entre los municipios de Avellaneda y Quilmes, en el límite entre ambas jurisdicciones. En el marco del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA), entre los años 2008 y 2009, se realizó en el barrio un censo llevado adelante por los Municipios de Avellaneda y Quilmes con el objeto de iniciar un proceso de urbanización en ambos lados del barrio. El proceso tuvo diferentes dinámicas y evolucionó con distintas temporalidades a ambos lados del límite entre los municipios. En el caso de Avellaneda, desde 2009 se empezaron a construir viviendas y de forma progresiva a mudar vecinos, abrir calles y dotar de infraestructura (Aramburu, 2020), lo que resultó en un barrio urbanizado con 400 viviendas en las que actualmente viven aproximadamente 1500 personas con agua potable, electricidad segura y asfalto (Esposito *et al.*, 2021). Como contracara, del lado de Quilmes, las obras mostraron un mínimo nivel de avance. De este modo, la pandemia COVID19 aterrizó en un barrio que tenía condiciones de habitabilidad desiguales. El 20 de mayo de 2020 se registra el primer caso de COVID19, multiplicándose por 7 dos días después (Esposito *et al.*, 2021). Tras ello se lanzó una búsqueda activa por parte de las Secretarías de Salud de Quilmes y de Avellaneda con la colaboración del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, que el 23 de mayo encuentra 35 personas con sospecha de COVID19, 51 el 24 y 94 el 25. Esta búsqueda derivó en la decisión intergubernamental de un «aislamiento comunitario» en ambos lados del barrio, el primero en el Gran Buenos Aires. El aislamiento total del barrio generó opiniones encontradas:

59 El caso de Villa Azul se reconstruyó a partir de Di Virgilio, Díaz y Ramirez, 2022.

«fue abrupto, de la nada se pasó a aislar al barrio» (Integrante de Azulado, Avellaneda, octubre 2021). La «estrategia de aislamiento comunitario» fue abordada por un Comité Operativo de Emergencias (COE), dispositivo creado *ad hoc* para implementarlo. El mismo fue integrado por autoridades sanitarias, de seguridad y de desarrollo social de Quilmes, Avellaneda y de la Provincia de Buenos Aires, y duró desde el 25 de mayo hasta el 8 de junio de 2020 (Esposito *et al.*, 2021). La modalidad de intervención diseñada en la emergencia dio cuenta de la necesidad de una articulación intergubernamental y multinivel (Bertranou *et al.*, 2021) en la que las diversas áreas de gobierno intervinientes tuvieron que articularse para atender la emergencia social y sanitaria. En base al informe oficial producido por funcionarios pertenecientes a dichas instituciones, el perímetro del barrio fue cerrado por fuerzas de seguridad dependiente de la Provincia de Buenos Aires y personal de Defensa Civil de los municipios (Esposito *et al.*, 2021). Sin embargo, en las entrevistas realizadas emergió que también estuvo el Ejército Nacional en la implementación del aislamiento, planteo que fue registrado en las imágenes y mismo en las noticias de la fecha.⁶⁰ En palabras de los entrevistados, el barrio estaba «militarizado, lleno de policía y con la policía vestida con el ambo [en relación con el uniforme]» (Integrante de Azulado, Avellaneda, octubre 2021).

Vale resaltar que tanto en la búsqueda de casos como en el procedimiento de «aislamiento» del barrio, tomó una presencia preponderante la del Ministro Provincial de Seguridad. Y ello implicó tanto participar en el procedimiento de detección de casos en Azul, juntamente con los trabajadores de la salud y las autoridades municipales, como también hacer las declaraciones sanitarias respectivas al barrio sin que se explicitara el motivo por el cual su presencia suplantaba a la de las autoridades sanitarias de equivalente rango⁶¹ o incluso a las municipales.

A pesar de las diferentes condiciones de habitabilidad, la estrategia de aislamiento comunitario fue igual para todo el barrio y diferente de la del entorno inmediato,⁶² donde también se registraron casos.

Asimismo, al igual que la Ciudad de Buenos Aires y con anterioridad a la iniciativa del Gobierno Nacional, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad

60 *La Voz* (25 de mayo de 2020). «El Ejército colabora con la intendenta Mayra Mendoza en Quilmes». <https://www.lavoz.com.ar/politica/ejercito-colabora-con-intendenta-mayra-mendoza-en-quilmes/>

61 En medio de los operativos realizados en Azul, el Ministro de Seguridad planteó que era probable que en otros focos de contagio adoptaran otra estrategia sanitaria.

62 Incluso el área de viviendas sociales que no tuvo como beneficiarios a los vecinos de Azul, quedó fuera del vallado, aun siendo un complejo adyacente.

de la Provincia, 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 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 emanados del Gobierno Nacional para la realización de obras en los municipios bonaerenses.

Finalmente, el gobierno provincial en el contexto de la pandemia por COVID19 lanza el Plan de Hábitat, Suelo y Vivienda (núcleo 5). Para ello, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, se crea la Unidad Provincial de Tierra y Vivienda que tiene como principal objetivo la coordinación de políticas tendientes a la generación de suelo urbano, al desarrollo de soluciones habitacionales, a la promoción de mejoras habitacionales y de hábitat y a la urbanización en barrios populares, en el territorio de la provincia de Buenos Aires. La Unidad se construye como un ámbito de articulación interministerial e interinstitucional para la coordinación de políticas tendientes a la generación de suelo urbano, el desarrollo de soluciones habitacionales, la promoción de mejoras habitacionales y de hábitat, y la urbanización en barrios populares. 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.

Las relaciones intergubernamentales y redes de política en la RMBA

En este apartado describimos, para cada uno de los sectores de política tratados aquí, el modo como se desarrolló la coordinación intergubernamental para la gestión de la emergencia sanitaria. En cada caso ponemos el foco en la forma como se organizó la coordinación de iniciativas entre las distintas jurisdicciones, en los dispositivos creados (o no) para coordinar las respuestas de los distintos niveles de gobierno frente a la emergencia y en los roles que tuvieron en su implementación la Provincia, la Ciudad y los municipios ante el liderazgo nacional.

Movilidad

La gestión de los servicios públicos de transporte, así como la gestión de las formas individuales motorizadas y no motorizadas de movilidad, se encuentra asignada de forma no compartida a distintos organismos de los cuatro niveles de gobierno que inciden en la RMBA: la Nación, la PBA, la CABA y los municipios bonaerenses. Esta distribución de responsabilidades permite que cada jurisdicción se desempeñe de forma relativamente autónoma respecto de las demás. No obstante la responsabilidad es mayor en el caso del nivel nacional, en tanto tiene a su cargo la mayor cantidad de servicios e infraestructuras de transporte.⁶³ Por consiguiente, un escenario posible, derivado de esta particular distribución de competencias de gestión es la no cooperación intergubernamental, dados los incentivos para una acción autónoma. No obstante, el comportamiento de las jurisdicciones a través de sus organizaciones y agentes durante la pandemia (y cierta medida, antes de ella) muestra niveles de cooperación, de armonización de normas y de sincronización de intervenciones que se diferencia marcadamente de otros sectores de política.

Entre los factores que identificamos como más relevantes para el desarrollo de procesos colaborativos entre las distintas jurisdicciones en este sector de política enfatizamos la posición dominante del Estado nacional en el transporte urbano en la RMBA, que se distingue de un rol mucho más acotado en el transporte urbano de los demás aglomerados. Esta posición dominante se deriva no solo de la mayor cantidad de servicios de transporte público a cargo de la Nación, sino también y principalmente, de su participación mayoritaria en el financiamiento del sistema, luego de la consolidación de las compensaciones tarifarias a las empresas operadoras, nacidas de la crisis de 2002.⁶⁴

⁶⁵ Esta presencia dominante en un sistema de compensaciones que supera al menos los dos tercios de los costos técnicos y recrudesció durante la pandemia, le ha otorgado al Estado nacional una capacidad de orientar y asegurar algunos comportamientos cooperativos.

63 Un detalle sobre las responsabilidades de las distintas jurisdicciones sobre las infraestructuras de transporte y las regulaciones sobre distintas formas de movilidad puede consultarse en el capítulo 3 de este libro.

64 Especialmente para el autotransporte ya que los sistemas guiados ya contaban con subsidios del Estado antes de esa fecha.

65 Si bien con la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos (2015–2019) se descentralizó a las jurisdicciones subnacionales una parte de estas compensaciones al autotransporte, su cumplimiento no ha sido efectivo totalmente, y la responsabilidad nacional sigue siendo dominante.

Otro elemento es la existencia de una comunidad de prácticas o red de profesionales en el sector, cuyos integrantes se expanden en todos los niveles más incidentes de gobierno (Nación, PBA, CABA) y que ha permitido establecer diálogos reiterados, aún en contextos frecuentes de conflicto político y más allá de las formalidades de la creación institucional.

Estos factores, así como el convencimiento de las autoridades nacionales sobre la necesidad de cooperar en un contexto crítico y extraordinario, facilitaron la puesta en marcha de Comités de Crisis para el abordaje de las decisiones en los campos del autotransporte, ferroviario y marítimo/fluvial/portuario (Resolución MT 60). Estos Comités debían abordar los desafíos que la pandemia le presentaba al sector transporte en todo el ámbito nacional. No obstante, lo cierto es que la parte más activa de estos fue mutando hacia la conformación de un solo espacio para el transporte terrestre, integrado mayormente por actores de la RMBA y para abordar las exigencias del transporte urbano en el aglomerado. Sin embargo, es importante señalar que este espacio fue uno, si bien importante, entre otros que también funcionaron en distintos niveles.

La cooperación intergubernamental se situó en distintos planos. El plano intersectorial —tanto a nivel nacional como subnacional— tuvo como protagonistas principales a las carteras de transporte, como es de esperar, y a las de salud, núcleo más visible de la estatalidad durante la pandemia. Las relaciones entre estos dos sectores alcanzaron altos niveles de tensión sobre la base de la hipótesis de que los medios de transporte colectivo constituían uno de los principales focos de contagio de la población. Con evidencias embrionarias sobre los mecanismos de transmisión del virus, la mirada puesta sobre los grandes sistemas colectivos los hizo muy vulnerables para lograr una mayor producción. El sector salud fue persistente en su reclamo de disminuir al mínimo su oferta (sino suspender sin más los servicios de transporte colectivo) mientras que el sector transporte llevó la voz de los usuarios, las empresas y los trabajadores en pos de la continuidad y ampliación de los mismos.

En el plano de la coordinación interjurisdiccional en la RMBA funcionó una mesa de transporte constituida por representantes del órgano regulador (CNRT) y de las carteras de transporte de las tres jurisdicciones (titulares y/o jefes de gabinete). En esta mesa se consensuaron las principales decisiones que afectaron al sector, muchas de las cuales se tradujeron en diversas normas y protocolos. Su publicación previa a la implementación siguió, en la generalidad de los casos, una lógica de cascada en la que se reconocía explícitamente la jerarquía de la Nación por sobre el resto de las jurisdicciones, sin atender a diferencias políticas que podrían haber obstaculizado la coordinación. Finalmente, para dar respuesta a las necesidades de coordinación en el plano provincial interjurisdic-

cional (entre la provincia de Buenos Aires y sus municipios, especialmente los de la RMBA), no se creó ningún dispositivo específico, aunque según entrevistas a funcionarios provinciales se desarrollaron algunas reuniones con los municipios para abordar los problemas que estaba enfrentando el sector. Más allá de la no existencia de dispositivos formales, hubo colaboración de hecho en la realización de operativos de control de la circulación en modos públicos y privados, principalmente en las primeras etapas de la pandemia.

Prevención contagios masivos

Incentivadas por la necesidad de gestionar la prevención de contagios frente a un fenómeno desconocido e inédito, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno tuvieron protagonismo durante el primer bimestre/trimestre de la pandemia. Bajo el liderazgo del gobierno nacional, la coordinación con las autoridades porteñas y de la provincia supuso arreglos entre actores políticos más que la creación de espacios institucionales *ad hoc*. La conformación de una *mesa política*, integrada por el Presidente, el Gobernador de la provincia de Bs As y el Jefe de Gobierno de CABA, alcanzó alta visibilidad pública y logró poner entre paréntesis las diferencias políticas preexistentes entre estos actores. La capacidad de interlocución con gobiernos de otros países, sociedades científicas y organismos de salud internacionales permitió fortalecer y legitimar, en los primeros meses, esa jerarquía institucional del nivel central en la trama intergubernamental.

En este marco de diálogos entre las autoridades de las distintas jurisdicciones, la RMBA se convirtió en un territorio de referencia y en un laboratorio para el diseño e implementación de dispositivos nacionales orientados a la prevención de contagios masivos. Con el propósito de robustecer al sistema de salud, las primeras medidas del gobierno nacional en la RMBA buscaron demorar el ingreso y la transmisión del virus, a la vez que organizar una conversación con la sociedad en torno a ideas como el cuidado colectivo de la salud, la solidaridad y una salida colectiva. En paralelo, tuvieron como objetivo el fortalecimiento y la descentralización de la capacidad diagnóstica de los laboratorios públicos.

A medida que avanzó la pandemia, y el agotamiento de la sociedad frente a las restricciones se hizo evidente, las relaciones intergubernamentales fueron atravesando profundas dificultades para converger en iniciativas que mostraran algún grado de articulación entre las jurisdicciones. Comenzaron a expresarse importantes tensiones entre las autoridades de Nación y de la CABA y entre las de esta última y la PBA. En ese nuevo contexto, las RIGS entre niveles pasaron

de un plano político a otro más sectorial, convocando básicamente a la participación de funcionarios de las carteras sanitarias.

Con la fuerte escalada de contagios dentro de la RMBA, el eje de la intervención estatal se trasladó a disminuir la exposición de las personas al virus y el nivel subnacional asumió un rol mucho más importante en el desarrollo de dispositivos orientados a la prevención. 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. Si bien en esta etapa fue el Estado Nacional quien inauguró y promovió la búsqueda activa de personas con síntomas —o de contactos estrechos— en territorio a través del Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio Argentino (DETECTAR), los operativos para la detección temprana de casos se incrementaron y se extendieron en diferentes municipios y en CABA. Con distintas nomenclaturas y formatos, en algunos casos contemplaron la coordinación entre la provincia y los actores locales. En línea con las iniciativas vinculadas a la detección, tanto PBA como CABA desarrollaron también iniciativas para el reporte y seguimiento de casos a través de dispositivos remotos. Estos últimos contemplaron articulaciones con otros actores como universidades nacionales y organismos municipales.

Vivienda y hábitat

En el contexto pandémico, el Gobierno Nacional y los de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires mostraron una alta convergencia en sus agendas sectoriales. A pesar de ello, el tipo y la orientación de las iniciativas que operacionalizaron dicha agenda no fueron necesariamente convergentes. El caso más paradigmático es el de las acciones orientadas a movilizar suelo urbano. Mientras que el objetivo del Gobierno Nacional —a través del Plan Nacional de Suelo— era fundamentalmente generar suelo urbano producido a manos del Estado para la promoción de soluciones habitacionales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires articuló la gestión de suelo con iniciativas preexistentes de puesta en valor y refuncionalización de áreas centrales o impulsó nuevas áreas de valorización (microcentro). De este modo, el suelo continuó siendo el recurso disputado en el contexto de la pandemia con «soluciones» más o menos conflictivas según la correlación de fuerzas entre los actores.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, siguiendo las iniciativas nacionales, generó normas orientadas a regular la prestación y provisión de servi-

cios públicos y creó ámbitos de coordinación de las acciones provinciales. Al igual que lo que ocurrió a nivel nacional, la capacidad de regulación efectiva de dichas intervenciones se circunscribió básicamente a las relaciones y a las prestaciones entregadas y/o suscritas a través de canales de distribución y de instrumentos formales.

Si bien las agendas de los gobiernos subnacionales en materia de vivienda y hábitat —al igual que el Gobierno nacional— tuvieron un carácter reactivo, se vieron compelidos a asumir un rol más activo, posiblemente interpe- lados por la necesidad de contener la problemática en sus territorios —entre ellas, las iniciativas orientadas a atender a las personas en situación de calle o la situación de los grupos más vulnerables.

En los núcleos orientados a facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat, a incentivar la actividad económica y a generar puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda, las iniciativas prácticamente no tuvieron ejecu- ción presupuestaria durante el año 2020. Los instrumentos privilegiados para operativizar dichas acciones son los convenidos entre los diferentes niveles del gobierno y con los privados. La posibilidad de impulsar la ejecución de los convenios se vio fuertemente impactada por la dinámica del aislamiento preventivo y obligatorio —que se extendió por casi ocho meses—, por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y por la propia dinámica de relación política entre los ejecutivos de los diferentes gobiernos.⁶⁶

La agenda de las políticas públicas sectoriales priorizó la intervención sobre la formalidad, reservando los operativos territoriales como forma de interven- ción sobre la informalidad (asociada a dispositivos de securitización y estigma- tización territorial). Las acciones para atender a la informalidad fueron muy limitadas, especialmente en el caso de alquileres y desalojos en barrios popu- lares que se regulan por fuera de los canales e instrumentos formales. En los diferentes niveles del gobierno, en general, las acciones de urbanización de barrios de origen informal eran preexistentes a la pandemia por COVID19. Sin embargo, en el contexto pandémico dichas iniciativas no se interrumpieron o se intensificaron. Finalmente, cabe señalar que las acciones orientadas a

66 Desde fin del año 2019, el Gobierno Nacional está en manos de una coalición de gobier- no Frente de Todos que aglutina a las expresiones políticas identificadas con el movimien- to peronista. El mismo Frente gobierna la Provincia de Buenos Aires, aun cuando en ese distrito —entre las fuerzas políticas que se reconocen peronistas— el peso de las agru- paciones kirchneristas es predominante. La Ciudad de Buenos Aires, en cambio, está en manos de otra coalición —Juntos por el Cambio— que reúne al radicalismo y al partido Propuesta Republicana (PRO), principal fuerza de oposición al Gobierno Nacional y al es- pacio kirchnerista.

personas en situación de calle fueron propiciadas por gobiernos subnacionales, mientras que desde el Gobierno Nacional se impulsaron recién en el año 2021.

A contramano de lo que es posible esperar, en el plano sectorial, la pandemia configuró un escenario poco propicio para la cooperación entre los diferentes niveles del gobierno. El cambio en la arquitectura institucional —que afectó fuertemente al Gobierno Nacional y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires—, la baja ejecución presupuestaria⁶⁷ y la disputa política operaron como desincentivos a la cooperación efectiva. En este marco, se jerarquizaron instrumentos de regulación y transferencias de bienes y servicios de protección social (de baja intensidad). De este modo, las intervenciones se circunscribieron a los ámbitos de competencia, alcanzando mayores grados a través de protocolos de actuación ante casos de COVID19 y operativos sanitarios territoriales.

La coordinación en las intervenciones sectoriales se vio fuertemente interpelada por los territorios. Fue allí en dónde con múltiples finalidades y modalidades muy diferentes, los organismos públicos y los diferentes sectores de políticas mostraron alguna capacidad de articulación. De las experiencias relevadas, a excepción del caso del Barrio 20, la relación con los colectivos locales y con los habitantes fue al menos conflictiva, poniendo en evidencia escasa capacidad de los gobiernos para atender a sus demandas. Claramente el escenario pandémico puede ser leído en sí mismo como un analizador, uno que devela las problemáticas y las tensiones preexistentes en torno al hábitat, agravadas y profundizadas por la crisis sanitaria.

Conclusiones

La RMBA expone el más alto nivel de complejidad institucional en el país, en la medida en que más allá de su notable diferencia poblacional respecto de otros aglomerados urbanos, exhibe la mayor concentración de jurisdicciones sobre un territorio: Nación, CABA, PBA y una multiplicidad de municipios. Por su relevancia y exposición política, se convierte en un potencial escenario de disputas y rivalidades, cuyas repercusiones tienen alcance nacional. No obstante, durante los primeros meses de la pandemia, las jurisdicciones principales (Nación, CABA y PBA) exhibieron significativos niveles de colaboración y coordinación interinstitucional. Este rasgo inicial se fue reconfigurando a medida que la pandemia avanzaba, llegando a desarticularse casi por completo

67 Propiciada por la naturaleza de los bienes (viviendas e infraestructuras) en torno a los cuales se organizan las relaciones entre los actores y por el tipo de instrumentos que median dichas relaciones (convenios).

hacia el final de 2020. Asimismo, cabe destacar diferencias sectoriales ancladas en distintos factores que reseñamos seguidamente.

Los sectores de salud (prevención de contagios) y transporte y movilidad son espacios más institucionalizados en términos de estatalidad, con más densidad burocrática y normativa, y mayores exigencias de provisión cotidiana y permanente de servicios, en comparación con el de vivienda y hábitat. Asimismo, han sido los sectores primordialmente interpelados en términos de acciones concretas desde el inicio de la pandemia, comenzando por el de salud. Su mención recurrente en los distintos y sucesivos DNU, confirman esta apreciación. Por lo demás, las acciones frente a la pandemia involucraron inicial y primariamente la prevención de los contagios y la restricción a la movilidad. Atendidos estos ejes de intervención se fueron desplegando progresivamente otras acciones de gobierno orientadas a la protección y compensaciones económicas a sectores afectados por la crisis desatada por la pandemia.

Como referimos, tanto salud como transporte, están integrados por organizaciones públicas y empresas de larga data, con densos tejidos de relaciones interinstitucionales previos y público–privados. Las organizaciones públicas (y privadas) desarrollan funciones y responsabilidades permanentes (servicios de salud, servicios de transporte público), con presupuestos consolidados para gastos corrientes y con estructuras de personal asociadas a sindicatos importantes. Existen a su vez una multiplicidad de prestadores/operadores públicos. Asimismo, estos sectores tienen a todas o casi todas las jurisdicciones cumpliendo funciones concurrentes y con roles subnacionales muy significativos, aspecto este último que comparten con el sector de hábitat. Dependiendo de los casos, hay un mayor o menor liderazgo o involucramiento nacional, pero los roles subnacionales son muy destacados y están institucionalizados. En esta dirección, si bien por su forma de organización existen tendencias centrífugas hacia la autonomía funcional, normativa y en el caso del transporte también operativa, se desarrollan también fuerzas centrípetas basadas en la forma de financiamiento o en instituciones interjurisdiccionales como en el caso de sindicatos o grupos empresarios que buscan unificar criterios de actuación). A lo anterior es posible agregar la existencia de comunidades de política y principalmente un contexto inédito de crisis que a la vez que dotó de un marco de legitimidad adicional a los gobiernos, facilitó, frente al desconocimiento y la envergadura del problema a enfrentar, la coordinación intergubernamental. En este sentido podemos afirmar que la configuración de un marco de excepcionalidad, genera incentivos para la colaboración.

El caso de hábitat contrasta con los anteriores en la medida en que está dotado de una menor institucionalidad, y en particular durante el período estudiado en

este libro fue objeto de recurrentes reorganizaciones institucionales que modificaron niveles y funciones de las organizaciones estatales que lo integran. La coordinación fue de baja intensidad y se limitó básicamente al alineamiento de las agendas sectoriales y la puesta en marcha de dispositivos con rasgos comunes para la gestión de la emergencia en los territorios más vulnerables.

En suma, elementos como la densidad interjurisdiccional, la relevancia política, la institucionalización, la continuidad y regularidad de los servicios, el grado de intervención de los niveles subnacionales, y las sociabilidades previas entre los actores de la política, son elementos con importante gravitación entre las condiciones que promueven u obstaculizan la colaboración y coordinación intergubernamental, así como la generación de distintas clases de relaciones intergubernamentales.

Referencias bibliográficas

- Ariovich, Ana, Crojethovic, María y Jimenez, Carlos (2020). El cuidado de la Salud en los barrios en tiempos de aislamiento social. En *Actas XIV Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario Salud y Población «Salud, derechos y desigualdades: desafíos urgentes»*. Organizado por el Área de Salud y Población del Instituto de Investigación Gino Germani (UBA).
- Aramburu, Florencia (2020). La implementación de los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005–2015). Tesis para acceder al título de Magíster en Estudios Urbanos. Maestría en Estudios Urbanos, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Báez, Fernando (26 marzo 2020). Coronavirus en Argentina: dónde construyen los cinco hospitales modulares de emergencia. *Clarín*, https://www.clarin.com/zonales/coronavirus-argentina-construyen-hospitales-modulares-emergencia_0_u0EOUmUej.html.
- Benítez, Joaquín y Cravino, María Cristina (2021). Gobernanza, ciudadanía degradada e informalidad urbana en la respuesta al COVID19 en barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas* (8), págs. 1–31. <http://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.
- Cañas, Julián (25 de mayo de 2020). El Ejército colabora con la intendenta Mayra Mendoza en Quilmes | Política. *La Voz*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/ejercito-colabora-con-intendenta-mayra-mendoza-en-quilmes/>
- Cariaga, María Eugenia y Ferreira, Mercedes (2020). La corresponsabilidad ante el COVID19 en los barrios populares. Relatos de Villa Itatí. *Debate Público. Reflexiones de Trabajo Social*, 10 (20). http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2020/12/23_Cariaga.pdf
- Chiara, Magdalena (2020). Salud en Territorios Segregados. Apuntes para pensar las políticas desde los aprendizajes que deja la pandemia. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Noviembre, 10 (20), págs. 27–40.
- Di Virgilio María Mercedes, Diaz Mariela, Ramírez Lucas (2022). Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID–19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina). *Cuadernos Iberoamericanos*; 10(2). Págs. 10–40. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>
- Di Virgilio, María Mercedes y Perelman, Mariano. Las nuevas territoriales de y en la pandemia: desigualdades y conflictos en tiempos de aislamiento en Buenos Aires. *Século XXI: Revista de Ciencias Sociales* (en prensa).
- Di Virgilio, María Mercedes. y Najman, Mercedes (2022). Evaluación cualitativa Plan Reasentamiento sector Bajo Autopista, Barrio Múgica (CABA). CIPPEC, 2022, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/07/INF-MYE-Evaluacion-Cualitativa-Plan-Reasentamiento-sector-Bajo-Autopista-Barrio-Mugica-CABA.-Julio-2022.pdf>

- Esposito Melina, Bustos Soledad, Cardonetti Leandro, Konfino Jonatan, Pueyo Alvarado María José, Latorre Berenice, Parrilla Luis, García Enio, Kreplak Nicolás y Konfino Jonatan (2021). Aislamiento comunitario como estrategia para la mitigación de un brote de COVID19: el caso de Villa Azul. *Global Health Promotion*. 28 (3). págs. 114–121.
- 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(10), págs. 25–40.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (6 de mayo de 2020). «Mayores Cuidados»: ya se anotaron para colaborar más de 38.000 vecinos. *Buenos Aires Ciudad*. <https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/noticias/coronavirus-la-ciudad-lanza-una-convocatoria-para-colaborar-con-los-adultos>.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (4 de julio de 2020). El Centro de Operaciones de Emergencias, clave para el seguimiento de los contactos estrechos de COVID-19. *Buenos Aires Ciudad*. <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/noticias/asi-funciona-el-centro-de-operaciones-de-emergencias-clave-para-el-seguimiento-de-los>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Establecimientos. Hospitales y Centros de Salud. *Buenos Aires Ciudad*, <https://www.buenosaires.gob.ar/salud/establecimientos>.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Gestión Social del Hábitat. *Buenos Aires Ciudad*, <https://www.buenosaires.gob.ar/habitat/urbanizacion>. Accessed 20 January 2023.
- 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)
- Jiménez Carlos, Ariovich Ana, Crojethovic María y Baliña Tomás (2021). Repensando el primer nivel de atención del conurbano bonaerense en tiempos de pandemia. *Debate Público*. Reflexiones de Trabajo Social, 11 (22), págs. 87–96. http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2021/12/12_Jimenez.pdf
- Kralich, Susana (2012). Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso de Buenos Aires. En Ainstein, Luis (Coord.). *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires / Londres / Los Ángeles / París / Tokio y Toronto* (pp. 79 /119). EUDEBA.
- 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/>
- Organización Mundial de la Salud. Home. *YouTube*, <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/integrated-response-in-villa-20-buenos-aires-reduces-impact-of-covid-19-on-lives-and-livelihoods>.
- Vales, Laura (25 de mayo de 2020). Coronavirus: el operativo Detectar estrena protocolo para todo el país. *Página 12*. https://www.pagina12.com.ar/268006-coronavirus-el-operativo-detectar-estrena-protocolo-paratod?gclid=CjwKCAiAm7OMBhAQEiwArvGi3Ja504a6iMFn1_PxtOoAclD

Capítulo 3.

La problemática de la movilidad en los territorios de la RMBA

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

Introducción

A diferencia de otras políticas públicas analizadas en este libro, en el campo de las políticas estatales de movilidad las mediaciones entre Estado y ciudadanos de a pie oscilan entre la debilidad y la carencia. La relación entre Estado y territorio en la Región Metropolitana de Buenos Aires se da de manera directa, a partir de la formulación e implementación de políticas dirigidas principalmente hacia los prestatarios de los servicios, los cuales en su relación con aquellas afectan de maneras diversas a la movilidad de la población. La existencia de colectivos de ciudadanos organizados con capacidad de incidir en las decisiones emanadas desde el sector público, en lo que respecta a las condiciones de prestación de los servicios de transporte masivo de pasajeros, es muy baja en cantidad y poder social.¹ Si bien existen algunas pocas, se concentran en el modo ferroviario y su carácter es más bien inestable en el tiempo, tendiendo a su conformación en momentos donde los servicios ocupan espacios en la agenda mediática por graves problemas en las prestaciones y disolviéndose a medida que cesa la atención social y política puesta en ellos. Podríamos decir que el cuadro resultante, en tiempos de normalidad, es una interfaz² ausente. Por su parte y en lo que atañe a la movilidad que no se apoya en infraestructuras móviles, los Estados en sus distintos niveles prácticamente no ejercen alguna regulación, situación que se vio marcadamente modificada en el marco de la pandemia por COVID19.

En esta configuración entre los distintos actores que participan en este campo de relaciones, las políticas emanadas desde las distintas jurisdicciones político-administrativas dirigidas a regular las formas bajo las cuales se produce la

1 Este problema fue abordado por Hernandez y Pérez (2021) bajo el interrogante de las condiciones para la construcción del derecho a la movilidad.

2 La categoría remite a 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 implementación (Roberts, 2001).

movilidad de las personas, se implementan de forma dominante en dirección unilateral, en lo que a los destinatarios finales respecta (las y los usuarios de los servicios). Sin embargo, a pesar de esta ausencia de mediaciones, los actores sociales «del llano», con independencia de su compromiso en experiencias de movilización colectiva o formulación de demandas, tienen capacidad de hacer valer sus apreciaciones en torno a las políticas públicas que se enhebran en la reproducción de sus vidas (Soldano, 2019). En esta dirección, la escala de acuerdo de las personas puede explorarse a partir de su relacionamiento con dichas medidas, en particular, en su grado de flexibilización con relación a su cumplimiento. Los ajustes o desajustes entre regulaciones y comportamientos en nuestro caso de estudio, muestran también en qué medida las disposiciones gubernamentales se corresponden con las necesidades de movilidad de la población.

Las ciudades de América Latina se han caracterizado por el desarrollo de procesos de urbanización fuertemente marcados por desigualdades (Segura, 2014; Castells–Qintana, 2019). Las ciudades argentinas no parecen ser una excepción (Di Virgilio y Rodríguez, 2019). Estas urbes comparten hoy rasgos comunes, contrastantes con otros momentos de la historia, entre los que destacan un crecimiento territorial extendido con baja densidad (urban sprawl), límites difusos y una notable polarización social que ha fundamentado el calificativo de ciudades duales (Ascher, 2004, Davis, 2006; De Mattos, 2002; Burchell *et al.*, 2005; Figueroa, 2005; Blanco, 2007; Sassen, 2011; Ainstein *et al.*, 2012). En el caso de la RMBA, la urbanización de las últimas décadas estuvo acompañada por la concreción y proyección de importantes obras públicas de vialidad rápida que habilitaron el surgimiento y consolidación de una gran cantidad de barrios cerrados en los bordes del aglomerado y también en discontinuidad con él, habitados por grupos sociales de altos ingresos. De manera concomitante a este proceso, se fue desarrollando otro tipo de asentamiento, ubicado también en los bordes pero en áreas deficitarias o directamente carentes de servicios urbanos y habitados por grupos con mayor vulnerabilidad social. En esta dirección, la metamorfosis de la estructura urbana implicó asimismo el desarrollo de un proceso de construcción y consolidación de movilidades estratificadas según el grupo social prevalente, donde los mejor posicionados en la estructura social pueden acceder —en cuanto a calidad y confort— a mejores condiciones de traslado, mientras que, en el extremo contrario, los más vulnerables suelen constituir demandas cautivas de los modos más degradados (Kralich y Pérez, 2017).

De la mano de estos fenómenos, el territorio adquiere relevancia como variable del análisis de los problemas y cobra jerarquía en las propuestas de políticas. En estas ciudades sumamente segmentadas, la integración es uno de

los principales problemas que enfrentan las políticas públicas (Sanguinetti y Vargas, 2017), poniendo en evidencia las limitaciones que tiene la lógica sectorial para abordar la desigualdad y la necesidad de considerar al territorio como algo más que el escenario en el cual las políticas se despliegan.

Atendiendo a esta tensión, el capítulo aborda la dinámica de la movilidad de las personas durante el año 2020 en la RMBA y su relación con los distintos regímenes de movilidad (ASPO³–DISPO⁴), considerando las diferentes fases durante el mismo año. El foco está puesto en los cambios que se registraron en esta práctica atendiendo a la heterogeneidad social y económica de la región y de las personas residentes en los distintos territorios.

Los resultados de este avance nos permiten constatar, a escala agregada de la RMBA, un alto grado de acuerdo con las disposiciones estatales de restricción de la movilidad en los inicios de la pandemia y una flexibilización progresiva a medida que esta se extendía. Sin embargo, a escala de observación de los territorios, delimitados en este caso por las divisiones político–administrativas que conforman la RMBA (municipios), se manifiestan ritmos e intensidades dispares en los cambios producidos, que se relacionan con características socio-demográficas de los territorios y socioeconómicas de su población residente.

El capítulo se organiza en 3 apartados. En el primero realizamos una breve caracterización de los patrones de movilidad vigentes en la RMBA previos a la pandemia, con base a datos obtenidos en las Encuestas de Movilidad Domiciliaria (ENMODO) de los años 2009 y 2014,⁵ los datos del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)⁶ para el año 2019 y estudios específicos sobre la temática.

3 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. El ASPO se extendió en la RMBA hasta el 7 de noviembre, , aunque se fue flexibilizando con base a diferentes criterios que progresivamente habilitaron la circulación de personas ocupadas en actividades consideradas esenciales y territorios delimitados con base a su cantidad de población y situación epidemiológica.

4 El 7 de junio, entró en vigencia un nuevo régimen de circulación denominado Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), mediante el Decreto 520 de Presidencia. Aunque como se mencionó la RMBA salió de la fase del ASPO recién el 7 de noviembre (Decreto 875).

5 El área de estudio de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria incluye a la CABA y 27 partidos de la Provincia de Buenos Aires, aunque su área de influencia abarca los 42 partidos de la RMBA. Resultados de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009–2010: Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/dgppse/publicaciones/encuestas>

6 El sistema registra la totalidad de las transacciones realizadas en viajes en transporte público que se realizan en el país y utilizan como medio de pago la tarjeta SUBE. La base de

En el segundo apartado analizamos los cambios en la movilidad de las personas durante los distintos regímenes de movilidad (ASPO–DISPO) a partir del uso de dos indicadores: el índice de movilidad Hub UNSAM–Movistar⁷ y las transacciones realizadas en transporte público, obtenidas del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) para cuatro fechas testigo. Este análisis toma en cuenta distintas unidades de análisis y escalas de observación. En la sección 2.1 considerando tanto la heterogeneidad socioterritorial de la región como la gestión interjurisdiccional e intermodal que caracteriza al campo del transporte y la movilidad,⁸ avanzamos en un análisis comparativo de nueve municipios. La selección de casos se realizó con base al criterio de maximización de diferencias socioeconómicas y demográficas, basadas en datos censales y del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). En ellos observamos los cambios en los patrones de movilidad de personas residentes y los producidos en el uso del transporte masivo de pasajeros.

A continuación, partiendo de las divergencias identificadas en los patrones de uso del transporte público masivo durante las etapas del aislamiento en los municipios seleccionados, en el apartado 2.2 buscamos identificar posibles heterogeneidades al interior de las jurisdicciones seleccionadas. Para esto, construimos un indicador de nivel socioeconómico de la población según radios censales con base a datos del Censo Nacional de Hogares y Vivienda (2010)⁹ que fue aplicado a cada usuario de la tarjeta SUBE con base al radio censal donde

datos SUBE contiene datos de las transacciones de cada tarjeta, modo y línea de transporte, localización geográfica de la transacción, hora y tarifa abonada. En la RMBA no existe otro medio de pago para la realización de viajes en modos públicos.

- 7 El Índice de Movilidad Hub UNSAM–Movistar es un índice de desplazamiento relativo que permite comparar la «distancia promedio» en km recorrida por las personas en un municipio o área, entre dos momentos del tiempo. Se construye a partir de la sumatoria de los kilómetros totales que realizan las personas que registran su terminal móvil en la zona de análisis a la madrugada, dividido por el total de personas registradas. El índice muestra la relación de movilidad entre ambos días para cada zona. El valor 1 indica que la distancia promedio recorrida por las personas es igual al día tomado como base, si es mayor a dicho valor indica que aumentó y si es menor que se redujo.
- 8 Estos rasgos de la gestión de la movilidad en la región pueden consultarse en el capítulo 8, Tomo 1 de este libro, titulado: Las políticas orientadas a dar respuesta a la pandemia en los niveles subnacionales: RMBA, PBA y CABA.
- 9 Para la construcción del nivel socioeconómico se utilizó la técnica de Componentes Principales (PCA) con el objetivo de reducir la dimensionalidad. Con el primer componente se construyó el NSE dividiendo al conjunto de radios censales en quintiles y terciles con categorías ordinales de nivel, teniendo en consideración la población de cada radio. Como resultado, cada clase es relativamente homogénea en términos de población. Las variables utilizadas fueron nivel educativo (primario, secundario, terciario–universitario), cali-

realizó el primer viaje del día, considerando esta primera transacción como indicador proxy de lugar de residencia.¹⁰ En una segunda indagación, analizamos la evolución de transacciones con tarifa social de transporte¹¹ durante las fechas seleccionadas de ASPO y DISPO. Finalmente, y a modo de cierre, compartimos algunas reflexiones preliminares basadas en el análisis de datos realizado. En resumen, este capítulo propone observar las transformaciones de los patrones de movilidad procurando conocer la eficacia de las normas en su capacidad de producir los efectos buscados, atendiendo a la intervención de indicadores de desigualdad. En esta dirección, explora posibles relaciones entre la observancia a las disposiciones del gobierno y las condiciones socioeconómicas de las personas y territorios, sin desconocer la intervención de múltiples mediaciones en la configuración de la movilidad —de relevancia no menor¹²—, que no fueron abordadas en este trabajo.

Los patrones de movilidad en la prepandemia

Previo al ASPO, según datos publicados por el Ministerio de Transporte de la Nación con base en información relevada por las Encuestas de Movilidad Domiciliaria (ENMODO) de los años 2009 y 2014, en la región se realizaban aproximadamente entre 20 y 24 millones de viajes¹³ diarios. Si bien los viajes, caracterizados por su patrón radial–concéntrico, mantenían su importancia en los patrones de movilidad identificados (principalmente por la gran concen-

dad constructiva de la vivienda y materiales, acceso a bienes y servicios, hacinamiento y hacinamiento crítico y tipo de vivienda (censo 2010 a nivel de radio censal).

- 10 Para mayor precisión sobre la metodología utilizada se puede consultar González y Anapolsky, 2022.
- 11 La tarifa social consiste en un descuento del 55 % en el precio del boleto para tarjetas registradas por personas receptoras de los siguientes programas sociales: Jubiladas/os y pensionadas/os; estudiantes del programa PROGRESAR, personal de trabajo doméstico; veteranos de la Guerra de Malvinas, beneficiarias/os de la Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo, Programa de Jóvenes con Más y Mejor trabajo, Seguro por desempleo, Seguro de Capacitación y Empleo, Programa Promover Igualdad de Oportunidades, Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local «Potenciar Trabajo», Pensiones No Contributivas; Monotributistas Sociales inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES).
- 12 Entre ellas se puede mencionar temas de accesibilidad geográfica y económica, distribución de los equipamientos urbanos, propensión al uso de distintos modos de transporte, etc.
- 13 La categoría de «viaje» se refiere al desplazamiento entre un origen y un destino que se realiza para cumplir una función determinada, «motivo de viaje». El mismo puede incluir distintas etapas, según la cantidad de modos de transporte utilizados para realizar el viaje.

tración de equipamientos de trabajo y servicios en el centro de la ciudad), según datos de la ENMODO 2009, los desplazamientos entre municipios de la provincia de Buenos Aires eran responsables de casi la mitad de los viajes diarios producidos en un día hábil. En segundo orden, se ubicaban los desplazamientos desarrollados dentro de la CABA, seguidos casi en igual proporción por los que conectaban CABA con distintos municipios del Gran Buenos Aires y aquellos producidos al interior de los partidos de RMBA (excluyendo CABA).

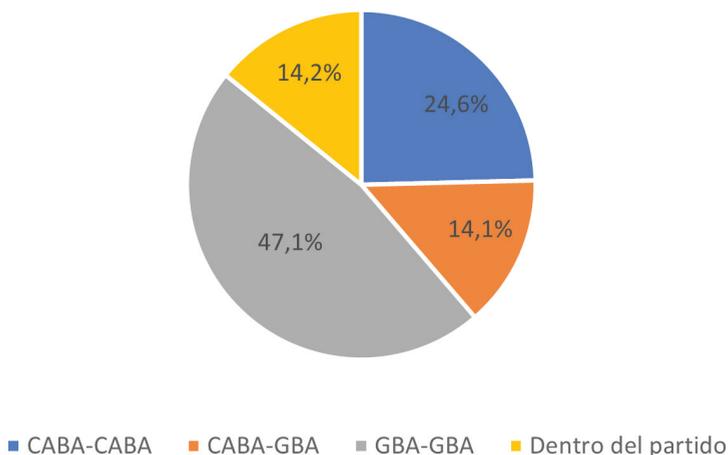


Figura 1. Distribución Porcentual de Viajes entre Macrozonas en la RMBA, 2009

Fuente: *Elaboración propia en base a ENMODO (2009).*

Los viajes prepandémicos se caracterizaban por un gran porcentaje de modos motorizados que provocaban altos niveles de congestión, aumento en los costos y tiempos de viaje, inseguridad vial e impactos ambientales. Del total de viajes diarios, la mayor cantidad se realizaba en transporte público, entre 40 % y 43 %. Le seguían en importancia los no motorizados, entre 28 % y 31 %; y los realizados en vehículo motorizado individual (auto o moto), entre 22 % y 29 % (Anapolsky, 2020).



Figura 2. Partición Modal de Viajes en la RMBA, ENMODO 2009 y 2014

Fuente: Anapolsky (2020).

Partiendo de la predominancia de los viajes en transporte público, el análisis de datos obtenidos por SUBE para un día hábil típico del año 2019 arroja que un 58 % de estos viajes se realizaban en colectivo, 29 % multietapa, 8 % en subte/premetro y 5 % en ferrocarril. A nivel de etapas de viajes, el 77 % se realizaban en colectivo, 10 % en subte/premetro y 13 % en ferrocarril.



Figura 3. Viajes Según Modo de Transporte y Etapas de Viaje, 2019

Fuente: Anapolsky (2020).

Finalmente, en lo atinente a los motivos de viaje y según datos de la ENMODO 2014, estos viajes solían ser motivados principalmente por trabajo; en segundo lugar, por cuidados, estudios y motivos personales; y en tercer lugar, por compras y salud.

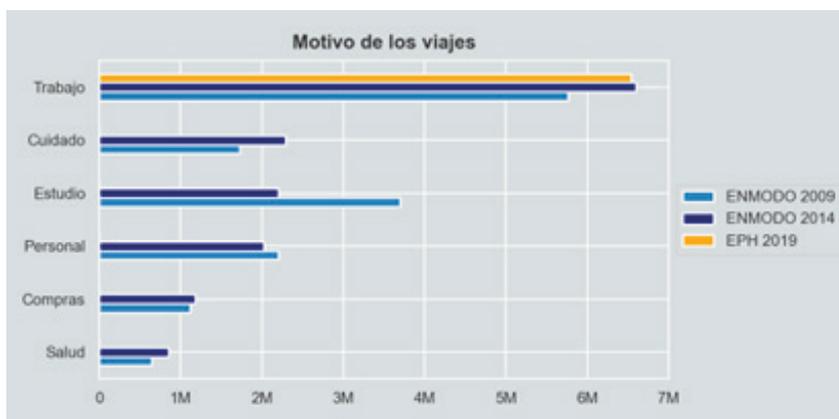


Figura 4. Motivos de Viaje en la RMBA, 2009, 2014, 2019

Fuente: Anapolsky (2020).

Heterogeneidad socioterritorial y movilidad en tiempos de pandemia

Los patrones de movilidad vigentes en la RMBA hasta mediados de marzo de 2020 se modificaron drásticamente con el inicio de la pandemia y las fuertes medidas de restricción a la movilidad impuestas por el gobierno. La evolución del Índice de Movilidad Hub UNSAM–Movistar muestra que, a partir de la imposición del ASPO, se redujeron drásticamente las distancias promedio recorridas por las personas (en forma motorizada y no motorizada), situación que expresa el fuerte acatamiento de las medidas de restricción a la circulación en los primeros meses de la pandemia y la configuración de un patrón de cercanía en los desplazamientos.¹⁴ Si bien en los meses siguientes y en el

¹⁴ El índice de movilidad se redujo considerablemente luego de la imposición de las medidas de restricción. Para el 23 de marzo era de un 0,27, indicando que la misma se había reducido en más de un 70 % respecto del período prepandémico. Al respecto puede consultarse La Nación (2020) Monitor. Cómo fue la movilidad en la nueva cuarentena estricta en comparación con la fase 1. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/monitor-como-fue-movilidad-nueva-cuarentena-estricta-nid2392803>.

marco de ciertas flexibilizaciones de las medidas, se produjo una recuperación de la movilidad, cabe destacar que el índice Movistar mostró una recuperación lenta y progresiva (y siempre a niveles menores que el escenario prepandémico) aún en el escenario de mayores restricciones.¹⁵ Se advierte por lo tanto, la presión ejercida por necesidades de movilidad que no se ajustan a las limitaciones impuestas, principalmente durante la primera etapa del ASPO en la RMBA.

Con el objetivo de explorar la existencia de patrones de movilidad diversos al interior de la RMBA durante las distintas etapas de la pandemia, analizamos la evolución de la movilidad de las personas en nueve jurisdicciones político administrativas de la región, seleccionadas a partir de criterios de maximización de diferencias en términos socioeconómicos y demográficos de su población. La selección de estos nueve casos de estudio se realizó teniendo en cuenta la población total, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (ambos datos tomados del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010) y la cantidad de barrios populares (con base en información del Registro Nacional de Barrios Populares, RENABAP). Esta selección quedó conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de Vicente López, Tres de Febrero, San Martín, La Matanza, Florencio Varela, Moreno, José C. Paz y Tigre. Cabe resaltar que estas jurisdicciones reúnen cerca del 50 % del total de habitantes de la RMBA y a más de un tercio de los barrios populares (513 de un total de 1487).

Tabla 1. Características ponderadas de municipios seleccionados

Municipio	Población	% Hogares con NBI	Barrios populares
CABA	2 890 151	6,30 %	57
Florencio Varela	426 005	17,10 %	74
José C. Paz	265 981	12,20 %	46
La Matanza	1 775 816	11,20 %	126
Moreno	452 505	12,70 %	95
San Martín	414 196	7,10 %	43
Tigre	376 381	10,80 %	43
Tres de Febrero	340 071	4,60 %	16
Vicente López	269 420	2,90 %	13
Totales RMBA	14 954 536	9,40 %	1487

Fuente: *Elaboración propia.*

¹⁵ Ibid.

En términos poblacionales, la CABA es la jurisdicción más populosa. En ella residen casi tres millones de habitantes. Le sigue La Matanza, cuya población se ubica por debajo de los dos millones de personas. El resto de los municipios tienen una población entre 265 000 y 450 000 habitantes, aproximadamente. Se ve que la cantidad de barrios populares no se corresponde (necesariamente) con esta característica demográfica. El distrito con mayor cantidad de barrios populares es La Matanza (con un total de 126 registrados), seguido por Florencio Varela (74), CABA (57), José C. Paz (46) y San Martín (43). El resto contiene 20 o menos barrios de estas características dentro de sus límites político-administrativos.

Las diferencias según el porcentaje de hogares con NBI, también son significativas. Vicente López, San Isidro, Tres de Febrero, CABA y General San Martín se ubican por debajo del promedio de la RMBA, mientras que La Matanza, José C. Paz y Moreno se encuentran por encima. Vicente López, Tres de Febrero y, aunque más lejos, la CABA son los que mejores indicadores sociales presentan (respecto del porcentaje de hogares con NBI).

Considerando estos atributos que diferencian al conjunto de jurisdicciones seleccionadas de la RMBA nos preguntamos por las características que presentaron los patrones de movilidad de las personas durante el ASPO. Nuevamente, el índice de movilidad Hub UNSAM–Movistar nos permite observar que este comportamiento no fue el mismo en los distintos territorios.

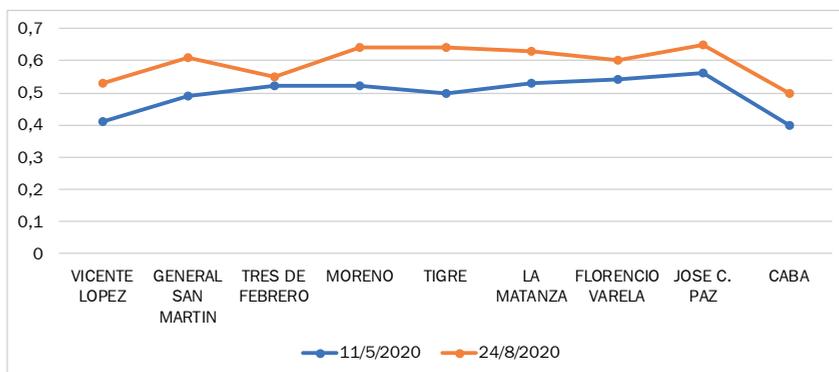


Figura 5. Índice Movistar para dos Fechas Testigo de ASPO (11/5/2020 y 24/8/2020), según municipios seleccionados

Fuente: Elaboración propia en base a datos UNSAM–Movistar.

Durante la primera fecha testigo del período ASPO (11/5/2020) identificamos que, a pesar de que todas las jurisdicciones redujeron bruscamente su movilidad en relación con el escenario prepandémico, esta fue mayor en Vicente López y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (0,41 y 0,40 respectivamente) que en el resto de los territorios considerados (en donde el índice se ubica entre 0,50 y 0,56). Estas dos jurisdicciones presentan menores niveles de vulnerabilidad social y, en relación con la región metropolitana, ocupan localizaciones centrales. Se advierte, no obstante, que el municipio de Tres de Febrero, que comparte estas características (bajo nivel de hogares con NBI y ubicación en el primer cordón) tuvo un mayor índice de movilidad (de 0,52). Pese a que no se descuida la influencia de múltiples factores en las necesidades de movilidad de las personas, estas constataciones sugieren que la mayor caída de los radios de desplazamiento en los municipios con mejores indicadores sociales, se relaciona con mejores condiciones iniciales para obedecer al mandato de «quedate en casa». Recursos diferenciales como empleos registrados, posibilidad de trabajo remoto, distribución desigual de equipamientos urbanos, entre otros relevantes, intervienen en esta relación.

Hacia agosto del año 2020, a pesar de la vigencia de las medidas restrictivas para los desplazamientos, todos los municipios aumentaron sus índices de movilidad. No obstante, registramos dinámicas diferenciales respecto a las recuperaciones en los radios de desplazamiento: Tres de Febrero y Florencio Varela fueron los que tuvieron menos variaciones respecto a la caída sufrida en mayo. Por otro lado, la CABA y Vicente López, quienes más habían logrado reducir sus radios de desplazamiento, durante agosto se mantuvieron entre los municipios con índices más bajos de movilidad (los únicos por debajo del 0,60). Como mencionamos, la evidencia sugiere una mayor estabilidad de condiciones favorables para quienes habitan estos territorios, que habilitan la prescindencia de desplazamientos que implican mayores distancias recorridas.

Similar situación de heterogeneidad observamos al poner el foco en la CABA. Si bien esta ciudad —como mostramos previamente— presentó los niveles más altos de reducción del índice de movilidad durante el ASPO (0,40 en mayo 2020), advertimos que este comportamiento fue heterogéneo entre las diferentes comunas de la ciudad. A modo ilustrativo, para el 11 de mayo el índice de movilidad Movistar era del 0,34 en la Comuna 2 (una de las comunas con menores índices de vulnerabilidad y de mayor centralidad), y del 0,52 en la Comuna 8 (una de las de mayor vulnerabilidad y cuya ubicación es periférica respecto del centro de la ciudad). En otras palabras, mientras que en la Comuna con mejores indicadores sociales los desplazamientos fueron casi un tercio de los que se realizaban antes de la pandemia, en el territorio de mayor vulnerabilidad, solo se redujeron a la mitad.

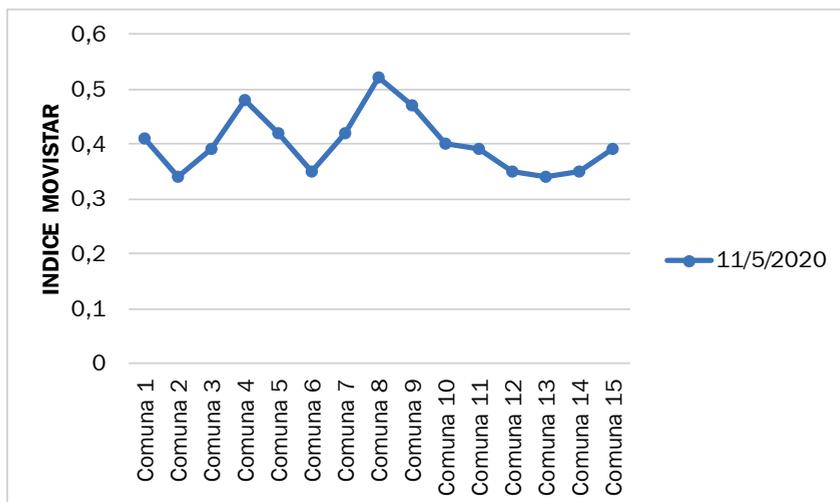


Figura 6. Índice Movistar para el 11 de mayo del 2020 (ASPO) por Comuna de la CABA

Fuente: Elaboración propia en base a datos UNSAM–Movistar.

La movilidad por transporte público

Considerando la importancia que asume el transporte público masivo para las necesidades de movilidad de las personas y en particular para aquellos sectores que no cuentan con otras alternativas para sus desplazamientos, observamos la drástica caída de las transacciones con SUBE al implementarse el ASPO.¹⁶

¹⁶ Puede encontrarse información adicional sobre las transformaciones de la movilidad ligada al uso del sistema de bicicletas públicas (Ecobici) y de vehículos particulares en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Documento de Trabajo N° 5 La movilidad cotidiana en tiempos de pandemia, elaborado en el marco de este proyecto. <https://tripcovidigg.socials.uba.ar/publicaciones/la-movilidad-cotidiana-en-tiempos-de-pandemia/> D.

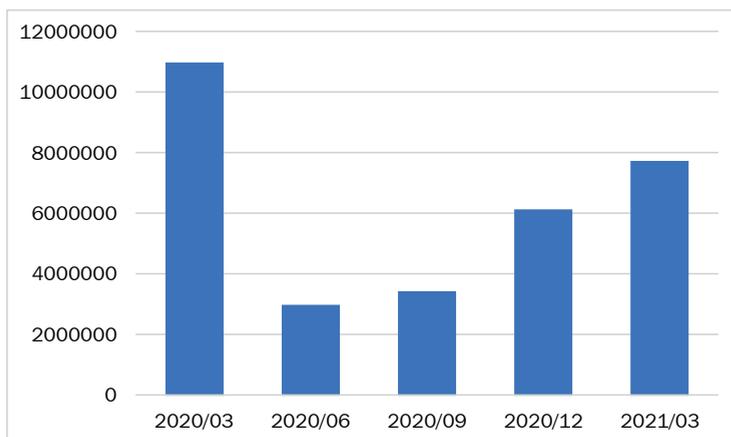


Figura 7. Cantidad de transacciones SUBE en la RMBA en fechas seleccionadas, marzo 2020 a marzo 2021.

Fuente: Elaboración propia con base en datos SUBE.

Nota: para el análisis de las variaciones en los volúmenes de transacciones en medios de transporte público masivo del RMBA seleccionamos cinco fechas testigo: una previa al estallido de la pandemia por el COVID19 (11/03/2020) y cuatro posteriores, dos correspondientes al período signado por las normativas del ASPO (10/05/2020 y 09/09/2020) y dos correspondientes al período del DISPO (10/12/2020 y 10/03/2021).

No obstante, en los meses subsiguientes y aún en el marco de este régimen de movilidad (fechas testigo de junio y septiembre de la Figura N° 7), observamos una recuperación en la cantidad de transacciones que no acompaña las normativas establecidas respecto del uso del transporte público.

Los modos masivos permanecieron durante todo el período analizado habilitados únicamente para las personas ocupadas en actividades esenciales o con permisos de circulación. Los sectores exceptuados de la restricción al uso de transporte público masivo fueron 24 inicialmente, ampliándose a 30 con la implementación del DISPO que comenzó a regir a partir del 7 de noviembre en la región. Desde entonces, registramos un nuevo incremento, de mayor magnitud en las transacciones, tal como puede advertirse en las fechas testigo de diciembre 2020 y aún más en marzo 2021.

Por otro lado, la caída general de viajes realizados con base al uso del transporte masivo durante el período no fue pareja entre los distintos modos. Tal como se observa en la Figura 8, el subterráneo fue el modo que mostró la caída más profunda, seguido por el ferrocarril y, en menor medida, el colectivo. Las evoluciones durante el período analizado muestran también que el colectivo fue el modo que más rápido se recuperó, en particular a partir de la implemen-

ración del DISPO. Estas diferencias se comprenden a la luz de distintos factores. Por un lado, el subterráneo circula únicamente por la CABA, una de las jurisdicciones que más redujeron su movilidad. Asimismo, los controles en los modos guiados (ferrocarril de superficie y subterráneo) fueron más estrictos,¹⁷ situación habilitada por las características diferenciales de sus infraestructuras y redes, respecto del autotransporte. En el caso de este último, la extensión territorial de las redes, sumada a la asimetría de recursos entre los distintos municipios y Nación para realizar los controles tendientes a garantizar el cumplimiento de las medidas de restricción al uso del transporte público, operaron en dirección a su recuperación más acelerada. Adicionalmente, según se desprende de nuestras entrevistas con decisores públicos, algunas jurisdicciones decidieron relajar dichos controles atendiendo al reconocimiento de las necesidades de movilidad para la reproducción de la vida de aquellos sectores que no contaban con condiciones para quedarse en casa y además, carecían de otros medios para realizar viajes imposterables.

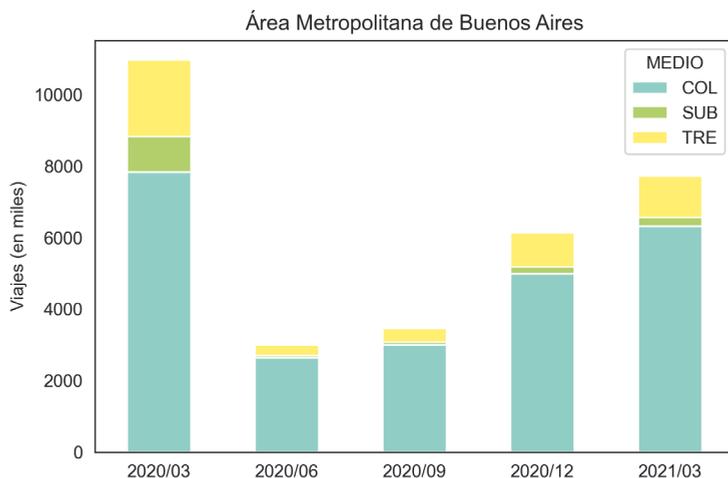


Figura 8. Cantidad de transacciones SUBE según modo de transporte en fechas seleccionadas, 2019–2021

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBE.

17 Durante el período pandémico Trenes Argentinos lanzó una aplicación, «Reservá tu tren», para autorizar el uso del servicio para las personas ocupadas en actividades esenciales. El objetivo fue evitar la congestión de viajeros y asegurar el distanciamiento social al interior de las formaciones. Quienes no estaban autorizados no podían ingresar a las plataformas de acceso al ferrocarril.

Atendiendo a las diferencias que cada uno de los municipios seleccionados presenta en la variación del volumen de viajes con punto de inicio en su territorio¹⁸ observamos, en la misma dirección que nos muestran otros indicadores de movilidad analizados, dinámicas diferenciales en los patrones de movilidad durante las distintas etapas de la pandemia,¹⁹ que se asocian a las características socioeconómicas heterogéneas de los territorios.

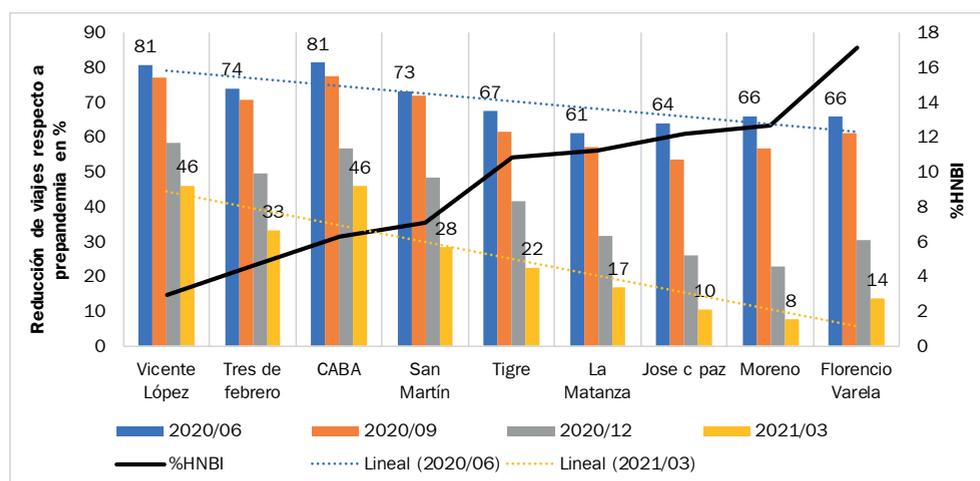


Figura 9. Reducción porcentual de transacciones SUBE con punto de inicio en el municipio respecto de la pre-pandemia, según fechas seleccionadas (ASPO y DISPO) y porcentaje de hogares con NBI

Fuente: Elaboración propia con base a datos SUBE

18 Como mencionamos en la introducción del capítulo consideramos la ubicación en la cual cada persona computó la primera transacción del día con la tarjeta SUBE, como variable proxy de lugar de residencia.

19 La primera corresponde a la etapa pre ASPO (marzo de 2020); las dos siguientes (marzo y septiembre de 2020), al período ASPO; y las dos finales son meses en los que regía el DISPO en la RMBA (diciembre y marzo de 2021).

La mayor reducción en términos proporcionales de viajes realizados en transporte público masivo se produjo entre quienes residen²⁰ en los municipios con mejores indicadores sociales. Los habitantes de la CABA y Vicente López, redujeron sus viajes en más de un 80 % respecto a la prepandemia durante junio de 2020. Asimismo, las transacciones en Tres de Febrero y General San Martín, lo hicieron en más del 73 %. Por el contrario, los habitantes de aquellos municipios con indicadores sociales más desfavorables, disminuyeron en menor proporción sus viajes en estos modos. De hecho, La Matanza —el territorio con un mayor porcentaje de hogares con NBI y que concentra el mayor número de barrios populares— es el municipio que mostró una menor reducción de la movilidad apoyada en el uso de transporte masivo (61 %), en términos relativos.

Este comportamiento desigual no solo lo observamos en la primera fecha testigo del ASPO, sino que está presente en las dinámicas de recuperación del uso de modos públicos de transporte durante todo el periodo. En suma, registramos una clara correlación entre la intensidad de transacciones SUBE originadas en los territorios y sus respectivos indicadores de vulnerabilidad, en una dirección que muestra que a mayor vulnerabilidad mayor dependencia de la movilidad pública.

Esta tendencia también la observamos al interior de la CABA que muestra dinámicas diferenciales entre comunas con distintos niveles de vulnerabilidad. Mientras que los habitantes de las comunas con mejores niveles socioeconómicos lograron reducir, para junio de 2020, en más de un 85 % el uso del transporte público (Comunas 2, 6, 12, 14 y 13), en las comunas más vulnerables, 8 y 4, la caída fue de un 61 % y 68 % respectivamente.

No obstante las relaciones constatadas entre vulnerabilidad social de los territorios y uso del transporte masivo, la escala utilizada oculta las heterogeneidades socioeconómicas existentes de la población que habita en cada una de las jurisdicciones analizadas. En este sentido, nos preguntamos: ¿en los municipios con similares niveles de vulnerabilidad socioterritorial, las personas pertenecientes a diferentes estratos socioeconómicos redujeron en igual medida sus desplazamientos en transporte público masivo? ¿Aquellas pertenecientes a niveles socioeconómicos semejantes pero que residen en territorios con diferentes niveles de centralidad y acceso a infraestructuras y servicios, muestran patrones de movilidad similares durante el periodo de aislamiento? En el próximo apartado nos proponemos responder estos interrogantes poniendo

20 Como ya mencionamos el registro corresponde a la primera transacción del día, la cual utilizamos como indicador proxy de lugar de residencia. En lo que sigue nos referimos a «las y los habitantes» de dichas jurisdicciones, aunque cabe tener presente esta distinción metodológica.

el foco sobre las características socioeconómicas de la población. Como modo de profundizar esta línea de indagación, también exploramos la dinámica de la movilidad entre los perceptores de tarifa social del transporte.

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

Partiendo de las diferencias advertidas en los patrones de uso del transporte público masivo durante las diversas etapas del aislamiento en municipios con características socioterritoriales diversas (en función del porcentaje de hogares con NBI y la presencia de asentamientos de origen informal), en este apartado buscamos identificar posibles heterogeneidades al interior de estos casos en función del nivel socioeconómico de las personas usuarias del transporte público. Como mencionamos en la introducción de este capítulo, la metodología utilizada se basó en la construcción de un indicador de nivel socioeconómico (NSE) de la población según radios censales (Censo, 2010). Este NSE fue traspolado a la persona usuaria del transporte con base a la localización en la que realizó su primera transacción del día, asumiendo que la misma corresponde a la parada más cercana a su hogar.

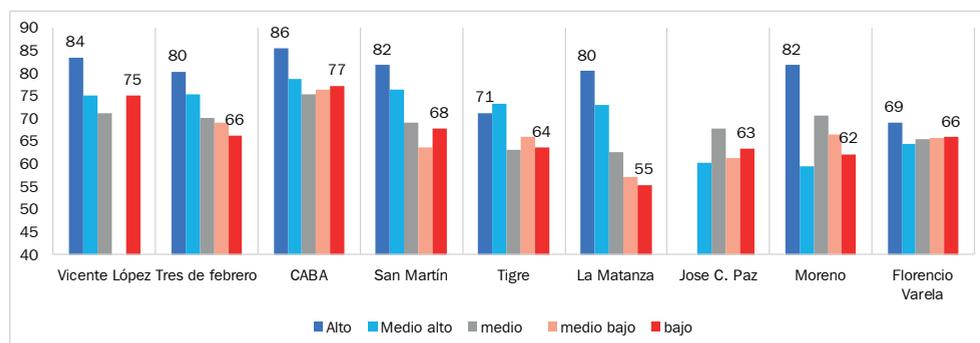


Figura 10. Reducción de transacciones SUBE en junio 2020 en porcentaje respecto a marzo, en porcentajes, según NSE y Municipio

Fuente: *Elaboración propia con base en datos SUBE.*

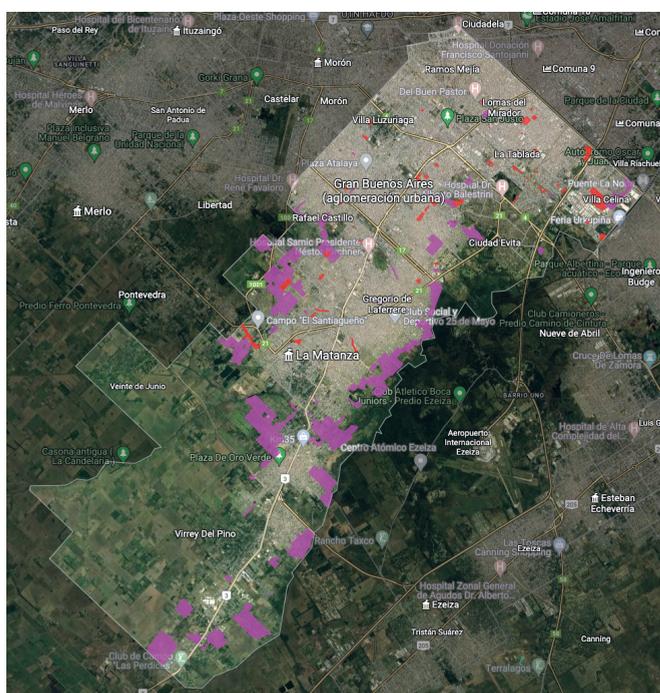
Los municipios que mostraron en conjunto una mayor propensión a prescindir del uso del transporte público masivo, como vimos previamente, fueron aquellos con mejores indicadores socioterritoriales: Vicente López, Tres de Febrero,

CABA y San Martín. Sin embargo, esta nueva escala de observación nos permite advertir que, al interior de estos territorios, también se produjeron diferencias ancladas en indicadores de desigualdad. Mientras las personas con mayores niveles socioeconómicos, en junio de 2020, redujeron el uso del transporte público en valores aproximados al 80 % respecto de la prepandemia, las pertenecientes a los estratos más bajos tuvieron una respuesta de menor magnitud en esta variable.

En el mismo sentido, aquellos municipios con peores indicadores sociales y que en términos globales mostraron una menor reducción del uso de medios públicos durante la pandemia (La Matanza, José C. Paz, Moreno y Florencio Varela), arrojan diferencias al considerar el NSE de los viajantes. Cabe resaltar que en La Matanza y en Moreno, la magnitud de las transacciones realizadas por personas pertenecientes a sectores altos muestra un nivel muy similar a las del mismo estrato pero residentes en municipios con menor vulnerabilidad. Esta evidencia refuerza la hipótesis que venimos trabajando respecto de los mayores recursos de estos sectores para responder al mandato de «quedate en casa», y también sugieren la probabilidad de acceso a otras alternativas de traslado. Por su parte, las personas de menores niveles socioeconómicos residentes de esos mismos territorios con mayores grados de vulnerabilidad, mostraron una muy menor capacidad de reducir el uso del transporte público para atender necesidades de movilidad, lo que refuerza nuestra hipótesis de su mayor dependencia respecto de estos modos. No obstante, también es posible identificar que mientras que en determinados municipios los diferentes sectores sociales presentaron respuestas muy contrastantes respecto al uso del transporte público; en otros, estas diferencias fueron más leves y hasta incluso imperceptibles. El ejemplo paradigmático del primer grupo es La Matanza, donde la reducción de viajes en transporte público entre los estratos alto y bajo alcanzó una diferencia de 25 puntos. En el segundo grupo sobresale el caso de Florencio Varela, donde todos los grupos sociales redujeron el uso de modos públicos en magnitudes muy similares.

Los datos de la figura 10 nos permiten otras observaciones adicionales. Si bien en todas las jurisdicciones el uso del transporte público se redujo significativamente menos entre los sectores de los estratos medios–bajos y bajos respecto de los más altos (a excepción de Florencio Varela, como ya se mencionó), Vicente López y la CABA presentan los mayores porcentajes en la reducción del uso de transporte público para los estratos más bajos (en torno al 75 %). En el otro extremo, el municipio de La Matanza, manifiesta para estos sectores una disminución del 55 %, es decir, la diferencia es de 20 puntos. Estas disparidades nos sugieren la necesidad de atender a otras variables que intervienen en el acceso a modos públicos de transporte, y que se relacionan con la estructura interna de las jurisdicciones. En este sentido, continuando con el análisis comparado de

estos casos vemos en una primera instancia, distinciones respecto a la dispersión residencial y de equipamientos urbanos: en la Matanza, los barrios populares se encuentran en los bordes de la ciudad compacta, de forma dispersa hacia aquellas zonas menos urbanizadas. En cambio, CABA y Vicente López son jurisdicciones más compactas, en donde la distribución residencial y de equipamientos urbanos es más uniforme en su territorio. En segunda instancia, se distinguen en su extensión territorial: La Matanza es el municipio de mayor extensión de todas las jurisdicciones, incluso más que la CABA, en donde un extremo del partido coincide con la traza urbana del primer cordón del conurbano (justamente donde menos presencia de barrios populares se registran) y otro extremo en el segundo cordón del conurbano, en donde la traza urbana es cada vez más dispersa y conformada en torno a los accesos.²¹



21. Para acceder al set de datos georreferenciados sobre el comportamiento de la pandemia en el territorio nacional y sus características sociurbanas, ingresar a: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6496390> Serrati, P. (2021). Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID

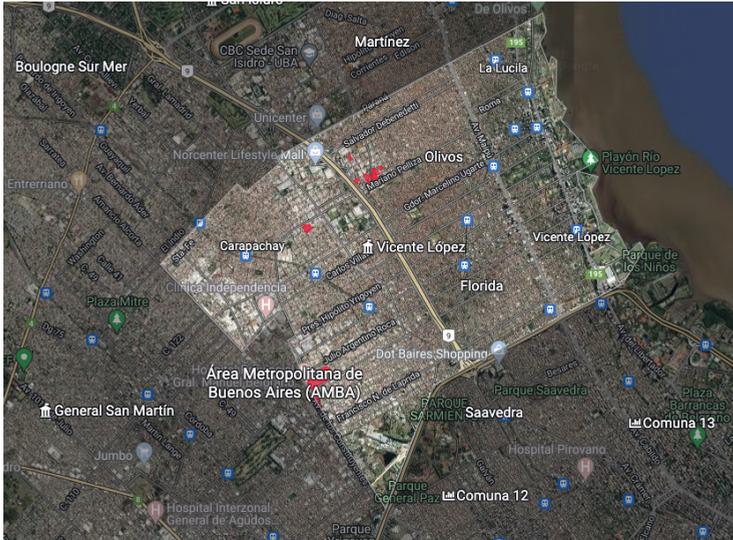


Imagen 2. Distribución de barrios populares en el partido de Vicente López

Fuente: RENABAP, 2018 y <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-34.771861,-58.64198,12z,h&r13847/|=-4801!v0!w0,0,0,00111,0>

Las desigualdades entre diferentes estratos socioeconómicos al interior de cada municipio no solo se manifiestan en las posibilidades de reducir el uso del transporte público durante la primera etapa del ASPO, sino que parecen profundizarse al observar la evolución en todo el periodo. Para marzo de 2021, aunque todos los estratos sociales en todos los municipios bajo análisis muestran un retorno al uso del transporte público, este regreso se manifestó con mayor intensidad entre los sectores más bajos.

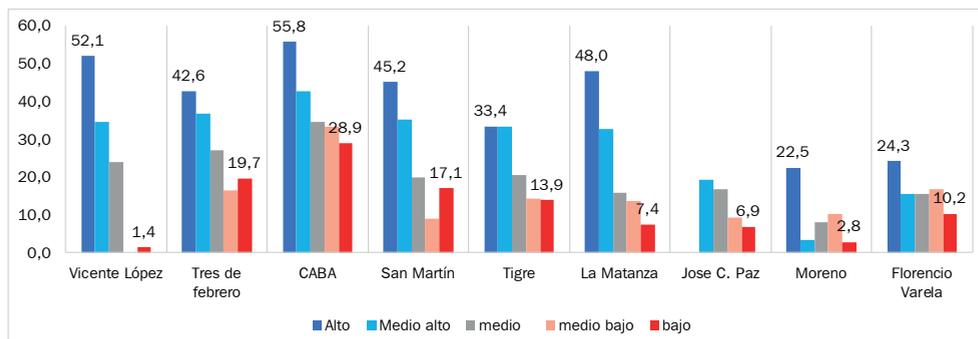


Figura 11. Reducción de transacciones SUBE en marzo 2021 en porcentaje respecto a marzo 2020, según NSE y Municipio

Fuente: Elaboración propia con base en datos SUBE.

Tal como podemos ver en la Figura 12, las diferencias polares (es decir, entre los sectores socioeconómicos más altos y los más bajos de cada municipio) en los porcentajes de reducción del uso del transporte público masivo se incrementan en el último periodo de análisis.

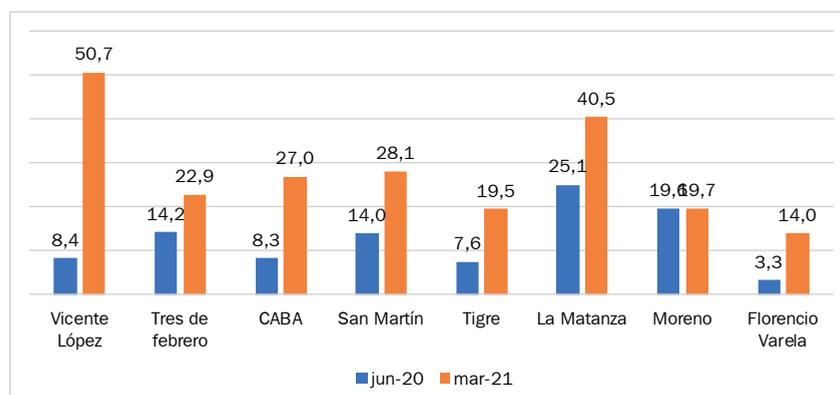


Figura 12. Diferencias porcentuales en la reducción del uso de transporte público masivo entre sectores bajos y altos por municipio, para junio 2020 y marzo 2021, respecto a marzo 2020

Fuente: Elaboración propia con base en datos SUBE.

En el caso de Vicente López este incremento es llamativo en la medida en que para marzo de 2021, mientras que los sectores de nivel bajo parecieron haber recuperado sus dinámicas de uso de transporte prepandemia, los sectores altos continuaron con un uso muy limitado del mismo (reducen su uso a más de la mitad del periodo prepandemia). Esta evidencia parece advertir sobre la desconfianza persistente hacia el uso de estos modos por temor al contagio, aspecto que fue registrado en el estudio realizado por Zunino Singh, et.al (2020) y la generación de nuevas estrategias de movilidad en dirección a evitar su uso.

Para seguir profundizando la relación entre movilidad y condición socioeconómica de la población, observamos las dinámicas del uso de transporte público según categorías de usuarios, atendiendo a quienes son beneficiarios de la tarifa social. Esta consiste en un descuento del 55 % en los viajes para determinados grupos perceptores de beneficios sociales. Entre ellos destaca, en segundo lugar, el que recibe la Asignación Universal por Hijo (AUH), compuesto en un 96 % por mujeres.²²

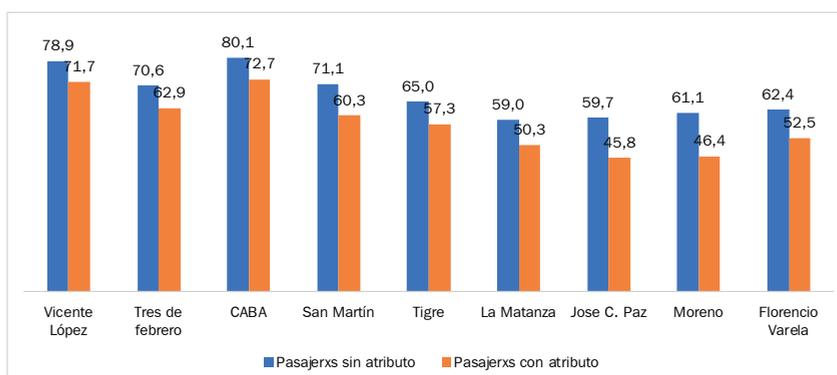


Figura 13. Reducción de viajes SUBE de junio 2020 respecto a marzo 2020 en porcentaje, según atributo social y municipio

Fuente: Elaboración propia con base en datos SUBE.

²² Para noviembre de 2021 y según información proporcionada por el Ministerio de Transporte con base a datos SUBE, el grupo mayoritario lo constituyen las/os jubiladas/os (40 %). Como se mencionó le siguen las perceptoras de AUH que representan el 25 % y las/os pensionadas/os (13 %). El 8 % de las tarjetas con tarifa social corresponden a personal de trabajo doméstico, el 7 % al programa Pogresar, el 4 % a monotributistas sociales y el 3 % restante a otros planes sociales.

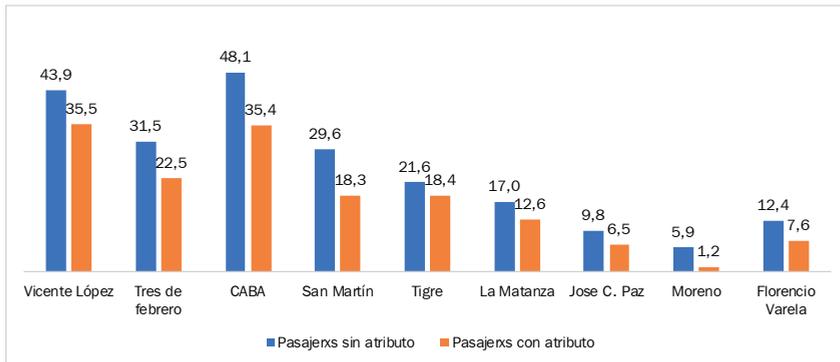


Figura 14. Reducción de viajes SUBE de marzo 2021 respecto a marzo 2020 en porcentaje, según atributo social y municipio

Fuente: Elaboración propia con base en datos SUBE.

Como se advierte, en todos los municipios quienes viajan con atributo social reducen en menor medida el uso del transporte público masivo tanto en junio 2020 como en marzo 2021, que aquellos que no cuentan con este subsidio. Resulta llamativo, no obstante, que al observar las diferencias entre la capacidad de reducir los viajes entre pasajeros con y sin atributo en las dos fechas analizadas (Figura 15), mientras que en los municipios con mejores niveles socioterritoriales esta brecha se incrementa a lo largo del periodo, en aquellos con mayores índices de vulnerabilidad se reduce.

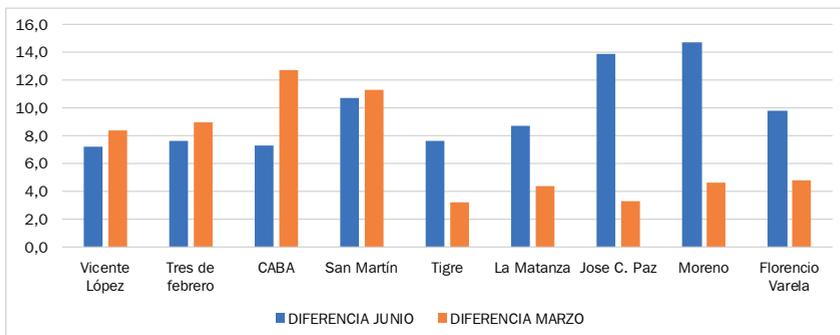


Figura 15. Diferencias entre los porcentajes de reducción de viajes SUBE entre pasajeros con y sin atributo social en junio 2020 y marzo 2021 respecto a marzo 2020, por municipio

Fuente: Elaboración propia con base en datos SUBE.

Reflexiones finales

Este capítulo abordó la relación entre movilidad y desigualdad. El comportamiento que mostraron los indicadores que utilizamos para avanzar en nuestro propósito nos permiten concluir una marcada relación entre condiciones de vida y necesidades de movilidad de la población. Lo que el análisis realizado visibiliza con transparencia es que las necesidades de movilidad no están distribuidas homogéneamente entre la población del territorio metropolitano, así como tampoco los recursos para satisfacerlas. Estas necesidades configuradas con base en determinadas condiciones materiales de vida, muestran que en el contexto de la pandemia la inmovilidad pudo ser un privilegio de algunos, de aquellos que contaban con los recursos y disposiciones para cumplir con el mandato de «quedate en casa».

En este contexto, las demandas de movilidad de la población de menores recursos se hicieron sentir a un ritmo creciente en los hechos, de forma directa con la realización de movilizaciones apoyadas en el uso de los transportes públicos, desatendiendo las normativas establecidas de prohibición o limitación de la movilidad. Las posibilidades de su producción estuvieron facilitadas también por un relajamiento de los controles públicos tendientes al cumplimiento de las distintas normas orientadas a regular la movilidad de las personas. La comprensión de la necesidad de moverse para atender necesidades elementales de reproducción de la vida, en particular entre los sectores más vulnerables, fue atendida tempranamente por el Estado, aunque no formalizada.

Estas condiciones sociales e institucionales, entre otras relevantes que no fueron abordadas en este trabajo, colaboraron en una recuperación de la movilidad a un ritmo mayor que la habilitada oficialmente, que se produjo de forma heterogénea según las características de los territorios y estratificada con base a las condiciones socioeconómicas de la población.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Transporte Metropolitano (2019). El transporte automotor en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Talleres de discusión Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Transporte (PIUBAT), 10 de julio de 2019.
- Ainstein Luis, Kralich Susana, Guevara Tomás y Villademigo José (2012). Una modelización comparada relativa a Grandes Aglomerados Compactos y Grandes Aglomeraciones Difusas. En Ainstein Luis (Comp.) *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas* (pp. 33–75). EUDEBA.
- Anapolsky, Sebastián (2020) ¿Cómo nos movemos en el AMBA? Conclusiones de la evidencia empírica y alternativas Post-Covid. (Documentos de Trabajo n° 18). [https://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/Documento %2018 %20Comonos %20movemos %20en %20el %20AMBA %20- %20Anapolsky.pdf](https://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/Documento%2018%20Comonos%20movemos%20en%20el%20AMBA%20-%20Anapolsky.pdf).
- Ascher, François (2004). *Los Nuevos principios del urbanismo*. Alianza.
- Blanco, Jorge (2007). La red de autopistas en Buenos Aires y la reorganización del espacio metropolitano en la década de 1990. Estudio de un caso: el Acceso Norte ramal Pilar (tesis inédita de maestría). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Burchell Robert, Down Anthony, McCann, Bárbara & Sahan, Mukherji (2005). *Sprawl costs: economic impacts of unchecked development*. Island Press.
- Davis, Mike (2006). *Planet of Slums*. Verso Books.
- Di Virgilio Mercedes, Arqueros Mejica Soledad y Guevara Tomás (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos*, 30 (23), 651–690.
- González Felipe y Anapolsky Sebastián (2022). Identificando la desigualdad en los patrones de movilidad en transporte público. (Banco Interamericano de Desarrollo. División Transporte) [https://publications.iadb.org/es/identificando-la-desigualdad-en-los-patrones-de-movilidad-en-transporte-publico#:~:text=Encontramos %20que %20los %20viajes %20de,de %20negocios %20de %20la %20ciudad](https://publications.iadb.org/es/identificando-la-desigualdad-en-los-patrones-de-movilidad-en-transporte-publico#:~:text=Encontramos%20que%20los%20viajes%20de,de%20negocios%20de%20la%20ciudad).
- Guevara, Tomás (2021). Impactos urbanos de la pandemia en una ciudad turística: San Carlos de Bariloche durante 2020 (en prensa).
- Hernandez Candela y Pérez Verónica (2021). El porvenir de la movilidad como derecho social. Reflexiones sobre la configuración de un espacio en construcción. *PosData*. 26(1), 47–69.
- Figueroa, Oscar (2005). Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina. *Eure*, 31 (94), 41–53.
- Keil, Roger (2014). Diseased. En Adey, Pedro, Kevin Hannan, Merrimar Pedro y Sheller Mimi (Eds.) *The Routledge Handbook of Mobilities* (pp. 388–397). Routledge.
- Kralich, Susana (2012) Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso de Buenos Aires. En Ainstein, Luis (Coord.). *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires / Londres / Los Ángeles / París / Tokio y Toronto* (pp. 79 /119). EUDEBA.
- Kralich, Susana (1998). El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*, 24 (071).

- Kralich, Susana y Pérez, Verónica (2017). La evolución del transporte alternativo en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un indicador de procesos de estratificación de la movilidad. *Ciudades, Comunidades e Territórios*, 35, 147–161.
- Municipalidad de Bariloche (2021) Reestructuración del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros. [http://www.bariloche.gov.ar/wp-content/uploads/2017/05/Diagn %C3 %B3stico-del-TUP-web.pdf](http://www.bariloche.gov.ar/wp-content/uploads/2017/05/Diagn%C3%BAstico-del-TUP-web.pdf)
- Neri Natalia, Galeota Carla, Capelli, Lucía y Bertranou Julián (2020). La movilidad y las condiciones de accesibilidad a centros educativos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Un perfil socio-territorial y de políticas públicas. En Pautassi, Laura (Dir.) *La agenda emergente de las políticas sociales. Movilidad urbana, cuidado y violencias de género* (pp. 69–115). Biblos.
- Sassen, Saskia (2011). *Cities in a world economy*. Pine Forge Press.
- Zunino Singh Dhan, Pérez Verónica, Hernandez, Candela y Velázquez Maximiliano (2020). Movilidad pública, activa y segura. Reflexiones sobre la movilidad urbana en tiempos de COVID19. *Prácticas de Oficio*, 25, 67–84.

Capítulo 4.

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

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

Introducción

Este capítulo describe iniciativas gubernamentales que, durante 2020, buscaron dar respuesta en el Gran Córdoba a la crisis desatada por la pandemia de COVID19. Su foco está puesto en tres sectores de políticas: a) *Prevención de contagios masivos*, aquí se consideran iniciativas diseñadas o implementadas por organismos estatales nacionales, provinciales y municipales para mitigar la transmisión de la enfermedad y la diseminación del virus; b) *Protección social y la asistencia alimentaria*, que aborda las medidas gubernamentales orientadas al apoyo y al sostenimiento de la alimentación y el sustento económico de la población vulnerable y c) *Vivienda y hábitat*, que analiza las acciones nacionales, provinciales y municipales, destinadas a atenuar los efectos de la caída del ingreso de los hogares en el acceso a servicios públicos y a la vivienda (congelamiento del valor de los alquileres y de las tarifas de servicios públicos, prohibición de suspensión o corte por no pago, etc.), y a reducir el déficit habitacional mediante la provisión de viviendas nuevas e infraestructura comunitaria y servicios. También se detiene en las respuestas gubernamentales a las personas en situación de calle.

El capítulo reconstruye dichas iniciativas y analiza las interacciones y relacionamientos interjurisdiccionales, intergubernamentales y con otros actores de la sociedad, que se desplegaron para hacerlas posibles. El análisis de estas políticas se apoya en el relevamiento de los *dispositivos* empleados, tales como planes, programas y leyes que expresan decisiones gubernamentales, y de los *instrumentos* movilizados en su implementación. Partimos de asumir que, esa implementación requiere de la concurrencia de múltiples organismos estatales que pueden pertenecer al mismo nivel institucional de gobierno o a instancias jurisdiccionales distintas (nacional, provincial o municipal), lo que supone un conjunto de interacciones y relaciones dinámicas que mutan en el

mismo proceso de implementación de las iniciativas (Bertranou *et al.*, 2022). El contexto pandémico, caracterizado por su extrema incertidumbre y la necesidad de dar múltiples respuestas a la crisis desatada, potenció el imperativo de coordinación y articulación interjurisdiccional e intergubernamental, tornándose al mismo tiempo un escenario especialmente complejo para lograrlo.

A su vez, esas relaciones e interacciones interjurisdiccionales e intergubernamentales se dan en el marco de *redes de políticas*, entendidas como un sistema de relaciones políticas formales e informales que establecen actores gubernamentales y no gubernamentales (Bertranou *et al.*, 2022). Desde esta perspectiva, es preciso contextualizar las políticas públicas en una red más amplia de relaciones en las que el Estado es un actor central pero no único. Actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos, generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad. Esas redes de actores son relaciones de poder que intervienen y delimitan la definición e implementación de las políticas públicas. Así entendidas, las políticas son el resultado de interacciones complejas entre diferentes actores que protagonizan y desencadenan cursos de acción, cuyas percepciones de los problemas y las soluciones cambian a lo largo del tiempo y que, por ende, en el proceso mismo dan forma a la política pública (Zurbriggen y Milanesi, 2008).

La reconstrucción que ofrecemos es producto de un trabajo de revisión sistemática de las normativas publicadas entre el 6 de marzo y el 31 de diciembre de 2020 en los boletines oficiales de la provincia y la municipalidad de Córdoba. También se sustenta en 26 entrevistas semiestructuradas, realizadas a funcionarios y funcionarias del gobierno de la Provincia de Córdoba y de la Municipalidad de Córdoba, referentes de organizaciones sociales, expertos y académicos que, desde distintos roles e instancias, participaron en la elaboración de diagnósticos, la toma de decisiones y el desarrollo de las iniciativas. Por último, el análisis se apoya en publicaciones de la prensa oficial, medios de comunicación, otras fuentes oficiales de información y en datos del presupuesto provincial y municipal.

Es importante aclarar que el estudio está anclado en el Gran Córdoba. Desde este territorio singular se miran y analizan las políticas implementadas, las relaciones gubernamentales multinivel y el involucramiento de otros actores de la sociedad. El Gran Córdoba 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 conurbanas que la rodean, abarcan

un área de 608 km²,¹ 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, hay 5,9 % de hogares con NBI, indicador que aumenta en localidades más periféricas del aglomerado, dando cuenta de la desigualdad existente. El 31 % de los hogares del Gran Córdoba tiene solo cobertura pública de salud.²

En el Gran Córdoba, 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 gobierna la provincia desde fines de los años noventa y este es su sexto mandato consecutivo. En las elecciones de 2019, Juan Scharetti es reelegido como gobernador y tracciona el triunfo de Martín Llaryora, permitiendo que luego de 16 años, el justicialismo asuma la intendencia de la ciudad de Córdoba en diciembre de 2019.

En cuanto al recorte temporal, el abordaje se focaliza en el año 2020, y por tanto no considera lo sucedido con el desembarco de las vacunas.

Políticas para la prevención de contagios masivos

En este apartado se reconstruye la política pública de prevención de contagios masivos del virus SARS-COV-2. Para ello, se han considerado los principales dispositivos (programas, iniciativas, etc.) que buscaron mitigar la transmisión de la enfermedad y la diseminación del virus en la población, ofreciendo una descripción de cada uno, las relaciones intergubernamentales y redes de actores que involucraron, en diálogo con la dinámica de la curva de contagios. El alcance de este eje de política, supone dejar fuera del análisis la reorganización del sistema de salud provincial y la situación de los y las trabajadoras de la salud.³

1 El Gran Córdoba incluye las localidades de Córdoba Capital, Agua de Oro, El Manzano, La Calera, La Granja, Malvinas Argentinas, Mendiola, Río Ceballos, Saldán, Salsipuedes, Unquillo, Villa Allende y Juárez Celman.

2 Según datos del Censo 2010.

3 Esto último ha sido abordado por otros PISAC. En particular ver Proyecto «Transitar de la pandemia a la postpandemia, desafíos y posibilidades de los nuevos escenarios en la salud pública desde las narrativas de sus trabajadores/as».

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

El viernes 6 de marzo de 2020, se reportó el primer caso confirmado de coronavirus en la provincia de Córdoba y, tres días después, el gobernador Juan Schiaretti declaró el «estado de Alerta, Prevención y Acción Sanitaria, en relación con la pandemia de coronavirus». La semana siguiente, el gobierno provincial suspendió, en todo el territorio provincial, la realización de eventos públicos y privados con concentración masiva de personas y autorizó al Ministerio de Salud a requerir el uso de la fuerza pública si lo consideraba necesario.⁴ El 18 de marzo, se dicta el receso administrativo y la Legislatura provincial le da autorización al poder ejecutivo provincial a determinar medidas y acciones sanitarias de excepción.⁵

En esa coyuntura inicial, el primer objetivo del gobierno de la provincia de Córdoba en sintonía con el gobierno nacional, fue retrasar el ingreso del virus y contener la transmisión, para así demorar la circulación comunitaria y ganar tiempo para fortalecer 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.⁶

El ASPO estableció que las personas debían permanecer en sus viviendas, abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, no desplazarse por rutas, vías y espacios públicos y solo realizar traslados mínimos e indispensables para aprovisionarse de alimentos, artículos de limpieza, y medicamentos. Estos límites a la circulación exceptuaron al personal de salud, las fuerzas de seguridad y los llamados «trabajadores esenciales». Mediante resoluciones ministeriales y protocolos, el gobierno provincial dictó una serie de medidas para garantizar su cumplimiento, tales como el «Protocolo de Recepción y Aislamiento de personas repatriadas residentes en la provincia de Córdoba»,⁷ el control y aislamiento de personas que se movilizaban entre jurisdicciones y la restricción de los límites en los que se podía circular, entre otras medidas.

Iniciado el ASPO, una de las primeras acciones del gobierno provincial fue la creación de la institucionalidad necesaria para coordinar la emergencia, en un contexto que exigía una fuerte articulación intergubernamental entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno y entre jurisdicciones (nacional,

4 Decreto Provincial 190/2020.

5 Decreto 46 del 18 de marzo de 2020 de la legislatura de la provincia.

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

7 Resolución 312 del Ministerio de Salud.

provincial y municipales). El martes 24 de marzo, el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba estableció la creación⁸ del Centro de Operaciones de Emergencias (COE). El principal objetivo de este centro fue «coordinar acciones» en el ámbito territorial, actuando «en forma interdisciplinaria» y conformándose «por distintas instituciones nacionales, provinciales y municipales». Así, en su funcionamiento el COE buscó articular una lógica de trabajo interagencial, interinstitucional e interdisciplinaria. Estuvo integrado por una Coordinación General y seis Coordinaciones Regionales cuyos funcionarios se apoyaron en expertos y expertas⁹ que asesoraron en las medidas llevadas a cabo. El COE, tuvo su sede central en el Ministerio de Desarrollo Social, lugar al cual la prensa podía asistir y abastecerse de información para la ciudadanía sobre el estado de situación y el avance del virus. Su presupuesto ejecutado durante 2020 fue de 5000 millones de pesos.

El funcionamiento del COE implicó la interacción, negociación y articulación entre diversos organismos de gobierno. Estas relaciones intergubernamentales (RIG's) (Agranoff, 1997) 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. Esta dinámica implicó transformaciones en la formulación de los objetivos, los dispositivos y los instrumentos desplegados.

El COE emitió 234 disposiciones implementadas desde el 1 de abril hasta el 27 de septiembre de 2020¹⁰ y fue el encargado de diseñar diversos protocolos de actuación y regulación de actividades. Asimismo, tuvo a su cargo la instalación de cordones sanitarios (estrictos y restringidos), el control o inhibición

8 Resolución 311/2020 del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba. Se designó como coordinador al Dr. Juan Ledesma (director del Hospital de Niños de Córdoba).

9 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, ex funcionarios 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 Capdevielle, Cosacov *et al.* (2022) se desarrolla en extenso esta experiencia.

10 Disponibles en el sitio web oficial del Gobierno de la Provincia de Córdoba: <https://www.cba.gov.ar/disposiciones-del-coe/>.

del ingreso y la movilidad a nivel interprovincial; interdepartamental y al interior de los departamentos.

Pasadas las semanas de «aislamiento estricto», administrado de modo centralizado y homogéneo para todo el territorio nacional, se amplió el esquema general de participación de los gobiernos subnacionales en su definición. Así, a fines de abril, comenzó una administración del aislamiento caracterizada por la «segmentación geográfica» que buscó contemplar las diferentes realidades epidemiológicas que existían en el país. En este marco, el gobierno de la Provincia de Córdoba, apoyado en el accionar del COE, adquirió mayor margen de autonomía para definir restricciones y habilitaciones acorde a la realidad epidemiológica de la provincia. A partir de ese momento, el ejecutivo provincial segmentó y administró diferencialmente las distintas realidades locales, clasificando la provincia en zonas «rojas»¹¹ y «blancas».¹² La descentralización de la administración del aislamiento permitió un abordaje focalizado en la toma de decisiones a nivel jurisdiccional y volvió más central las relaciones intergubernamentales, entre el gobierno provincial, los municipios y las comunas. La Mesa Provincia–Municipios y las reuniones del COE con los municipios fueron algunas de las instancias de coordinación que el contexto exigía. Cada flexibilización del aislamiento fue administrada por el ejecutivo provincial mediante indicación del COE.

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».¹³ Según ese 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. De ese modo, con excepción de su ciudad capital que continuó en ASPO, el 7 de junio la provincia pasó a estar regida por la DISPO. Un mes después, el 1 de julio, la capital cordobesa pasa también a DISPO, aunque con restricciones y el establecimiento de varios cordones sanitarios.

11 Según Disposición 7 del COE del 28/4/20 eran aquellas que tenían casos positivos activos o transmisión comunitaria o que eran parte de los cuatro grandes conglomerados definidos por el COE: Gran Córdoba; Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina; Villa María y Villa Nueva; y San Francisco.

12 Sin casos positivos activos o nula circulación viral y siempre que no estuvieran dentro de los grandes conglomerados.

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

Este proceso de apertura de actividades y mayor circulación de las personas provocó el aumento de casos de COVID19 en la provincia y, particularmente, en el Gran Córdoba. En ese marco, 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.¹⁴ 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.¹⁵ Asimismo, se intensifica el uso de cordones sanitarios buscando contener la dispersión del virus sin retroceder a una fase de mayor aislamiento.

En este contexto de aumento exponencial de casos, de aperturas progresivas combinadas con un acrecentamiento de la estrategia represiva para contener la movilidad, ocurren en el mes de agosto, dos hechos de gran impacto social, mediático y político que marcaron cambios en la estrategia del gobierno provincial para contener la diseminación del virus. El 5 de agosto, policías mataron por la espalda a un adolescente de 17 años, cuando evitó junto con cuatro amigos con los que viajaba en auto, 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. Este sería el inicio de un progresivo debilitamiento del COE y su gravitación en la coordinación de la emergencia.

Como puede observarse en el gráfico 1, octubre fue el mes, del año 2020, con mayor cantidad de contagios en la provincia. En la capital cordobesa, durante la primera ola, el pico de casos se registró el 8 de octubre con 1143 casos, mientras que en el interior se registró el 15 de octubre con 1348 casos (Giovine, *et al.*, 2022). En esas semanas, el porcentaje de ocupación de camas superó el 82 % de un universo de 1654. Sin embargo, el 22 de octubre, se produce un descenso

14 Decreto 469 del 30 de junio de 2020.

15 Ley 10702 del 17 de julio de 2020.

abrupto del porcentaje de ocupación, disminuyendo al 62 %. La explicación de este descenso responde a que, según el gobierno,¹⁶ 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 provincial, de las cuales se especificaba que 942 eran Unidades Críticas y 1436 Unidades de Piso con O₂ + Monitoreo. El día con mayor internación fue el 31 de octubre con 1712 pacientes internados. Durante 2020, hubo en Córdoba 126 893 casos y 2496 fallecidos.

Entre el 12 de octubre y el 8 de noviembre, el aglomerado Gran Córdoba y otras localidades aledañas, retrocedieron a fase de aislamiento.¹⁷ En el mes de noviembre los casos comienzan a descender y, los primeros días de diciembre, se retoman los servicios de transporte de pasajeros interurbanos, hubo reaperturas de actividades —algunas con aforos— y cierto relajamiento de las medidas de cuidados.

16 Datos extraídos del Informe Situación Epidemiológica Actual de la Provincia de Córdoba del 22 de octubre de 2020. <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/10/FInal-22-de-octubre.pdf>

17 El 12 de octubre, el Poder Ejecutivo Nacional dispone mediante el decreto 792 (prorrogado por decreto 814) que los departamentos de Capital, Santa María, Punilla, Colón, Tercero Arriba y General San Martín. La provincia adhirió mediante el decreto 714.

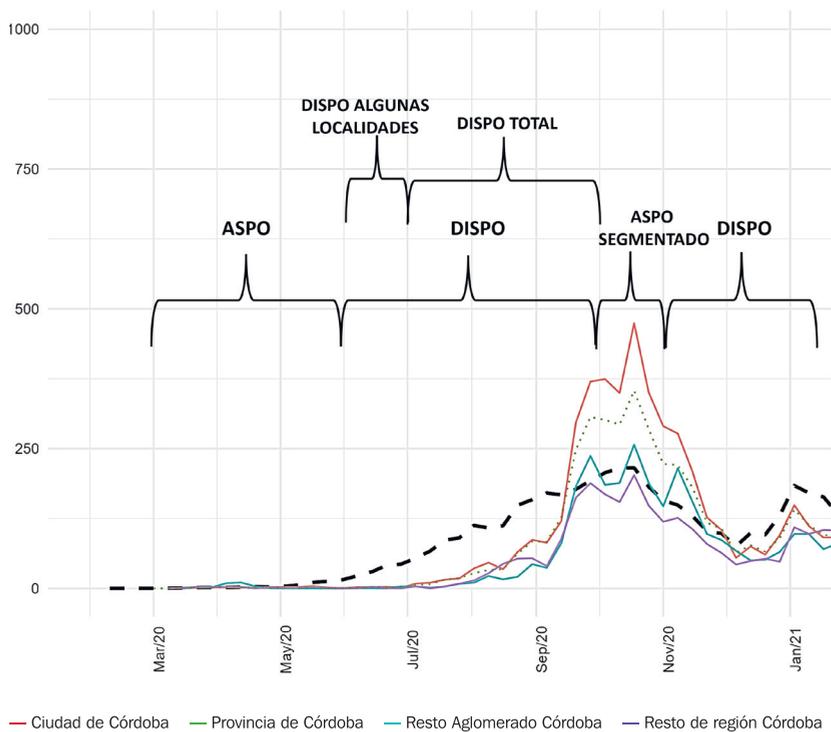


Figura 1. Cantidad de casos confirmados cada 100 mil habitantes. Provincia de Córdoba, ciudad de Córdoba y resto del área metropolitana

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la provincia de Córdoba.

Estrategias de vigilancia epidemiológica activa

La estrategia de vigilancia epidemiológica apuntó a la detección de los casos sintomáticos y asintomáticos. Esa vigilancia fue de carácter pasivo y activo. La vigilancia pasiva consistió en la detección y el seguimiento de casos que ingresaban al sistema de salud. Mientras que la vigilancia activa implicó la puesta en marcha de diversos dispositivos e instrumentos para la detección, el rastreo y el aislamiento de casos sintomáticos y asintomáticos. Entre ellos, la instalación de *cordones sanitarios por parte del COE*, el *Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID19* y el fortalecimiento de *centros de rastreos*.

Antes de reconstruir estas acciones y programas, es importante decir que, al igual que sucedió en otros programas de otras áreas de gobierno, estas iniciativas se apoyaron en la convocatoria a voluntarios de las universidades nacio-

nales, 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 2020. Otro voluntariado significativo fue el «Voluntariado Covid¹⁸», armado por la Facultad de Ciencias Médicas a partir de un convenio específico con el Ministerio de Salud de la provincia. Así, estudiantes y egresados realizaron una diversidad de tareas tales como realizar hisopados, participar en las campañas de vacunación antigripal domiciliaria a pacientes de riesgo, control y seguimiento virtual o telefónico de geriátricos, brindar colaboración en los centros de rastro, testeos y vacunación, entre otras (Juri *et al.*, 2021). Las capacitaciones a los voluntarios se dictaron en conjunto con el Ministerio de Salud, el Colegios de Profesionales y docentes de la Facultad de Ciencias Médicas.

Cordones Sanitarios

Uno de los instrumentos desplegados en la estrategia de vigilancia epidemiológica activa, fueron los cordones sanitarios. Estos fueron planificados y coordinados por el COE y en su ejecución participaron diversas dependencias estatales: el Ministerio de Salud, de Desarrollo social, de la Mujer, de Seguridad y Justicia. También estuvieron implicados, personal de diferentes municipios y comunas, la policía, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Gendarmería. En concreto, la puesta en marcha de los cordones sanitarios implicó la intervención de hasta 180 personas, dependiendo del tamaño y densidad poblacional de la zona a ser aislada.

En la entrevista a la Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud, realizada en el marco de esta investigación, la funcionaria puntualizó una serie de pasos que seguía el procedimiento y que evidencian la importancia de la articulación entre diferentes áreas y niveles de gobierno para la ejecución de los cordones:

18 Según comentó el Decano de Ciencias Médicas Rogelio Pizzi, en la entrevista realizada en el marco de esta investigación, 7500 estudiantes voluntarios se anotaron durante la primera semana de la convocatoria.

Entonces, una vez que teníamos programado [un cordón sanitario], a la tarde se lo presentábamos al ministro y el grupo ampliado del COE. Y ahí con la presentación al ministro y el grupo ampliado del COE, donde estaba parte también del Ejército, Desarrollo Social, los referentes barriales de los lugares o los Secretarios de Salud de las intendencias, se presentaba cuántos casos había, cuántos aislados, cuántos contactos estrechos y cuál era la propuesta de cierre, de qué manzana a qué manzana, cuántos días y cuántos test había que hacer en ese lugar. Y de ahí con la sugerencia del ministro y de las distintas autoridades se terminaba de hacer la estrategia y al otro día ya se salía. Entonces, al otro día, ya sabías que necesitabas ir con tantos testeadores, con tantos hisopadores, con tantos reactivos, con tantos bolsones de comida de acuerdo a cuánta gente vivía ahí (Entrevista a Gabriela Barbás, Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba).

Existieron dos tipos de cordones sanitarios, *estrictos* y *restringidos* que implicaron grados diferentes de cierre y restricciones a la movilidad de la zona afectada. Los primeros al igual que los segundos, suponían realizar tareas de investigación epidemiológica mediante una estrategia combinada de ampliación diagnóstica, con estudios de PCR (hisopados) a las personas del sector, contactos estrechos y personas sintomáticas, y un muestreo poblacional mediante estudios de serología. Sin embargo, cuando se trataba de un cordón sanitario *estricto*, se suspendían en la zona delimitada todas las actividades que en ese momento estaban flexibilizadas. Además, se establecía la restricción máxima de circulación de personas en el sector y la prohibición de concurrir a sus lugares de trabajo mientras durara la medida. Solo se habilitaban salidas para buscar alimentos, medicamentos o insumos necesarios a una única persona por unidad habitacional y se mantenían abiertos solo los supermercados, las estaciones de servicio, las farmacias y los establecimientos que prestaban servicios esenciales. Este tipo de cordón sanitario, implicaba la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y la Municipalidad de Córdoba para la provisión de alimentos, kits de limpieza y cualquier insumo esencial que las personas pudieran necesitar. Finalmente, se coordinaba con la Municipalidad la circulación del transporte público a los efectos de evitar el ingreso de los mismos a la zona mientras estuviera vigente la medida. En

cambio, los cordones sanitarios *restringidos*, permitían a quienes vivían en la zona delimitada, concurrir a sus espacios de trabajo, se podía circular con los permisos correspondientes y se restringía el horario comercial, pudiendo abrir de 8 de la mañana a 4 de la tarde aquellos negocios autorizados por constituir servicios básicos. En estos cordones, se instalaban puestos de *Triage* para control sanitario y epidemiológico de la población y se coordinaban con la Policía puestos de control.

En total, desde abril hasta septiembre del año 2020, se instalaron 62 cordones sanitarios en el Gran Córdoba y 228 si tomamos en cuenta la totalidad del territorio provincial. El mes de agosto reporta la mayor cantidad de cordones. Sin embargo, los cordones sanitarios como estrategia sanitaria territorialmente localizada y focalizada para la contención del virus pierden efectividad a partir de la diseminación comunitaria del virus y del crecimiento exponencial en la cantidad de casos (Giovine *et al.*, 2022). Como ya mencionamos, en el marco del pronunciado aumento y dispersión de casos que comienza a partir de julio y se sostiene hasta llegar al pico en el mes de octubre, los cordones sanitarios, como una de las medidas centrales para contener los contagios, pierden efectividad y, finalmente, a fines de septiembre de 2020 dejan de utilizarse como estrategia sanitaria. En palabras de una entrevistada, era preciso «re-escalar», dejar esa estrategia «muy territorial y artesanal» porque «ya no alcanzaba hacer un cordón sanitario en unas cuadras, la gente se movía y mucho» (Entrevista a Sol Minoldo, Investigadora del CONICET y Coordinadora General por parte del Ministerio del Centro de Rastreo de la UNC). De tal manera, en esa nueva coyuntura se vuelven más necesarias y prioritarias otras medidas de vigilancia epidemiológica, como el seguimiento y el rastreo de casos por contactos estrechos.

Operativos del Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID19

Desde un primer momento el testeo fue establecido por la política provincial como el dispositivo central para la detección de casos. Sin embargo, se requirió de una administración rigurosa de la capacidad de testeos ya que la cantidad de recursos al inicio de la «primera ola» era limitada y, según las entrevistadas del sector público provincial, había una «baja disponibilidad de insumos». Durante el mes de septiembre, se crea el «Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID19»,¹⁹ localmente conocido como «Operativos Identificar», el cual funcionará bajo la órbita de la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud. La decisión de implementar este programa se

19 Resolución 976 del Ministerio de Salud.

fundamentó en la necesidad de descentralizar el abordaje de los casos sospechosos, llevando el testeo cerca de la gente en los barrios. La descentralización del trabajo de testeos fue posible por la ampliación de la capacidad diagnóstica llevada a cabo en los meses previos y por el desembarco de los test rápidos que compró la provincia de manera directa y que permitieron implementar estrategias combinadas entre pruebas serológicas y moleculares, además de la incorporación de más personal al área. En este sentido, el programa permitió plantear diferentes estrategias diagnósticas para distintos escenarios epidemiológicos, ya sea que el territorio en cuestión estuviera en fase de detección de casos aislados o de detección de transmisión comunitaria o en conglomerados. Identificar, estableció además una estrategia activa de búsqueda de casos en aeropuertos, terminales, puestos de ingresos provinciales y barridos en zonas marcadas con criterios sanitarios, especialmente en aquellas que conforman comunidades cerradas o vulnerables. De este modo, se incorporan a la estrategia de combate de la pandemia los instrumentos de hisopados en puestos móviles,²⁰ y se vuelve más visible la necesidad de implementar otros instrumentos genéricos a la estrategia de vigilancia, vinculados al seguimiento y la detección temprana de casos.

Centro de rastreos

A partir de la primera ola, entre los meses de septiembre a noviembre, se cambia la estrategia ante la escalada de casos. Se crea un sistema de gestión de casos y contactos estrechos. En esta instancia es que se incorpora el Covid Center a cargo de la Universidad Nacional de Córdoba, con el fin de rastrear la ruta de contagio hasta 72 horas previas al inicio de síntomas de cada paciente y el posterior aislamiento de contactos estrechos para mitigar y controlar los brotes. La implementación del *Contact center* o *Contact Tracing* (CT), en Córdoba, requirió de un esfuerzo de vinculación científico–tecnológica sin precedentes.

Si bien el gobierno provincial había detectado la necesidad de realizar el seguimiento de casos y el rastreo de casos por contacto estrecho, la iniciativa de los CT estuvo protagonizada por un grupo de investigadores del CONICET²¹ que elevaron la propuesta al área de epidemiología del Ministerio de Salud, a cargo de la Dra. Gabriela Barbás. Una vez que capturaron la atención del

20 Con el auge del aumento exponencial de casos durante la primera ola (octubre 2020) se alcanzó los 300 puntos de testeos en toda la provincia.

21 El diseño original del centro de rastreos (que luego fue adquiriendo cambios a medida que avanzaron los contagios) y las primeras capacitaciones, pruebas de desembarco y puesta en marcha, estuvieron centralmente a cargo de la Dra. Sol Minoldo, investigadora del CONICET. En Capdevielle, Cosacov *et al.* (2022) se desarrolla en extenso esta experiencia.

gobierno provincial lograron el involucramiento principalmente de la UNC y la Fundación Huésped, además de otros actores gubernamentales de la esfera nacional. Es importante destacar que la Fundación Huésped aportó su experiencia en rastreo de casos y comunicación de riesgos sanitarios, y también estuvo involucrada en el armado de la experiencia antecedente en la provincia de Buenos Aires.

Para la puesta en acción de la iniciativa, además de los recursos económicos, eran necesarios los recursos humanos, las instalaciones, desarrollo de software y el equipamiento tecnológico. Esto ponía del lado de la Universidad una mayor participación. La iniciativa finalmente cristalizó en un convenio específico de colaboración celebrado el 15 de octubre entre el Ministerio de Salud, encabezado por el Dr. Diego Cardozo, y la UNC, representada por su rector Dr. Hugo Juri. El objetivo del mismo fue la implementación de un sistema de rastreo, carga de datos y notificación de contactos estrechos de personas con diagnóstico COVID19 confirmado. Por parte de la Universidad colaboraron la Facultad de Química, la Facultad de Matemática, Física y Astronomía,²² la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y el gremio de docentes e investigadores (ADIUC), que cedió sus instalaciones para uno de los centros de contacto, además de personal administrativo para las tareas de coordinación.²³ Las y los estudiantes fueron actores importantes dentro del proyecto y llegaron a ser más de 400 personas realizando notificación de contactos y acompañamiento, articulando con las diferentes áreas. La propuesta contó con los recursos necesarios para su actividad, pero solo pudo alcanzar al aglomerado urbano de la ciudad de Córdoba y no al resto del territorio provincial.

Medidas para ampliar la capacidad diagnóstica y la infraestructura sanitaria

Al reportarse el 6 marzo de 2002 el primer caso de infección con el virus SARS-CoV-2, la provincia de Córdoba contaba con una capacidad instalada que requería ampliación para dar respuestas diagnósticas de manera descentralizada. Para ello, fue necesario trabajar en la articulación interinstitucional y

22 Entre otros recursos, esta facultad puso a disposición al Dr. Miguel Pagano quien diseñó, creó, implementó y le dio continuidad en su uso al software para la carga de los datos, el cual fue complementado con el sistema de notificaciones a través del Ciudadano Digital (CiDi) y la RedMine del Ministerio de Salud provincial.

23 Entre ellas, a la Dra. Malena Muragui quien aceptó darle continuidad al proyecto una vez que Minoldo finalizara la etapa inicial y puesta en marcha del mismo.

asignar mayores recursos humanos y técnicos. Estas acciones se plasmaron, en convenios de cooperación interinstitucional para el monitoreo de indicadores epidemiológicos, la incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios y para tareas de detección, rastreo y seguimiento y una fuerte inversión en infraestructura. El Ministerio de Salud tuvo un presupuesto 20 % mayor en términos reales²⁴ al del año anterior, pasando de ejecutar \$ 1 991 742 652 en 2019 a \$ 31 941 050 815 en 2020.²⁵ En una primera etapa, se amplió la capacidad diagnóstica del Laboratorio Central, que depende del área de Epidemiología del Ministerio de Salud, hasta alcanzar a duplicar las pruebas PCR diarias (7000 test diarios). Para ello fue necesaria la incorporación de nuevos espacios de laboratorio de la UNC, como de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), el INTA de Marcos Juárez, el subsector privado y el CEPROCOR. En una segunda etapa, que se inicia entre agosto y septiembre de 2020, se pudo hasta triplicar la capacidad diagnóstica de la provincia (hasta 20 000 test por día) con la compra al exterior de test de antígenos por parte del ejecutivo provincial. A su vez se desplegaron monitoreos contingentes, como el análisis de efluentes cloacales en los departamentos de Colón y Punilla, y junto al instituto Vanella y el INTA, se realizaron muestreos azarosos para conocer la circulación comunitaria de las nuevas variantes. En cuanto a la infraestructura edilicia se adecuaron y remodelaron los laboratorios y diferentes áreas técnicas para contener el nuevo equipamiento y adaptarse a las necesidades y normas de bioseguridad exigidas por la contingencia. Asimismo, se reubicaron y refuncionalizaron diferentes zonas para diferenciar circulaciones técnicas y administrativas y permitir el funcionamiento del laboratorio las 24 horas. Complementariamente a la ampliación de los laboratorios, se fortaleció el sistema de salud orientado al tratamiento de la enfermedad. Si bien excede al alcance de este trabajo (hemos señalado que está centrado en los dispositivos de prevención de contagios y no en la reorganización asistencial del sistema de salud) brevemente mencionaremos que, durante 2020, en la provincia se incorporaron al sistema de salud camas COVID19, llegando a disponer de más de 2000 camas al finalizar 2020, en todo el sistema, se instalaron más de 400 respiradores, gases medicinales en 37 hospitales públicos y 80 equipos de alto flujo. Se protocolizaron los tratamientos para poder brindar una

24 Calculado a precios constantes según IPC Córdoba=2014.

25 Este aumento en la cartera de Salud, contrasta con el de otras áreas de gobierno, como protección social y asistencia alimentaria y hábitat y vivienda, que tal como se detalla en secciones siguientes, mantuvieron o disminuyeron sus partidas presupuestarias respecto del año anterior. Incluso, según entrevistas realizadas, ese presupuesto de la cartera de Salud, priorizó la prevención y atención de casos covid, vaciándose otras áreas al interior del ministerio, como por ejemplo la de Salud Mental.

atención más efectiva y rápida y se activaron dispositivos prehospitalarios. 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.²⁶

Políticas de protección social y asistencia alimentaria

Las medidas gubernamentales orientadas a prevenir los contagios masivos y evitar el colapso de los sistemas sanitarios, tuvieron por efecto un agravamiento de la situación social y económica. En ese contexto, es posible identificar un conjunto de iniciativas gubernamentales que buscaron apoyar y sostener la alimentación y el sustento económico de la población vulnerable y de la economía popular. A continuación, se abordan estas iniciativas agrupadas en tres ejes de intervención: las destinadas a reforzar los ingresos familiares mediante transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) a individuos y hogares; aquellas que buscaron fortalecer la alimentación familiar y finalmente, aquellas que buscaron apoyar a actores de la economía popular a través del impulso de espacios de comercialización de sus productos.

El recorrido realizado a continuación, por los tres ejes de intervención en materia de protección social y alimentaria, permite reconocer cómo se organizaron las relaciones intergubernamentales en la implementación de las políticas y evidenciar cierta especialización de los diferentes niveles de gobierno en la aplicación de dispositivos de política. Como veremos, el Gobierno Nacional concentró el grueso de las transferencias monetarias directas a los hogares, sin importar si nos referimos a refuerzos de ingresos, complementos de alimentación o retribución al trabajo. También el gobierno nacional brindó el mayor aporte de los recursos recibidos por comedores y merenderos comunitarios. La Provincia, por su parte, pareció enfocar su respuesta y sus esfuerzos en lo sanitario y a través del PAICor, tuvo un rol central en brindar asistencia alimentaria. Pese al contexto de virtualidad escolar, este Programa logró —mediante coordinaciones horizontales con otras áreas de gobierno— continuar usando las escuelas como punto de distribución de alimentos con capacidad de articular una extensa penetración territorial y adaptarse a cada contexto territorial. Sin embargo, el PAICor no llegó a todas las familias que lo requerían, ni a todas las zonas del Gran Córdoba. En la asistencia alimentaria, las organizaciones

26 Según datos oficiales, el Gobierno Nacional invirtió \$ 2185 millones, en el Hospital Modular de Córdoba, de Bouwer y el Centro Modular de Mina Clavero. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-cordoba-nacion-invierte-2185-millones-en-obras-para-el-sistema-de-salud>

sociales y, en particular, la práctica social del comedor y la olla comunitaria, tuvieron un rol central en la contención social y asistencia alimentaria. Por su parte, el Municipio generó un registro propio de comedores y merenderos comunitarios de la ciudad y se dio una política de subsidios para este sector.²⁷ Una estrategia similar siguió con las ferias populares.

Medidas para aliviar la caída del ingreso de los hogares

Entre las políticas de transferencias monetarias no condicionadas, orientadas a aliviar la merma de ingresos, además de la Asignación Universal por Hija/o y por Embarazo, el Gobierno Nacional puso en marcha el Programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).²⁸ Esta medida diseñada unos meses después del establecimiento del ASPO, compensó solo parcialmente la pérdida de ingresos de 9 millones de personas. La provincia de Córdoba concentró el 8 % de los beneficiarios (738 729 personas), por detrás de la provincia de Buenos Aires (3 220 662).

Otro dispositivo nacional de envergadura e impacto en Córdoba, que implicó transferencias directas y condicionadas que aliviaron la merma de los ingresos, fue Programa Nacional de inclusión socio productiva y desarrollo local Potenciar Trabajo.²⁹ Durante 2020, el Gobierno Nacional ejecutó \$ 81 171 millones en este programa, lo que representa un 214,2 % más que en 2019. Ese mismo año, el gobierno provincial comenzó a participar activamente de la ejecución de este Programa, a partir de una serie de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se tradujeron en transferencias de 300 millones de pesos a la Provincia. En este marco, se creó una política de microcréditos para emprendedores junto con el Banco de la Provincia de Córdoba, y se dieron articulaciones con el Ministerio Promoción del Empleo y Economía Familiar de Córdoba, a partir de las cuales trabajadores del programa participaron en la construcción de viviendas, mantenimiento de 200 escuelas públicas provinciales y salas cuna de la Ciudad de Córdoba. Incluso durante el año 2021, la propia Municipalidad de Córdoba se constituyó en unidad de gestión del Programa, articulando el Potenciar Trabajo con tareas

27 Durante 2021 y 2022, el municipio implementó una transferencia mensual de \$ 5000 pesos para comedores y merenderos registrados a través de la tarjeta activa y un monto por única vez destinado a equipamiento y mejoras de infraestructura de estos espacios comunitarios.

28 El capítulo 2 del Tomo I ofrece una descripción detallada de este programa.

29 Idem.

municipales, entre las que se destacan las del Programa Servidores Urbanos, al que más adelante referimos.

Ahora bien, en paralelo a estos programas nacionales, no hubo a nivel provincial un dispositivo destinado a reforzar el ingreso de los hogares o algo equivalente al IFE ni al Potenciar Trabajo. El gobierno de la provincia de Córdoba incluso suspendió una serie de programas preexistentes a la pandemia que significaban un ingreso monetario para los hogares. El 31 de marzo de 2020, a diez días del inicio del ASPO, el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar de la provincia, suspendió por tres meses los programas Primer Paso (PPP), el llamado Por Mí (Xmí, destinado a mujeres), el Programa de Inclusión Laboral para Adultos Varones (PILA) y el Programa de Inserción Profesional (PIP). De acuerdo a la información de prensa, fueron afectadas 3.700 personas que recibían entre 4500 y 9500 pesos mensuales por 20 horas semanales de trabajo (Marella y Satoshi, 2020). Esta decisión provocó el rechazo de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) que expresó su posición mediante un comunicado. La medida del gobierno provincial estaba en contradicción directa con el decreto nacional de necesidad y urgencia que prohibía despidos y suspensiones en todo el territorio nacional. El argumento de la provincia para justificar la suspensión fue la imposibilidad de realizar el entrenamiento laboral que es el objetivo de los programas. La suspensión se levantó en junio con el relajamiento de las medidas de aislamiento social en la provincia de Córdoba. Así, en un contexto de emergencia sanitaria y social, estos programas sociales y de empleo tuvieron una ejecución presupuestaria equivalente a solo el 2 % del año anterior (Programa PPP), al 1,4 % en el caso del PILA, al 39 % en el caso del Programa Por Mí y del 58,2 % en el caso del el PIP.³⁰

El programa de Servidores Urbanos³¹ de la Municipalidad de Córdoba, que también puede considerarse entre los dispositivos destinados a paliar la pérdida de ingresos de las familias, siguió un derrotero distinto. Según información de prensa, al inicio de la pandemia eran mil los trabajadores y trabajadoras que recibían \$ 10 000 mensuales del programa, con una erogación semestral de 60 millones de pesos. A partir de mayo, esa asignación pasó a ser de 90 millones semestrales, lo que implicó la incorporación de 2000 trabajadoras y trabajadores más (Leyes, 31 de mayo de 2020). Los trabajadores y las trabajadoras del programa de Servidores Urbanos fueron parte importante de la

30 Datos del presupuesto provincial, calculado a precios constantes según IPC Córdoba=2014.

31 Este programa fue creado en 2007, buscando responder a los reclamos de trabajadores y trabajadoras «naranjitas» o cuidacoches. En años posteriores, incorporó a carreras y carreros encargados de juntar material reciclable. Sin embargo, hasta 2020 no era un programa de volumen significativo.

fuerza de trabajo que empleó el municipio para establecer centros de testeo, hacer operativos puerta a puerta, asistir a familias aisladas y apoyar los cordones sanitarios. Sin embargo, es importante aclarar que este aumento de los montos y beneficiarios del programa fue simultáneo al recorte de la jornada laboral de los empleados municipales de planta, un plan de retiros anticipados y la incorporación masiva de profesionales contratados (Guevara, 9 de septiembre de 2020). De modo que es posible plantear que el protagonismo que asumió el programa de Servidores Urbanos en la política pública de la Municipalidad de Córdoba, expresa una precarización y reestructuración del empleo público, en el marco de la «oportunidad» que ofreció la pandemia.

Medidas para fortalecer la alimentación familiar

En el contexto del COVID19 se implementaron un conjunto de medidas para reforzar la alimentación de los hogares. Estas se diferenciaron de las descritas anteriormente porque emplearon instrumentos que implican una asignación de alimentos a las familias antes que ingresos monetarios. En general, estos instrumentos son tres y cuentan con diversos mecanismos de implementación: tarjetas magnéticas que permiten exclusivamente la compra de algunos alimentos; provisión de alimentos secos y frescos; asistencia con porciones de comidas cocinadas. Como veremos, en la implementación de estas políticas es ineludible la importancia de actores de la sociedad civil, tales como organizaciones sociales e iglesias. Así lo reconocen los actores estatales y por ello generan una serie de dispositivos para organizar esta relación.

El Plan Nacional Argentina Contra el Hambre (PACH) creado en enero de 2020 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tuvo como estrategia prioritaria la Tarjeta Alimentar. Al momento del lanzamiento nacional del PACH, en la provincia de Córdoba ya se implementaba una política similar, pero con condiciones y montos distintos, la «Tarjeta Social». Esta última está orientada al universo de la población bajo la línea de indigencia y su asignación no es automática, requiere de una solicitud. Durante todo 2020 el monto asignado a cada beneficiario o beneficiaria fue de \$ 1000 (*El Diario de Carlos Paz*, 20 de enero de 2020). Y así como ya advertimos que, en Córdoba, los programas de transferencias de ingresos o empleo resultan incompatibles con los nacionales, también los beneficiarios de la Tarjeta Social (provincial) no pueden contar con la Tarjeta Alimentar (nacional). En la provincia de Córdoba, se entregaron 116.953 Tarjetas Alimentar, que representaron el 8,1 % del total del país. Según información de prensa, luego del cruce de padrones los beneficia-

rios de la Tarjeta Social fueron 61.018 en 2020 (Cadena 3, 19 de mayo de 2020). En términos presupuestarios, el Programa provincial Tarjeta Social, ejecutó un presupuesto de \$ 936 194 198. Esto significa, en términos reales,³² un 30 % menos del ejecutado el año anterior. En el contexto de la pandemia el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba generó dos acciones de asistencia adicionales para quienes tenían 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.

Además de las tarjetas magnéticas que permiten exclusivamente la compra de algunos alimentos, otras medidas (nacionales, provinciales e incluso municipales) apuntan a la provisión de alimentos secos y frescos o a la asistencia con porciones de comidas cocinadas. A continuación, se desarrollan dos dispositivos centrales: el PAICor y los comedores y merenderos comunitarios.

Asistencia del PAICor en el marco de la pandemia

El Programa de Asistencia Integral Córdoba, ampliamente conocido como PAICor, es una política alimentaria y de inclusión educativa que se implementó desde 1984 y se encuentra bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación. Desde este programa se brindan desayunos, meriendas y almuerzos en los establecimientos educativos públicos, de acuerdo al turno de asistencia de niños, niñas y jóvenes de sectores populares. El principal objetivo del programa es «contribuir a la inclusión y permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación vulnerable, brindando asistencia alimentaria y propendiendo a mejorar hábitos vinculados a una alimentación saludable».³³ Se trata del programa de asistencia alimentaria más grande de la provincia, que tuvo durante 2020, un presupuesto ejecutado de \$ 5 796 633 097, representando el 1,8 % del presupuesto de la provincia, al igual que el año anterior. En estimaciones de la propia directora Claudia Oliva, entrevistada en el marco de esta investigación, el número de beneficiarios creció de 257 000 beneficiarios en 2019 a 309 000 en 2020 y el presupuesto ejecutado por el programa aumentó un 6 % respecto de 2019 si se lo evalúa a precios constantes. El presupuesto de este programa proviene de las arcas provinciales, y —según la directora del programa— alrededor de un 6 % del mismo proviene de aportes del gobierno nacional. Según el Informe

32 Calculado a precios constantes según IPC Córdoba=2014.

33 <https://PAICorvirtual.cba.gov.ar/Home/institutional>

de gestión del PACH,³⁴ en 2020, el gobierno nacional transfirió a la Provincia de Córdoba 224 521 043 de pesos destinados a este programa.

El lunes 16 de marzo de 2020, apenas a dos semanas del comienzo del ciclo lectivo, las escuelas de todo el país cerraron sus puertas como forma de prevenir los contagios ante la pandemia por COVID19. Esto implicó que PAICOR tuviera que readecuar completamente la modalidad de entrega de alimentos en toda la provincia. A partir de la Resolución 008/2020 de la Secretaría General de la Gobernación, se instituyó la modalidad de entrega de un módulo o caja con alimentos³⁵ por cada persona destinataria, primero cada un plazo de 15 días y posteriormente cada 45 días aproximadamente. Los operativos de entrega de módulos conllevaron una serie de emergentes constantes a ser resueltos para que los alimentos llegaran a cada hogar. Mientras que en algunos casos docentes y directivos se involucraron activamente en el reparto de módulos y el sostenimiento del programa, en otros fueron las familias, las vecinas, los vecinos, la policía o bien voluntarios y voluntarias del COE quienes participaron de los operativos de repartos de alimentos. Para estas instancias, desde el programa se diseñaron cronogramas de entregas que eran difundidos y comunicados a las familias desde las mismas escuelas.

Comedores y merenderos comunitarios: el rol de las organizaciones sociales

Además del circuito de los comedores escolares, existe una diversidad de organizaciones de la sociedad civil que brindan asistencia alimentaria. Incluso funcionarios estatales y militantes sociales coinciden en que son dos poblaciones diferentes las cubiertas por el PAICOR y los comedores comunitarios.³⁶

Una parte importante de comedores y merenderos comunitarios gestionan sus servicios contando con recursos estatales, mientras que otros lo hacen sin dicho apoyo. El PACH tiene un componente dedicado a la transferencia a comedores comunitarios³⁷ por el cual la provincia de Córdoba recibió

34 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe_eje_pach_2020.pdf

35 Cada caja contenía: 5 paquetes de fideos, 1 de arroz, 2 harinas, 2 paquetes de azúcar, 2 botellas de aceite, 1 kilo de yerba, 1 caja de leche, 2 postres en polvo, 1 gelatina, 1 lata de merluza al natural (u otra proteína animal dependiendo del caso), 2 kilos de garbanzos, 3 paquetes de arvejas, 3 latas de choclo, 2 cajas de puré de tomates, 1 mermelada y 1 paquete de polenta.

36 El «Informe de Comensalidad ¿Cómo como con los módulos?» de la Dirección General de PAICor (2021) respalda esta apreciación. Según el documento, el 84,7 % de la población encuestada afirma que los niños, niñas y adolescentes titulares del PAICor no asistieron a merenderos o comedores comunitarios durante la pandemia.

37 La información pública respecto a la ejecución presupuestaria indica que el incremento para 2020 del componente destinado a comedores comunitarios del PACH fue de un

—durante 2020—27,6 millones de pesos, lo que implicó un presupuesto menor a otras trece provincias argentinas. Situación contrastante con la asignación de recursos del PACH a comedores escolares que tiene a Córdoba como la cuarta jurisdicción con más fondos ejecutados durante 2020, solo superada por las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Chaco (SIEMPRO, 2020). El aporte nacional es reconocido unánimemente como el más importante por las organizaciones sociales consultadas, aun existiendo programas provinciales y municipales destinados al abastecimiento de estos espacios comunitarios pero que tienen un impacto menor.

La organización de comedores, merenderos y ollas populares constituye una práctica profundamente arraigada en barrios de menores ingresos. Existen iniciativas relativamente aisladas y otras que articulan su trabajo con instituciones de mayor escala, como iglesias, sindicatos, organizaciones sociales y partidos políticos. Asimismo, los comedores y merenderos comunitarios difieren en su permanencia en el tiempo, algunos esporádicos y otros que se sostienen durante décadas. La mayoría de las trabajadoras de comedores y merenderos vinculadas a organizaciones sociales que entrevistamos, obtienen una remuneración por su trabajo en el marco del programa Potenciar Trabajo o de alguno de los programas de empleo provinciales. Las organizaciones han reivindicado estas tareas como trabajo, exigiendo un pago por su realización: «no es amor, es trabajo», dice Olga del Movimiento Evita.

Es importante señalar que, más allá del pago de las horas de trabajo y la provisión de alimentos «secos», todo el funcionamiento de los comedores y merenderos depende del accionar de las organizaciones en el territorio. En general, los comedores y merenderos funcionan en domicilios particulares, con algunos casos excepcionales que lo hacen en locales comunitarios. La provisión y el mantenimiento de todas las herramientas de trabajo se encuentra a cargo de las propias trabajadoras, quienes también generan diversas estrategias de financiamiento para solventar los gastos en alimentos «frescos». Las más recurrentes son la creación de fondos comunes financiados por aportes provenientes de sus propios ingresos y de la venta de mercadería producida colectivamente.

Apenas decretado el aislamiento, los comedores y merenderos adaptaron su funcionamiento a las medidas sanitarias de prevención de contagios. Inicialmente algunos espacios comunitarios suspendieron sus actividades, pero en pocos días se retomó el trabajo en sintonía con el incremento de la demanda. En palabras de una entrevistada: «en los barrios no se paró, los comedores no pararon, o sea, nunca, digamos, te diré habremos parado los primeros 15

50,1 % interanual (SIEMPRO, 2020 b).

días» (entrevista a Olga, Movimiento Evita). El contexto de emergencia sanitaria impuso cambios generalizados en la modalidad de trabajo de estos espacios. La provisión de alimentos comenzó a realizarse a través de «viandas» o porciones preparadas y entrega de bolsones de mercadería. El abastecimiento de elementos de higiene como barbijos y alcohol para las trabajadoras fue otra de las acciones iniciales en el sostenimiento de estos espacios.

Bajo el aislamiento, la demanda de los alimentos se multiplicó en pocos días. En ese marco, la mayoría de los espacios dejaron de lado las actividades recreativas para concentrarse en el servicio de comedor, con foco en almuerzo o cena para todas las edades. De acuerdo al testimonio de militantes de las organizaciones sociales, la solicitud de asistencia se multiplicó y muchas personas lo hicieron por primera vez:

A mucha gente le pasó lo que nos pasó a nosotros históricamente, esto de no poder ir a laburar (...), era muy loco cómo los comerciantes, quienes habían tenido laburo, quienes eran los tipos que antes de la pandemia nos puteaban a nosotros por cortar la calle, salían desesperados (...) Nosotros tenemos una previsión de que podíamos tener mucha más cantidad de pobres que de infectados (...) todas las asistencias al comedor nuestro han crecido casi el 200 %. Muchas familias que antes tenían el acceso a la comida o no se acercaban, hoy se acercan y son parte de los centros comunitarios. (Entrevista a Manuel, Barrios de Pie)

Las organizaciones que cuentan con provisión de alimentos por parte del Estado coinciden respecto al limitado aporte de estos alimentos para responder a la demanda creciente que sufrieron los comedores durante el ASPO. Además de las prácticas de autofinanciamiento mencionadas, las campañas de donaciones se multiplicaron durante los primeros meses del aislamiento. Una de las más visibles fue la que realizó la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Ciencias Económicas y el gremio de los docentes e investigadores universitarios de la Universidad Nacional de Córdoba.³⁸

Ahora bien, quienes sostienen comedores y merenderos, no solo refieren a que el aporte estatal es insuficiente en término de raciones, sino pobres en términos nutricionales: «Los únicos alimentos nacionales que nos mandan son carbohidratos, fideos, arroz, puré de tomate, harina, entonces todos los pibitos

38 De acuerdo con los organizadores, la campaña logró apoyar a 351 comedores y merenderos en la provincia de Córdoba con 530 mil platos de comida y 112 tazas de leche, mediante un trabajo conjunto entre trabajadores de la economía popular y trabajadores universitarios (Activemos, 2020). En Capdevielle, Cosacov *et al.* (2022) hay una reconstrucción más extensa de la experiencia.

que están alimentados en nuestros comedores, están alimentados en exceso de peso por carbohidratos» (Entrevista a Manuel, Barrios de Pie).

Además de la asistencia alimentaria, comedores y merenderos son espacios de referencia de organizaciones sociales, partidos políticos e iglesias que tienen relación con distintas áreas del Estado. En ese marco, estos espacios fueron mediadores fundamentales en la implementación de las políticas públicas de asistencia social y alimentaria en el territorio. Las entrevistas permiten apreciar este rol. Por un lado, fueron fundamentales en la difusión de información y en el acceso a los diversos programas implementados para muchas personas sin experiencia en el empleo de medios digitales o sin contacto con las redes de asistencia estatal. Por otro lado, se constituyeron en un engranaje fundamental de la administración de los recursos en la escala más pequeña de la política pública. Una entrevistada señalaba que merenderos y comedores se transformaron en «un mini ANSES en el barrio (...) más organizadas que cualquier trabajador del Estado» (entrevista a Olga, Movimiento Evita). Desde estos espacios se asistió en la inscripción al IFE, se generaron dispositivos para difundir información sobre el COVID19, se organizaron cuadrillas de salud para llevar a cada lugar los protocolos y asistir a personas contagiadas. Asimismo, las militantes y trabajadoras de merenderos y comedores participaron de operativos de rastreo epidemiológico puerta a puerta y una diversidad de otros relevamientos, a pedido del gobierno municipal y provincial. Fueron referencias fundamentales en el marco de los cordones sanitarios, apoyaron la entrega de cajas de mercadería en las escuelas y sostuvieron la asistencia a familias contagiadas y aisladas. Liliana Montero reconoce que desde el gobierno municipal hubo una búsqueda activa de la participación de diversas organizaciones sociales de base territorial, entre las que destacan comedores y merenderos, como soporte a los dispositivos sanitarios de respuesta a la pandemia, «todas esas instituciones eran las que nos abrían las puertas para que el Estado pudiera llegar» (Entrevista a Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba).

La actividad desplegada desde los comedores y merenderos, intensificó las relaciones con funcionarios y funcionarias de nivel municipal y provincial encargados de llevar adelante los dispositivos presenciales de prevención de contagios y asistencia alimentaria. Los vínculos forjados en el trabajo conjunto en el territorio les permitieron a militantes y trabajadoras un panorama del conjunto de recursos disponibles en cada momento. En el contexto del ASPO, comedores y merenderos hicieron más eficiente la asistencia estatal.

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

Durante 2020, existieron también iniciativas gubernamentales orientadas a dar impulso y apoyar la economía popular y, en particular, sus espacios de comercialización de productos. Una herramienta de gran valor para el reconocimiento y la institucionalidad del sector de la Economía Popular en el país, la constituye el RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular), creado durante la pandemia en el ámbito de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.³⁹ Este registro se plantea como una herramienta que busca reconocer y formalizar a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular de todo el país. Entre julio de 2020 y agosto de 2021, hubo un total de 2 830 520 inscripciones. Para el caso de Córdoba, el número de inscripciones fue de 110 801 personas.

Las organizaciones populares tuvieron un rol muy activo en el proceso de conformación del registro, promoviendo en los territorios la inscripción —bajo modalidad virtual— de militantes, vecinos y vecinas. Este instrumento también apunta a la incorporación de los trabajadores al monotributo social y es un requisito para acceder al Potenciar Trabajo. Cierto es que, a nivel provincial, de manera previa a la creación del mencionado RENATEP, ya existía desde 2019 un Registro Provincial de la Economía Popular. Este registro provincial arrojaba para diciembre de 2020 una cifra de 5207 inscriptos, en su mayoría mujeres (63 %).⁴⁰ Un funcionario del Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar, entrevistado en el marco de este proyecto, asegura que se han iniciado acciones para establecer articulaciones con el RENATEP, pero que aún no han podido concretarse, duplicándose esfuerzos.

El Registro Provincial, es parte del Programa de Fortalecimiento a la Economía Popular,⁴¹ destinado a fortalecer a este sector a partir de financiamientos, capacitaciones y acompañamiento en la regularización de su situación jurídica y contable. Una línea dentro de este programa es la compra por parte del Estado provincial de insumos y productos elaborados por organizaciones de la economía popular. En pandemia, según una entrevista realizada a funcionarios, se gestionó la compra de barbijos a unidades productivas de organizaciones de la economía popular para proveer al PAICOR, aunque no ha sido posible conocer el monto de dicha operación. Otra línea de apoyo a la

39 Resolución 408/2020 del 16/6/20.

40 Información extraída del siguiente artículo periodístico: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/en-cordoba-ya-hay-mas-de-cinco-mil-personas-que-trabajan-en-economia-popular/>

41 Creado a partir del decreto 231 del año 2019.

economía popular, es a través del financiamiento de máquinas y herramientas mediante el Banco de la Gente. Sin embargo, según las entrevistas a funcionarios de este Ministerio, durante 2020 esta línea de asistencia se discontinuó y eso se expresa en el análisis presupuestario, que evidencia una reducción del presupuesto ejecutado, pasando de \$ 94 364 591 en 2019 a \$ 10 844 772 en 2020.

En lo que respecta a las iniciativas que se vinculan a la comercialización de productos de la economía popular, los dispositivos nacionales como el Programa Mercados de Cercanía y el Plan Federal de Ferias tienen nula o escasa presencia en la provincia.⁴² Tampoco lo tiene la política de subsidios a cooperativas productivas a través del programa Manos a la obra. Entre las acciones que enuncia el Programa Mercados de Cercanía, se encuentra la creación de un registro de mercados y la conformación de una red. Si bien el registro muestra, para el caso de Córdoba, espacios de comercialización adheridos,⁴³ en conversaciones informales con responsables de estas organizaciones, afirman que registrarse no implicó el acompañamiento con recursos o subsidios por parte del programa, sino más bien, la difusión de los mercados. La explicación de un funcionario del Centro de Referencia (CDR) Córdoba del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, es que solo reciben subsidio en el marco de dicho programa, aquellas organizaciones que tienen personería jurídica. Cabe destacar que solo hemos identificado una sola experiencia que reuniera estos requisitos.⁴⁴

Es a nivel municipal donde se desarrolló durante 2020 un programa de Ferias, pero que no contó con el apoyo ni supuso relaciones interjurisdiccionales, ni de nivel nacional ni provincial. En el ámbito de la Municipalidad de Córdoba, de modo previo a la pandemia, existía un «Régimen de ferias de emprendedores productivos de la economía social».⁴⁵ La economía social abarca, según la ordenanza, una variedad de actividades comerciales y heterogeneidad de formas organizativas. De acuerdo a Zárate —actual Director de Economía Social de la Municipalidad, asumido en la gestión de Martín Llaryora en diciembre de 2019— esta ordenanza constituye un antecedente, pero también presenta limitaciones al no considerar las actividades vinculadas a la reventa.

42 En el capítulo 2 y 5 del Tomo I puede encontrarse una descripción de estos programas.

43 Entre los cuales se encuentran los siguientes en la ciudad capital: el Festi Feria Provisencia Vecina, la Red de Almacenes Populares, el MEPA (Mercado Popular de Alberdi) y El Chañar.

44 La red «Pueblo a Pueblo». A través del siguiente enlace puede visitarse su tienda virtual: <https://puebloapuebloba.mitiendanube.com/>

45 Ordenanza 7883-C-19. Esta normativa distingue dos tipos de ferias: las ferias municipales de la economía social (administradas y coordinadas por la Dirección de Desarrollo Comunitario a través de la subdirección de Economía Social) y las ferias autogestivas o barriales. Además, precisa los mecanismos a partir de los cuales les feriantes y organi-

Entre los meses de enero y marzo de 2020 desde la Dirección de Economía Social de la Municipalidad, se iniciaron una serie de acciones en el marco del nuevo programa de «Paseos Populares»,⁴⁶ entre las que se destacan ferias en espacios céntricos y un censo de feriantes. Este proceso fue interrumpido por la pandemia y por el surgimiento de nuevas prioridades y urgencias en la agenda de la economía popular.

Durante los meses del ASPO, la Dirección de Economía Social acompañó a los y las trabajadores/as feriantes con la entrega de módulos alimentarios y ayudas económicas. Además, el municipio se vio obligado a replantear 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. Con esta finalidad se elaboraron una serie de protocolos consensuados en una mesa de trabajo con feriantes y referentes de organizaciones populares. También cabe destacar las relaciones intergubernamentales horizontales, con otras áreas del mismo nivel de gobierno, tanto al interior de la Secretaría de Políticas Sociales, como con la Secretaría de Salud del Municipio. Las relaciones intergubernamentales multinivel, en cambio, no tuvieron centralidad en esta política, a excepción de la relación con el COE en la formulación de los protocolos.

Políticas habitacionales en pandemia

La pandemia puso sobre el tapete la desigualdad socio territorial y, al mismo tiempo, la intensificó. Volvió dramático el hacinamiento, las condiciones habitacionales precarias y especialmente, el acceso al agua. Mostró la inequidad en el acceso a equipamientos urbanos y a la conectividad. En este escenario, existieron algunas iniciativas gubernamentales, de nivel nacional, provincial y municipal, que buscaron contener la emergencia.

zadores deben efectuar los pedidos de autorizaciones correspondientes para el funcionamiento de los eventos y ordena la creación de un Registro de Ferias de Emprendedores Productivos de la Economía Social.

46 Este Programa apunta a organizar las ferias barriales con infraestructura (tablones, gazeos, baños químicos, instalaciones eléctricas) y una nueva disposición para liberar los espacios verdes y los juegos, disponiendo los puestos sobre las veredas o calles, de tal manera que todo el espacio público pueda aprovecharse como un «paseo». Asimismo, se propone incorporar al circuito económico formal a feriantes, a través del Monotributo Social. Por último, la política apunta también a la reglamentación de la ordenanza dictada por el gobierno anterior, y la creación del registro de ferias y de feriantes.

Iniciativas nacionales en el territorio local

Los dispositivos (programas, normativas e iniciativas) gubernamentales nacionales buscaron intervenir en distintas dimensiones del problema habitacional. Un primer eje de intervención se orientó a *limitar los efectos de los incrementos de precios y la caída de los ingresos de los hogares, en componentes relativos al hábitat / vivienda*. Estas iniciativas apuntaron al componente monetario y por definición se orientaron al mercado formal, movilizandando acciones de regulación, como: congelamiento de alquileres; suspensión de desalojos; sostenimiento de las tarifas y la prohibición de suspensión o corte de los servicios públicos en los hogares.

A través del Decreto de Necesidad y Urgencia 320⁴⁷ del 29 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo nacional estableció 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. En esta normativa se «invita» a las provincias y a la CABA a establecer la mediación previa y obligatoria, en forma gratuita o a muy bajo costo, a través de la aplicación del criterio de esfuerzo compartido para evitar las controversias entre las partes, vinculadas con la aplicación del decreto. También se informa que en el caso de incumplimiento o conflictos por no llegar a acuerdos entre las partes se establece la mediación previa y obligatoria, antes de acudir al procedimiento judicial previsto en cada jurisdicción. Para ello, se estableció como espacios de contacto y ejecución a una serie de organismos con inserción territorial, como son los Centros de Acceso a la Justicia, Defensorías del Pueblo y Defensa del Consumidor.

En Córdoba, la incorporación a la agenda de trabajo de estos organismos fue paulatina, dada la necesidad de adaptación de su personal a la modalidad de trabajo virtual y de articulación con organismos nacionales. 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. 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 se desarrollaron espacios de capacitación para profesionales y técnicos de los CAJ, y desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se generaron reuniones de trabajo con la Defensoría del Pueblo de la

47 Prorrogado en dos oportunidades a través de los decretos 766 de septiembre de 2020 y 66 de enero de 2021, extendiéndose su vigencia hasta el 31 de marzo de 2021.

Provincia. 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.

Es posible sostener que las medidas establecidas por el decreto nacional, tuvieron una significativa limitación porque no proveyeron de un marco de cobertura y protección a las modalidades informales de alquiler. No obstante, fueron éstas las que generaron buena parte de las demandas que se canalizaron a través de las instancias de resolución de conflictos habitacionales que la normativa establecía. Sumado a esto, 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 endeudamiento contraído por su refinanciamiento, aumento de valores, efectivización de desalojos, entre otros) que tampoco fueron contemplados. De tal manera, esta medida del gobierno nacional, tuvo limitaciones por no amparar modalidades informales de alquiler, como así también por sus alcances temporales.

Más allá de las tareas desarrolladas por los organismos involucrados, se destaca que a nivel provincial no hubo una adhesión al mencionado DNU, lo cual implicó serias dificultades para el abordaje del problema de los hogares inquilinos en el sostenimiento de los alquileres en la coyuntura de pandemia. 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. Según Maximiliano Vittar —miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba entrevistado en el marco de esta investigación—, «esto ha significado una omisión por parte del gobierno provincial en acciones o dispositivos concretos para las instancias de asesoramiento o mediaciones por conflictos de esta naturaleza». En la misma línea, el Coordinador de la Región Centro de los Centros de Acceso a la Justicia, Sergio Job, señala que en la justicia local era muy compleja la implementación de las medidas definidas a nivel nacional, existiendo poca voluntad de aplicación en los tribunales locales, donde se advertía cierta premura por efectivizar desalojos en litigio. Asimismo, advierte que ha habido casos de desalojos a partir de formas no legales.

Otra medida impulsada por el gobierno nacional que también buscó, en materia de hábitat y vivienda, limitar los efectos de los incrementos de precios y la caída de los ingresos de los hogares, estuvo dirigida al sostenimiento de las tarifas y a evitar la suspensión o el corte de los servicios públicos.⁴⁸ En este caso,

48 DNU 311/2020.

el gobierno de la provincia adhirió formalmente a la medida,⁴⁹ a fin de evitar la suspensión de cortes de servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital. Un mes más tarde, el Ministerio de Servicios Públicos de la Provincia establece la creación de la Mesa de Trabajo Consultiva y de Coordinación bajo la órbita del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP),⁵⁰ a los fines de evaluar en forma permanente la implementación concreta de las disposiciones establecidas por la nueva normativa. Dicha mesa se integra por representantes del Ministerio de Servicios Públicos, de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), de Aguas Cordobesas SA y de cada Federación de Cooperativas (FACE).

Un segundo eje de intervención del gobierno nacional, retomó la agenda preexistente a la pandemia vinculada a *reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat*. Como ya se ha mencionado en el capítulo 6 del tomo I, distintas medidas se orientaron al mejoramiento habitacional y urbanización de barrios populares. Sin embargo, las crecientes tensiones internas del nuevo Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), hicieron imposible desplegar y concretar muchos de los programas. Una mirada desde el nivel subnacional, confirma la dificultad que existió para ejecutar los programas de la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU). Noelia Feldman, coordinadora de la SISU para Córdoba, mencionaba en la entrevista realizada para este estudio que «los tiempos de gestión y burocráticos del área central del ministerio no acompañan la urgencia en los territorios, y la adjudicación de los fondos para la ejecución de los proyectos se termina de efectivizar a fines de 2020, en vinculación al traspaso de la SISU al Ministerio de Desarrollo Social».⁵¹

Un aspecto a destacar es la demorada conformación del Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana, que termina de efectivizarse en diciembre de 2020.⁵² Para la coordinadora local, esto es un avance en la disponibilidad de financiamiento propio para el desarrollo de proyectos de integración en los

49 Dto. 215 del 26 de marzo de 2020.

50 Resolución 36.

51 Noelia Feldman comenta que este traspaso significó mayor dinamismo en la gestión de proyectos y disponibilidad de recursos efectivos para el financiamiento de proyectos y la incorporación de personal en los equipos técnicos de la secretaría: «cuando se produce el traspaso a Desarrollo Social de nuevo, ahí ya con [Daniel] Arroyo [Ministro de Desarrollo Social del 10 de diciembre de 2019 al 10 de agosto de 2021], incluso en términos de recursos humanos fue más ágil».

52 Res. 2– SISU– Ministerio de Desarrollo Social/4–12–2020.

barrios populares porque «se genera una capacidad de financiar proyectos en una escala mucho más grande de la que había antes» Para conseguir recursos del fideicomiso de la SISU se generaron adecuaciones políticas, administrativas y operativas a nivel provincial y municipal. 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, mientras que a nivel municipal hay una adhesión formal a aquella legislación.⁵³

De modo que, 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 de gestión de recursos y financiamiento, desarrollo de dispositivos propios de instancias locales, entre otros) con escasa traducción en ejecución de proyectos con financiamiento provenientes de Nación.

En este período, lo que logra ejecutarse son 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 para realizar obras de equipamiento comunitario a partir de trabajo de cooperativas de la economía popular.⁵⁴ Así, estas organizaciones emergen como agentes indispensables para la territorialización de esta política, pudiendo sostener acciones de coordinación y acuerdos con los organismos nacionales en el proceso de planificación y ejecución de obras de urbanización.

El rol de las organizaciones sociales en la implementación de las políticas nacionales, también se evidencia en proyectos de instalación de fibra óptica en barrios populares financiados por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). En efecto, un tercer eje de intervención del gobierno nacional, que es posible deducir de un conjunto de medidas, se orientó a *disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares y de la población en situación de calle*. Así, entre las diversas medidas que buscaron colaborar en el sostenimiento y cumplimiento del aislamiento, se encuentran aquellas que buscaron garantizar servicios de conectividad en barrios populares. Desde el ENACOM, a través de la resolución 726/2020 se propuso una serie de dispositivos orientados a garantizar el acceso a Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto de la pandemia.⁵⁵ Además, en el marco del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU),

53 Ordenanza 13053/2020.

54 En términos cuantitativos, en 2020 se inicia solo en dos barrios de la ciudad: Parque Las Rosas y 12 de septiembre.

55 Se identifican diferentes dispositivos orientados al acceso de la conectividad y TICs, tales como: Prestación básica universal obligatoria (PBU), Programa de acceso a servicios TIC

se aprueba 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.

Estas iniciativas no tuvieron su correlato a nivel provincial, donde no hubo reconocimiento de normativas y dispositivos para acompañar abordajes en esta línea. Sin embargo, el acceso a la conectividad se constituyó en una demanda importante de las organizaciones sociales, reconociendo dificultades de acceso a internet⁵⁶ y a equipamiento de dispositivos digitales por parte de los hogares de bajos ingresos y de barrios populares. 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.

a poblaciones de zonas adversas y desatendidas para el despliegue de redes, Fondo de Emergencia para asistir a los barrios vulnerables por la pandemia de coronavirus, Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos. Estos programas se describen en el capítulo 6.

56 Según Informe *¿Qué pasa en Córdoba? Acceso a derechos y desigualdades, impacto de la pandemia y estrategias para afrontarla* (2021), se advierten diferencias amplias de calidad y precio en lo que respecta al acceso a internet en los hogares de la ciudad. El acceso a internet mediante el uso de datos, si bien en promedio alcanza al 15,1 % de los hogares, es una modalidad que se advierte principalmente en los hogares de nivel socioeconómico bajo (40,6 %) y medio bajo (19,5 %), lo que implica menor calidad del servicio y relativamente mayor costo.

Iniciativas provinciales

El Gobierno de la Provincia de Córdoba, estuvo especialmente focalizado en la prevención, detección y tratamiento de casos de COVID19, siendo limitadas las políticas habitacionales desarrolladas. Hacia finales de 2020, la provincia crea el Programa de Regularización de Barrios Populares,⁵⁷ desde el que se gestionan y establecen acuerdos de proyectos y recursos directamente en vinculación con la SISU y el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar. Sin embargo, este avance normativo no se tradujo en ejecuciones en el período estudiado. Por otro lado, durante 2020, hubo continuidad de algunos dispositivos preexistentes vinculados a proyectos con financiamiento internacional y se interrumpieron otros, en el marco de una política de ajuste en el sector que ya era previa a la pandemia.⁵⁸ También son notables, los altos niveles de subejecución presupuestaria. Un análisis en términos reales muestra que una gran cantidad de programas, tuvieron un presupuesto vigente para el año 2020 muy inferior al vigente el año anterior a la pandemia.⁵⁹

Iniciativas municipales

La provisión de agua potable en los barrios populares se constituyó —desde 2020— en uno de los ejes prioritarios de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba,⁶⁰ posibilitada por la transferencia por parte de la provincia al municipio, del canon que paga la empresa Aguas Cordobesas, concesionaria del servicio.⁶¹ 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 2020.⁶² Según datos oficiales de la municipalidad, la primera etapa del programa preveía una inversión aproximada de 47 300 000 de pesos. La implementación del mismo supuso el establecimiento de acuerdos y espacios de articulación conjunta entre la Direc-

57 Ley provincial 10738.

58 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 %.

59 En Capdevielle, Cosacov *et al.* (2022) está detallada esta información presupuestaria.

60 En el 80 % de estos barrios, el servicio de agua es inexistente o irregular.

61 Ordenanza Municipal 13022/2020.

62 Ordenanza Municipal 13022/20.

ción de Hábitat Municipal y la SISU de Nación, enmarcados en la adhesión⁶³ por parte del gobierno local a la Ley de Integración sociourbana de barrios populares. En especial, la información sistematizada por el RENABAP fue un importante insumo para la definición de los barrios en los cuales intervenir. Estas acciones requirieron de la coordinación al interior de las áreas municipales según competencia (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.⁶⁴

Finalmente, otra acción llevada a cabo por el municipio, se orientó a contener y garantizar el aislamiento de personas en situación de calle. El 18 de marzo el Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba, solicitó al intendente de la ciudad y al gobierno de la provincia la implementación de medidas de prevención y protección de carácter urgente, destinadas a las personas en situación de calle. Una de las primeras respuestas del gobierno provincial fue la elaboración de un protocolo de atención a personas en situación de calle emitido por el COE. Más allá de esta medida regulatoria, la implementación de acciones concretas estuvo a cargo del Municipio.

En esos primeros días de aislamiento, el Municipio puso en marcha un operativo que buscó asistir a las personas en situación de calle dándoles alojamiento, comida, ropa y asistencia médica en 5 Centros de Contención Comunitaria (CCC) —creados para tal fin en polideportivos⁶⁵ 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. Este operativo, era referido en redes sociales y en notas periodísticas como «Programa de Alojamiento y Contención en la Emergencia». Sin embargo, hasta finales de 2020, no tuvo una traducción normativa.

63 Ordenanza Municipal 13053, agosto de 2020.

64 Según comunicación institucional de la Municipalidad de Córdoba, a octubre de 2020, se ejecutaron 330 conexiones domiciliarias en Los Artesanos, 78 en Las Tablitas, en Cooperativa Camoatí y 99 en Las Huertillas, lo que resulta en 593 conexiones domiciliarias.

65 General Bustos, Municipal, General Paz, Carlos Cerutti y Corral de Palos (en Redacción, 22 de abril de 2020).

Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva 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. También, con la Secretaría de Salud de la Municipalidad para seguir en cada «paso» las indicaciones sanitarias y contar con personal de salud capaz de evaluar la situación de las personas en situación de calle. Además, fueron convocados profesionales (abogados, psicólogos y trabajadores sociales) de la Municipalidad que habitualmente trabajan en los Centros de Participación Comunal (CPC)⁶⁶ para colaborar. Finalmente, se refiere a la convocatoria que hizo el gobierno local 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.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.

66 Los Centros de Participación Comunal (CPC) son espacios municipales de descentralización administrativa y de desconcentración operativa a pequeña escala.

67 En una nota publicada en el sitio web de la municipalidad se informa que en esa mesa de coordinación participaron representantes de las fundaciones Córdoba en Acción, Si, Comedor Esperanza, Comedor Beto, Córdoba Voluntaria, Córdoba Health Save y La Cuadra (Municipalidad de Córdoba, 25 de abril de 2020).

68 Iniciativa realizada por la Universidad Empresarial Siglo 21 y la fundación Centro de Iniciativa Urbana.

Conclusiones

El contexto de excepcionalidad generó un marco de colaboración, aunque no exento de tensiones, entre los distintos niveles de gobierno, generando relacionamientos por los que circularon regulaciones, recursos e información. Recordemos que, en el caso de Córdoba, la pandemia llegó en un momento de sintonía política entre el gobierno de la ciudad de Córdoba y el de la Provincia. Incluso —y pese a las históricas tensiones entre el «cordobesismo» y el kirchnerismo que ahora estaba nuevamente en el gobierno— las relaciones entre nación y provincia, también transitaron sin mayores conflictos el primer año de pandemia. Al final del recorrido, es claro que el modo en que interactuaron distintos niveles de gobierno, el lugar que tuvieron las organizaciones sociales, el sector privado y otros actores relevantes, como las universidades, varía según los ejes de política analizados. Estas dinámicas diferenciadas tienen relación con las particularidades sectoriales de estos ejes de política, pero también con el modo en que se resolvió la necesidad de ampliar las capacidades estatales en un contexto de emergencia. Así, en materia de prevención de contagios, la pandemia intensificó los vínculos con el sector privado y con el sistema científico–tecnológico, mientras que en las políticas de protección social y asistencia alimentaria —y en menor medida en las de hábitat y vivienda— se apoyaron en las organizaciones sociales para ampliar el alcance. Las organizaciones sociales tuvieron también un rol importante en materia de prevención de contagios en el territorio. Sin embargo, estas no fueron especialmente jerarquizadas ni participadas en la estrategia sanitaria oficial.

Entre las instituciones que colaboraron para ampliar las capacidades estatales, la Universidad Nacional de Córdoba fue un actor clave tanto en lo referido a políticas de prevención de contagios como en materia de protección social y asistencia alimentaria. La UNC a través de sus distintas facultades, institutos, laboratorios y recursos humanos estuvo fuertemente involucrada en ampliar la capacidad de respuesta a la crisis social y sanitaria. Algunas iniciativas, como la de asistencia alimentaria, fueron acciones propias articuladas con organizaciones sociales; mientras que en otras colaboró (en algunos casos mediante convenios) con el Gobierno de la Provincia de Córdoba, poniendo a disposición voces expertas, transferencias y vinculaciones científicas, investigaciones y actualizaciones permanentes, voluntarios/as para las tareas en territorio e instituciones, instalaciones edilicias, desarrollo tecnológico de softwares y personal para el Contact Center.

La ampliación de las capacidades estatales también se apoyó en voluntariados, algo común a los tres ejes de políticas analizados. En ese marco, surgen

algunos interrogantes ¿cuánto del aumento de la capacidad estatal se sostuvo en una precarización del trabajo de quienes estuvieron, desde distintos ámbitos, en el frente de combate y contención de la emergencia social y sanitaria? La respuesta a esta pregunta, debería considerar, entre otros, la situación de los y las trabajadores/as de la salud, a los y las voluntarios, a los y las trabajadoras de la economía popular e incluso a los llamados «servidores urbanos», un conjunto de trabajadores y trabajadoras precarizados que cumplieron un rol importante a nivel local, en los distintos dispositivos que este trabajo ha descripto. Queda también como pregunta planteada ¿Cuántas de estas interacciones con otros sectores de la sociedad quedan como capacidad estatal instalada?

Por otra parte, en las interacciones y relacionamientos reconstruidos, es evidente que también varía el desempeño o el accionar del gobierno nacional, provincial y municipal en cada uno de los ejes de política. En las políticas de prevención de contagios y en las de protección social y asistencia alimentaria desplegadas en el Gran Córdoba, destaca la centralidad del gobierno nacional. En materia de prevención de contagios, el gobierno nacional dictaminó las regulaciones para administrar el ASPO y DISPO a las que el gobierno provincial adhirió. Además, contribuyó con recursos económicos e insumos para robustecer la capacidad del sistema de salud de la provincia y elevó permanentemente recomendaciones en vigilancia epidemiológica y comunicación de riesgos. En materia de protección social y asistencia alimentaria, el gobierno nacional concentró el grueso de las transferencias monetarias directas, sin importar si nos referimos a refuerzos de ingresos, complementos de alimentación o retribución al trabajo. También fue el responsable del aporte más significativo destinados a comedores y merenderos comunitarios. En materia de hábitat y vivienda, el gobierno nacional diseñó gran cantidad de dispositivos para mejoras habitacionales, de espacios comunitarios e integración socio urbana, pero con escasa capacidad de ejecutarlas en los territorios. A esas medidas, se sumaron aquellas de tipo regulatorio que, como políticas que buscaron atenuar el impacto del aumento de precios y caída de ingresos en materia de hábitat y vivienda (congelamiento de alquileres y prohibición de suspender servicios públicos) representaron contribuciones coyunturales y parciales que omitieron respuestas para las modalidades informales (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, el gobierno provincial concentró su respuesta y sus esfuerzos especialmente en la estrategia sanitaria y, a través del PAICor, tuvo un rol central

en brindar asistencia alimentaria, aunque ya vimos que no fue suficiente. El PAICOR no llegó a todas las familias que lo requerían, ni a todas las zonas del Gran Córdoba. En la asistencia alimentaria, las organizaciones sociales y, en particular, la práctica social del comedor y la olla comunitaria, tuvieron un rol central en la contención social y asistencia alimentaria. En esta materia, el gobierno municipal tuvo una política propia de subsidios a los comedores comunitarios y sus referentes, que se orientaron a gastos en infraestructura, aspecto que no forma parte del aporte principal de los dispositivos nacionales ni provinciales. En materia de prevención de contagios, el gobierno local se alineó a la estrategia sanitaria liderada por el gobierno provincial y subordinó el accionar de sus efectores de atención primaria de la salud, a esos lineamientos. En materia de hábitat y vivienda —que es el eje de políticas que presenta menos dinamismo y capacidad de ejecución en el período estudiado—, el gobierno local desplegó acciones para contener a las personas en situación de calle y puso en marcha un programa destinado a ampliar la cobertura de agua potable en los barrios populares de la ciudad.

Finalmente, el análisis ofrecido muestra el carácter siempre cambiante de la pandemia como fenómeno epidemiológico y, con ello, el dinamismo que asumieron las acciones gubernamentales. La dimensión temporal es en este sentido clave y es recuperada por los propios actores entrevistados para explicar el despliegue de acciones y demandas. Sus relatos se ordenan en una temporalidad que, si bien tiene matices, es coincidente respecto de que existieron dos momentos durante el año 2020. Durante los primeros meses, existieron medidas estrictas de aislamiento con un acatamiento, más generalizado, por parte de la población. La creación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) centralizó la toma de decisiones para gestionar la emergencia sanitaria en el ámbito provincial. Las disposiciones del COE apuntaron fundamentalmente, durante estos meses, a controlar y restringir la movilidad a través de diversos instrumentos, al cierre de actividades y a la instalación de cordones sanitarios cuando se detectaban casos activos en un barrio o zona. Al mismo tiempo, en este primer momento, se incrementó la demanda de asistencia alimentaria y protección social que requirió una enorme inversión pública para atenderla.

Hacia mitad de año, progresivamente, se instala otro momento, caracterizado por la flexibilización de las medidas de aislamiento y una creciente movilidad urbana que expresaba el retorno a ciertas actividades. En este nuevo contexto, tanto el COE como la estrategia epidemiológica se modificaron. Esta última se orientó a ampliar la detección temprana de los casos sintomáticos como asintomáticos, aumentando los testeos y fortaleciendo el rastreo. Mientras que el COE, paulatinamente, perdió protagonismo: sus disposiciones dejaron de ser

obligatorias para considerarse recomendaciones, dejaron de participar de este organismo algunos actores centrales (los expertos/as, el Ejército y Gendarmería) y finalmente fue disuelto. Este segundo momento también se distingue por el brusco repliegue de varios dispositivos de política social. La retracción de estas ayudas, como por ejemplo el IFE, no coincidió con una disminución de igual grado en la demanda, pese a la recomposición de los ingresos de muchas familias con el regreso de la actividad económica. Este segundo momento fue especialmente crítico no ya por el efecto de las medidas de aislamiento, sino por la desaparición de muchas de las medidas que habían estado orientadas a contener la crisis social por los efectos del ASPO. Ese «desamparo» coincidió en Córdoba con el pico de contagios de la «primera ola» que, a diferencia del AMBA, recién tuvo lugar en el mes de octubre de ese año. Para ese momento, ya Córdoba —como gran parte del país— había pasado a regirse por el DISPO, flexibilizando la mayoría de las actividades. Cierta «AMBACENTRISMO» en la administración nacional del aislamiento y el distanciamiento social, son parte de la explicación de la asincronía entre la curva de contagios de Córdoba y las medidas dispuestas en materia sanitaria y social.

Referencias bibliográficas

- Agranoff, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública* (pp. 125–170). Alianza.
- Bertranou, Julián; Brites, Walter; Capdevielle, Julieta (...) Villagrán, A. (2022). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*. Documento de trabajo Nro. 1 Proyecto PISAC–COVID19–00021. <https://tripcoviidiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/hacia-un-enfoque-para-el-analisis-de-la-implementacion-de-politicas-publicas-para-dar-respuesta-a-la-crisis-desatada-por-la-pandemia-COVID19/>
- 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 COVID19 en Córdoba (2020)*. Documento de Trabajo nro. 8: Proyecto PISAC–COVID19–00021. <https://tripcoviidiigg.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/>
- Giovine, Manuel; Buffalo, Luciana y Capdevielle, Julieta (2022). Las restricciones a la movilidad como política sanitaria durante la pandemia de COVID19 en la provincia de Córdoba (Argentina). *RUMBOS TS*, año XVII, N° 27. 149–176. <https://revistafacso.ucecentral.cl/index.php/rumbos/article/view/630>
- Juri, Hugo; Pizzi, Rogelio y Carballo, Mirian (2021). La UNC frente al desafío de la COVID19: de la crisis a la oportunidad. En Escalante, Roberto. (coord.) *Universidades en pandemia*. (pp. 107–137) Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- 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>
- Zurbriggen, Cristina y Milanesi, Alejandro (2008). La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. Artículo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Fuentes institucionales y periodísticas

- Activemos (2020). Datos de la campaña. Disponible en <https://activemos.eco.unc.edu.ar/>
- Cadena 3 (19 de mayo de 2020). La Provincia entregó kits de protección contra el COVID19. https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/la-provincia-entregara-kits-de-proteccion-contra-el-COVID-19_260605
- Guevara, Virginia (9 de septiembre de 2020). Gestión Llaryora: chalecos celestes y monotributistas, dos rubros que crecen en el municipio. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/gestion-llaryora-chalecos-celestes-y-monotributistas-dos-rubros-que-crecen-en-municipio>
- Leyes, Juan (31 de mayo de 2020). Llaryora amplía el presupuesto para los servidores urbanos. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/llaryora-amplia-presupuesto-para-servidores-urbanos/>

Marella, Brenda y Satoshi, Higa (15 de abril de 2020). Postergan programas PiP, PPP y Pila desde el mes de abril. *Cba 24 n*. https://www.cba24n.com.ar/sociedad/postergan-programas-pip-ppp-y-pila-desde-el-mes-de-abril_a5e9711641bf50f7791cfb1d3

Municipalidad de Córdoba (25 de abril de 2020). Se conformó una mesa para la contención de personas en situación de calle. *Municipalidad de Córdoba*. <https://www.cordoba.gob.ar/se-conformo-una-mesa-para-la-contencion-de-personas-en-situacion-de-calle/>

SIEMPRO (2020). Reporte de Monitoreo. Comedores escolares y comunitarios, 4to trimestre. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-planos-y-programas-sociales/2020>

Entrevistas realizadas entre septiembre 2021 y abril de 2022

Gabriela Barbás, Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud, Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Claudia Oliva, Directora General del Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICor), Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Sergio Job, Coordinador Región Centro Acceso a Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación.

Noelia Feldamn, Coordinadora de la Región Córdoba de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

Roberto Bustos, Coordinador del Centro de Referencia Córdoba del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

Olga Ghione, Directora General de Programas Especiales del Ministerio de Desarrollo Social, del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

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.

Diego Gauna, ex Director de Atención Primaria de la Salud de la Municipalidad 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.

Augusto Zárate, Director de Ferias de la Municipalidad de Córdoba.

Andrea Tumosa, Directora de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba.

Mónica Balzarini, Directora Ejecutiva de la Maestría en Estadística Aplicada de la Universidad Nacional de Córdoba.

Marcos Oliva, Coordinador del Centro de Rastreo de la Facultad de Matemática, Astronomía, Física y Computación de la Universidad Nacional de Córdoba.

Luciana Buffalo, Directora de la carrera de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

Rogelio Pizzi, Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Jacinta Burijovich, Investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Sol Minoldo, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Coordinadora General por parte del Ministerio del Centro de Rastreo de la UNC.

Paula Renz, abogada del Centro de Acceso a la Justicia barrio Cabildo.

Maximiliano Vittar, miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba.

Olga, militante del Movimiento Evita / *Manuel*, militante de Barrios de Pie.

Marcela, militante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).

Marco, militante del Movimiento Carlos Mujica, de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).

Manuel Martínez, Director del Centro de Iniciativa Urbana.

Capítulo 5.

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

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

Introducción

A comienzos de 2020 la economía mundial experimentó un cese de actividades extraordinario, como resultado de las medidas de aislamiento social establecidas para frenar el avance del COVID19. Hasta ese momento, nunca antes una maquinaria de producción, circulación y comercialización de bienes y servicios tan vasta como la existente a comienzos del siglo XXI había sufrido un freno similar, ni a nivel planetario ni en el caso de Argentina. En la provincia de Mendoza, el 12 de marzo las autoridades declararon la Emergencia Sanitaria por la pandemia.¹ A nivel nacional, el 15 de marzo fue anunciado en medios masivos de comunicación el cierre de numerosas actividades y la suspensión de clases presenciales. Pocos días después, el 19 de marzo, se dictó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el territorio.² A partir de ese momento, el país entró en una larga etapa de sucesivos aislamientos o distanciamientos obligatorios, que se extendió hasta el año 2021. Las consecuencias fueron una profunda caída de la actividad económica y el empobrecimiento de la población, aunque las medidas resultaron exitosas en el objetivo principal perseguido: frenar el avance de la enfermedad y salvar el mayor número de vidas posible. En el ámbito estatal, se pusieron en marcha una serie de intervenciones en materia de políticas públicas, para mitigar los efectos de la crisis. El presente capítulo se propone reconstruir y analizar un sector de esas intervenciones: las políticas de protección social y asistencia alimentaria desplegadas en Mendoza durante 2020.

En términos conceptuales, dos categorías ocupan un lugar central en el análisis: las relaciones intergubernamentales (RIG) y las redes de política. La

1 Decreto Provincial 359, 12 de marzo de 2020.

2 DNU 297, 19 de marzo de 2020.

implementación de políticas públicas habitualmente requiere de una multiplicidad de organismos de gobierno, con diversos niveles y escalas de intervención. Las RIG se definen como aquel «importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación» (Anderson, citado en Agranoff, 1997:127). Operativamente, el concepto de RIG permite trascender el análisis de las pautas de acción formalmente reconocidas en las normas que regulan las políticas y poner el foco en una variedad de relaciones entre los niveles nacional, provincial y local. Desde este enfoque, todo empleado público es un potencial participante en los procesos intergubernamentales de toma de decisiones (Agranoff, 1997). En su dimensión política, las RIG permiten visualizar cómo las medidas y decisiones adoptadas desde un nivel central pueden tener variaciones e impactos diversos en los territorios.

La reconstrucción de las políticas llevada a cabo en esta investigación se centró en el análisis de los «dispositivos», es decir, en los emergentes observables (por ejemplo, los planes y programas sociales) y de los «instrumentos» a los que estos recurren en su implementación. Los instrumentos «permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental» (Lascoumes y Le Galès, 2014:113). Diferentes dispositivos de políticas analizados a lo largo del capítulo comprenden instrumentos comunes o genéricos.

Siguiendo a Zurbriggen (2011), un analizador de las políticas públicas son las «redes de política», entendidas como el conjunto de relaciones formales e informales que establecen los actores públicos y privados involucrados en la implementación de una política en particular. Los actores de la red intercambian información y recursos y negocian la toma de decisiones, transformando el impacto de las políticas en el nivel microsocioal. Así, el análisis del territorio (Haesbaert, 2011) se vuelve relevante, complementado con una mirada escalar (Di Virgilio y Rodríguez, 2011) que permite indagar en las especificidades locales.

Para comprender la política alimentaria, el concepto de seguridad alimentaria ha resultado fundamental. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2011) define a la seguridad alimentaria como el acceso de todas las personas, en todo momento, a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y preferencias culturales, para una vida sana y activa. Implica la posibilidad de acceder no solo a una cierta ingesta de calorías requerida para la sobrevivencia sino, también, a los nutrientes y a alimentos de calidad necesarios para poder llevar adelante una vida saludable.

Concebir a la seguridad alimentaria como un derecho implica tomar en cuenta el acceso a los alimentos tanto a nivel poblacional como a nivel de

los hogares. Ya en la década de 1980, quedó de manifiesto que la seguridad alimentaria no dependía de la producción agroalimentaria en el mundo —que superaba las necesidades del promedio de la población del planeta— sino del acceso a los alimentos, que no estaban disponibles para la porción más pobre de sus habitantes (Aguirre, 2004a). En el caso de Argentina, se trata de un país productor de alimentos en cantidad suficiente para alimentar a cientos de millones de personas al año (Alberti y Muraglia, 2019). No obstante, una porción significativa de la población no puede acceder a los alimentos necesarios para no pasar hambre. La evidencia permite afirmar que, desde inicios del presente siglo hasta la actualidad, progresivamente se ha instalado en nuestro país un patrón alimentario caracterizado por la presencia de alimentos ultra-procesados y la falta de nutrientes esenciales para una vida saludable (Secretaría de Gobierno de Salud, 2019). Este patrón se consolida, forzosamente, entre las poblaciones más pobres (Aguirre, 2004b).

El presente capítulo reconstruye las principales políticas de protección social y asistencia alimentaria implementadas en 2020, en dos niveles jurisdiccionales diferentes, la nación y la provincia de Mendoza. Se toman en consideración las relaciones intergubernamentales, los dispositivos e instrumentos genéricos puestos en juego, así como las redes a través de las cuales se viabilizaron las políticas implementadas. En materia de instrumentos, se destacan las transferencias de ingresos, tanto condicionadas como no condicionadas, dirigidas a los grupos más vulnerables de la población. Los primeros programas de transferencias condicionadas se remontan, en Argentina, a comienzos de los años 2000. En ellos, las condicionalidades se han vinculado a la asistencia escolar y a la realización de controles preventivos de salud (Cecchini y Madariaga, 2011; Molina Galarza, 2008 y 2012; Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Desde una perspectiva de género, estos programas han asignado prioridad a las mujeres en el cobro de la transferencia, al interior de cada grupo familiar (Rodríguez Enríquez, 2011; Alonso y Pizarro, 2017).

Otro de los instrumentos genéricos empleados en los dispositivos analizados son las entregas directas de alimentos, realizadas a través de instituciones públicas, como los comedores escolares, y de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones territoriales, que tuvieron a cargo la gestión de comedores y merenderos comunitarios. El otorgamiento de subsidios para unidades productivas de la economía social, viabilizado a través de transferencias de ingresos, constituye también parte de las iniciativas analizadas en las páginas que siguen.

En cuanto a los datos, se ha trabajado con fuentes diversas. Se emplearon datos georreferenciados así como datos provenientes de una encuesta realizada en 2021, en el marco de esta investigación, denominada *Estructura social de*

Argentina y políticas públicas en tiempos del COVID19. Se llevó a cabo, también, una serie de entrevistas en profundidad a funcionarios/as y referentes de instituciones estatales, así como a referentes de organizaciones de la sociedad civil e integrantes de organizaciones territoriales situadas en barrios populares mendocinos. Además, se relevó normativa y otras fuentes oficiales y no oficiales de información acerca de los dispositivos estudiados.

La protección social mirada desde Mendoza

Entre los programas implementados desde el nivel nacional para brindar protección social a los sectores más vulnerables, se destacan la Asignación Universal por Hijo/a; la Asignación por Embarazo; el Ingreso Familiar de Emergencia y el programa Potenciar Trabajo. Estos dispositivos, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), tienen como instrumento genérico las transferencias monetarias a sus titulares. A excepción del caso de Potenciar Trabajo, estos programas han buscado impactar de manera directa en los ingresos de los hogares, sin mediación de los niveles subnacionales, de otras instituciones o de organizaciones sociales. No era esperable que las redes de políticas entraran en juego en su implementación, en virtud de que las transferencias de ingresos se planificaron desde el nivel central (la nación) para llegar directamente a cada familia. Sin embargo, las redes entraron en acción en el caso del IFE, en el atípico escenario de aislamiento social que instaló la pandemia, como se verá más adelante.

Tanto la Asignación Universal por Hijo/a para la Protección Social (AUH) como la Asignación por Embarazo para la Protección Social (AE) son transferencias condicionadas. El acceso a estas prestaciones está condicionado por la asistencia a la escuela y la realización de controles de salud. En 2020, sin embargo, funcionaron como transferencias no condicionadas, debido a la suspensión de las clases presenciales y la restricción en el acceso a los servicios de salud por la pandemia. El origen de la AUH se remonta al año 2009, mientras la AE fue instaurada en 2011. El hecho de que se tratara de programas consolidados en años anteriores hizo que, para 2020, ambos estuvieran funcionando de manera aceptada y sirvieran de base para asistir a la población mediante instrumentos adicionales, destinados a paliar la emergencia alimentaria.

Los montos de las prestaciones de AUH y AE fueron de \$ 2746, en el mes de enero, con un aumento nominal que llegó hasta \$ 3717, en el mes de diciembre. La inflación de 2020 generó una pérdida del poder adquisitivo (en compara-

ción a 2019) del 0,6 %.³ Respecto de la cobertura, en la región Cuyo la AUH abarcaba al 35 % de los/as niños/as y adolescentes en el cuarto trimestre de 2020 y la cantidad de titulares en Mendoza ascendió a 112 721, en diciembre de 2020 (SIEMPRO, 2021). Una fuente de inequidad fue, desde el inicio, el tope de 5 hijos/as para percibir la AUH. En el mes de noviembre, este tope fue eliminado,⁴ con lo que se dio un paso más en términos de universalización de la cobertura.⁵

Como ya se expresó, la AUH y la AE son dispositivos para los cuales no entraron en juego las RIG ni las redes de política. Ello permitió, durante la pandemia, que funcionaran de manera ágil y sin intermediaciones.

Por su parte, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue una prestación monetaria no contributiva, de carácter excepcional, destinada a compensar la pérdida o reducción de ingresos que sufrieron las familias como resultado del aislamiento. Estuvo destinado a personas desocupadas; aquellas que trabajaban en la economía informal; monotributistas (sociales y de las categorías más bajas) y trabajadores/as de casas particulares. El instrumento genérico movilizado fue la transferencia no condicionada de ingresos. Las inscripciones se realizaron, mayormente, a través de la página web de ANSES y, excepcionalmente, en oficinas físicas de esa repartición.

Si bien fue ideado como una política de alcance universal, de las entrevistas realizadas se desprende que la modalidad virtual de inscripción operó como un factor condicionante para el acceso al beneficio. Los barrios populares, con escasa conectividad, falta de acceso a dispositivos tecnológicos e insuficiente alfabetización digital, son los que más limitados se vieron, a pesar de que forman parte de aquellos sectores de población hacia los cuales iba dirigida la iniciativa. «El IFE no fue en principio destinado a los barrios empobrecidos donde nosotros tenemos presencia» es la percepción de un entrevistado, integrante de una organización territorial.

En Mendoza, 356 616 personas, 204 563 (57 %) mujeres y 152 053 (43 %) varones, recibieron el primer pago, realizado en abril/mayo de 2020 (ANSES, 2020). Esto equivale al 17,9 % de la población mendocina, según la proyección del INDEC. De acuerdo al trabajo de campo, el monto percibido tuvo usos diversos. Se utilizó para comprar alimentos, pagar alquileres y servicios, y cancelar deudas. También fue invertido con fines productivos o comerciales.

3 Esto se explica porque la variación interanual de montos fue por debajo de la variación interanual del Índice de precios al consumidor (SIEMPRO, 2021).

4 DNU 840, 4 de noviembre de 2020.

5 El único grupo poblacional no alcanzado por AUH corresponde a aquella población migrante que no cuenta con residencia legal superior a dos años en el país.

Una estrategia frecuente fue la instalación de pequeños negocios barriales de venta de alimentos, durante la etapa de mayor aislamiento.

Como se apuntó antes, si bien el IFE fue diseñado de modo tal que el gobierno nacional llegara con la prestación de manera directa y sin mediaciones a los hogares, las redes de políticas fueron fundamentales en su implementación en los barrios populares. Las redes territoriales funcionaron como mediadoras para lograr la inscripción, en un momento en que el ASPO restringía la movilidad y en los barrios se contaba con un acceso muy limitado a dispositivos (en general, teléfonos celulares). Uniones vecinales, comedores y merenderos fueron algunos de los puntos desde donde se realizaron las inscripciones. Otra limitación estuvo dada por el escaso nivel de bancarización de la población. Según datos oficiales, solo el 51 % de beneficiarios/as de IFE contaba con una cuenta bancaria a comienzos de 2020 (ANSES, 2020). Esta situación había sido contemplada en la formulación inicial de la política y no era un requisito para acceder al beneficio, ya que se operativizó el retiro del dinero sin tarjeta bancaria, por cajero automático. Sin embargo, en los hechos, el límite estuvo dado por la escasísima presencia de establecimientos financieros con cajeros en los barrios populares. Esta limitación no operó, en general, entre la población beneficiaria de sectores medios. La concentración espacial de establecimientos financieros se pone de manifiesto en la Figura 1.

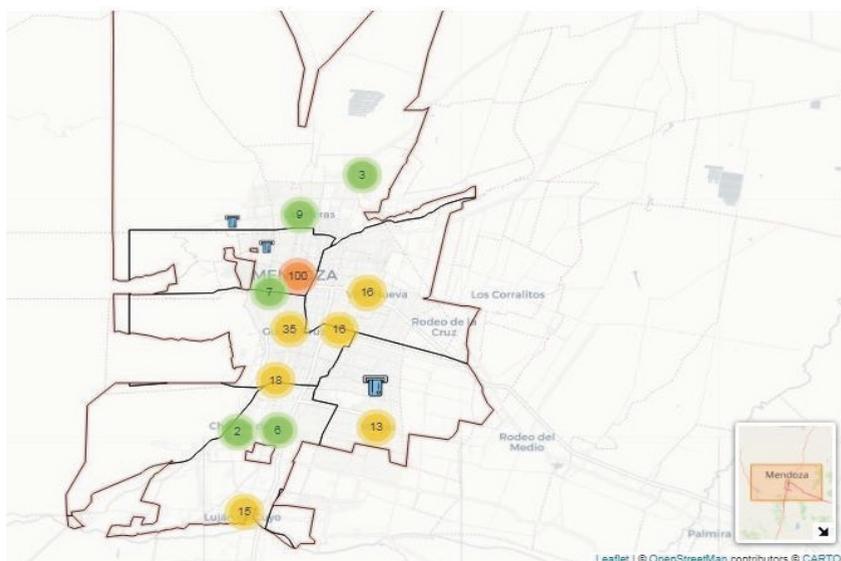


Figura 1. Distribución espacial de los establecimientos financieros. Gran Mendoza, 2020

Fuente: *Elaboración propia en base a Serrati, P. (2021)*

El Programa Potenciar Trabajo (PT) es un dispositivo de doble direccionalidad, creado en marzo de 2020.⁶ Se dirige, por un lado, a mejorar los ingresos de los hogares de personas desempleadas y en situación de vulnerabilidad social. En esa dirección, recurre como instrumento genérico a la transferencia de ingresos. Busca, por otro lado, mejorar la empleabilidad de las personas y generar nuevas propuestas productivas a nivel local, por lo que exige una contraprestación en diverso tipo de actividades, incluyendo: tareas de cuidados y servicios sociocomunitarios; reciclado y servicios ambientales; construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial; agricultura familiar y producción de alimentos; producción de indumentaria y otras manufacturas; comercio popular. También promueve la realización de estudios primarios o secundarios y la formación laboral.

En Mendoza, durante 2020, el número de titulares de PT ascendió a 13 150 (Ministerio de Desarrollo Social, 2021). De acuerdo con las entrevistas, estas personas trabajaron en comedores y merenderos, así como en proyectos productivos de carpintería, textiles, panificados y construcción, con una contraprestación de 8 o 12 horas semanales. El monto de la prestación otorgada equivale al 50 % del salario mínimo, vital y móvil, alcanzando los \$ 10 293,75 en diciembre de 2020. Ese mismo mes, un bono extra de \$ 5000, el bono «Ramona», fue otorgado como reconocimiento por la prestación de servicios sociocomunitarios y las tareas de cuidado, realizadas principalmente por mujeres.⁷

El programa PT prevé la existencia de «unidades de gestión» que tienen la responsabilidad de gestionar los proyectos y certificar la participación de trabajadores en el programa. Las unidades de gestión son de naturaleza estatal (provincias y municipios) y no estatal. Entre estas últimas, se destacan organizaciones socioterritoriales que han implementado diversos proyectos productivos, laborales y comunitarios. Del trabajo de campo realizado emerge que, en Mendoza, en 2020, algunas de las organizaciones que participaban del programa han sido el Movimiento Evita, La Dignidad, La Poderosa, la

6 Resolución 121/2020 MDSN.

7 Ramona Medina era referente de salud de la asamblea de «La Poderosa» en el barrio «Villa 31», Ciudad de Buenos Aires. Desde el comienzo de la pandemia, denunció que la falta de agua corriente en el barrio hacía imposible sostener la higiene de manos y ambientes que se promovía desde esferas gubernamentales. En mayo de 2020 se contagió de COVID19 y falleció, convirtiéndose en un ícono de los efectos agravados que la pandemia tuvo en los sectores populares pero, también, de sus luchas y formas de organización. A través de este bono, otorgado durante 12 meses a partir de diciembre de 2020, el Gobierno buscó reconocer la tarea de las organizaciones sociales y, especialmente, de las mujeres, durante la pandemia.

Corriente Clasista y Combativa, el Frente de Organizaciones en Lucha y el Frente Popular Darío Santillán.

Resulta evidente que las redes de política fueron claves en la puesta en marcha y el desarrollo de PT, en la medida en que el vínculo con una unidad de gestión ha sido la condición que posibilitó el acceso y permanencia de las personas al programa. En tanto gestoras, las propias organizaciones se han visto afectadas por el devenir de PT, de acuerdo a lo expresado por algunas personas entrevistadas. Un integrante de una organización social de escala nacional destacaba, por ejemplo, que el PT favoreció el crecimiento de su organización y promovió que vecinas y vecinos se sumaran a ella. Otras personas entrevistadas dieron cuenta de la presencia de ciertas tensiones en los ámbitos barriales y de la economía popular, generadas como resultado de que algunos trabajadores accedieran al PT y debieran realizar contraprestaciones que no habían sido decididas colectivamente. Una trabajadora de feria sin acceso a PT, por ejemplo, hizo mención a la constitución de «otro tipo de identidad» que se encuentra «despegada» de la feria.

Como cuestión emergente de las entrevistas, puede señalarse que los posicionamientos en torno a PT varían entre trabajadores/as que lo perciben y aquellos/as que no, así como entre quienes están en el marco de organizaciones sociales con una estructura de alcance nacional y quienes forman parte de colectivos con anclaje local, sin posibilidades de constituirse en unidades de gestión de PT y sin la estructura o las posibilidades que brinda una organización de mayor escala. Se infiere, también, la existencia de un posible foco de tensión entre organizaciones sociales o de la economía popular y el Estado, en relación con la participación política de las personas destinatarias de estos programas, aspecto fundamental para comprender la dinámica de los territorios entendidos como espacios definidos por relaciones de poder.

La seguridad alimentaria mirada desde Mendoza

Los programas de apoyo a la alimentación tienen una larga trayectoria en Argentina, que se inicia a comienzos del siglo XX y, en las últimas décadas, se vincula con las consecuencias sociales derivadas de la implementación de modelos de acumulación neoliberales (Torrado, 2010). Desde el Plan Alimentario Nacional de la década de 1980, en adelante, se decretaron sucesivas emergencias alimentarias y se generaron diferentes programas como respuesta por parte del Estado. El Plan Argentina contra el Hambre (PACH) fue creado en

enero de 2020,⁸ frente a la situación de emergencia alimentaria nacional declarada en 2019.⁹ Ya en ese momento, cuando aún no había iniciado la pandemia, la situación alimentaria en el país era crítica, resultado de un proceso de empobrecimiento iniciado en años anteriores. La Encuesta *Estructura social de Argentina y políticas públicas en tiempos del COVID19 (2021)* muestra que, durante 2020, se redujo la ingesta de alimentos por parte de la población adulta en el 8,8 % de los hogares, y esa reducción alcanzó a la población de niñas y niños en el 2,3 % de los hogares de Gran Mendoza, como consecuencia de la falta de acceso a alimentos.

A continuación, el análisis se enfoca en las acciones estatales vinculadas al componente de seguridad alimentaria del PACH, dentro del cual se inscriben tres de los dispositivos estudiados: Tarjeta Alimentar, Prestaciones para comedores escolares y Prestaciones para merenderos y comedores comunitarios. Luego, se abordarán los dispositivos provinciales dirigidos a fortalecer el acceso a la alimentación de la población mendocina en situación de vulnerabilidad y orientados también por el derecho a la seguridad alimentaria.

Política alimentaria con transferencia de ingresos a las familias

La Tarjeta Alimentar (TA) tiene como instrumento genérico la transferencia de ingresos para garantizar el acceso a la canasta básica alimentaria. En su implementación inicial, en marzo de 2020, se definió como titulares a las madres o padres de niños/as de hasta 6 años de edad o con discapacidad, que recibían la AUH; a embarazadas que cobraban la AE y a madres de 7 hijos/as o más que percibían pensiones no contributivas. La tarjeta fue ideada para la compra exclusiva de alimentos. En 2020, el monto ascendió a \$ 4000 por mes, en el caso de la Tarjeta Alimentar Básica (correspondiente a 1 hijo/a), y a \$ 6000 por mes, en el caso de Tarjeta Alimentar Ampliada (2 o más hijos/as). A nivel nacional, el 93,8 % de titulares fueron mujeres.

En el cuarto trimestre de 2020, Mendoza contaba con un total de 72 366 titulares, lo que equivale al 4,61 % de destinatarias/os sobre el total nacional, que ascendió a 1 567 751 personas. La provincia percibió el 4,3 % de la ejecución presupuestaria nacional, que equivale a \$ 4107,4 millones (SIEMPRO, 2020a). En términos reales, a valores constantes del primer trimestre de 2016, la ejecución presupuestaria nacional acumulada al cuarto trimestre de 2020 «registró un incremento interanual real del 1,361 % con respecto a los montos acumu-

8 Resolución 8/2020– MDSN.

9 Ley 27519/2019.

lados de 2019 del PNSA» (SIEMPRO, 2020a:18). Es decir, se observó un incremento significativo en relación con los montos destinados en años previos a los diversos componentes del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).

La puesta en marcha se llevó a cabo en marzo de 2020, en el mismo momento en que el país entraba en alerta por el avance de la pandemia por COVID19. Al igual que en otros programas cuyo instrumento genérico ha sido la transferencia de ingresos, en el caso de la TA no intervinieron las redes de política, aunque sí lo hicieron las RIG, impactando de manera directa en la entrega de plásticos. El reparto de tarjetas bancarizadas había sido previsto, en Gran Mendoza, a partir del 16 de marzo, pero las entidades bancarias suspendieron la entrega de plásticos para evitar aglomeraciones. Las negociaciones llevadas a cabo por el MDSN con los bancos no lograron revertir esta decisión.

Por su parte, a nivel provincial, la Dirección de Economía Social y Asociatividad (DESYA) de la Subsecretaría de Desarrollo Social había organizado la instalación de una serie de ferias de emprendedores de la economía social y solidaria (ESS) en los alrededores de los puntos de entrega de plásticos. La virtud de esta iniciativa radica en promover el uso de las tarjetas en espacios de comercialización de la ESS, de modo que las transferencias de ingresos, que suelen favorecer a las grandes cadenas de supermercados, impacten en las economías locales. Pero al suspenderse la entrega de plásticos, las ferias también fueron suspendidas, lo que provocó malestar e incertidumbre entre la población feriante.

Hacia fines de marzo, el MDSN tomó la decisión de depositar el monto de la TA en la cuenta de cada titular de AUH o AUE. De este modo, en un lapso de tiempo muy breve, el Estado nacional mostró capacidad para resolver el problema de la distribución de plásticos y garantizar que las familias pudieran disponer del dinero para la compra de alimentos. Una limitación derivada de esta decisión forzosa fue que, al depositarse el monto de programas diferentes en una misma cuenta, no ha sido posible realizar un control estatal del gasto de TA, que había sido inicialmente ideada para la compra exclusiva de alimentos.

Por otra parte, el análisis de la distribución espacial de los servicios de venta de alimentos —incluyendo desde grandes cadenas de supermercados hasta pequeños almacenes de barrio— revela importantes desigualdades territoriales que condicionan el uso de la TA así como de otros dispositivos de transferencia de ingresos. Si bien la oferta y la dispersión es mayor que lo mencionado para los establecimientos financieros, se encuentra una menor oferta de servicios de venta de alimentos en los barrios de menores ingresos. Los establecimientos de venta se concentran en las zonas cercanas a los distritos cabecera de cada departamento y muestran, en cambio, una gran dispersión en los barrios periféricos donde residen los sectores populares (Figura 2).

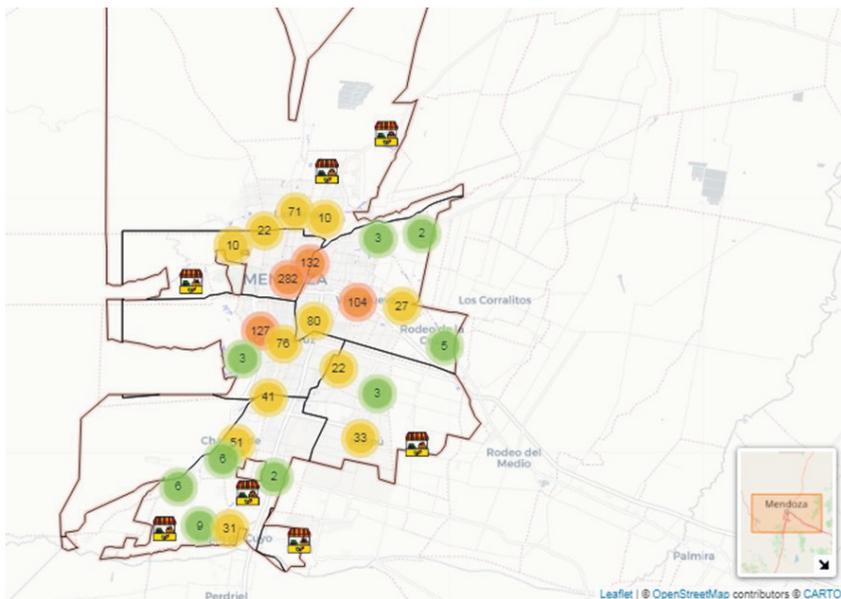


Figura 2. Distribución espacial de los servicios de venta de alimentos. Gran Mendoza, 2020

Fuente: *Elaboración propia en base a Serrati, P. (2021)*

En las entrevistas realizadas se mencionan las dificultades relativas a la compra de alimentos que derivan de la bancarización del instrumento, incluyendo la limitada oferta de puestos de venta en barrios populares, la escasez de establecimientos con postnet y, en algunos casos, el pago de sobrepagos por el uso de tarjetas.

Prestaciones para comedores y merenderos

El programa de prestaciones para Comedores Escolares, enmarcado en el PACH, otorga un refuerzo destinado a complementar los fondos provinciales para comedores escolares. La nómina de escuelas que acceden a este programa es establecida por la Dirección de Alimentación Escolar de la provincia de Mendoza. El instrumento genérico es la transferencia de ingresos a los establecimientos educativos.

En 2020, las medidas de aislamiento y la suspensión de las modalidades presenciales condujeron al cierre de comedores escolares en todo el país. En ese escenario, 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 raciones diarias que hasta ese momento se brindaban en las escuelas fueron reemplazadas por módulos alimentarios entregados a los/as estudiantes.

A lo largo de 2020, a nivel nacional, 19 432 escuelas recibieron subsidios para refuerzo alimentario. Se destinaron \$ 7 350,3 millones a Comedores Escolares, lo que implica un incremento interanual de 144,6 % respecto de los valores de 2019 (SIEMPRO, 2020b). La provincia de Mendoza percibió \$ 207 765 360, para 200 escuelas que se encontraban bajo convenio (Dirección Nacional de Información Social Estratégica, 2021).

Según el portal informativo de la DGE, durante 2019, la Dirección de Alimentación Escolar (DAE) entregó alrededor de 200 000 raciones diarias de meriendas y 60 000 viandas de alimentos (Prensa Gobierno de Mendoza, 2021). Al año siguiente y en medio de la crisis social, los módulos alimentarios distribuidos en establecimientos educativos fueron 70 000 al inicio de clases, en marzo, y llegaron a 110 000, en diciembre de 2020. Es decir, se verifica una caída en el número de estudiantes que accedieron a la prestación.

De una entrevista realizada con un funcionario de la DAE se desprende que los módulos se armaron en virtud del presupuesto disponible y no en función de las necesidades del estudiantado. En cuanto a las capacidades estatales, se observa un déficit en la identificación de la población estudiantil con dificultades para acceder a una alimentación adecuada, que se traduce en un subregistro. En buena parte de los establecimientos, la decisión de a qué estudiantes entregar los módulos recayó sobre el personal directivo. Según se expresa en las entrevistas realizadas con directores/as de escuelas de Mendoza, quienes relatan la multiplicación de las necesidades alimentarias de la población estudiantil en pandemia, la cobertura fue completamente insuficiente. Además, los productos incluidos en el módulo alimentario fueron escasos y de bajo impacto nutricional. Predominaron los alimentos «secos», ricos en hidratos de carbono, con escasas proteínas. No se incluyeron frutas ni verduras.

En relación con el proceso a través del cual se realizaron las compras y se distribuyeron los alimentos a las escuelas, se trabajó con una modalidad descentralizada de compras y distribución, pero con una centralización de los pagos. De las entrevistas con autoridades de la DAE y personal directivo se desprende que el procedimiento funcionó de manera fluida, «evitando que el dinero llegara a las escuelas» y sobrecargara aún más las funciones de dirección. Las RIG puestas en acción involucraron al MDSN, responsable de aportar parte del presupuesto; a la DAE y a Tesorería, de la Dirección General de Escuelas de Mendoza, y al personal directivo de cada establecimiento. En cuanto a

la distribución de los módulos alimentarios, esta labor recayó en directores, celadores y, en ocasiones, también docentes. A lo largo del año, se sumaron a esta tarea algunas dependencias municipales del interior de la provincia, en especial en zonas rurales, frente a la sobrecarga de responsabilidades de docentes y directivos.

De manera paralela a Comedores Escolares, el componente de seguridad alimentaria del PACH cuenta con prestaciones destinadas a comedores y merenderos comunitarios. En ese marco, el programa Abordaje Comunitario tiene como objetivo fortalecer los servicios alimentarios en comedores y merenderos gestionados por organizaciones sociales. El instrumento genérico empleado es la transferencia de ingresos a las organizaciones. En términos de RIG interviene el MDSN y, a nivel local, el Centro de Referencia (CDR) Mendoza, dependiente del propio ministerio. Recae sobre el CDR el seguimiento y control de las organizaciones que trabajan en la provincia. Abordaje Comunitario trabaja conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que brinda asistencia técnica y financiera al programa, y realiza también control del funcionamiento de los comedores y merenderos, con el propósito de asegurar una nutrición adecuada y alimentos de calidad.

En términos de redes de política, el programa se ejecuta a través de la labor de 39 organizaciones comunitarias y religiosas distribuidas en el territorio provincial, que brindan servicios alimentarios destinados a población en situación de vulnerabilidad social. Algunas de éstas son administradoras de fondos, como es el caso de Cáritas Mendoza, que nuclea a un grupo de organizaciones que ejecutan los fondos. A su vez, las organizaciones presentan una gran diversidad en cuanto al grado de formalidad y a las formas de inserción territorial.

Tal como sucedió con Comedores Escolares, el contexto de pandemia generó cambios en el modo de funcionamiento del programa. Los comedores se vieron en la necesidad de cerrar sus puertas y comenzaron a realizar entrega de módulos alimentarios a las familias. Solo dos organizaciones en Mendoza realizaron entrega de viandas en 2020. La otra transformación giró en torno a la digitalización de las formas de gestión y rendición de cuentas del programa. A pesar de los desafíos, se señalaron como elementos facilitadores de la adaptación los vínculos consolidados durante años de trabajo previo entre el CDR y las organizaciones, así como el viraje hacia la comensalidad familiar, iniciado también antes de la pandemia.

Un aspecto a considerar en relación con los dispositivos de asistencia alimentaria en los que intervienen las redes de política se vincula al grado de discrecionalidad que tienen las organizaciones sociales respecto a la compra de alimentos y a la selección de la población asistida. Se trata de una cuestión relevante

porque permite caracterizar las distintas formas en las que se materializaron las políticas en las comunidades durante 2020. En el caso de Mendoza, se estima que la discrecionalidad fue relativa, ya que se realizó con un constante asesoramiento del CDR, que llevó a cabo el control del cumplimiento de las restricciones del programa y la calidad nutricional de los alimentos adquiridos.

En general, en las entrevistas con referentes barriales se menciona el impacto nutricional de las prestaciones de Abordaje Comunitario como un aspecto destacable en relación con los déficits que experimentan las poblaciones a las que va dirigido. Sin embargo, aparece como principal debilidad del programa la insuficiencia de la cobertura. A lo largo de 2020, el monto ejecutado fue de \$ 3231,90 millones para el total del país, con un aumento real interanual del 50,1 % comparado con el año 2019 (SIEMPRO, 2020b). La provincia de Mendoza percibió \$ 62,9 millones. Esto representa el 1,94 % del total del país.

Respecto al déficit de la cobertura, en los barrios populares de Gran Mendoza se ha observado la proliferación de comedores y merenderos no alcanzados por los dispositivos de política pública antes mencionados. Funcionaron, y algunos continúan haciéndolo, en condiciones precarias, en espacios físicos no preparados para esa labor como casas o patios del propio barrio, sin los implementos necesarios para cocinar. Muchos de esos ámbitos no cuentan con heladeras para refrigerar adecuadamente los alimentos o no tienen electricidad. En buena parte de los casos, los alimentos se cocinan con fogón a leña. Cocinar con garrafa es una posibilidad que pocos comedores populares tienen, por el alto costo y por la falta de acceso a puestos de venta de garrafas. También aparece la falta de acceso al agua potable en algunas zonas pobladas de Gran Mendoza.

La principal fuente de recursos de estos comedores y merenderos populares han sido las donaciones por parte de vecinos/as, organizaciones o instituciones. En el trabajo de campo, informantes claves resaltaron las enormes dificultades de estos espacios para conseguir mercadería, por lo que no han podido funcionar de manera estable. En 2020 y en condiciones de extrema precariedad, constituyeron una respuesta social de emergencia en los momentos más agudos de la crisis.

Distribución de alimentos a través de organizaciones sociales

En el período estudiado, las organizaciones sociales con presencia territorial gestionaron recursos para complementar la alimentación familiar, de origen nacional y provincial. Los instrumentos genéricos puestos en juego desde el Estado han sido las entregas directas de alimentos, realizadas de manera periódica.

dica. A nivel nacional, estos recursos se viabilizaron a través del componente de Asistencia Alimentaria en Situaciones Críticas y/o de Emergencia, del PACH. El mecanismo utilizado fue la compra centralizada por parte de la Dirección Nacional de Asistencia Directa y el envío de alimentos a granel a las organizaciones sociales, para el armado de módulos. A nivel provincial, el organismo responsable ha sido la Subsecretaría de Desarrollo Social.

En las entrevistas realizadas con referentes de organizaciones sociales reaparece la demanda de alimentos frescos, formulada de manera sistemática y con escasos resultados.

La oferta o lo que ponen sobre la mesa no alcanza para ser nutritivo. De hecho, llevamos también soluciones al gobierno provincial, les dijimos: tenemos estas organizaciones que producen hoy verduras, no es solamente la UST, sino que están también otras organizaciones, la UTT, está el MTE Agrario, APEPRO, un montón de organizaciones.¹⁰ Podríamos acceder a verduras frescas, que el Estado pudiera acceder a un costo accesible y distribuirlo también. Bueno, nunca se pudo. (Referente de organización social. Entrevista mayo de 2021)

Las organizaciones toman las decisiones relativas a la distribución de los recursos entre la población de los territorios donde se encuentran insertas. Es relevante el conocimiento que tienen acerca de las situaciones y dificultades que enfrenta cada grupo familiar. Por tal razón y como ya se señaló anteriormente, son actores decisivos en la implementación de dispositivos centrados en la entrega de alimentos y otros recursos esenciales, en la medida en que operan como mediadores entre el estado y las comunidades.

Programas alimentarios provinciales

Los programas Comer Juntos en Familia y Derecho Alimentario constituyen dispositivos de política alimentaria implementados en Mendoza desde años anteriores a la pandemia, bajo la órbita de la Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias de la Subsecretaría de Desarrollo Social del Gobierno de Mendoza. La nación aportó en 2020 un refuerzo presupuestario en el marco de las acciones del PACH, para dar continuidad a las acciones del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Para ambos dispositivos, los instrumentos genéricos movilizados han sido las transferencias de ingresos y la entrega de módulos alimentarios.

10 Las siglas corresponden a las siguientes organizaciones: UST, Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra; UTT, Unión de Trabajadores de la Tierra; MTE, Movimiento de Trabajadores Excluidos; APEPRO, Asociación de Pequeños Productores.

En el caso de Comer Juntos en Familia, el objetivo es recuperar la comensalidad familiar y garantizar el derecho a una alimentación saludable. Está dirigido a hogares en situación de vulnerabilidad social y déficit alimentario. Al igual que el resto de los dispositivos provinciales, Comer Juntos en Familia es de carácter focalizado, lo que implica que la población de titulares que perciben el beneficio representa una porción —y no la totalidad— de familias que reúnen las condiciones para percibirlo. Esto deja abierto el interrogante de con qué criterios se ha llevado a cabo la selección.

Las redes de políticas juegan un rol importante en la implementación de este dispositivo ya que involucran, además de la Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias, a organizaciones sociales, jardines maternos, comedores comunitarios y municipios. Todos ellos han contribuido a la vinculación de beneficiarios/as con la Dirección de Contingencia, con anterioridad a 2020, y contribuyeron en el momento de la pandemia al reparto de módulos alimentarios destinados a aquella población que no se encontraba bancarizada.

Para el total provincial, la cantidad de titulares con tarjeta electrónica fue de 1202, en enero, y descendió a 1165 en diciembre de 2020. Los montos han sido los siguientes: \$ 286 para familias de 2 integrantes; \$ 429 para familias de 3 integrantes; \$ 572 para familias de 4 integrantes; \$ 715 para familias de 5 integrantes; \$ 858 para familias de 6 y 7 integrantes; \$ 1144 para familias de 8 y 9 integrantes; \$ 1430 para familias de más de 10 integrantes. En las entrevistas, aparece el fortalecimiento de la comensalidad familiar como uno de los aspectos destacables con que este programa fue pensado en años anteriores. No obstante, se expresa también el bajo impacto nutricional que tuvo en 2020, como resultado de los exiguos montos transferidos, si se considera que en el mes de marzo la canasta básica alimentaria fue calculada en \$ 14 317,76 y la canasta básica total, en \$ 36 796,65 (DEIE, 2020). La pobreza por ingresos afectó al 41,5 % de la población de Gran Mendoza, en el primer semestre del mismo año (SIEMPRO, 2020C:7).

Por su parte, el Programa Derecho Alimentario cuenta con dos «componentes». o, en los términos de la presente investigación, dos dispositivos: a) el componente Nutrifamilia y b) el componente Tarjeta Ticket. En cuanto a las RIG, se implementa de manera coordinada con los dieciocho municipios y Áreas Sanitarias provinciales. A diferencia de programas implementados en otras provincias del país, tanto Derecho Alimentario como Comer Juntos en Familia son compatibles con los programas de protección social y asistencia alimentaria financiados por la Nación (incluyendo AUH, AE, IFE, Tarjeta Alimentar, etc.). En cambio, los programas provinciales no son compatibles entre sí, es decir que una misma persona solo puede ser titular de uno de estos dispositivos locales.

El componente Nutrifamilia tiene por objetivo atender la malnutrición y patologías asociadas que afectan a niños/as de hasta 6 años de edad, embarazadas y puérperas asistidas/os en la red sociosanitaria de la provincia de Mendoza. Se prioriza a personas con malnutrición,¹¹ lo que incluye a aquellas que presentan tanto desnutrición como sobrepeso u obesidad, que se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad social. En 2020, los montos de Nutrifamilia fueron de \$ 625 para familias de hasta 3 niños/as, y de \$ 865 familias de más de 3 niños/as. El pago se realizó mediante tarjeta electrónica, excepto para zonas alejadas a los centros urbanos, para las cuales se entregó una prestación alimentaria directa (módulo), por el mismo monto. Para el total provincial, la cantidad de titulares fue de 579, en el mes de enero, hasta llegar a 715, en diciembre de 2020. Es el único dispositivo provincial cuyo número de beneficiarios creció durante el primer año de pandemia. En cuanto al monto ejecutado, este fue de \$ 407 475, en el mes de enero, y ascendió a \$ 510 475, en diciembre de 2020, según datos que se desprenden del informe de Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias (2021).

El otro componente enmarcado dentro del programa Derecho Alimentario ha sido Tarjeta Ticket al igual que los dispositivos anteriores, tiene como instrumentos genéricos la transferencia de ingresos y la entrega de módulos alimentarios. El objetivo es la atención de personas en situación de riesgo biológico, nutricional y con patologías asociadas, sin acceso a alimentación adecuada. Benefició a mujeres embarazadas o puérperas, hogares con niños/as y adolescentes, personas con discapacidad, adultos desocupados mayores de 50 años sin cobertura social y familias numerosas. El monto de las prestaciones correspondientes a 2020 fue de \$ 500 y la cantidad de titulares con tarjeta electrónica descendió de 7884, en enero, a 7029, en diciembre. Aquellos/as titulares que no estaban bancarizados recibieron módulos alimentarios con alimentos secos, por un monto similar.

No fue posible acceder a la información acerca de los criterios de selección de titulares en los programas alimentarios provinciales, considerando que son focalizados y no prevén cubrir a toda la población con necesidad de asistencia. Se desconoce, también, qué poblaciones presentan mayores riesgos en términos de seguridad alimentaria y qué impacto producen las intervenciones de política pública implementadas, de acuerdo a lo expresado por una informante clave, referente en cuestiones alimentarias en la provincia.

11. Malnutrición y patologías asociadas han sido definidas de acuerdo con los términos de la Resolución 2189/10 del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Mendoza.

Como aspecto valorable, cabe señalar que, en su diseño, los tres dispositivos provinciales analizados —más el Programa de asistencia a personas con enfermedad celíaca— han sido dirigidos a poblaciones diferentes. Ello tiende a evitar la superposición de coberturas, que muchas veces caracteriza la coexistencia de programas alimentarios, y posibilita la inclusión de grupos que suelen quedar excluidos de las políticas o invisibilizados.

El programa de Asistencia alimentaria a personas con enfermedad celíaca se desarrolla también bajo la órbita de la Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias de la provincia. El instrumento genérico movilizado es la distribución de módulos alimentarios. A pesar de haber reiterado el pedido de información pública en numerosas oportunidades, no se ha podido acceder a datos referidos a los fondos ejecutados, ni a la cantidad de titulares que accedieron a la cobertura a nivel provincial. El principal requisito para que las personas con enfermedad celíaca accedan al programa es contar con el diagnóstico clínico. Durante la pandemia, esto fue un obstáculo en la medida que el acceso a los estudios médicos correspondientes se vio ralentizado en el sistema público de salud o no pudo concretarse.

Programas de promoción de la economía social y las economías locales

En el ámbito de las Economía Social, Solidaria y Popular (ESSYP), las comercializadoras solidarias son espacios dedicados a la distribución de productos para consumo final que han cobrado visibilidad durante los últimos años. Estrechamente relacionadas a ellas se encuentran las ferias populares, tanto las permanentes como las itinerantes. Cada jurisdicción provincial y municipal establece las condiciones y requisitos para la instalación y el funcionamiento de ferias, por lo que la articulación entre jurisdicciones es una cuestión relevante en términos de RIG.

El programa Mercados de Cercanía (denominado Mercados Solidarios, en años anteriores) busca fomentar «el encuentro, el intercambio, la visibilización, la formación y el desarrollo comercial» de las iniciativas de comercialización solidarias (Ministerio de Desarrollo Social, 2020a). Es financiado por la Secretaría de Economía Social dependiente del MDSN. Los instrumentos genéricos previstos incluyen capacitaciones a quienes se desempeñan en este tipo de iniciativas; transferencias monetarias (subsidios) destinadas a equipamiento, logística y comunicación; la creación de redes de articulación y la publicidad en medios gráficos oficiales, entre otros. El canal de vinculación entre el MDSN y las organizaciones es el CDR Mendoza. En 2020, la emergencia

alimentaria condujo a que gran parte de los recursos del MDSN fueran redirigidos a programas de alimentación, con lo cual el financiamiento de Mercados de Cercanías se vio limitado de manera considerable.

En la provincia existen numerosas comercializadoras solidarias, localizadas tanto en el área metropolitana como en los departamentos del interior. Durante las etapas de aislamiento y distanciamiento social, aquellas que estaban inscriptas en el Registro de Unidades de la Economía Social y Solidaria (RUESYS)¹² de la provincia pudieron tramitar autorizaciones para que sus trabajadores/as circularan bajo la categoría de «esenciales». Esto les permitió vender sus productos a través del sistema de reparto a domicilio. En el período se verifica un relativo incremento de las ventas, en el marco de una dinámica expansiva que tuvo lugar en diferentes puntos del país (Vales, 2020).

Por su parte, la situación de las ferias populares se asemeja a la de las comercializadoras, dada la ausencia de implementación en la provincia de políticas públicas que hayan impactado de manera significativa en el sector, durante 2020. A nivel nacional, el Plan Federal de Ferias, creado bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de Economía Social del MDSN, fue ideado para implementarse en «articulación con los gobiernos provinciales y municipales» (Ministerio de Desarrollo Social, 2020b). Este dispositivo, sin embargo, no llegó a implementarse en la provincia durante el período analizado.

El aislamiento preventivo impactó drásticamente en el funcionamiento de las ferias populares, que fueron suspendidas por completo al inicio de la pandemia. Aquellas dedicadas a la comercialización de alimentos que en épocas previas contaban con habilitación municipal, pudieron reiniciar sus actividades de modo progresivo, a lo largo del segundo semestre de 2020. Las aperturas se realizaron de manera controlada, bajo estrictos protocolos supervisados por los municipios y por la Dirección de Economía Social y Asociatividad de la provincia.¹³ Las ferias que no contaban con habilitación municipal —algunas de las cuales mantienen relaciones tensas con los municipios— quedaron al margen de ese proceso de apertura. Muchas de ellas no lograron volver a funcionar hasta mediados de 2021.

Las unidades productivas de la ESSYP también se vieron fuertemente perjudicadas por las medidas de aislamiento. Como respuesta por parte del Estado, en

12 Este registro es uno de los instrumentos dispuestos por la Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria 8435 de la Provincia de Mendoza, cuya reglamentación data de 2013.

13 Las aperturas estuvieron reguladas por el Protocolo para Ferias de la Economía Social y Popular. (Resolución 1744/2020, MSDSyD, Gobierno de Mendoza).

noviembre de 2020 se creó el Programa de Ayuda Económica para la Economía Social, bajo la órbita de la DESYA. Este dispositivo brindó asistencia económica directa para la continuidad de emprendimientos de la economía social cuyos responsables se encontraban inscriptos en el RUESYS. El instrumento genérico empleado fue la transferencia monetaria. Se trata de un subsidio destinado a unidades productivas, que se entrega por única vez, por un monto que ascendió a \$ 10 000 en 2020. Entre noviembre y diciembre de ese año, se entregaron alrededor de 100 subsidios, de acuerdo a datos brindados en una entrevista por una referente de la DESYA. En cuanto a los criterios de selección de las unidades productivas beneficiarias, se estima que las redes de política previamente existentes, a través de las cuales se vinculan las unidades productivas y la DESYA, operaron en la selección efectuada. En términos de impacto, el subsidio tuvo una relevancia económica importante para las pequeñas unidades, pero el monto del mismo resultó escaso para organizaciones que poseían un mayor grado de desarrollo productivo y/o comercial.

En el plano de las RIG, se observaron algunas articulaciones virtuosas entre el CDR Mendoza, dependiente de la Nación, la DESYA, dependiente del gobierno provincial, y los municipios, en los momentos más agudos de la pandemia, para llevar a cabo tareas de asistencia alimentaria y de salud a trabajadores/as y familias de la ESSYP.

En síntesis, en términos territoriales, las medidas de aislamiento social tuvieron diferentes efectos según se tratase de comercializadoras solidarias que pudieran realizar reparto a domicilio, o de ferias populares. En el primer caso, se desarrolló o se fortaleció un espacio de redes, que involucró el abastecimiento de productos, por parte de los proveedores, y el reparto a domicilio para el consumo final, por parte de las comercializadoras de alimentos. En cambio, en el caso de las ferias, las medidas de aislamiento implicaron el cierre total durante meses y con ello, su «desterritorialización» temporal, sumado a los conflictos y disputas previamente mencionados con algunos municipios.

Conclusiones

En Mendoza, las políticas nacionales y provinciales desplegadas en el contexto de la emergencia sanitaria y dirigidas a dar respuesta en los ámbitos de la protección social y la asistencia alimentaria presentan especificidades y también, puntos en común con lo sucedido en otros contextos metropolitanos del país. La existencia de programas de cierta trayectoria, como la AUH y la AE, fue la base sobre la cual se delinearon otras políticas. Estos programas de transferencias condicionadas de ingresos otorgan, como se vio, preferencia

en el cobro a las mujeres madres de cada grupo familiar, considerando que son ellas las principales responsables de las tareas de cuidado. En la pandemia, el cumplimiento de las condicionalidades se vio provisoriamente suspendido. En la medida en que los servicios de salud y educación se restablecieron, lo que ocurrió de manera paulatina a lo largo de 2021, las condicionalidades volvieron a quedar operativas.

En tanto dispositivos dirigidos a la transferencia directa de ingresos, la AUH y la AE continuaron funcionando al margen de las RIG y las redes de política en 2020, tal como venían haciéndolo desde sus inicios. Contar con un padrón de titulares de estos programas, quienes, además, constituían un grupo de población bancarizada, fueron cuestiones clave para explicar la rápida respuesta del Estado nacional en la implementación de otras iniciativas, como la Tarjeta Alimentar. El IFE, por su parte, también contó una porción significativa de titulares que se encontraban bancarizados vía AUH o AE, tal como se desprende de las fuentes analizadas. Aun así, en el caso de Mendoza, aproximadamente la mitad de la población perceptora del IFE no contaba con una cuenta bancaria, dejando de manifiesto una situación de marginación respecto a los circuitos formales de la economía. Estos programas —AUH, AE, IFE, TA— constituyeron los únicos ingresos que numerosos hogares percibieron durante los meses de mayor aislamiento, cuando muchas actividades económicas se paralizaron, incluyendo los sectores informalizados y aquellos pertenecientes a la economía social. Esto dio lugar a procesos de descapitalización y endeudamiento que afectaron a familias y unidades productivas.

El IFE fue inicialmente diseñado como un dispositivo no mediado por RIG ni redes de política que, sin embargo, no pudo operativizarse de ese modo en los territorios. La inscripción vía web fue un obstáculo real para muchas personas que debieron recurrir a sus redes vinculares más próximas, así como a las redes de política presentes en el ámbito barrial. Comedores y merenderos comunitarios resultaron espacios clave que, frente al escenario de «ventanillas cerradas» de los organismos gubernamentales, acompañaron a la población en el proceso de solicitud del IFE, asesorándola y facilitando de manera solidaria los dispositivos personales que tenían a su alcance. No se descarta que un sector de la población haya quedado al margen del beneficio por no haber podido inscribirse.

El Potenciar Trabajo, por su parte, fue desde un comienzo ideado para funcionar en articulación directa con las redes de política, fundamentalmente, con las organizaciones que tienen presencia territorial. Como dispositivo, presenta una doble direccionalidad: promover proyectos productivos y servicios comunitarios y, en paralelo, complementar los ingresos de los hogares. En Mendoza, los proyectos productivos en torno a los cuales se concentraron las y

los titulares de PT pertenecen a rubros diversos, incluyendo carpintería, construcción, textiles y alimentos. En el plano simbólico, una consecuencia quizás imprevista del programa es que ha producido un impacto en el reconocimiento del trabajo comunitario en comedores y merenderos, realizado mayormente por mujeres, a través del salario social. Dicho en otros términos, tanto en el ámbito barrial como en términos sociales más amplios, la labor en merenderos y comedores ha adquirido más visibilidad y reconocimiento por parte de una sociedad en la cual el trabajo de las mujeres ha sido históricamente infravalorado (Molina Galarza, 2012; Rodríguez Enriquez, 2012). Los debates públicos que se suscitaron en torno a la propuesta de Ley Ramona también favorecieron esta visibilización.

Otra consecuencia que PT parece haber tenido en el tejido social es el crecimiento del número de integrantes de las organizaciones sociales constituidas en unidades de gestión, tal como emerge de las entrevistas realizadas. Esta hipótesis tiene sentido en la medida en que el programa incrementó los recursos con que contaban las unidades de gestión en cada uno de los proyectos productivos, recursos que dinamizaron las capacidades de las organizaciones. Este emergente queda como hipótesis de trabajo para futuras indagaciones y requiere de una mayor profundización.

En términos generales, las transferencias de ingresos han encontrado límites en la infraestructura existente en los territorios, incluyendo una distribución espacial desigual de los establecimientos de venta de alimentos y de negocios con postnet. También se ha observado una distribución extremadamente desigual de establecimientos financieros, requeridos especialmente por la población no bancarizada para acceder al dinero transferido. Simultáneamente, se destaca la dificultad que encuentran pequeños productores agrícolas y unidades productivas de la economía social, solidaria y popular para comercializar su producción. Las acciones estatales destinadas a vincular a consumidores y productores en cadenas cortas de comercialización fueron mayormente inexistentes o insuficientes. Este tipo de intervenciones resultan urgentes y ofrecen una enorme potencialidad para mejorar las condiciones de compra y venta.

En cuanto a los programas de transferencia de ingresos a nivel provincial —Comer Juntos en Familia y Derecho Alimentario con sus dos componentes, Nutrifamilia y Tarjeta Ticket— en la formulación inicial se destaca una serie de elementos virtuosos. Son dispositivos que se dirigen a poblaciones diferentes —grupos familiares con niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas— y contemplan un espectro de situaciones de vulnerabilidad, que incluyen inseguridad alimentaria, malnutrición y patologías asociadas. En ese sentido, han sido ideados procurando evitar la multiplicación de coberturas sobre una misma población y la simultánea ausencia de cobertura sobre otros

grupos y problemáticas. Esta suele ser una dificultad habitual de los sistemas de protección social, vinculada a la falta de capacidades estatales para identificar a la población objetivo de las diversas iniciativas. La promoción de la comensalidad familiar es otro elemento a destacar, en el caso de Comer Juntos en Familia. En 2020, sin embargo, los dispositivos provinciales evidenciaron limitaciones difíciles de comprender en un contexto de emergencia, ya que los montos de las transferencias han sido irrisorios. Además, el número de titulares muestra una tendencia a la baja, en la mayoría de los casos. Por estas razones, se estima que el impacto nutricional ha sido mínimo.

Similares reflexiones se desprenden del análisis de los dispositivos cuyo instrumento genérico ha sido la entrega de módulos alimentarios (a excepción del programa nacional Abordaje Comunitario). Los módulos se caracterizaron, en general, por contar con alimentos secos, ricos en hidratos de carbono, con ausencia de proteínas. Alimentos frescos, que incluyeran lácteos, frutas y verduras, han estado mayormente ausentes, lo que es llamativo en un territorio dedicado a la producción frutihortícola. En términos de impacto, los alimentos distribuidos sin duda contribuyeron a que la población no muriera de hambre en la emergencia. En adelante, sin embargo, las políticas alimentarias deberían apuntar a modificar los déficits nutricionales que afectan a las poblaciones más pobres, a fin de que puedan desarrollar vidas activas y saludables.

A modo de cierre, el análisis de lo acontecido en 2020 supuso, a nivel nacional y provincial, el despliegue de políticas sobre dispositivos e instrumentos previamente existentes, antes que la innovación en los modos de asistencia. En todo caso, se destacan diferencias en los rumbos que tomaron la política nacional y la política provincial. Mientras la asistencia nacional buscó aumentar la cobertura en la población mendocina y en relación con los montos invertidos, los dispositivos provinciales —especialmente aquellos que se administraron mediante transferencias monetarias y las prestaciones para comedores escolares— redujeron la asistencia. Otra cuestión emergente ha sido la centralidad de las redes de política. Las organizaciones sociales aportaron capacidades imprescindibles para la instrumentación de las medidas, que complementaron las capacidades estatales puestas en juego. Una mirada de género a las políticas alimentarias desarrolladas en el ámbito barrial permite visualizar el trabajo realizado fundamentalmente por mujeres, que pusieron el cuerpo en lugares en donde la asistencia estatal estuvo presente y en aquellos en los que estuvo ausente. Así, concluido 2020, con un saldo de hogares que disminuyeron la ingesta de alimentos por falta de recursos, y concluida la pandemia, la emergencia alimentaria continúa en un escenario de mayor complejidad y con múltiples derechos vulnerados.

Referencias bibliográficas

- Abramo, Laíz; Cecchini, Simone y Morales, Beatriz (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas/CEPAL.
- Agranoff, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. *La nueva administración pública* (pp. 125–170). Alianza.
- Aguirre, Patricia (2004a). Seguridad Alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Fundación CLACYD.
- Aguirre, Patricia (2004b). *Ricos flacos y pobres gordos. La alimentación en crisis*. Capital Intelectual.
- Alberti, Ignacio y Muraglia, Agustina (2019). ¿A cuántas personas podría alimentar la Argentina? Inventario de materias primas alimentarias y estimación de nutrientes y calorías. Trabajo final de grado, Facultad de Ingeniería y Ciencias Agrarias, UCA. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8980/1/cuantas-personas-alimentar-argentina.pdf>
- Alonso, Virginia y Pizarro, Tatiana (2017). ¿Y el género en la seguridad social argentina durante los gobiernos kirchneristas? Estudios sobre las implicancias de la Asignación Universal por Hijo y el Plan de Inclusión Previsional. *RevIISE*, 9(9), págs. 47–61.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL/ASDI/Naciones Unidas.
- Di Virgilio, 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.
- Haesbaert, Rogerio (2011). *El mito de la desterritorialización: del «fin de los territorios» a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Molina Galarza, Mercedes (2008). Planes sociales con contraprestación educativa a comienzos de la década de dos mil: una mirada retrospectiva. *Confluencia*, 7, págs. 241–255.
- Molina Galarza, Mercedes (2012). Programas sociales con componente educativo: ¿una alternativa frente a la pobreza? El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina. En: Pérez Rubio, Ana María y Antequera Durán, Nelson (eds.). *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (pp. 105–133). CLACSO.
- Torrado, Susana (2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social. En *El costo social del ajuste. Argentina 1976–2002* (pp. 21–61). Edhasa.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina?* Naciones Unidas. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5836/S1100854_es.pdf
- Rodríguez Enríquez, Corina (2012). La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? *CEPAL* (106), págs. 23–36.
- Zurbriggen, Cristina (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), pp. 181–209.

Fuentes

- ANSES (2020). Boletín IFE 2020. *Caracterización de la población beneficiaria*, Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento, Observatorio de la Seguridad Social, julio de 2020. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet_%C3%ADn%20IFE%202020.pdf
- Decreto Provincial 359, 12 de marzo de 2020. Gobierno de Mendoza.
- Decreto DNU 840, 4 de noviembre de 2020. Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto DNU 297, 19 de marzo de 2020. Poder Ejecutivo Nacional.
- Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE, 2020). *Canasta básica alimentaria, total e inversa del coeficiente de Engel*. Gobierno de Mendoza.
- Dirección de Contingencia Social y Políticas Alimentarias (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.
- Dirección Nacional de Información Social Estratégica (2021). *Informe de Gestión. Plan Argentina contra el Hambre 2020*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe_eje_pach_2020.pdf
- Encuesta «Estructura social de Argentina y políticas públicas en tiempos del COVID19». (2021). Proyecto PISAC-COVID19-0021: *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*.
- FAO (2011). *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*. www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf
- Ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria 8435 Provincia de Mendoza.
- Ley 27519/2019. República Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2020a). *Mercados de cercanía*. MDSN. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/mercadosdecercania>
- Ministerio de Desarrollo Social (2020b). *Plan Federal de Ferias: desarrollo local de la mano de la economía popular*. MDSN, 12 de agosto de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-federal-de-ferias-desarrollo-local-de-la-mano-de-la-economia-popular>
- Ministerio de Desarrollo Social (2021). *Datos abiertos. Potenciar Trabajo*. <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/potenciar-trabajo/resource/c5c925e0-7ce0-41e5-b3ff-8ebb51d4be72>
- Prensa Gobierno de Mendoza (2021, 17 de marzo). *El gobierno escolar invierte \$ 1380 millones en servicio alimentario*. <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/el-gobierno-escolar-invierte-1-380-millones-en-servicio-alimentario/>
- Resolución 2189/2010. MSDSyD, Gobierno de Mendoza.
- Resolución 1744/2020, MSDSyD, Gobierno de Mendoza.
- Resolución 1744/2020, MSDSyD, Gobierno de Mendoza.
- Resolución 08/2020. MDSN.
- Resolución 121/2020 MDSN.
- Secretaría de Gobierno de Salud (2019). *4° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Principales resultados*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. <https://bancos.salud.gob.ar/sites/>

- default/files/2020-01/4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo_2019_principales-resultados.pdf
- Serrati, Pablo (2021). Aplicación TRIP-COVID (v0.9.0-beta) [Aplicación Shiny]. Proyecto PISAC TRIP-COVID. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6496390>
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) (2020a). *Reporte de monitoreo. Tarjeta Alimentar. 4° Trimestre 2020*. 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) (2020b). *Reporte de monitoreo. Comedores Escolares y Comunitarios. 4° Trimestre 2020*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/12/reporte_de_monitoreo_comedores_escolares_y_comunitarios_4to_2020.pdf
- Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (2020c). *Boletín de pobreza N° 4. Indigencia y pobreza por aglomerado. Semestre 1 2020*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- 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*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Subsecretaría de Desarrollo Social (2021). Guía de programas sociales. Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes. Gobierno de Mendoza. <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/21/2021/08/Guia-de-Programas-2021-1.pdf>
- Vales, Laura (2020). El boom de ventas de los bolsones de frutas y verduras durante la cuarentena. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/262117-el-boom-de-ventas-de-los-bolsones-de-frutas-y-verduras-duran>

Capítulo 6.

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

Andrea J. Villagrán, Laura Navallo y María Paula Milana

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Municipalidad de Salta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Municipalidad de La Caldera (departamento La Caldera)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Municipalidad de Vaqueros (Depto. La Caldera)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los números, los registros y los espacios comunitarios

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

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

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

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

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

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

Tabla 1. Tabla Distribución y registro de espacios socio comunitarios

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

Continúa en página siguiente.



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

Fuente: Elaboración propia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El entretejido de las políticas para el sostenimiento de la vida

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

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

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

El abastecimiento y aprovisionamiento

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

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

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

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

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

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

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

Gestión, administración y distribución

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

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

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

A modo de cierre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

Capítulo 7.

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

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

Introducción

La ciudad de Santa Fe, capital de la provincia homónima, es hoy la octava más grande del país en cantidad de población —estimada en 417 224— según datos del Censo 2010. Se encuentra situada en el centro de la Argentina, en la zona agrícola y ganadera conocida como «pampa húmeda» y cerca de la confluencia de los ríos Salado y Paraná, por lo cual ha sido históricamente una ciudad portuaria. Constituye un centro comercial, político y administrativo de importancia para la región, aunque viene aumentando su gravitación industrial. Los servicios inmobiliarios, la industria manufacturera y el comercio explican la mayor parte de la actividad económica santafesina (García Conde y Marzioni, 2021).

Posee, asimismo, una gran presencia del empleo público, propia de las funciones administrativas correspondientes a su rol institucional de capital provincial y cuenta con una desarrollada infraestructura de educación básica, técnica y superior y de salud. Por lo demás, en términos generales, comparte las tendencias demográficas y de urbanización salientes en el país y en la región, esto es: disminución y dispersión de la población rural e intensa urbanización, reconfiguración de la migración (que pasó de ser rural–urbana a urbana–urbana), encarecimiento del suelo y la vivienda, multiplicación de los asentamientos populares, agudización de la segregación y fragmentación socioespacial (Kessler, 2016). En este sentido, interesa destacar que la ciudad de Santa Fe no ha logrado escapar a las dinámicas «desigualadoras» del orden urbano capitalista contemporáneo, configurándose como un espacio con profundos contrastes entre las zonas céntricas y las de borde en cuanto a las condiciones de vida que experimentan sus residentes. La calidad de la infraestructura urbana,

el acceso a los servicios públicos básicos y a los efectores públicos de salud y de educación, la frecuencia y el estado del transporte público, la disponibilidad de espacios verdes y de centros culturales, entre otros aspectos, son diferentes en unas y otras (Soldano, 2019).

Pensar Santa Fe en clave de RIGs es importante para una agenda de estudios subnacionales no solo por su importancia económica y su demografía sino por las novedades que los cambios en su cultura y matriz política trajo a la escena de la política social en las últimas décadas, en el marco de los procesos de reforma impulsados por una coalición política progresista que la gobernó entre 2007 y 2019 (Beretta y Soldano, 2022, Soldano, 2021). En efecto, en su carácter de capital provincial, reúne en un mismo territorio a los distintos niveles de gobierno por lo que deviene en un mirador elocuente de los encuentros y desencuentros de las políticas nacionales provinciales y municipales y de las capacidades del régimen local para hacer política pública «con» y «desde» los recursos y reglas que «viajan» en esos dispositivos.

No obstante, hasta hace poco tiempo, el gobierno de la ciudad de Santa Fe tenía escasa rectoría de la agenda social local, la que era gobernada por el gobierno provincial. En efecto, desde la transición democrática y durante 24 años, la provincia de Santa Fe estuvo gobernada por el Partido Justicialista, que no sin avatares y reconfiguraciones internas, alternó en la conducción a políticos tradicionales y gobernadores restauradores (Lascurain, 2011). En 2007, con la derogación de la Ley de Lemas,¹ el Frente Progresista Cívico y Social (FPCys) derrotó al Justicialismo asumiendo por primera vez en la historia del país un gobernador socialista guiado por una agenda de fortalecimiento del Estado y los derechos de la ciudadanía llevando a otra escala de gobierno la experiencia de la ciudad de Rosario.² Con el inicio del nuevo gobierno se da inicio a un proceso de innovación en la gestión de la cuestión social, que destaca tanto en el plano de coordinación intergubernamental y la intersectorialidad.

Con el objetivo de disminuir los desequilibrios socioeconómicos y políticos de su macrocefalia histórica entre la capital y Rosario el resto de los Departamentos el nuevo gobierno impulsa una nueva organización del territorio constituido desde ese momento por cinco regiones, cada una con una ciudad denominada «nodo» como centro de información, articulación y distribución de recursos y atribuciones. (Bifarello, 2014). Asimismo, impulsa un Plan estra-

1 La Ley de Lemas o doble voto simultáneo —sancionado en el año 1990 e implementado desde 1991— le permitió al peronismo retener el gobierno provincial a pesar de haber sido superado por otros candidatos en tres elecciones. (Mutti, 2004; 2005).

2 Se trató de los gobiernos de Hermes Binner (2007–2011), Antonio Bonfatti (2011–2015) y Miguel Lifschitz (2015–2019).

tégico participativo provincial y crea nuevos ministerios que intersectan sus acciones en un espacio clave de la gestión: el gabinete social.

Derivado de la coincidencia política con el gobierno provincial, la escala municipal asume un progresivo liderazgo de ciertos asuntos de la agenda social local, más allá de los servicios urbanos básicos, tomando la iniciativa en acciones culturales, de integración socio urbana, de infancias y de turismo local, entre otras.

La pandemia por COVID19 irrumpe en la provincia y la ciudad capital en el inicio de una nueva gestión política, con cambio de color político. El gobierno peronista de Omar Perotti sucedía a 12 años de gestión del FPCys y el del socialista Emilio Jatón sucedía al gobierno del radical de Juntos x el Cambio, José Corral. Ello implicó que el decreto del ASPO irrumpiera en un escenario institucional de fuertes reacomodamientos. Mientras que el sector de la salud por sus componentes más rígidos en términos de infraestructura y recursos humanos sindicalizados mostró cierta inercia o automaticidad en las respuestas, el caso de la protección social y de la asistencia alimentaria dejó en evidencia la transformación de la institucionalidad construida en los años del FPCys. Desde 2020 y hasta el presente y más allá de algunas iniciativas interesantes propuestas por el gobierno municipal en materia de apoyo a la ESSYP y otros dispositivos socio urbanos no analizados en esta investigación, no ha recuperado su lugar de centralidad en la agenda pública provincial.

En este capítulo se analizan las políticas de prevención de contagios masivos y de protección social y asistencia social alimentaria que tuvieron lugar en la ciudad de Santa Fe durante el año 2020. A tal fin se identifican los dispositivos implementados por los gobiernos nacional, provincial y municipal en el territorio de la ciudad. Se propone que estos deben ser comprendidos en el marco de institucionalidad socio estatal en la que se asientan, en relación con el grado de innovación (o inercia) de los instrumentos movilizados y a las características de las RIGs horizontales y verticales movilizadas.³

3 La reconstrucción de los dispositivos se realizó a partir del relevamiento de fuentes normativas, documentos oficiales y web gubernamentales, y a partir de entrevistas a actores estatales y mediadores de la sociedad civil.

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

Para comprender el derrotero de las políticas sanitarias en la provincia de Santa Fe en el contexto de COVID19 es necesario hacer historia dado que la jurisdicción se destaca en el concierto nacional por la robusta institucionalidad que desarrolló tempranamente, a partir del proceso de centralización del sistema de salud en la década de 1930. En efecto, fue la mano de los gobiernos conservadores del radicalismo antipersonalista de Manuel de Iriondo (1937–1941) y Joaquín Argonz (1941–1943) que la provincia anticipa la fuerte expansión del sistema de salud que impulsará Perón,⁴ con la creación del Departamento de Salud Pública en 1939 y del Ministerio de Salud y Trabajo en 1941, el primero de este tipo en el país. En ese marco, la Municipalidad de Santa Fe cedería por parte de la de su estructura sanitaria a favor del Estado provincial. En septiembre de 1940, el Concejo Deliberante de la ciudad a través de la Ordenanza 3983, aprobó el convenio con el cual cedió la infraestructura sanitaria existente y en construcción, las partidas presupuestarias y el personal correspondiente a su ámbito. Si bien el plazo programado para la vigencia de la cesión era de veinte años, este se mantiene hasta el presente.

Desde entonces y hasta el presente, la ciudad capital nunca recuperó agencia en este campo, limitándose a funcionar como una suerte de «caja de resonancia» de demandas particularistas de actores asentados en el territorio y, en el mejor de los casos, en un canal de intermediación institucional para viabilizar demandas hacia el nivel provincial.

Esta ausencia de rectoría se modificó parcialmente a partir de fines de 2007 con el inicio de la gestión municipal del FPcys, cuando se construye —hacia 2011— el primer centro de atención primaria municipal «Nuevo horizonte» en el marco de un proceso de presupuesto participativo y se jerarquiza la cuestión sanitaria en el organigrama con la creación de la Secretaría de Salud Municipal (SSM). Desde esta área se impulsaron algunas iniciativas de política innovadoras tales como el sistema de internación domiciliaria. Sin embargo, este proceso de jerarquización no fue acompañado de un fortalecimiento de sus capacidades ni la hizo tributaria de una mayor asignación presupuestaria.

4 La expansión de la estructura sanitaria nacional durante el gobierno de Juan Perón cambió de modo definitivo la vida política y la infraestructura de servicios del Estado nacional. La inversión pública se expresó en una gran cantidad de construcciones en infraestructura asistencial lo que posibilitó la clara hegemonía de la autoridad sanitaria nacional en el escenario de las actividades e inversiones del sector salud (Gorrochategui, 2021).

Por el contrario, se mantuvo como un área marginal y atada a vaivenes. De hecho, se desjerarquiza en 2017 y rejerarquiza en 2019.

La política sanitaria de la capital depende casi en su totalidad de la provincia. De los 44 centros de salud que conforman el primer nivel de atención en la ciudad, además del que se acaba de nombrar que depende funcionalmente de la Municipalidad, 42 son provinciales, y otro se encuentra organizado bajo el régimen SAMCO.⁵

Cuando en marzo de 2020, con el objetivo de demorar el ingreso y transmisión del virus y robustecer al sistema de salud, se decreta el ASPO los gobiernos de la provincia y la ciudad inician un conjunto de medidas que procuran implementar y administrar sus indicaciones. Ello, como se adelantó, tuvo lugar en un escenario movilizado por los cambios de equipos y estructuras de gestión.

Las medidas provinciales frente al COVID19

En el inicio de la pandemia, el gobierno provincial impuso la obligación de cuarentena a las personas provenientes del exterior del país, incluyendo el otorgamiento de licencias excepcionales a empleados públicos que volvían de viajar, así como licencias preventivas a mayores de 60 años que liberaron de la asistencia al trabajo a personas incluidas en grupos de riesgos. Asimismo, adhirió al DNU 260 a través del Decreto 0213 por el cual se suspendían los espectáculos públicos, se incorporan acciones preventivas en medios de transporte público de pasajeros, campañas comunicaciones, suspensión de clases e implementación de las licencias a progenitores de niños en edad escolar.

Mediante el decreto 270, el día 20 de marzo, el gobierno provincial adhirió al Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) dispuesto por el Decreto Nacional 297, declaró el asueto administrativo hasta el 30 de marzo y determinó cuáles deberían ser consideradas funciones y empleos esenciales. Dicha norma determinó la obligatoriedad de permanecer en las residencias habituales o en la residencia en que se encontraran las personas y la posibilidad de salir solamente para realizar compras básicas, trabajos esenciales o excep-

5 El régimen de Servicios de Atención Médica de la Comunidad (SAMCO) fue implementado en 1967 mediante la ley 6312 como una adaptación provincial del régimen Servicios de Atención Médica Integral de la Comunidad (SAMIC) aprobado poco tiempo antes por el gobierno de facto encabezado por Juan Carlos Onganía. A pesar de su fracaso en el ámbito nacional, situación que derivó prácticamente en la desaparición del régimen como modo de organización hospitalario, en la provincia de Santa Fe se encuentra vigente hace más de medio siglo.

tuados. Asimismo, ordenó el control en forma permanente de rutas, vías y espacios públicos para garantizar el cumplimiento del ASPO al Ministerio de Seguridad de la Nación, el cuál debía coordinar su accionar con sus pares de las jurisdicciones provinciales.

Para el cumplimiento de las medidas restrictivas, durante los primeros meses, el gobierno provincial instaló más de 130 controles viales en todo el territorio santafesino en coordinación con las fuerzas federales, los municipios y las comunas. Además, se dispusieron 26 puestos de control vehicular en los límites con las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos y Santiago del Estero. El gobierno nacional reforzó a las fuerzas federales (Gendarmería, Policía Federal, Prefectura Naval y Policía Aeroportuaria) incorporando camionetas, patrulleros, motos y furgonetas para ser desplegadas en el territorio de la provincia de Santa Fe.

Pese a las medidas tomadas, el virus no tardó en llegar a la provincia, siendo el 14 de marzo el día que se detectó el primer caso en la ciudad de Rosario en un ciudadano proveniente de un viaje de Inglaterra. Días más tarde, el 21 de marzo una mujer proveniente de sus vacaciones en Brasil se convirtió en el primer caso positivo de la ciudad de Santa Fe. En solo 9 días la provincia de Santa Fe pasó el centenar de casos positivos y la primera víctima fatal se registró el 1 de abril, un hombre de 64 años residente en la ciudad de Rosario.

No obstante, la ciudad de Santa Fe se mantuvo con un bajo nivel de contagios hasta fines del mes de julio, situación que la distinguió por un tiempo de las localidades aledañas.

Durante 2020 se dictaron sucesivos decretos que adhirieron a las prórrogas del ASPO y fueron incorporando modificaciones y ampliaciones en las actividades y servicios considerados esenciales. De este modo quedó en evidencia un alineamiento fuerte del gobierno provincial respecto del gobierno nacional que incluso se mantuvo en períodos en que la provincia presentó una situación sanitaria y epidemiológica más aliviada que otras jurisdicciones como CABA o provincia de Buenos Aires.⁶

6 En abril se dispuso la obligatoriedad del uso de tapabocas; se aprueban las salidas recreativas durante el ASPO excepto el gran Santa Fe y el Gran Rosario; se autoriza la atención programada de profesionales de la salud y se habilitan actividades económicas (obras privadas con no más de 4 obreros, talleres y lavaderos de autos, comercios minoristas de venta de mercaderías en conglomerados de menos de 5 mil habitantes). En mayo el gobierno provincial asignó fondos a municipios y comunas en el marco del programa Atención a gobiernos locales – emergencia COVID19 creado por la ley 13978. A finales de abril, se autorizaron las salidas y caminatas recreativas en las ciudades de Santa Fe y

Promediando 2020 la administración nacional del aislamiento se mostró más permeable a las heterogéneas situaciones sociales y epidemiológicas de las diferentes jurisdicciones, reconociendo que en el país existían «dos realidades epidemiológicas» que debían ser abordadas de forma diferente. Se buscó, así, la regulación diferenciada de zonas con y sin transmisión comunitaria del virus. El Decreto 520 del 7 de junio estableció que regía el «Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio» —en adelante DISPO— para todas las personas que residan o transiten en los aglomerados urbanos y en los partidos o departamentos de las provincias argentinas con los parámetros epidemiológicos y sanitarios establecidos.

El territorio santafesino quedó incorporado al régimen DISPO cuando buena parte de los conglomerados más poblados del país permanecieron bajo el ASPO. El Decreto provincial 576/2020 determinó que la totalidad de los diecinueve departamentos que conforman la provincia quedaban incluidos en el nuevo régimen. Esto fue prorrogado en sucesivas oportunidades hasta que, a raíz del crecimiento exponencial de casos, el 12 de octubre de 2020, a través del Decreto 792/2020, quedaron incluidos en el régimen ASPO los departamentos de Rosario, La Capital, General López, Caseros, Constitución, San Lorenzo, Las Colonias y Castellanos en la provincia de Santa Fe. Esta situación se mantuvo hasta los últimos días de noviembre de 2020 cuando el mejoramiento de la situación epidemiológica permitió volver al régimen DISPO.

En síntesis, el gobierno provincial generó una serie de decretos para regular, restringir, adecuar actividades y aprobar protocolos durante todo el año bajo estudio, según los movimientos y vicisitudes de la situación sanitaria.

En relación con las medidas específicas del sector salud, el gobierno provincial intentó mejorar la infraestructura disponible con el fin de evitar su colapso a causa de la pandemia. A través de fondos propios, del gobierno nacional y de las propias localidades se adecuaron hospitales, se amplió la capacidad

Rosario. En mayo, el gobierno provincial habilitó nuevamente actividades deportivas, reuniones familiares y/o personas vinculadas afectivamente. Dichos movimientos de personas para encuentros familiares debían registrarse en la aplicación móvil COVID19 de la provincia. Al mes siguiente, se vuelven a limitar las reuniones familiares solo a los días sábados, domingos y feriados. En el mes de junio, también se exige el aislamiento obligatorio por 14 días a las personas que ingresen al territorio santafesino proveniente de ciudades con circulación comunitaria del COVID. El 22 julio, debido a los debates públicos sobre el incumplimiento de las diversas medidas restrictivas, el gobierno provincial autoriza el uso de la fuerza pública a través de la policía federal para que pongan a disposición de la justicia a las personas que no utilicen el tapabocas, que incumplan el límite horario de actividades en espacios habilitados, o a los empleadores que no provean de elementos de protección personal o no realicen correctamente los controles de ingreso.

de camas de terapia intensiva y boxes de aislamiento, se compraron respiradores, se construyó un hospital modular en el Gran Rosario y se crearon más de 200 centros de aislamiento. Además, se instalaron dos centros de análisis, uno en Rosario y otro en Santa Fe; y se formalizó en convenio con el CUDAI0 el programa de donación de plasma de recuperados de COVID. Con respecto al personal de salud, se inició una convocatoria a profesionales para estar en disponibilidad durante la pandemia, se realizaron acciones de capacitación y se otorgó un bono especial de \$ 3000 en los primeros meses.

En medio del derrotero de decretos que modificaban las disposiciones tanto del APSO como del DISPO, en el gobierno provincial renunció de manera irrevocable el Ministro de Salud Pública Carlos Parola el 15 de junio. De esta manera asume Sonia Martorano en el marco de una serie de cambios institucionales de la cartera de Salud.

Por otro lado, otro grupo de dispositivos fueron diseñados desde el nivel provincial para hacer frente a la prevención y atención de la salud en el marco de la pandemia. Uno de esos dispositivos estuvo dado por el call center, creado el 13 de marzo de 2020 por el gobierno provincial 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. El equipo que constituye el call center se presentó como un equipo central de cuidado, asesoramiento, promoción, prevención y atención en salud, de ciudadanos e instituciones de la Provincia de Santa Fe, a través del uso de herramientas virtuales.

En su sede —las instalaciones del «Molino Franchino Fábrica Cultural», espacio cedido por el Ministerio de Cultura, trabajaban 7 coordinadores, 179 operadores, 78 médicos, 9 integrantes del equipo de salud mental y 25 personas integrantes del equipo del Ministerio de Educación. Hacia fines de octubre de 2020, el call center había recibido más de 600 000 llamadas, habiéndose detectado el 65 % de los casos positivos de Coronavirus a través de este mecanismo. Gracias a ello se pudo realizar detección precoz, indicaciones de aislamiento, derivaciones de los mismos con asistencia a los sistemas alternativos de internación (centros de aislamientos). Además, se pudo contactar con contactos estrechos de estas personas que se encuentran en aislamiento.⁷ No obstante, se presentaron algunas dificultades derivadas tanto de la sobrecarga del sistema del temprano «cierre» de los centros

7 Entrevista al director de salud de la región Santa Fe, julio 2021.

salud.⁸ En este contexto de efectores, manteniendo solo «prestaciones esenciales» y sin un rol definido, la acción pública reforzó la tradicional matriz hospitalo—céntrica del sistema.

Asimismo, la provincia coordinó la gestión de la emergencia sanitaria a través de un Comité para el diseño y seguimiento de las medidas vinculadas a la pandemia, y de Comités Departamentales, para articular el intercambio de información y evaluación de la situación sanitaria y social y colaborar y coordinar con el diseño, operatividad y seguimiento de las acciones en los ámbitos locales. Los comités coordinaron el armado de unidades de internación y centros de aislamiento.

El Comité de Expertos provincial, similar al nacional, estaba constituido por figuras del espacio científico, organizaciones científicas, ex ministros, sociedades médicas, entre otros como infectólogos. Su funcionamiento ha generado lecturas diversas. Mientras que los actores provinciales sostienen que se trató de un espacio clave de planificación, la mirada municipal sostiene que lejos de funcionar como un espacio real de intercambio entre los diferentes niveles de gobierno, el Comité de Expertos sirvió, más bien, para legitimar las decisiones del gobernador y que, como resultado de su mal funcionamiento, empezó teniendo 240 personas y terminó con 40.

Otro dispositivo que se puso en marcha a los fines de mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios. En este ámbito, se destacó un proyecto entre el Proyecto del Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) de la provincia y la Facultad de Bioquímica y Ciencias biológicas de la Universidad Nacional del Litoral en el marco del Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores (PRODEPRO). Concretamente, este procuró el «Desarrollo de métodos analíticos multivariados (NIR/PLS) para la determinación de principios activos en materia prima y productos semielaborados de especialidades medicinales vinculadas al COVID19 del Laboratorio de Producción Pública de Medicamentos».

Finalmente, la provincia puso en marcha un Programa de voluntariado, coordinado desde la Secretaría de Estado de Igualdad y Género y el Ministerio de Desarrollo Social, se orientó a «promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos y las ciudadanas, y de las organizaciones de la sociedad civil, en prácticas de contención y ayuda a los grupos con altos niveles de vulnerabilidad y riesgo, como así también funcionar como un espacio para que las personas interesadas en realizar acciones solidarias puedan llevarlas a cabo dentro de un contexto institucional».

8 Entrevista al director de salud de la región Santa Fe, agosto de 2021.

Asimismo, desde el inicio de la pandemia se implementaron acciones de comunicación destinadas a informar a la población sobre el tema. El Ministerio de Salud publicó diariamente un parte de la situación epidemiológica de Santa Fe a partir de los datos por el Sistema de Gestión COVID19 Santa Fe (SGCSF), Subsecretaría de Innovación Pública – Secretaría de Tecnologías para la Gestión, que de daba a conocer durante el año 2020 mediante conferencia de prensa con autoridades y funcionarios de la cartera. Asimismo, se implementaron acciones de comunicación en educación sanitaria (recomendaciones para disminuir la exposición al virus: uso de tapabocas, distanciamiento social, lavado frecuente de manos, reuniones sociales en los hogares en espacios abiertos y ventilados según ASPO o DISPO) y publicación de información sobre el COVID19 (formas de transmisión, síntomas, variantes y mutaciones), restricciones según fase ASPO o DISPO y desarrolló un sitio web específico.⁹

Las medidas municipales

Desde el inicio del ASPO y dentro del marco de sus escasas competencias regulatorias en materia sanitaria, la Municipalidad de Santa Fe procuró orientar su estrategia hacia acciones de promoción de los cuidados en salud, comenzando por el control en los espacios públicos ubicados en el cordón noroeste de la ciudad, uno de los territorios de mayor vulnerabilidad socioeconómica, y desplegando acciones de identificación de personas con síntomas compatibles con COVID19 para su referencia ante el centro de salud correspondiente.

En sintonía con los otros niveles de gobierno, la Municipalidad también autorizó el cese de la obligación laboral para su personal con hijos en edad escolar y a los que integraban los grupos de riesgo. En el mismo sentido, dispuso el cierre de los jardines municipales y del Liceo Municipal «Antonio Fuentes del Arco».

Para fortalecer su presencia territorial, el gobierno de la ciudad procuró coordinar su accionar con los representantes de las asociaciones vecinales mediante un espacio institucional creado para tal fin y ejecutar junto a distintas organizaciones sociales medidas de acompañamiento de personas en situación de vulnerabilidad y/o de calle.

9 Se trata del sitio www.santafe.gob.ar/coronavirus. Según el Decreto 0293, todas las medidas dispuestas por el Comité de Coordinación deben ser comunicadas desde esta plataforma. La Secretaría de Comunicación Social del Ministerio de Gestión Pública, en coordinación con el área de prensa y comunicación del Ministerio de Salud, es la encargada de difundir las resoluciones del Comité.

Asimismo, desde el inicio de la pandemia, montó una posta informativa de salud en la Terminal de Ómnibus cuyas acciones se dirigieron a la verificación en colectivos que arribaban a la ciudad y el suministro de información sobre prevención y cuidados. Para el caso de personas que llegaban del exterior e ingresaban por la terminal se las incorporaba en un listado para su monitoreo por parte del gobierno provincial.

Previo a la disposición del ASPO, la municipalidad convocó al comité de gestión de riesgo para instalarlo como espacio interinstitucional encargado del monitoreo de la pandemia y la discusión de las principales medidas. No obstante, las primeras medidas fueron convergentes a las disposiciones de los gobiernos nacional y provincial. Es así que en la última quincena de marzo se dispone el cierre de gimnasios, peloteros, cines, salones de fiesta, shoppings, canchas de fútbol 5, paddle y similares. También se decide restringir al 50 % la ocupación de espacios en bares y restaurantes y se suspende la entrega de turnos y la atención para el otorgamiento de licencias de conducir y las audiencias en el tribunal de faltas. En este marco, el municipio se dispuso a habilitar casi 20 bares y restaurantes para que puedan continuar trabajando con el formato de *delivery*, con el objetivo de disminuir la circulación de personas en la vía pública.

Si bien el gobierno municipal no posee fuerzas de seguridad, si puso a disposición la Guardia de Seguridad Institucional (GSI), con un poco más de 230 agentes municipales que los dispuso en puesto fijos y en recorridos por los espacios públicos a los fines de informar, verificar y promover el cumplimiento del ASPO.

El pico en el nivel de contagios, en el mes de septiembre de 2020, ocasionó el colapso del dispositivo provincial de seguimiento de casos confirmados y contactos estrechos. Ante este panorama crítico, la Dirección de Salud local puso en marcha una estrategia de seguimiento mediante la implementación de un dispositivo de rastreadores integrado por dos médicos y siete enfermeras. Mediante la articulación directa con la Región de Salud, a cargo de suministrar la información sobre los casos positivos, el equipo de rastreadores realizó el seguimiento de aproximadamente 30 personas por día. La estrategia se mantuvo activa hasta enero de 2021, momento en el que se redujo de modo significativo el nivel de contagios.

La mirada del gobierno local sobre la capacidad de la provincia para gestionar la pandemia enfatiza los problemas de comunicación. Según la perspectiva de un agente de alto rango de la ciudad, el 0800 demoraba en responder y las personas con dificultades respiratorias graves no llamaban 107. Estas impre-

cisiones en los mensajes generaban que aquellos que no tenían síntomas muy definidos, no llamaban, ni se aislaban.¹⁰

En este contexto, el gobierno de la ciudad diseñó e implementó su propia estrategia de comunicación, incluyendo un pestaña específica denominada «Coronavirus» en su página web institucional, que incluía un seguimiento diario de la noticias en relación con el virus, la publicación de los decretos y regulaciones específicas de competencia municipal y la información necesaria para el programa de voluntariado.¹¹

Por otro lado, se diseñaron acciones comunicacionales para la difusión en medios masivos y en la producción de contenidos para acercar, especialmente en el momento de ASPO, una serie de programas pedagógicos, culturales y de entretenimiento. Además, se realizaron algunas campañas específicas consorcios de edificios, comercios y vecinales, dejando a disposición un número de *whatsapp* para consultas. Sumado a las estrategias comunicaciones de provincia y municipio, hay que destacar también la que «bajaba» de nación, confluyendo en el territorio un sin número de datos, medidas y acciones que había que respetar, aunque no en todas las localidades del país, y una canasta de variados *hashtag* en la 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 en ciertos momentos generaron mayor incertidumbre.

Otro conjunto de dispositivos, estuvieron destinados a disminuir la exposición de las personas al virus limitando la circulación y promoviendo el distanciamiento social y modificación de los hábitos. Entre estos, además de las ya mencionadas, se encuentran una serie de intervenciones urbanísticas llevadas adelante por el gobierno municipal, dada su mayor cercanía con los ciudadanos. Así, por ejemplo, en abril de 2020 la Municipalidad puso a disposición del personal de salud pública de Santa Fe las bicicletas de préstamo. Al mismo tiempo, durante algunos días y en horarios restringidos, peatonalizó algunas zonas céntricas. Las calles fueron también el *locus* de intervenciones culturales realizadas por artistas callejeros que buscaron concientizar sobre el distanciamiento y las medidas preventivas a tomar en los espacios públicos durante la habilitación de las salidas recreativas. Por último, se pusieron en juego medidas de urbanismo táctico, tales como la señalización de juegos de plazas, asientos de transporte público y de espacios de espera con cintas blancas y rojas con el logo de «peligro». En el mes de abril de

10 Entrevista a agente municipal, agosto de 2021.

11 Ver <https://santafeciudad.gov.ar/coronavirus-santa-fe-capital/>

2020, cuando se dieron los primeros pagos del IFE, en las instituciones bancarias se pintaron líneas para marcar las distancias requeridas en las filas.

El municipio jugó, asimismo, un rol importante en la identificación de los territorios específicos en los que era necesario desplegar el Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETECTAR) para la búsqueda activa de personas con síntomas, la confirmación de los casos, el seguimiento, el aislamiento y el rastreo de los contactos estrechos. Salvo en algunas ocasiones esporádicas, se recurrió al auxilio del Ministerio de Salud de la Nación. La estrategia activa y focalizada en los territorios a través de visitas domiciliarias para la detección temprana de casos suponía la interacción y coordinación de las distintas jurisdicciones, era en definitiva el gobierno provincial quién definió en qué territorios desarrollar esta estrategia.

Asimismo, se organizó un «sistema de apoyo o soporte» para las personas y las familias en situación de riesgo. Aquí se destaca el acondicionamiento de un Centro de Alojamiento en el Club de Campo de UPCN, mediante un convenio entre la entidad y la Municipalidad (que, finalmente, no tuvo mayor relevancia: desde la municipalidad estiman que se utilizó un 10 % de las camas disponibles). El gobierno municipal se despegaba, así, de la estrategia provincial con la denominación abogando, asimismo, por los testeos rápidos.

También se puso en marcha el programa de voluntariado «Santa Fe Capital Unida» para acompañamiento y asistencia tanto presencial como telefónica a adultos mayores, integrantes de grupos de riesgo, personas con discapacidad y en situación de calle que requieran ayuda. En algunos casos, dicho dispositivo articuló con la Dirección Provincial de Adultos Mayores. El acompañamiento fue realizado por voluntarios procedentes de distintas organizaciones que recibieron capacitaciones sobre cuidados.¹² En este plano, y atendiendo al objeto de este estudio, es relevante señalar que aún en un contexto de alta incertidumbre, el gobierno local desplegó una alta capacidad de movilización de los recursos relacionales de la sociedad civil y de articulación entre estos y las necesidades de la población.

Finalmente, el gobierno local implementó un dispositivo el Comité Municipal de Gestión de Riesgo, a los fines de monitorear las acciones y definir el rumbo de las políticas sanitarias de la ciudad en adecuación a las medidas nacionales. El comité intentó dar una imagen de consenso entre los diferentes actores de la política santafesina. Se realizaron reuniones periódicas para analizar y monitorear medidas. No obstante, tuvo alta discontinuidad avan-

12 Entrevista al director de Derechos y Vinculación Ciudadana de la Municipalidad, mayo de 2021.

zada la pandemia, por lo que varios concejales solicitaron informes sobre su funcionamiento y pidieron garantizar su funcionamiento sostenido.

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

Suele decirse que Santa Fe es una ciudad resiliente fruto de su capacidad de respuesta a severas emergencias hídricas que sufrió a lo largo de su historia. Entre éstas, la de 2003 originada en el desborde del río Salado que inundó a un tercio de su territorio, constituyó un momento de expansión y fortalecimiento tanto de las organizaciones de la sociedad civil y los cuidados comunitarios como de las capacidades estatales en materia de gestión del riesgo. (Beltramino y Berros, 2021; Marucci, 2021)

El denso y heterogéneo entramado asociativo ocupado históricamente de la asistencia alimentaria, las infancias y la vivienda popular se activó con extrema rapidez frente a la amenaza de la pandemia cuando el aislamiento social impidió la continuidad de los trabajos informales vinculados al cuidado, servicio doméstico, oficios y venta callejera. que proveían de ingresos a un amplio sector de la población vulnerable (Aguirre, 2020; De Sousa Santos, 2020; Pautassi, 2020). A la irregularidad en las fuentes de estos ingresos se sumó el cierre de las escuelas, que en muchos casos contaban con comedores escolares en los cuales se proveían de desayuno, almuerzo o merienda. Durante los primeros meses de 2020 este cierre generó que gran parte de la población infantil estuviera privada del plato diario que recibía en el establecimiento educativo.

En esa coyuntura, el flamante gobierno de Perotti respondió con los dispositivos que databan de 2008, basados en transferencias monetarias a personas y a comedores comunitarios. Por su parte, el municipio continuó con la entrega de bolsones de verduras y alimentos secos financiada con sus propios recursos. En los apartados que siguen se describen a grandes rasgos estas intervenciones.

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

Durante las primeras semanas de marzo de 2020, estaba teniendo lugar en la ciudad de Santa Fe, el operativo de entregas de la tarjeta Alimentar, principal política del gobierno nacional en esta materia. En un gran predio que funciona como centro cultural se montaron *stands* de organismos de distintos niveles del Estado, una feria de productores de organizaciones sociales y populares y una

cadena de supermercado local y se brindaron charlas de educación nutricional.¹³ Pero el 16 de marzo, debido a la disposición de las medidas de aislamiento, se suspendieron de forma total estos operativos de entrega de plásticos previstos en todo el país (Dirección Nacional de Información Social Estratégica, 2021).

Para encarar la coyuntura, el gobierno de la provincia contaba con dos dispositivos clave: las transferencias monetarias con financiamiento destinadas a familias y a las comedores y merenderos comunitarios, denominadas: Tarjeta Única de Ciudadanía (TUC),¹⁴ que desde 2008 reemplazó a los tickets y cajas de alimentos y la Tarjeta Institucional Alimentaria (TIA), respectivamente.

De acuerdo al informe de Gestión del Gobierno de la provincia de Santa Fe, más de 147 000 familias vulnerables recibieron prestaciones de la TUC, representando alrededor de 956 millones de pesos anuales (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2021). Al momento de asumir el nuevo gobierno provincial la transferencia era de 300 pesos, monto que fue aumentado al cambiarse el método de pago, estando a cargo del Banco provincia y del sistema de Billetera Santa Fe, para que tuviera el beneficio del 30 % de descuento de este programa. 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 122 000.¹⁵

Por su parte, un documento realizado por Defensoría del Pueblo de Santa de Fe (Levín, 2021) señala que 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 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 reforzo, 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).

13 Comienza la entrega de la tarjeta alimentar en la capital de la provincia. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/267087/>

14 La TUC se describe en el eje «Desarrollo integral del territorio con inclusión» (incluido en el capítulo 2: Cuidado e inclusión, junto con las temáticas de Fortalecimiento del Sistema de Salud y Seguridad).

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

Respecto de la TIA, se destaca el hecho de que el gobierno provincial transfirió fondos por 500 millones de pesos a 750 instituciones que brindaban asistencia alimentaria, la gran mayoría situadas en las ciudades de Rosario y Santa Fe. De ese universo, unas 500 instituciones estaban formalizadas y en condiciones de recibir las transferencias.¹⁶

En el campo de la asistencia es menester destacar la actuación de la Dirección Provincial de Programas Alimentarios que destinó su presupuesto de 60 millones de pesos mensuales casi por completo a apoyar a los comedores comunitarios. En materia de articulaciones, desde dicho organismo se manifestó haber realizado actividades conjuntas con la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (organismo descentralizado del Ministerio de Salud) brindando capacitaciones al personal a cargo de los comedores comunitarios sobre cuestiones de higiene en la manipulación segura de alimentos, el problema del consumo de carbohidratos y grasas, la necesidad y modalidades para incluir proteínas y fibras de origen vegetal y animal a las preparaciones, luego de las cuales éste obtenía un carnet de «manipulador de alimentos» en forma gratuita.

En contraste con la ciudad de Rosario donde la Dirección articuló con el Mercado Popular y otras experiencias de economía social más institucionalizadas, la coordinación con la capital santafesina fue casi inexistente en el período analizado.

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia hacia febrero de 2021 se habían asignado al Programa de Asistencia a Comedores Comunitarios \$ 49 237 307 en forma de raciones de comida y bolsones de alimentos, copas de leche y transferencia directa de recursos a organizaciones. (Resolución 087/2021). Los recursos se entregaban a las organizaciones sociales con un criterio de reparto amplio incluyendo agrupaciones religiosas, sindicales y sociales.

Un punto crítico para la actuación estatal fue la ausencia de información diagnóstica. La gestión realizó la distribución de fondos a partir de un relevamiento «muy artesanal» de los comedores existentes en la ciudad, georeferenciando unos 50, número que ascendió a 300 durante la pandemia. De hecho, en ocasiones, la generación de información crítica supuso la participación de los militantes de movimientos sociales. El siguiente testimonio da cuenta de la factura del relevamiento:

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

Dos compañeros del Movimiento Evita hicieron recorridos en sus autos particulares y aun sin tener el contrato que los vinculara con el organismo, lo hicieron porque vienen de la militancia. Se encontraron con una situación de mucha precariedad y las dificultades que se enfrentan para el armado y manteniendo de un comedor, pero así también destaca «lo bueno» que hallaron que era el trabajo sostenido de las cocineras y voluntarias, verdaderas trabajadoras esenciales que no son reconocidas, resaltando la importancia de la discusión que generó la Ley Ramona.¹⁷

En el plano de la gestión de la información, el monitoreo y la evaluación, la experiencia santafesina revela una muy baja capacidad estatal. De hecho, la vinculación institucional con el RENACOM y con el RENATEP fue prácticamente nula en tiempos de pandemia, a pesar de ser la provincia de Santa Fe la segunda con más inscriptos luego de Buenos Aires.¹⁸

Asimismo, la provincia también ejecutó el Programa Social Nutricional (PRO.SO.NUT.) destinado a niños y niñas de 2 a 12 años de edad, que apunta a brindar raciones y copa de leche, declarando una inversión de más de 346 millones de pesos en el año 2020 (Secretaría de Asuntos Estratégicos, 2021).

Finalmente, hacia 2020 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación amplió 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, realizándose convenios por un monto de 199 687 831 de pesos para 1837 escuelas (Dirección Nacional de Información Social Estratégica, 2021).

El papel de los comedores y merenderos

Uno de los principales emergentes de la crisis social producto de la pandemia fue el agravamiento de las necesidades alimentarias que derivó tanto en el aumento de personas asistentes a comedores y merenderos como la proliferación de locales con grados variables de formalidad destinados a brindar dicha asistencia en el territorio.

17 Entrevista a líder de organización La Poderosa, octubre de 2020.

18 Del total de organizaciones que se habían inscripto en este Registro en 2020 (10 741) unas 856 corresponden a la provincia de Santa Fe, siendo superado por Buenos Aires con 4475 organizaciones registradas (Dirección Nacional de Información Social Estratégica, 2021). No se cuenta con información a nivel de la ciudad.

A modo de mapeo, además de los gobiernos provincial y municipal, en la ciudad de Santa Fe actuaron las siguientes organizaciones: Banco de Alimentos de Santa Fe, CONIN, CARITAS, Planta de Alimentos Sociales de la UNL¹⁹ y organizaciones sociales de alta gravitación en los barrios populares de la ciudad, tales como: La Poderosa, Movimiento de los Trabajadores Excluidos, Red de comedores celeste (Protegerter), Los sin Techo, Bachillerato Popular (La Vuelta del Paraguayo), Manzana Solidaria (Playa Norte), Agrupación Las Martas (en Centro Cultural El Birri).

El dato es relevante para este estudio de RIGS, dado que los mismos se relacionan estrechamente con las tramas socioterritoriales de actores de la ciudad y su papel creciente en la intermediación de los dispositivos de políticas públicas. En este proceso de comunitarización de los cuidados, los locales informales crecieron exponencialmente. Según sus referentes, tuvieron que aprender los «mecanismos de autogestión», en un contexto de exigencias de organización jurídica para acceder a la ayuda así como de discrecionalidades inherentes a una distribución sin reglas claras.²⁰

Una referente de la asociación civil Protegerter²¹ explicó que mientras antes de la pandemia asistían aproximadamente 200 personas a los merenderos de la zona de Alto Verde, en 2020 llegaron a atender entre 600 y 700. La Directora de la Planta de Alimentos Sociales de la UNL comentó que debido a la gran demanda reforzaron la producción de raciones y que no cerraron nunca sus puertas, a excepción de una semana debido a contagios en el personal.²² Así, por ejemplo, en la localidad de Recreo, pasaron de entregar 200 raciones en 2019 a 2000 en

19 Se considera a la Planta de Alimentos de UNL (a pesar de pertenecer a una Universidad Pública) en este grupo debido a que recibe apoyo del Banco Credicoop y se financia en parte con aportes de donaciones del Programa de Asociado Solidario (personas individuales o empresas). <https://www.unl.edu.ar/extension/alimentos-nutritivos/>

20 Entrevista a referentes de comedores barriales, septiembre de 2021.

21 La asociación civil dispone de unidades que funcionan como cocinas móviles (al estilo Food Truck) que se desplazan por distintos barrios de la ciudad de Santa Fe y por Rosario para brindar merienda o copa de leche y en algunos casos, cena, con una frecuencia de una a dos veces por semana en cada barrio. El merendero de Alto Verde funciona en el club Excursionistas los días domingos. La red de merenderos móviles abarca también Los Alisios, Los Espinillos, La Vía Muerta, Santa Rosa de Lima, Villa Centenario, Villa Elsa, Cayastá, El Bañado. El cálculo aproximado de la entrevistada es que alcanzan unas 6500 a 7000 personas en total.

22 UNL ya entregó más de 200 mil raciones de alimentos nutritivos. https://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/unl_ya_entreg%C3%B3_m%C3%A1s_de_200_mil_raciones_de_alimentos_nutritivos#.YiCKHOdBzIU

2020, mientras que el Banco de Alimentos pasó de entregar 100 000 kilos (en períodos pre pandémicos) a 400 000 kilos de alimentos en la pandemia.

Desde la perspectiva de las organizaciones comunitarias dedicadas a la alimentación, la percepción de la TIA mencionada en el apartado anterior les permitió ampliar la cartera de los proveedores —incluyendo a medianos y pequeños con precios más bajos a los de las grandes cadenas— y comprar algo de carne, verdura y elementos de limpieza».²³

El testimonio de un referente del Movimiento de Trabajadores Excluidos es elocuente de la explosión de la demanda alimentaria.

En Las Lomas atendíamos a 40 asistentes y ahora (abril 2021) a 900. Esto creció en pandemia, al cerrarse los comedores de la escuela y otros espacios religiosos o comunitarios que cerraron en algún momento. Entre los 7 espacios de merenderos y comedores en los que trabajamos en los barrios de Las Lomas, San Pantaleón, Alto Verde, La Tablada Nueva, Santa Marta, 12 de octubre, Varadero Sarsotti atendemos ahora a 2400 personas aproximadamente por día que están anotadas.

Ahora bien, el aumento en la población que demandaba alimentos, sumado a la coyuntura de las medidas de aislamiento social, generaron un conjunto de desafíos de logística y coordinación cotidiana para elaborar los platos y servirlos, que fueron sorteados conforme a la experiencia acumulada en la gestión de crisis, las dimensiones, escala y configuración institucional de cada organización. En ese sentido, pueden identificarse tres grupos: el de las osc relativamente formalizadas, el de las instituciones vinculadas a movimientos sociales de escala nacional y los comedores y merenderos informales.

El primero remite a las organizaciones locales con ciertos niveles de formalidad en su constitución y con estabilidad de trabajo en el tiempo y en el territorio, que contaban con redes preexistentes y con experiencia en gestión de crisis, acumulada principalmente a partir de los episodios de la gran inundación de 2003. Su anclaje en territorio les permite tener mapeadas las necesidades de los barrios, a la vez que cuentan con contactos informales con agentes estatales de distintos niveles a quienes solicitan organizadamente los recursos, operando como mediadores territoriales. Su conformación estable y trabajo previo les permite contar con relaciones de confianza previamente construidas sobre las que se apoyaron para poder reclutar voluntarios, recabar y gestionar donaciones particulares y, especialmente, captar y gestionar asistencia del Estado, principalmente en los niveles municipal y provincial. Sin embargo,

23 Entrevista a líder de organización La Poderosa, octubre de 2020.

las organizaciones sociales entrevistadas que se pueden ubicar en este nivel de gestión, desconocían la existencia del RENACOM, no contaban con canales de comunicación directos con el nivel nacional, ni reconocían haber percibido otros subsidios para financiar el trabajo interno.²⁴

Un ejemplo elocuente de este tipo de OSC es la mencionada red de Comedores Celestes (Proteger) que implementó un protocolo de distribución de viandas —de no consumo en el local— a un representante por familia, llevando un registro de las personas y raciones entregadas. El trabajo prestado para la organización y preparación de la comida es totalmente voluntario. Los voluntarios son vecinos y vecinas de cada barrio que «se enteran por el boca a boca» y se acercan a colaborar. Trabajan entre 7 a 8 personas por merendero.

La estrategia de convocatoria a voluntarios fue una práctica extendida. La planta de alimentos, por ejemplo, reclutó a 5 estudiantes para hacer frente al aumento de producción durante 2020, mientras que El BASFE cuenta con solo cuatro empleados a sueldo y 65 voluntarios.

En segundo lugar, se identifican las organizaciones sociales de la ciudad con alguna trayectoria y que se inscriben en movimientos sociales de escala nacional tales como La Poderosa, el Movimiento de los Trabajadores Excluidos CTEP y el Movimiento Evita. Estas organizaciones funcionaron a modo de «sede» local que contaba con un aparato organizativo jerarquizado nucleado en Buenos Aires desde donde se gestionaban directamente recursos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La mercadería que semanalmente «traían los camiones de Nación» proveía la mayor parte de los insumos para preparar las comidas preparadas en los comedores comunitarios. Estos recursos nacionales fueron complementados con las prestaciones ofrecidas por la TIA gobierno provincial. A diferencia del grupo anteriormente mencionado, estas organizaciones con estructura nacional se encontraban registradas en el RENACOM y, al contar con vínculos de gestión centralizados, conocían y tenían acceso al plan Potenciar trabajo, mediante el cual lograron acceder a subsidios para remunerar a las personas a cargo de las cocinas. Es decir, no se apoyaron solamente en el voluntariado.

24 No reconocían en forma directa, es decir que respondían negativamente ante la pregunta sobre si habían recibido financiamiento del Estado. Sin embargo, en la mayoría de los casos en el transcurso de la entrevista expresaban que los comedores contaban con Tarjeta Institucional de la provincia y/o habían accedido a mercadería repartida por el Ejército durante la primera etapa de la pandemia.

La Poderosa, por ejemplo, recibe financiamiento de organizaciones internacionales (BID, UNICEF),²⁵ mediante el cual logró adquirir equipamiento (cocina industrial, horno industrial, heladera industrial) e incluso compraron el lugar donde funciona su centro cultural comunitario y asesoran para la generación de ollas populares barriales.

El comedor está inscripto en el RENACOM y accedieron a planes Potenciar Trabajo. Si bien rechazan el voluntariado como base para su funcionamiento, los referentes entrevistados explicaron que el inicio de la pandemia —como en 2003 en ocasión de las inundaciones— hubo que aceptarlos y activarlos, así como gestionar donaciones.²⁶

Estos dos primeros grupos pueden ser localizados en el territorio porque se trata de organizaciones preexistentes a la pandemia, con cierta organización jurídico administrativa. Se encuentran constituidas como personas jurídicas, requisito que las habilita a solicitar y recibir fondos estatales (por ejemplo, acceder a la TIA) y, en algunos casos, incluso, competir por fondos privados internacionales.

Un tercer grupo de instituciones nació como efecto de la pandemia. Se trata de espacios informales para dar alimentos que proliferaron en los barrios al compás de la crisis de forma intermitente y en algunos casos, itinerante, en condiciones de infraestructura muy precaria. Los espacios se generaban en algún terreno de particulares que era puesto a disposición por vecinos para officar de comedor o merendero. El trabajo de preparación era sostenido por lazos solidarios tejidos a escala del barrio bajo la modalidad de «ollas populares» o «copa de leche» basado en el trabajo voluntario. La entrevista realizada a una empleada del Banco de Alimentos SF brinda una pauta que permite captar la expansión de este tipo de espacios informales. Comenta que de trabajar con 36 organizaciones en forma estable (previo a la pandemia) en 2020 llegaron a tener demanda de 112 organizaciones, y que debieron «flexibilizar» excepcionalmente algunos de los criterios de inscripción, ampliando los plazos para complementar la documentación, decisión que se toma a nivel de la Red Nacional de Bancos de Alimentos.²⁷

Más allá de las particularidades de cada tipo de gestión en lo relativo a la extensión y amplitud de las redes generadas, su grado de institucionalización

25 UNICEF visitó nuestra Asamblea Poderosa de Barrio Chalet, 3 noviembre, 2021. <https://lapoderosa.org.ar/2021/11/unicef-en-la-poderosa-chalet/>

26 La UNL donó entre 1000 y 2000 raciones de la Planta de Alimentos, «muchas organizaciones donaban pulpa picada, verduras», recibieron aportes de la Asociación de Psicólogos, de artistas (así, Los Canticuéticos).

27 En principio requieren de personería jurídica pues precisan respaldo por cuestiones de responsabilidad (por la trazabilidad de los alimentos).

y la capacidad de negociar y obtener recursos del Estado, los merenderos y comedores de la ciudad exhiben un conjunto de regularidades.

En primer lugar, se destaca el rol protagónico de las mujeres en las tareas de cocina y servicio. Se trata de mujeres que van adquiriendo progresivamente «expertise» en la organización de las tareas cotidianas para brindar asistencia a grandes grupos con recursos limitados. A la vez, la gestión de los recursos dinerarios o en especie (redes para obtenerlos, logística y decisión sobre su uso) suele ser compartida con varones o monopolizada por estos.

En segundo término, se identifican regularidades en relación con el tipo de alimentación ofrecida. La oferta es homogénea, en torno a guisos o comida de «olla» con preparaciones monótonas. Se trata de preparaciones rendidoras para múltiples comensales compuesta básicamente por la mercadería envasada/ seca provista a través de los módulos alimentarios ofrecidos por el Estado: harina, aceite, fideos, arroz, polenta, salsa de tomate enlatada, yerba. Es interesante resaltar las formas de autogestión de los comedores más informales para proveerse de dos componentes claves desde el punto de vista nutricional (percibidos como tales) que no son provistos por los módulos del Estado: carne y leche.

En tercer lugar, con alguna excepción, se repite el contexto de infraestructura y utilería insuficiente y precaria: ollas grandes, anafe o mechero (provisto de gas envasado), fogón a leña, tablonces a modo de mesadas. Asimismo, es frecuente (especialmente en el tercer tipo de organizaciones) la carencia de acceso al agua potable, escasez o ausencia de energía para cocinar, falta de medios de refrigeración y de espacios de conservación adecuados. Estas carencias limitan las posibilidades de cambio en el modelo alimentario hacia formatos más saludables.

El tema del contenido nutricional de los alimentos ofrecidos genera preocupación en las organizaciones sociales entrevistadas. La Poderosa, por ejemplo, ha incorporado una nutricionista en su equipo. Sin embargo, en la mayoría de los casos se reconoce que debido a las restricciones en el aprovisionamiento y los costos de transporte, logística e infraestructura, se torna muy difícil incluir variedad de alimentos y más micronutrientes en las raciones (vegetales, frutas, carnes, lácteos). Según un referente del MTE se trata de un problema de falta de acceso, no de aceptabilidad cultural. «Es mito que la gente no toma las verduras, si hubiera disponibilidad las tomaría»²⁸

Los funcionarios de la Dirección de Alimentación de la provincia, también expresaron preocupación por las consecuencias nutricionales de la composición estándar de los módulos alimentarios ofrecidos. Sin embargo, alegan las

28 Entrevista a referente del MTE, septiembre de 2021.

mismas restricciones logísticas y de almacenamiento y distribución que identifican las propias organizaciones.

En relación con la posibilidad del autoabastecimiento de los comedores comunitarios mediante la instalación de huertas que lo complementen, solo dos de las entrevistadas relataron experiencias al respecto: Proyecto Revuelta y Manzanas Solidarias.²⁹ En ambos casos, no obstante, se deja en claro que la huerta no logra alcanzar una producción significativa para abastecer a la alimentación comunitaria y lo cosechado se reparte entre vecinos que trabajan en el espacio. Sin embargo, es valorada positivamente por otras funciones que cumple en tanto espacio de cuidado y contención comunitaria especialmente para las infancias. Suele albergar talleres y capacitaciones, momentos de recreación y juego compartido, convirtiéndose también un espacio de refugio ante situaciones de vulnerabilidad y violencia. Las OSC entrevistadas cuentan que reciben semillas del programa PRO-Huerta del INTA, siendo el único dispositivo nacional (además de la Tarjeta alimentar) que es reconocido e identificado en territorios locales. En relación con este tema, los entrevistados del MTE ponen de relieve un aspecto complejo de los territorios donde habita la población vulnerable que se suma a la cadena de desventajas y desigualdades que signan sus vidas. Se trata, explica, de tierras no productivas porque hay basurales a cielo abierto y múltiples riesgos ambientales.³⁰

El BASFE posee una característica distintiva en relación con otros bancos de la red nacional (que operan mayormente con mercadería seca/envasada) en tanto ha logrado conseguir en comodato un puesto en el Mercado Central de Santa Fe, y tiene acceso directo a frutas y verduras de los puestos que no están en condiciones óptimas para su venta pero sí para su consumo. Ante la consulta por la posibilidad de sumar una huerta explican que sería un despropósito pues suele «sobrar la verdura que rescatan en el mercado» ya que la oferta de hortalizas no tiene gran demanda (como si los productos envasados)

29 A pesar de que la provincia de Santa Fe (globalmente considerada) es la segunda provincia que mayor cantidad de huertas registra en el programa Pro Huerta: 142 comunitarias y 1420 escolares. Solo superada por la provincia de Buenos Aires (620 comunitarias y 1702 escolares) según el Informe de gestión del PACH (2021).

30 Los problemas de contaminación ambiental que generan los basurales clandestinos, derivados de la falta de servicios de recolección es un asunto reconocido como crítico por las instituciones. Las referentes entrevistadas destacan el trabajo de limpieza comunitaria que con esfuerzo y voluntariamente sostienen los vecinos. Ver «Trabajadores de la basura en cuarentena: exclusión y riesgo». Abril 29, 2020. Nota a Laura Sterli, militante del Movimiento de Trabajadores Excluidos e integrante de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores. <https://periodicas.com.ar/2020/04/29/la-problematica-de-trabajadores-de-la-basura-en-cuarentena/>

y por ser perecederos tiene una logística más compleja. Por lo cual manifestaron que, para evitar el desperdicio, están considerando generar un compost y/o encontrar la forma de deshidratar la verdura para sopas.

Políticas vinculadas a la producción y comercialización de la economía popular

Desde el recambio de autoridades en 2019 la ciudad de Santa Fe viene desarrollando un importante avance en la institucionalización de la Economía Social Solidaria y Popular (ESSyP) ya que esta adquiere un rango de Secretaría bajo la denominación de Integración y Economía Social (SIES).³¹

Cuando se decreta al ASPO desde esta dependencia se desarrolla uno de los dispositivos de mayor impacto y visibilidad durante 2020: el Mercado Santa-fesino. Dicho programa consistió en el armado de canastas con alimentos no perecederos, verduras, carne vacuna y de cerdo y panadería en el que participaban cooperativas y emprendimientos para su comercialización virtual. De acuerdo con el Director de Ferias Populares del Municipio, el programa surge como una medida de emergencia con el propósito de acompañar el ingreso económico de 10 unidades productivas paralizadas por el ASPO, que abarcaban a más de sesenta familias.

Además, se procuró impulsar la producción agroecológica local, articulando con dos organizaciones de importante trayectoria en el cordón frutihortícola de la ciudad, la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y la «Verdecita».

Los bolsones se ofrecían semanalmente y las personas interesadas podían realizar su pedido a través de las redes sociales, el teléfono, o Whatsapp. El municipio colaboraba con su propio personal en la logística de la recepción, el armado y la distribución, en conjunto con dos representantes de cada unidad productiva. Asimismo, se pusieron a disposición los vehículos para realizar el reparto durante los días viernes y sábados. El máximo de pedidos en una semana fue de 352 y su distribución en el territorio de la ciudad se concentró en el área de centralidad.

Este programa de comercialización logró mantenerse durante los primeros nueve meses de la pandemia. Posteriormente, con la flexibilización de las

31 Durante la anterior gestión municipal la ESSyP tenía rango de dirección bajo la denominación de Economía Social. Fue creada en el año 2013 con el propósito de fortalecer las pequeñas unidades productivas desarrollando sus capacidades de inserción comercial, promoviendo el encadenamiento productivo solidario y generando capital social (Cuvertirno y Cherner, 2015).

restricciones durante la fase DISPO, la cantidad de pedidos semanales disminuyó progresivamente hasta alcanzar el piso de 100 bolsones. En octubre de 2020 el municipio decidió suspender la iniciativa tal como estaba planteada, con miras a fortalecerla institucionalmente a partir de una ordenanza que cree un ente autárquico del Mercado Santafesino, el desarrollo de una plataforma de comercialización virtual y la dotación de un espacio físico para promover un consumo justo y solidario. En el momento de redacción de este trabajo, el proceso aún está en marcha.

La SIES produjo una importante reasignación de su presupuesto para otorgar asistencia alimentaria a los feriantes populares y sus familias, realizándose ocho operativos de entrega de 2000 bolsones. Estos no provenían de las unidades productivas que integran el Mercado Santafesino sino del propio erario municipal en articulación con la provincia. El entrevistado destaca de este modo:

No hay un programa construido en términos provinciales para el sector de la economía social, solidaria y popular. No lo hay, no existe. No es que yo creo que no existe, no existe en realidad. Así que la articulación con el gobierno provincial desde esta área fue específicamente la asistencia alimentaria.

Además de esta asistencia alimentaria que se brindó de forma individual a los feriantes, se sumó la ayuda financiera instrumentada a partir de subsidios. Se otorgaron \$ 70 000 a 5 asociaciones, las cuales decidían con autonomía cómo distribuir el dinero entre sus integrantes.

En la fase del DISPO se realizó la reapertura de las ferias barriales con protocolo. Para esto la SIES articuló directamente con la Secretaria de Control y Convivencia Ciudadana y la Dirección de Salud. El desarrollo y ampliación de las ventas encontró una fuerte restricción en el hecho de no poder usar la Tarjeta Alimentar debido a la falta de infraestructura adecuada por parte de la mayoría de los feriantes, en especial, por no tener *posnet*. Solo cuatro feriantes contaron con este dispositivo de cobro porque ya eran clientes del Banco Credicoop y este se los otorgaba de forma gratuita.³²

Las relaciones con los productores locales capaces de proveer productos frescos (frutas y verduras) a los comedores comunitarios cercanos quedó depositada en los contactos personales y los de la militancia. De hecho, la UTT en Santa Fe, que habían conformado una cooperativa, no logró proveer a las organizaciones debido a una ruptura interna en el movimiento. En rela-

32 Entrevista al director de Ferias Populares del Municipio, mes de junio de 2021.

ción con la provisión de carnes, se contactan con APYME SF pero también fue difícil sostener los acuerdos.

Finalmente, un aspecto relevante para este estudio en torno a RIGs es la falta de articulación con los programas nacionales «Mercados de Cercanía» y «Plan federal de ferias», así como tampoco vinculaciones con otros municipios y comunas del área metropolitana de Santa Fe.³³

Reflexiones finales

La prevención de los contagios durante la pandemia COVID19 muestra como principal tendencia que la gestión sanitaria provincial no desplegó ninguna estrategia autónoma de la nacional. El gobierno provincial refuerza 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 y en gran medida, limitándose a coordinar la asistencia social a grupos de riesgo con voluntarios y organizaciones sociales.

El caso estudiado nos acerca a un escenario de coordinación jerárquica vertical. Es así, que más allá de algunos dispositivos municipales, como la estrategia local de comunicación o el programa municipal de voluntariado, alentado por su posición de cercanía y proximidad, las principales acciones «bajaron» a partir de una regulación dura y con una impronta centralizadora en el proceso de la hechura de las políticas. Dicho escenario de coordinación, fue puesto en cuestión especialmente desde el gobierno municipal al no permitir tener en cuenta las singularidades territoriales. No obstante, debido a las débiles capacidades institucionales en un contexto complejo e incierto, fueron las relaciones jerárquicas las que primaron en la ciudad. 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.

En definitiva, el caso considerado da cuenta de una implementación caracterizada por una configuración híbrida de dispositivos en la que prevalece la

33 Ver los capítulos 4 y 5 del Tomo 1 de esta obra.

impronta de las políticas nacionales, pero, a la vez, signada también por una convergencia de iniciativas públicas que devela tensiones, conflictos y diferencias en las estrategias sobre cómo afrontar las consecuencias de la pandemia.

En materia alimentaria, este estudio centrado en ciudad capital de Santa Fe, ha dejado en evidencia cómo en paralelo al lanzamiento de ambiciosos programas alimentarios nacionales como el PACH, que en sus objetivos pretenden alcanzar seguridad y soberanía alimentaria, se concentran en los hechos en la implementación de una transferencia no condicionada (tarjeta alimentar) pero no contemplan articulaciones con las transferencias subnacionales (la TUC y TIA, en este caso) y con el resto de las políticas alimentarias y de acceso a servicios urbanos y sociales básicos. De este modo, los sectores vulnerables continúan vinculados a mecanismos de asistencia alimentaria de emergencia, sostenidos con recursos exiguos e insuficientes para adquirir alimentos nutricionalmente adecuados para un grupo familiar y en el trabajo voluntario o remunerado informalmente a través de programas como el Potenciar Trabajo.

En efecto, las graves deficiencias nutricionales que sufren los sectores más vulnerables de la población, que redundan en serios riesgos a la salud, tienen que ver no solo con cuestiones de acceso (recursos para adquirirlos) o de aceptabilidad cultural, sino que se vinculan a las problemáticas estructurales de larga data. La falta de infraestructura adecuada para preparar y conservar alimentos, el acceso al agua y energía para lavarlos y cocinarlos, son constantes que se replican tanto en los comedores y merenderos comunitarios como a nivel individual. En síntesis, las deficiencias nutricionales ponen de relieve la interdependencia de los derechos humanos a la alimentación adecuada, a la vivienda, al agua y a los servicios públicos básicos.

En este contexto complejo, por su anclaje territorial y proximidad con las personas asistidas, las organizaciones sociales de la ciudad funcionaron como espacios críticos para la reproducción de la vida, gestionando recursos públicos en combinación con voluntariado y donaciones de particulares. Con todo ello, procuraron cubrir necesidades básicas tales como el apoyo a la escolarización (virtualizada en pandemia), la atención a las situaciones de violencia, y gestión de trámites en ANSES y otras instancias administrativas virtuales. En suma, la situación estructural e histórica de comunitarización de los cuidados para los sectores más vulnerables ha sido reforzada durante la pandemia de COVID19 dejando algunos aprendizajes para esta investigación.

En términos de Oszlak y Orellana (2001) tres serían los déficits de capacidad institucional en relación con la asistencia alimentaria en comedores comunitarios. En primer lugar, déficits en la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras nacionales y provinciales que no pueden ser subsanados con

mayores dotaciones de recursos financieros, debido a que encuentran un límite en la infraestructura y acceso a servicios básicos de las personas que reciben la asistencia. En segundo término, déficits relacionados con la estructura organizacional interna vinculada al bajo nivel de articulación horizontal interministerial (por ejemplo, del área de Desarrollo Social con el área de Educación, a cargo de comedores escolares, áreas de Trabajo o Agroindustria) como vertical (entre niveles nacional, provincial y municipal). Y, en tercer lugar, déficits relacionados con relaciones interinstitucionales muy débiles, debido al desconocimiento de la existencia del RENACOM, la deficiencia en los registros provinciales de espacios de alimentación comunitaria, y en general la falta de articulación entre niveles de gobierno y las organizaciones sociales e instituciones. Todo lo cual genera, en algunos casos, superposición de recursos, a la vez que escasez en otros.

Finalmente, en materia de ESSYP, se destaca la iniciativa del Mercado Santa-fesino con innovaciones en materia de articulación con feriantes y productores frutihortícolas del cordón de la ciudad y plataforma de comercialización virtual, que aún exhibiendo un alto grado de dependencia a las autoridades municipales mostró un camino a profundizar en materia de institucionalización y sostenibilidad del mundo cooperativo popular.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Patricia (2020). Una mirada a la alimentación en la pandemia desde el derecho humano a la alimentación. En Bohoslavsky, Juan Pablo. *Covid 19 y derechos humanos: La pandemia de la desigualdad* (pp. 253–267). Biblos.
- Beltramino, Tamara y Berros, María Valeria (2021). La política ambiental en materia de gestión del riesgo. En Soldano, Daniela (Comp.) *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983–2016)* (pp. 123–144). Ediciones UNL.
- Bifarello, Mónica (2014). Políticas sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En Beretta, Diego y Galano, Natalia (Comps.) *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión* (pp. 27–36). Laborde Editorial.
- Capiello, Miguel Ángel (2011). *La construcción de un sistema de salud para la Argentina. La experiencia de Rosario y los cambios en la Provincia de Santa Fe*. CEMUPRO.
- Cuvertino, Mariano, y Cherner, Guillermo (2016). Economía Social y Solidaria. Una mirada desde las políticas públicas locales. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 5(5), 150–156. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5155>
- De Sousa Santos, Boaventura (2020). *La cruel pedagogía del virus*. CLACSO. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/La-cruel-pedagogia-del-virus.pdf
- Dirección Nacional de Información Social Estratégica. (2021). *Eje Argentina contra el Hambre 2020* [Informe de Gestión]. Ministerio de Desarrollo Social argentino. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_argentina_contra_el_hambre_-_estado_de_situacion_2020.pdf
- García Conde, Soledad y Marzoni, Sofía (2021). Las condiciones de vida de los santafesinos. En Soldano, Daniela (Dir.) *Itinerarios del bienestar en espacios sub-nacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983–2016)* (pp. 303–321). Ediciones UNL.
- Gorochategui, Joaquín (2021). Las ideas importan. La salud pública de la provincia de Santa Fe desde los años treinta hasta las reformas neoliberales (tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Rosario.
- Kessler, Gabriel (2016). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Siglo XXI Editores.
- Lascurain, María Cecilia (2018). Partido, identidad y representación en el peronismo santafesino (1991–1995) (tesis inédita de doctorado en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires.
- Levín, Silvia (2021). *Progresos y Desafíos II. Evaluación de avances de los derechos en la provincia de Santa Fe: Alimentación, trabajo y medio ambiente*. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.
- Marucci, Viviana (2021). Las Organizaciones de la Sociedad Civil en la ciudad de Santa Fe y sus relaciones con el Estado. (1983–2003). En Soldano, Daniela (Comp.) *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983–2016)* (pp. 340–374). Ediciones UNL.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Emilio (2001). *El análisis de la capacidad institucional: Aplicación de la metodología SADCI*. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20Ocapacidad%20institucional.pdf>

- Pautassi, Laura (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. *Ius et Veritas*, 61, 78–93.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos. (2021). *Informe de gestión 2020* [Primer año de gobierno Gobernador Omar Perotti]. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. https://www.santafe.gob.ar/documentos/Informe_de_gestion_2020.pdf
- Soldano, Daniela (2019). Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo. En *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe*. Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.
- Soldano, Daniela y Beretta, Diego (2022). La política social en la provincia de Santa Fe, Argentina (2007–2019) Posibilidades y límites de la producción de bienestar en el nivel subnacional. En Chiara, Magdalena y Serafinoff, Valeria (Comps.) *Relaciones Intergubernamentales y políticas sociales en Argentina* (pp. 83–114). Ediciones UNGS.
- Soldano, Daniela. y Beretta, Diego (2021). Momentos y procesos de la política social en la ciudad de Santa Fe. En Soldano, Daniela (Comp.) *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983–2016)* (pp. 20–61). Ediciones UNL.

Capítulo 8.

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

Myriam Barone y Walter Brites

Introducción

Este artículo analiza el desarrollo de las políticas de asistencia alimentaria destinadas a los sectores populares del área conurbana de la ciudad de Posadas, Misiones, durante las medidas de confinamiento del año 2020. Avanza también, desde un punto de vista exploratorio y descriptivo, sobre algunos efectos producidos por las mismas en las estrategias reproductivas de los hogares, así como en las prácticas cotidianas, realizadas por los pobladores para afrontar las situaciones de incertidumbre, producidas en el marco de la pandemia del COVID19.

En términos generales, podemos plantear que las acciones de confinamiento implicaron que los programas de asistencia alimentaria, aumentaron cuantitativamente las raciones destinadas a los beneficiarios, los recursos y las modalidades, con vistas a paliar la situación específica. Por el contrario, las indagaciones realizadas con los responsables de los programas —en el marco de estas políticas—, no detectaron cambios cualitativos, como podrían ser: la incorporación de mayor diversidad en los componentes de la dieta (utilización de mayor proporción de verduras y/o comidas solo en base a estas; tampoco utilización de frutas de la zona, entre otras), involucramiento en la gestión y/o implementación por parte de la población beneficiaria (consulta acerca del nivel de satisfacción de los comensales, alimentación específica para ciertas patologías (mal nutrición), entre otros. Los argumentos en ese sentido, siempre apuntan a las limitaciones sorteadas como funcionarios del estado en ese contexto de pandemia, afirmando que el único objetivo era garantizar «algún tipo de alimentación diaria».

En el ámbito geográfico bajo estudio, las políticas alimentarias fueron acompañadas de políticas de control desde diversas instituciones: sanitarias, organismos de seguridad (Policía Provincial, Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional), organismos de fiscalización del transporte público, etc. Las acciones

producidas para garantizar el aislamiento de la población, reforzó los mecanismos de segregación socioespacial, acentuando las desigualdades urbanas.

Revisando el contexto de implementación de las acciones que garantizaban la alimentación a esta población, es necesario tener en cuenta que los gobiernos locales redefinieron las políticas nacionales de atención de la pandemia COVID19 de acuerdo a las situaciones y necesidades particulares, de modo que el contexto de pandemia y sus efectos sobre el territorio condicionó (de alguna manera) la formación de una agenda de políticas territoriales, a veces aggiornada o no a lo establecido por el Estado nacional. Las otras cuestiones a tener en cuenta son: la evolución en el tiempo de la pandemia, las necesidades sentidas de la población, las demandas y reclamos, los intereses económicos y políticos sectoriales, los conflictos etc., que sin lugar a dudas reconfiguraron las prioridades en la construcción de agendas en las políticas territoriales de formas diversas. A ello se le suma, la condición de Posadas, como el paso fronterizo más utilizado con Paraguay (unida a través del Puente Roque González de Santa Cruz) sobre todo con actividades comerciales ligadas a la compra de productos alimenticios, vestimenta, etc., lo que añadió una serie de cuestiones diferenciales.

Interfaces Estado–Sociedad: políticas sociales en pandemia

La presencia, persistencia y duración de la informalidad en diversos sectores de la economía provincial¹ (tanto legal como ilegal), propician rasgos de dependencia en la población. Los empleos precarios, inestables y con remuneraciones insuficientes para cubrir necesidades básicas, requieren necesariamente de la implementación de políticas sociales, que intenten revertir algunas de las consecuencias estructurales, agudizadas continuamente por las distintas coyunturas de crisis (2001, 2018, 2020, etc.).

Tal como lo plantean para el escenario argentino Burkun y Vitelli (2005) y estableciendo una analogía de relaciones, podemos explicitar también que en el Estado provincial existe una sociedad fragmentada en diversas economías, la más perjudicada, sin lugar a dudas, es aquella integrada por los grupos de desocupados perceptores de mínimos asistenciales, jubilados, pensionados, y trabajadores de bajos ingresos y no calificados, donde el Estado sostiene un consumo básico (área de la economía social).

1 Recordamos que Misiones se encuentra entre las provincias argentinas del NEA que poseen una alta tasa de pobreza, embarazo adolescente, etc. y que las políticas sociales implementadas en su territorio en su gran mayoría responden a lo establecido a nivel nacional.

Desde el año 2003, las distintas políticas sociales fueron organizadas de manera centralizada —a nivel país— e implementadas en los distintos estados provinciales, en base a tres ejes centrales: seguridad alimentaria, desarrollo local y economía social, ambas administrados por el Ministerio de Desarrollo Social, y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009) administrado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que se enmarca en la lógica de las prestaciones típicas de la seguridad social, pero en este caso destinadas a trabajadores informales (Krmpotic, 2011). Ello, a primera vista, plantea una escasa capacidad de autonomía para introducir cambios o adecuaciones relacionadas con el contexto en el cual se desarrollan las mismas. No obstante, Misiones, implementó una serie de acciones para garantizar la alimentación, tomando como base a estas políticas centralizadas, pero estableciendo una serie de características distintivas. En ese sentido, estamos en condiciones de plantear que la implementación de las políticas, desatan un proceso de intercambio y redefinición en el que se ajustan las necesidades y expectativas de la población, en articulación con las intenciones de los poderes gubernamentales encargados de las políticas. De modo que, las denominadas lógicas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba tienen la potencialidad de desatar sinergias incrementales que hacen evolucionar a las mismas. Aguilar Villanueva (1996a) expresa que se requiere tener en cuenta «no solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones» (p. 25). De este modo, la política es un curso de acción (Anderson, 1984) y debe ser vista de modo procesual, en movimiento e interacción dinámica con la población.

Consideramos que las nociones de interfaz social y agencia (Long, 2007) son cruciales para entender las relaciones establecidas a partir de estas políticas, entre el sector gubernamental y el social. Las interfaces típicamente ocurren en donde se cruzan diferentes, y a menudo conflictivos, mundos de vida o campos sociales. Es decir, en situaciones o arenas en las cuales las interacciones giran en torno a problemas de puntos de vistas sociales, evaluativos y cognoscitivos. Por ello la noción de «interfaz» como punto de entrada, puede abordar el rol de las políticas en el proceso de reconfiguración de los significados y de las relaciones que se dan en el contexto de los encuentros e intercambios que acontecen entre los actores que forman parte de una interfaz (Long, 2015; p. 90). En este sentido, el concepto de interfaz socioestatal constituye una perspectiva analítica que contribuye a dar cuenta de la creciente complejidad que adquieren las relaciones sociedad civil–estado (Hevia y Isunza Vera, 2010).

El abordaje de la interfaz posibilita conocer las prácticas, los discursos y los mecanismos indirectos que se articulan entre diferentes individuos y organizaciones con los proyectos políticos de diversos actores tanto dentro como fuera del ámbito estatal (ver figura 1). En opinión de Long (2015), la noción de interfaz puede caracterizarse en función de diferentes elementos: 1. como una entidad organizada compuesta por relaciones e intencionalidades entrelazadas; 2. como un espacio de conflicto, incompatibilidad y negociación; 3. como un espacio de enfrentamiento entre diferentes paradigmas culturales; 4. donde los procesos de conocimiento son centrales; 5. donde el poder es el resultado de luchas de sentido y de relaciones y acciones estratégicas, 6. como un espacio compuesto por múltiples discursos.

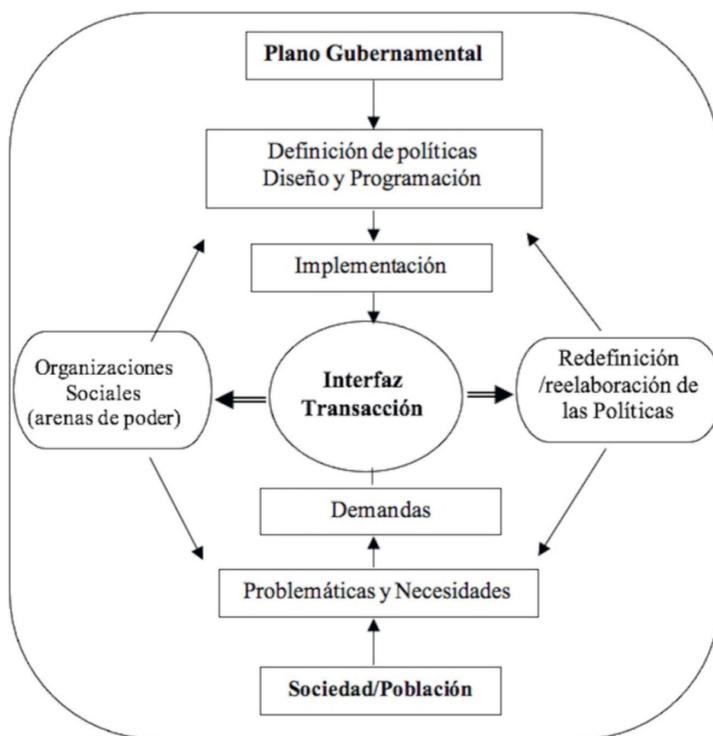


Figura 1. Más allá de las relaciones intergubernamentales: la interfaz socio-estatal

Fuente: Elaboración propia

En el contexto de COVID19, es oportuno señalar que: «la política desde arriba requirió de actores secundarios, contingentes, pero que garantizaron aspectos que hacen a la integridad física y la afiliación, en la preocupación por los otros mediante un mínimo de interacción social y de control sobre el entorno» (Barone y Krmpotic, 2021:304). La complejidad del entorno social, político, económico y administrativo, así como las variaciones entre las distintas arenas de poder, influyen en el comportamiento de los programas políticos y no siempre se obtienen los mismos resultados.

En el marco de esta perspectiva sobre la implementación es importante recuperar un «modelo transaccional», en el que corrientemente, la implementación es vista como evolución e interacción (Majone y Wildavsky, 1979)² o, en el que la implementación es vista como un juego que involucra a distintos actores (Bardach, 1980).³ Ideas que recuperan algunas premisa del incrementalismo: las políticas no siempre se implementan tal como se planificaron. El incrementalismo se puede entender como «un modelo de toma de decisiones en el cual el cambio en la política es logrado a través de pequeños pasos incrementales que permiten a los tomadores de decisiones ajustar las políticas a los aprendizajes de los éxitos y fracasos» (Birkland, 2005, p.216; citado por Rebeco y Pavez, 2014).

Una política no sería entonces, la simple decisión deliberada de los actores gubernamentales como la gran decisión en la cúspide del Estado. «Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de todos los actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales» (Aguilar Villanueva, 1996b:25).

-
- 2 El modelo de interacción de la implementación contiene interesantes implicaciones evolutivas. Los resultados no son predecibles, se mantiene un elemento de sorpresa y es probable que las consecuencias sean distintas de las que pretendía cualquier participante individual. Así el hecho de explicar el fracaso de unas políticas por la calidad de la idea de las políticas parece que funciona muy bien como el de explicarlo por las fuerzas sociales que captan y corrompen el proceso de implementación (Majone y Wildavsky, 1979:269).
 - 3 Por juego (s), entonces hay que entender aquí las estrategias y técnicas de interacción la interacción estratégica, por medio de las cuales entran en relación recíprocas actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado (Bardach, 1977:58). Se trata, por consiguiente, de las relaciones que determinan de hecho la orientación; la eficacia, y el alcance de una política.

Ahora bien, nuestro interés radica en considerar cómo se conjugaron estas cuestiones con las políticas alimentarias, entendiendo que las mismas fueron diseñadas en el contexto de la crisis económica del año 2019 e implementadas durante la pandemia del COVID19, que también generó otra crisis o agravó la existente. Recordemos que los sistemas de protección laboral, cubrieron fundamentalmente a los/las trabajadores/as asalariados/as formales (ATP⁴), dejando en una situación de desprotección a un gran porcentaje de las personas trabajadoras, particularmente a quienes trabajan en la informalidad y por cuenta propia. Para este segundo grupo, el Gobierno Nacional implementó el IFE.⁵

Las medidas sanitarias adoptadas como respuesta al Coronavirus (cierre de fronteras, restricciones al movimiento de personas y mercancías, medidas de aislamiento, entre otras), provocó interrupciones en estas políticas, limitando el acceso de las personas a fuentes de alimentos suficientes, diversas y nutritivos. Una situación que también generó necesidades sentidas entre diferentes grupos sociales, así como reclamos y demandas aún en contexto de crisis.

Pandemia y confinamiento en Posadas: efectos diferenciales

El aglomerado urbano más importante de la Provincia de Misiones, lo constituye el Gran Posadas (383 418 habitantes), conformado por la ciudad de Posadas y la extensión de su mancha urbana hasta el municipio de Garupá (78 197 habitantes). El crecimiento demográfico y residencial de las últimas décadas, desató un proceso de conurbación, mediante la habilitación de nuevos barrios de viviendas sociales, ampliación de infraestructuras, servicios urbanos y la emergencia de nuevos barrios populares y/o asentamientos, en el eje suroeste de la ciudad.

Como es ampliamente conocido, la pandemia afectó diferencialmente a las ocupaciones laborales y a los ingresos de las familias. Mientras los trabajadores en relación de dependencia (generalmente sectores medios–bajos) contaron con diferentes mecanismos de protección, como un ingreso mensual estable, o el trabajo en ocupaciones que pudieron realizarse de manera remota; los sectores en situación de pobreza o de bajos ingresos, padecieron efectos más devastadores o desproporcionados, como la interrupción casi total de los trabajos temporarios o a destajo (changas), inseguridad alimentaria, prevalencia de estrés y otras enfermedades.

4 Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.

5 El Ingreso Familiar de Emergencia se entregó a trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías durante la emergencia por COVID.

Por otro lado, a diferencia de otras regiones del país, Misiones se encuentra en una región que limita con Paraguay y Brasil, siendo el 90 % de sus fronteras internacionales. El cierre total y estricto de las fronteras, sumado a los rigurosos controles en el límite con la provincia de Corrientes incidió en las cifras relativamente bajas de contagios por COVID, en relación con otras provincias de la Argentina. Como referencia hacia finales de 2020 Misiones no superaba los 60 casos diarios.

Las restricciones de circulación establecida en el marco del DNU, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), afectó las rutinas relacionadas con las movilidades y desplazamiento en la ciudad y su área conurbana. La imposibilidad de libre circulación fue quizás la cuestión sentida como más adversa por la población, más allá del cierre de escuelas e instituciones educativas, cierre parcial de organismos gubernamentales, reducción del horario de atención al público en comercios, disminución del transporte público, cierre de espacios públicos, etc.

Durante el primer mes de pandemia, la ciudad estuvo preparada para un escenario probablemente adverso: presencia de personal de seguridad en las calles (especialmente policía provincial y gendarmería), despliegue de vehículos de gran porte, operativos policiales de control de documentos, circulación de personas restringidas solamente para aquellas que desarrollaran actividades esenciales, montaje de hospitales de campaña en instalaciones deportivas, etc. Un escenario que reforzó la idea propiciada por las autoridades nacionales y provinciales, a través del grupo de «expertos» científicos y epidemiólogos, de «quedarse en casa». Como efecto urbano, esta situación seccionó a la ciudad durante los primeros tres meses de restricciones, la idea de movilizarse «en cercanías» y sin posibilidades de uso del transporte público, potenció los procesos de segregación socioespacial.

El cierre del principal paso fronterizo, el puente internacional, Posadas–Encarnación afectó principalmente el intercambio comercial entre ambas ciudades. Ello benefició al sector comercial de Posadas, que experimentó un acelerado incremento en las ventas, entre enero y noviembre de 2020, los comerciantes aseguran que las mismas crecieron un 50 % en comparación con 2019.⁶ Recordamos que aproximadamente 28 000 personas de esta ciudad cruzaban a diario a Encarnación, principalmente para hacer compras en diversos rubros (alimentación, textiles, bazar, ferretería, pinturas, etc.). Aunque esta situación también afectó a las familias de Posadas que veían

6 <https://www.lanacion.com.ar/politica/pandemia-provincia-mas-se-beneficio-cierre-fronteras-nid2557074/>

incrementados su poder adquisitivo, mediante la compra de productos que, en Posadas, poseen un costo más elevado.

La inhabilitación del Puente Internacional, fue el hecho político, social y económico más importante, tanto para posadeños como encarnacenos, dividiendo a la opinión pública local. Para dimensionar, hacia el año 2017 el Tráfico Vecinal Fronterizo por el puente ascendía a 7 093 882 movimientos migratorios anuales entre Posadas y Encarnación (Brites, 2018). A pesar de los múltiples reclamos de la población de las dos ciudades, desde las autoridades gubernamentales, tanto a nivel nacional, provincial y local de la Argentina, alegaron que la prevención de los contagios y la protección de la infraestructura del sistema sanitario de Posadas, exigía esa determinación. El puente estuvo cerrado por 500 días, situación inédita desde su inauguración en el año 1990 y su reapertura está condicionada hoy por un cupo de pase diario de 890 personas.

Políticas alimentarias en sectores populares

En un contexto de prepandemia, Posadas estuvo bajo los términos de la ley provincial de Emergencia Alimentaria (ley XIX, 73) promulgada con fecha 12 de septiembre de 2019, por un lapso de veinticuatro meses.⁷ A nivel nacional la promulgación de un marco normativo similar, garantizaba la transferencia de fondos necesarios para implementar la misma. Esta ley establecía políticas y estrategias con el objetivo de garantizar, con carácter de urgente, el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y nutricional de la población en situación de vulnerabilidad. Recordamos que el contexto en el cual fue tratada y aprobada, lo constituía la compleja situación (inicio de la presidencia del Dr. Fernández) que ubicaba a la población en un pico intolerable de indigencia y pobreza, quienes no contaban siquiera con ingresos suficientes para acceder a los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna.

En el aglomerado Gran Posadas, durante el primer semestre (2019) el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC, 2020) publicó que el 27,1 % de los hogares eran pobres (32 337), la pobreza alcanzaba al 38,1 % de las personas (141 233), mientras un 3,9 % de hogares eran indigentes (4644), llegando así a un 5,1 % de personas (4644) en situación de indigencia. Si bien las cifras

7 En la primera sesión presencial de 2021 la legislatura provincial prorrogó hasta el 12 de septiembre de 2023 la vigencia de la Ley de Emergencia Alimentaria, que fuera sancionada en 2019.

nacionales eran más significativas, éstas eran alarmantes en un contexto de falta de empleo, devaluación y crisis económica acuciante.

En el marco de la mencionada ley provincial se implementó el Programa Provincial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, del Ministerio de Salud Pública y de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar. El principal insumo utilizado fue el relevamiento de prestación social y nutricional en efectuado en el marco de la Vice Gobernación (Consejo Multilateral de Políticas Sociales) en el Gran Posadas. El mismo fue desarrollado por profesionales de esa área, del CONUPROMI (Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Misiones) y COPROSSMI (Colegio de Trabajadores Sociales de la Provincia de Misiones).

Las modalidades relevadas fueron comedores y merenderos que ofrecían este servicio a partir de asistencias alimentarias varias: comida ya elaborada, a partir de la cocina centralizada, o insumos (víveres secos por lo general, leche en polvo, etc.) que las distintas organizaciones sociales responsables elaboraban o distribuían de acuerdo con sus posibilidades (contar con fogón, espacio, etc.). Durante ese período, la población ya contaba con acceso a la Tarjeta Alimentar y el programa Hambre Cero (este último programa provincial de recuperación nutricional) con los cuales se articulaban acciones.

En el marco del relevamiento, se detectaron en funcionamiento 74 espacios alimentarios, 44 gestionadas por comisiones barriales, 30 por organizaciones sociales. A partir de esa información y frente al difícil panorama social, el gobierno provincial amplió la cobertura, mediante el aumento de la cantidad de raciones (cocina centralizada) aumentó el volumen en la compra de víveres e inauguró un ticket para verduras y frutas frescas, por un monto de \$ 400 para los poseedores de tarjeta, a ser utilizadas en las Ferias Francas⁸ de la ciudad. El mismo fue implementado por el electo vicegobernador Dr. Carlos Arce,⁹ el 24 de octubre de ese mismo año, indicando que estas acciones eran producto de la implementación de la ley mencionada anteriormente (misionesonline, 2019). Además, se confirmó la ampliación del listado de beneficiarios de las Tarjetas Alimentar.

En síntesis, el marco de complejidad explicitado en párrafos anteriores y a meses de iniciadas las primeras acciones producidas en el marco de la ley de

8 Ferias francas: conjunto de puestos móviles o fijos que funcionan en espacios públicos o privados cedidos por la Provincia, Municipios y/o particulares en Misiones, destinados exclusivamente a la venta minorista de productos alimenticios, frutihortícolas, de granja, panificados, regionales y productos elaborados por pequeños productores familiares.

9 Este se encontraba electo como vicegobernador pero recién asumió en el cargo el 10 de diciembre de 2019.

emergencia, se dictó el Decreto Nacional 297/20, de emergencia epidemiológica y sanitaria, que dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). La provincia de Misiones y los municipios del Gran Posadas, adhirieron en todos sus términos al mismo. Los primeros casos de COVID19 en la ciudad de Posadas fueron detectados el 27 de marzo de 2020.

Si bien, las autoridades plantearon en todo momento, la decisión de no interrupción de las acciones alimentarias, lo cierto es que la paralización casi absoluta de todos los estamentos del estado provincial, municipal y por ende de los trabajadores considerados no esenciales (tanto públicos como privados), sumado a la paralización del sistema de transporte público, provocaron una pausa y demora en las acciones planificadas en relación con la alimentación. Los más perjudicados fueron los pobladores de los sectores populares urbanos (como el gran Posadas) quienes de forma abrupta vieron interrumpido sus ingresos monetarios (la mayoría trabajadores/as informales) permaneciendo en sus domicilios —salvo aquellos que contaban con precarios medios de movilidad (bicicleta, motocicleta, etc.), y observando las dificultades en el abastecimiento en los espacios alimentarios (comedores, merenderos, entrega víveres, etc.)—. Las ferias francas, lugar en el cual se proveen de alimentos frescos a bajo costo, también dejaron de funcionar.

El deterioro de las condiciones de vida de la población, a partir de las cuestiones económicas y sociales anteriores—posteriores al momento más crudo de la pandemia, fueron retratado en los datos del IPEC. Para el último trimestre de 2020, la pobreza e indigencia multicausal alcanzó al 33,6 % y 14,8 % de los hogares del aglomerado Gran Posadas, respectivamente. Esto significó un incremento de la pobreza de 2,8 puntos porcentuales.

La decisión política frente a este contexto, fue la de proseguir en forma urgente con las acciones alimentarias, retornando las mismas a fines de marzo de 2020, especialmente la cocina centralizada y la distribución de víveres. En síntesis, al sistema de protección alimentaria, producto de la crisis económica, se le solapa la crisis sanitaria producida por el COVID19, agravando las disparidades sociales y de carencias estructurales (Kessler, *et al.*, 2020).

En el marco de ese contexto, interesa revisar en los próximos ítems, algunas de las características más relevantes de las diferentes acciones alimentarias.

El sistema de cocina centralizada

La cocina centralizada es una modalidad que se implementó en Posadas por primera vez en mayo de 2005, fue evolucionando a través del tiempo y en las diferentes gestiones, de modo que se puede plantear la existencia de una capacidad instalada. Durante los primeros meses de tránsito de la pandemia y el aislamiento social, se produjo un incremento de espacios alimentarios, contabilizándose un total de 134 comedores en el gran Posadas, un aumento cercano al 50 %. De esta forma se intentó garantizar el alimento en los sectores más vulnerables, aumentando la cantidad de raciones para llegar a mayor cantidad de población en distintos puntos de la ciudad, sobre todo a los adultos mayores y niños.

De acuerdo a información suministrada por el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, hacia el mes de mayo de 2020 un total de 134 comedores comunitarios recibían 325 800 porciones de comida por mes a través de las tres cocinas centralizadas que posee el Ministerio. En Posadas, las cocinas funcionan a diario en los barrios Santa Rita, Itaembé Miní y Mercado Central, lugares desde donde se trasladan las ollas a otros barrios y asentamientos de la ciudad.¹⁰ De acuerdo al protocolo, en los comedores la modalidad era retirar las porciones a modo de vianda para compartir en sus hogares. Las 325 800 porciones mensuales se distribuían de la siguiente forma: en los 33 comedores de Emergencia Alimentaria se llevan 59 400 por mes (11 880 raciones por semana). Otras 139 500 raciones van a los 54 comedores de Seguridad Alimentaria (27 900 por semana) y 126 900 raciones se distribuían en otros 47 comedores (25 380 por semana) (MDSMYJ, 2020).

De manera paralela a las acciones implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social provincial, la Municipalidad de Posadas también ha implementado el sistema de Cocina Centralizada Municipal ubicada en la Chacra 32-33. Desde la cocina se y distribuye alimentos a distintos comedores y merenderos ubicados en los barrios: barrios de A4, Santa Rosa, La Tablada, Los Lapachitos, Barrio Aeroclub, San Isidro, San Marcos, San Onofre, Chacra 246, y Chacra 146. La mayor parte de ellos son asentamientos informales, y la asistencia alimentaria se complementa con acompañamiento y contención por parte de la Coordinación de Control y Gestión municipal y también se articulan tareas con la Coordinación de Tierra y Hábitat Municipal.

10 Las ollas con la comida son entregadas los lunes, miércoles y viernes o los martes y jueves, dependiendo del establecimiento.

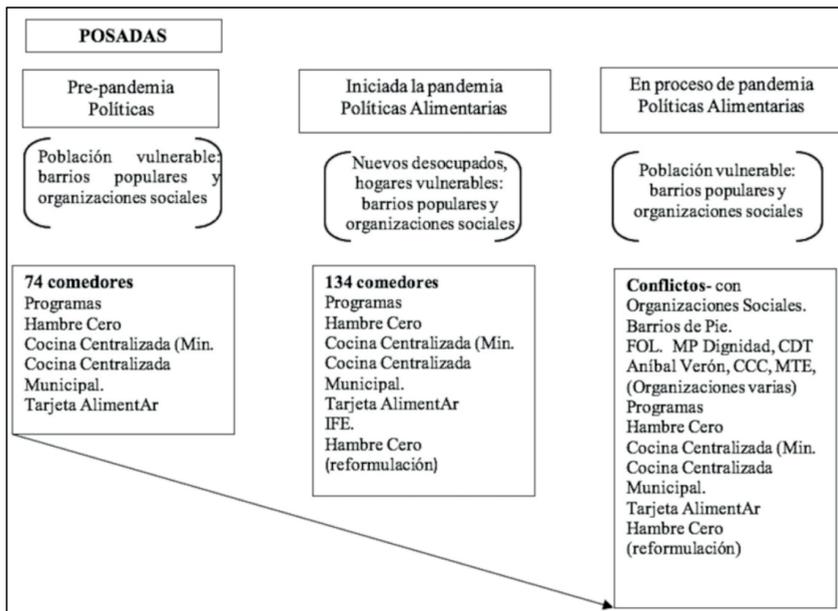


Figura 2. Evolución de la asistencia alimentaria en el proceso de Pandemia COVID19 años 2019/2020

Fuente: *Elaboración propia.*

El programa Hambre Cero

Desde hace más de 10 años, el Programa de Recuperación Nutricional Hambre Cero, de Emergencia Alimentaria, que depende del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, a través de la Subsecretaría de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, detecta la población objeto a partir del trabajo de los promotores territoriales. Estos realizan el seguimiento de los beneficiarios. El programa está destinado a niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, discapacitados todas las edades y adultos mayores de 60 años en estado de desnutrición.

El programa fue relanzado a principios de 2020, contaba con 5947 beneficiarios empadronados. Tras una tarea conjunta de la subsecretaría con los municipios de toda la provincia, el Ministerio de Salud y organizaciones sociales se logró actualizar el padrón. Actualmente cuenta con un total de 7029 beneficiarios inscriptos.

Las familias beneficiarias, mes a mes reciben 2 kilos de leche en polvo fortificada, tickets de Ferias Francas por medio del Programa de Emergencia

Alimentaria por un monto de \$ 400 y la Tarjetas Social Alimentaria por \$ 650. Con las tarjetas las familias pueden comprar alimentos en los comercios y con el ticket productos misioneros en las ferias francas. En opinión de un funcionario: «se busca que la alimentación sea integral e incluya leche, frutas, verduras y carnes».

El programa asiste a más de 1000 familias solo en la ciudad de Posadas.¹¹ Desde el comienzo del aislamiento social y obligatorio, el equipo de Recuperación Nutricional Hambre Cero y los nutricionistas del ministerio han visitado a las familias para conocer la situación en la que se encontraban cada una y detectar que aspectos que debieron ser reforzados.

Durante el último año, el programa Hambre Cero reestructuró la modalidad de atención mediante la entrega de módulos alimentarios, en operativos por zonas de la ciudad (delegaciones de Itaembé Miní, Miguel Lanús, Chacra 32-33, Villa Urquiza, Las Dolores, Villa Cabello y Santa Rita), garantizando la entrega de leche, carne y verduras para las familias/tutores. Por otro lado, se avanzó en el seguimiento escolar de niños/as.

La Tarjeta Alimentar

A inicios de 2020, y al igual que en el resto del país comenzó en Misiones la distribución de las Tarjeta Alimentar, como marco del Plan Argentina contra el Hambre, con el objetivo de mejorar los ingresos de las familias en situación de vulnerabilidad y facilitarles la compra de alimentos de la canasta básica. El programa estuvo destinado a quienes tengan hijos de hasta seis años que recibían Asignación Universal por Hijo (AUH), embarazos a partir de los tres meses que cobran la asignación por embarazo y personas con discapacidad que reciben la AUH. El beneficio fue de \$ 4000 pesos para las familias que tengan un hijo, y de hasta \$ 6000 pesos para quienes tengan dos o más menores a cargo.

En el Gran Posadas durante el primer año de pandemia han sido aproximadamente 29 000 las familias beneficiarias de las tarjetas Alimentar.¹² Para algunos beneficiarios entrevistados, las asistencia por medio de las tarjetas han sido un complemento de ayuda para la compra de productos alimentarios básicos y muchas familias han sumado tal ingreso a los provenientes de otras ayudas sociales. Así en la opinión de una entrevistada. «En mi casa somos 6,

11 Sobre un padrón de 7160 beneficiarios en toda la provincia.

12 Sobre un universo de 91 367 familias asistidas en toda la provincia con este instrumento (una cobertura poblacional de 162 657 destinatarios).

no es mucho pero suma, se puede comprar mercaderías para ir tirando en el mes» (entrevista).

Transcurrido un año de pandemia, el gobierno nacional reestructuró el Plan de las Tarjetas Alimentar, ampliando tanto el poder de compra de ese instrumento, como la población objetivo, por lo que se incorporó a las familias con hijos de hasta 14 años inclusive. Además, del monto en \$ 6000 para quienes tienen un hijo, se incrementó a \$ 12 000 para quienes tengan dos o más hijos, y se extendió el beneficio de \$ 12 000 mensuales para las madres que tengan siete o más hijos que perciban una Pensión No Contributiva. Para el Ministro de Desarrollo Social, la Tarjeta Alimentar: «Es una política que apunta a garantizar la seguridad alimentaria de la primera infancia, mejorar la calidad nutricional e impulsar la compra en comercios locales» (Entrevista, Daniel Arroyo en misionesonline.net).

Programa IFE

Las medidas de aislamiento implementadas para mitigar la propagación del COVID19 afectaron las posibilidades de la economía de generar ingresos. Si bien estas restricciones de desplazamiento eran para toda la población en general, existió un amplio sector de la misma para el cual fue imposible generar los únicos (o gran parte) de sus ingresos. El 23 de marzo, a través del Decreto 310/2020, se creó una prestación denominada Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), liquidado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), destinada a aquellos sectores más vulnerables de la población. El mismo fue abonado por primera vez entre abril y mayo, por segunda vez entre el mes de junio y julio de 2020.

El mismo consistía en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Decreto 260/2020. Esta medida tenía como objetivo a los hogares compuestos por trabajadoras/es informales, desocupados/as y monotributistas de las categorías más bajas, es decir, aquellos sectores de la población con mayor grado de vulnerabilidad en términos socioeconómicos.

El monto de cada uno de los pagos del IFE ascendía \$ 10 000 (59,3 % del Salario Mínimo Vital y Móvil), y podía cobrarlo un integrante del grupo familiar que se encontrara bajo condiciones de exclusión o precariedad laboral y en condiciones de vulnerabilidad, comprendido en el grupo etario de 18 a 65 años.

El IFE era compatible con la percepción de ingresos provenientes de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social, de asignaciones familiares correspondiente al subsistema contributivo para personas inscriptas en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, de asignaciones familiares para los trabajadores y trabajadoras del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y del programa PROGRESAR.

Si bien, no contamos con datos para la ciudad de Posadas o el Gran Posadas, si podemos explicitar que la proporción de beneficios liquidados en relación con la población total a nivel país fue del 19,5 %; porcentaje de cobertura que aumenta considerablemente si contemplamos que la prestación es por hogar, es decir, cubre a más de una persona en promedio. En la provincia de Misiones, estos beneficios fueron del 29,9 % (Anses, 2020). Escenario complejo, si consideramos que sus causas no obedecen exclusivamente a la situación extraordinaria de la pandemia, sino que presenta rasgos estructurales. Cifras similares se observan al analizar beneficiarios/as IFE de población en edad de percibir la prestación (18 a 65 años inclusive). El promedio nacional es del 31,6 %, con guarismos más elevados en Misiones de 36,8 % (Ídem).

La pandemia desde la perspectiva de los sectores populares

La Pandemia de COVID19 generó impactos sociales y económicos en Posadas, pero con efectos diferenciales en los distintos sectores sociales. Como es de forma frecuente, las mismas muestran su mayor crudeza en los sectores populares de la población, especialmente en aquellas familias que viven en condiciones de pobreza, donde prevalece el desempleo y/o están insertas en sectores de la economía informal o no registrada. Las medidas de confinamiento, una de las formas más utilizadas para disminuir los contagios, contribuyeron al incremento del número de pobres, profundizando las condiciones de vulnerabilidad social.

Durante los primeros meses de pandemia el impacto del confinamiento fue desigual para la población, según la situación de empleo y los niveles de ingresos. La crisis económica de arrastre de los últimos años (caída de los empleos, inflación, pérdida del poder adquisitivo, etc.), golpeó fuertemente la calidad de vida de los sectores populares, quiénes se encontraron con una crisis inesperada y multidimensional que afectó las fuentes de ingreso (el trabajo del día a día) y las estrategias de subsistencias.

Esto agravó las situaciones de desigualdad y pobreza, tornándose más evidente entre aquellas familias de ingresos bajos, a pesar de las políticas y ayudas gubernamentales implementadas: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), Tarjeta Alimentar; Asistencia alimentaria en barrios populares, etc. Puede interpretarse a estas acciones como «medidas compensatorias» para afrontar el impacto de la caída de las actividades económicas, pues en el segundo trimestre de 2020 la incidencia de la pobreza multicausal y la indigencia multicausal en el Gran Posadas, escaló en su punto más alto (desde 2015), según se puede observar en la siguiente figura, publicado por el IPEC 2021.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA E INDIGENCIA MULTICAUSAL

AGLOMERADO POSADAS • 4° TRIM. 2015 - 3° TRIM. 2020



Figura 3. Evolución de la tasa de pobreza e indigencia multicausal.

Fuente: IPEC, 2020

Sin embargo, claramente la coyuntura estaba directamente relacionada a la situación laboral del jefe/a del hogar y por lo tanto el efecto mitigador fue muy significativo en un contexto adverso e incierto. Si bien, el cobro del IFE se sustentó para muchos de estos, lo cierto es que su cobro se materializó casi 60 días posteriores a la ASPO.

En varias de las entrevistas realizadas, se observan situaciones similares, a las expresadas por una vecina del asentamiento Nestor Kirchner: a la situación social y económica compleja de los años anteriores, la pandemia sumó mayor incertidumbre a las difíciles condiciones de vida: «vino de golpe esto que supuestamente eran 15 días y después 15 días y después otros 15 días y así llegamos a fin de año con el tema de la cuarentena de no poder salir, ... económicamente me afectó mucho no poder salir a trabajar» (Entrevista, asentamiento). Remarca en su discurso la idea de los tiempos laxos, que las disposiciones gubernamentales extendían regularmente cada 4 semanas, sin precisar una fecha de finalización del confinamiento.

Los pobladores de los barrios más alejados de la zona céntrica de la ciudad de Posadas, dependen exclusivamente de las posibilidades de movilidad que les otorga el transporte público de pasajeros (específicamente el sistema integrado de colectivos). Sin la misma, debido a las restricciones impuestas a la movilidad (pues ella fue destinada solamente para los trabajadores esenciales), y sin contar con otros medios propios como bicicletas, ciclomotores, etc., vieron acentuados los efectos del confinamiento. Por lo tanto, un sin fin de actividades que permitían mejorar el acceso a bienes, como por ejemplo la compra de alimentos y artículos de limpieza, en los supermercados o mayoristas, que cuentan con ofertas o mejores precios, no fue posible. Esto los obligó a comprar en las cercanías de sus hogares (pequeños comercios) los elementos de primera necesidad, a precios más elevados (demanda–oferta–especulación). Aunque se debe precisar que las posibilidades de ahorro, para efectuar compras de esta población eran muy escasas, pues las condiciones económicas de los años 2018/2019 afectaron sustantivamente sus ingresos.

Sin embargo, no todo pudo resolverse en el entorno de proximidad, de esta manera lo explica otra vecina:

Acá hay varios kioscos, kiosquito, digamos que venden así de todo ahí, no es un supermercado que vende carne verdura todo lo necesario todo lo básico (...), pero el consumo diario si acá en el barrio hay varios kioscos. (Entrevista asentamiento N. Kirchner)

Este fragmento, analizado en el marco de la Pandemia, requiere considerar la localización de los barrios populares en el contexto del espacio urbano. Pues uno de los problemas más percibidos y evaluados como negativos por parte de la población que reside en estas áreas, refiere a la distancia existente entre el barrio y el casco céntrico de la ciudad, la dependencia que tienen en relación con el transporte público y todo lo que ello implica. Una entrevistada señala

lo siguiente: «acá vivimos bastante lejos tenemos unos 30 o 45 minutos más o menos de acá en colectivo hasta transferencia¹³ y de ahí ... ni contar que hay que tomar otro colectivo» (Entrevista, asentamiento).

El tiempo que deben disponer para el viaje se debe no solo a la cantidad de kilómetros a recorrer sino también a que una serie de arterias, calles y avenidas, se encuentran en mal estado y saturadas de forma caótica por el tránsito en horas claves (a la mañana, mediodía, tarde). Pero también a la forma en la cual está diagramada el sistema de transporte urbano del Gran Posadas.

Es lógico que la pandemia haya afectado las labores institucionales de forma generalizada, pero aquellas relacionadas con las acciones asistenciales de forma directa, produjeron estragos relevantes en esta población. Tal es el caso del Jardín Maternal «Proyecto de Luz», del barrio A-4¹⁴ que atendía a unos 120 niños de 0 a 3 años (primera infancia), acción focalizada en las familias que poseen jefatura femenina y con trabajos informales, como el trabajo doméstico o en cooperativas del barrido y limpieza comunitaria. En los primeros meses, suspendieron la atención y luego redujeron a menos de la mitad (protocolo de atención establecido: x cantidad de niños por m², distanciamiento social, etc.), afectando drásticamente las labores de los progenitores y la posibilidad de que estos niños accedieran a una alimentación nutritiva. Con el transcurso del tiempo, las instituciones elaboraron diversas estrategias para llegar a los mismos. Así lo manifiesta la directora de la institución: «Quedaron 50 niños del total de 120, aquellos con mayores necesidades. Unas 50 familias recibieron a domicilio la vianda para todos los niños (menores a 12 años) presentes en cada vivienda». Si bien la informante, no dio precisiones de los tiempos institucionales, en los primeros meses la totalidad de estas instituciones no habilitaron sus instalaciones, por las directivas emanadas del Gobierno Provincial y Municipal. Esta falta de continuidad de los espacios de contención y cuidado de niños/as, en los barrios por el cierre de centros de día y organizaciones sociales con espacios educativos, de recreación, y de formación, fue una constante que perjudicó seriamente a las familias y sus hijos en la ciudad de Posadas.

En general la población que reside en los asentamientos y grandes complejos habitacionales ubicados en la zona sur de Posadas (como A-4, San Isidro, Fátima, etc.), padecieron mayores controles y restricciones en la circulación de personas. Esto motivó como única opción la asistencia alimentaria. El Estado movilizó tropas pertenecientes al Ejército Argentino, Prefectura Naval

13 Se refiere a la Estación de Transferencia de colectivos de Villa Lanús: lugar donde se combinan las diferentes líneas de colectivo para llegar al microcentro.

14 Barrio de viviendas destinado a familias relocalizadas por los efectos de la represa Yacyretá.

y Gendarmería Nacional en distintos puntos de accesos a la ciudad. Además de realizar los controles para limitar la circulación, estos fueron destinados a la entrega de viandas para el almuerzo y cena en los barrios y asentamientos más vulnerables. En la zona sur de Posadas, esta función fue desarrollada por el Ejército Argentino, con sede en El Porvenir II, Nestor Kirchner y otras barriadas.

Sé que varios soldados estaban apostados en los barrios A-4 y San Isidro y, en la noche, debían trasladarse a El Porvenir II y Nestor Kirchner para realizar la entrega de alimentos. Se preparaba, por lo general, guiso (de porotos, lentejas, fideos, arroz o cualquier otro acompañamiento. También debían prevenir y «pacificar» en caso de que ocurriera algún levantamiento o que se iniciaran los saqueos En estas zonas se cuenta con mayor número de vecinos afiliados a la CCC¹⁵. (Entrevista vecino de A-4)

Los medios periodísticos, también reflejaban esta situación otorgándole una connotación altruista, un acto de entrega por parte del personal del ejército. Por otra parte, publicaban que, en 10 barrios, durante el primer año de pandemia se entregaron más de 1 300 000 porciones de comida, o sea 5000 raciones diarias. Las cocinas de campañas eran provistas por la cocina centralizada de la ciudad de Posadas y luego distribuida en los diferentes barrios asignados por las autoridades del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud.¹⁶

15 La agrupación CCC, es la Corriente Clasista y Combativa.

16 Se publicó en un diario digital bajo el título de: El Ejército Argentino entregó durante el primer año de pandemia 1 300 000 porciones de comida en los barrios más carenciados de Posadas. <https://misionesonline.net/2021/03/16/el-ejercito-argentino-posadas/>



Figura 4. Miembros del Ejército Argentino entregando viandas en Posadas durante Pandemia

Fuente: diario Noticias de la Calle

De modo general, como señalan Barone y Krmpotic (2021), las medidas de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio por un lado limitaron algunas de tales capacidades como la integridad física, la salud y el control sobre el entorno, aunque de manera simultánea recrearon condiciones para el desarrollo de otras, como la razón o inteligencia práctica, la afiliación o sociabilidad y los sentidos y creatividad. Un contexto, donde la incertidumbre y la especulación se retroalimentaban.

La presencia diaria del personal de seguridad provocó en ocasiones malestar entre los vecinos, que se sentían intimidados por estos, pues el relato popular los ubica como parte necesaria en la ejecución de los desalojos de tierras y viviendas. Recordamos que estos son particularmente vulnerables y objeto de discriminación, racismo y xenofobia. Sumado al aislamiento, la imposibilidad de trabajar, y las cuestiones imposibles de resolver desde el barrio, sobre todo lo relacionado con trabajo y salud, conformaban un cuadro poco alentador. Los rumores continuos sobre las necesidades de las familias, de que se iba a romper la cuarentena, de hacer un corte de ruta, una manifestación, etc., hacía que organismos del Estado redoblaran esfuerzo para asistir a los barrios e implementaran ayudas sociales de contención. El reparto de alimentos directos, la entrega de viandas y el diálogo con las familias atenuaba este malestar.

Un referente de la CTD Aníbal Verón¹⁷ comentaba que a nivel territorial trabajan tanto de barrios del sur de Posadas como en la zona oeste (Villa Cabello), que además de la movilización y demandas reivindicativas sobre fuente de trabajo, también administran y gestionan comedores y merenderos. Este menciona, que con el inicio de la Pandemia aumentó de forma alarmante la necesidad de alimentación en los barrios populares, y así lo expresa:

Aumentó muchísimo, hasta se triplicó...en el merendero se les servían en el lugar, después ya venían con la jarra. Y muchos decían, esta leche tomaremos ahora y a la noche (...) Entonces se incrementó mucho (...) las familias de venir 50 pasaron a 100 en muchos lugares se desbordó. (Entrevista referente)

Uno de los problemas derivados del acatamiento total o parcial de las disposiciones de aislamiento por COVID19, es justamente la falta de acceso a alimentos, debido a la falta de ingresos, pero también a la escasez o elevados precios en los comercios del barrio, e insuficiente cantidad o demoras en la entrega de mercadería para la elaboración de la comida diaria.

En opinión de un líder comunitario del barrio Sesquicentenario la pandemia generó más pobreza, pero no una desorganización de las bases barriales. En el territorio los vecinos estaban pendientes unos de otros, y la solidaridad aumentó. La gente se conectaba más por WhatsApp y se crearon grupos de mensajería para informar novedades, acerca de quién tenía síntomas o padecía COVID19 y familias con contactos estrechos que no podían salir del domicilio y quiénes necesitaban mandados, alimentos o productos de primera necesidad. En la misma dirección, un referente del barrio Aeroclub afirmaba: «En el barrio donde yo vivo tuvimos que asistir a un montón de familias. En lo alimentario, le llevábamos bolsa de mercaderías, carne, pollo, algunas verduras, cosas de limpieza. Lo básico de higiene personal... alcohol, paracetamol, ibuprofeno».

Las distintas organizaciones generaron estrategias para sortear el contexto adverso del confinamiento. Un contexto que además generó desafíos y oportunidades en interacción con las políticas. El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), por ejemplo, con ramificaciones en 9 o 10 asentamientos de Posadas, han gestado en el contexto de pandemia un polo textil y un polo de panificados, además de talleres de comida y alternativas de desarrollo productivo. Acciones que se vieron fortalecidas para dar respuesta a la crisis.

17 Se trata del movimiento de desocupados surgidos en la última década en Argentina: la Coordinadora de Trabajadores Desocupados (CTD)–Aníbal Verón (AV).

Conclusiones

Esta investigación analizó la manera en que las medidas de confinamiento implantadas durante la primera etapa de la pandemia por COVID-19, desató en los sectores populares de la ciudad de Posadas repercusiones significativas en las condiciones de existencia y las prácticas reproductivas de los hogares. El confinamiento puso en crisis un conjunto de prácticas que posibilitaba —aunque de forma insuficiente— la subsistencia diaria de las familias excediendo —en muchos casos— sus capacidades de respuestas. Además, avanzó en la consideración de cómo muchos más hogares pasaron a depender casi exclusivamente —en un corto periodo de tiempo— del asistencialismo estatal en materia alimentaria. Una situación que se desarrolló bajo condiciones de control e incertidumbre incrementada.

En un contexto de aislamiento y crisis, las políticas alimentarias priorizaron una cobertura cuantitativa en detrimento de una mejora cualitativa, sobre todo en relación con la asistencia alimentaria de los grupos vulnerables. Las limitaciones del «quedate en casa», las restricciones o paralizaciones en las actividades comerciales y laborales, redundaron en el aumento de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad, que amenazaron la posibilidad de sostener la subsistencia y la reproducción.

Durante el período de pandemia, se agudizó la inseguridad alimentaria en estos sectores. La pérdida de las escasas actividades laborales informales (que venían de arrastre de los años precedentes), atentó contra la posibilidad concreta de complementación o suplementación de las fuentes alimentarias, y esto se agravó en las poblaciones con niveles educativos más bajos (mujeres y jóvenes). Cuestiones que atentaron contra el ingreso de los hogares.

Las sucesivas y crecientes situaciones de vulnerabilidad y empobrecimiento, enfatizadas por la imposibilidad del salir a trabajar —como forma sanitaria de evitar los contagios—, aumentó las sensaciones de inseguridad y fragilidad, redefiniendo los riesgos y los temores de cara a la adversidad. En muchos casos, el confinamiento acentuó la vida en enclaves delimitados, aunque posibilitó la generación de nuevas redes de sociabilidad en el territorio, modalidades organizativas diversas, redes de relaciones intracomunitarias y clientelísticas, aproximaciones a organizaciones sociales y referentes barriales; de modo que la subsistencia de los hogares dependió de la posibilidad de articularse a un campo de relaciones territoriales y extra-territoriales.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1996a). *La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública, Vol. II. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública, Vol. III. Porrúa.
- Anderson, James (1984). *Public Policy-Making*. Holt, Rinehart and Winston.
- Arroyo, Daniel (2021, 15 de julio). Arroyo entregó tarjetas Alimentar en Misiones. *Diario Misionesonline* <https://misionesonline.net/2021/07/15/tarjetas-alimentar-en-misiones/>
- Bardach, Eugene (1980). *The Implementation Game*. Cambridge, Mass. The MIT Press.
- Barone Myriam y Krmpotic, Claudia (2021). La crisis del COVID19 en la Argentina, a la luz de tres experiencias mediadoras de creencias. En Iguíñiz, J. y Clausen, J. (Eds.) *COVID19 & Crisis de Desarrollo Humano en América Latina* (pp. 299–311). Instituto de Desarrollo Humano de América Latina. PUCP.
- Burkun, Mario y Vitelli, Guillermo (2005). *La búsqueda de un paradigma: grados de libertad de la política económica: Argentina, 2000–2005*. Prometeo.
- Brites, Walter (2018). ¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana. *Estudios fronterizos* 19, e020. Págs. 1–26. <https://doi.org/10.21670/ref.1820020>
- Hevia, Felipe y Isunza Vera, Ernesto (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil–Estado en México. En Olvera, Alberto (Coord.). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 59–128). CIESAS; Universidad.
- Krmpotic, Claudi (2011). De la transición democrática a la regulación postfordista. Efectos en los servicios sociales y en las profesiones de cuidado En Belén Lorente Molina (Ed.). *Transformaciones del estado social: perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica* (pp. 53–78). Lit.
- Long, Norman (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. COLSAN–CIESAS.
- Long, Norman (2015). Acercando las fronteras entre la antropología y la psicología para comprender las dinámicas de desarrollo rural. En Landini Fernando (Comp.). *Hacia una psicología rural latinoamericana*. (pp. 77–96). CLACSO–UCP.
- Provincia de Misiones. Ministerio de Desarrollo Social de la Mujer y la Juventud Ministerio de Desarrollo Social de la Mujer y la Juventud MDSMyJ (2020). Más de 130 comedores reciben comida de las cocinas centralizadas.. <https://desarrollosocial.misiones.gob.ar/mas-de-130-comedores-reciben-comida-de-las-cocinas-centralizadas/>
- Noticias de la Calle (2020, 27 de marzo). Desde el Ejército Argentino brindan actividades de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria. https://www.noticiasdelacalle.com.ar/Noticias_Provinciales_21010_Desde-el-Ejercito-Argentino-brindan-actividades-de-apoyo-a-la-comunidad-y-ayuda-humanitaria.html
- Misionesonline (2021, 16 de marzo). El Ejército Argentino entregó durante el primer año de pandemia 1.300.000 porciones de comida en los barrios más carenciados de Posadas <https://misionesonline.net/2021/03/16/el-ejercito-argentino-posadas/>

- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones (IPEC) (2020). Pobreza e indigencia multicausal 3er trimestre 2020. (en base a microdatos de la EPH). <https://ipecmisiones.org/sociedad/condiciones-de-vida/pobreza-e-indigencia/multicausal/aglomerado-posadas-1-trimestre-2020-2/>
- ANSES (2020). Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Ministración Nacional de la Seguridad Social. <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>
- Kessler Gagriel., Bermúdez Natalia., Binstock Georgina., Cerrutti Marcela; Pecheny Mario, Piovani Juan., y Wilkis, Ariel (2020). Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN. Informe Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID19 (MINCYT-CONICET-AGENCIA). https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales-1.pdf
- Majone, Giandomenico y Wildavsky, Aaron (1979). Implementation as Evolution. *Policy Studies Review Annual* (2), págs. 66-68.
- Misionesonline (2019, 24 de octubre). Misiones puso en marcha el Programa de Emergencia Alimentaria. <https://misionesonline.net/2019/10/24/misiones-puso-en-marcha-el-programa-de-emergencia-alimentaria/>
- Miranda Rebeco, Patricio & Razeto Pavez, Alicia (2014). Diferenciación social y normativa en modelos de análisis de políticas públicas. *Política y Sociedad*, 51(2), 367-397. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.42643

Capítulo 9.

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

Andrés Dapuez, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Gabriel Weidmann

*Este capítulo está dedicado a las trabajadoras
y trabajadores de la salud*

Introducción

En este capítulo analizaremos anomalías en las redes intergubernamentales durante el primer año de la pandemia, en general, y durante el período de ASPO, en particular. En ese marco, nos focalizamos en la comunicación en las redes intergubernamentales en las que participaron funcionarios estatales de los tres niveles (nacional, provincial y municipal) y líderes de organizaciones y movimientos sociales. Si bien la noción de anomalía tiene una importancia clave en la epistemología de Thomas Kuhn, quien la define como una «violación de las expectativas inducidas, que gobiernan la ciencia normal» y que detectadas empíricamente pueden servir para impulsar un cambio de paradigma (Kuhn, 1970:52), los actores que las descubrieron, en el marco de sus gestiones de gobierno, prefirieron interpretarlas dentro de sus marcos teóricos previos. De esta forma, las fallas en la comunicación de las redes intergubernamentales fueron resueltas, por los funcionarios, como silencios intencionales o errores de comunicación política, dentro de sus reflexiones sobre la práctica de gestión. Como sospechas o errores aleatorios estos silencios son aquí reinterpretados en términos de la antropología del estado, principalmente como eventos que permiten distinguir entre *insiders* y *outsiders* a quienes administran la producción social y simbólica de la indiferencia en una determinada burocracia (Herzfeld, 1992).

Como lo mencionamos anteriormente, las anomalías se presentaron como ausencia de comunicación, como silencios, que, a veces despertaron sospechas. Las mismas fueron rápidamente normalizadas por los funcionarios, como emergentes de «la interna del gobierno». Sin embargo, es posible que dichos

silencios intencionados, o no intencionales, puedan mostrar algo más que una fisión permanente al interior de la alianza gobernante. Si bien es probable que el virus COVID19 llegara a prácticamente cada rincón del planeta, las experiencias y respuestas estatales y sociales a la pandemia no fueron las mismas en cada lugar. Como lo sostienen Fassin y Fourcade en el volumen *Pandemic Exposures*,

[t]enemos que recordar que, a pesar del alcance global del virus, la pandemia pareció ser escasamente registrada en lugares plagados con cataclismos en desarrollo, tales como Haití, Yemen y Sudán, los cuales son tomados en este volumen {2021}, pero también en el Medio Oriente y África Central. Tenemos también que recordarnos a nosotros mismos que el hecho de concentrarnos en el virus produjo sus propios puntos ciegos, oscureciendo la mucho más grave y mucha más ordinaria situación que enfrentan los pobres en cualquier lado. Para ellos el COVID no cambió nada, o muy poco. (Fassin y Fourcade, 2021:5)

De la misma manera, las respuestas estatales y sociales a la crisis sanitaria planteada por el COVID19 variaron radicalmente en países con muy baja pobreza como por ejemplo Suiza y Nueva Zelanda, entre otros.¹ Por otra parte, el conjunto de las medidas implementadas para coordinar la emergencia COVID19 parece haber sido influido más por fantasías de control biopolítico que por una sola razón epidemiológica, homogénea y universal. Los repertorios imaginarios del estado, de lo que es y debe ser un estado para cada sociedad, importaron más que las soluciones homogéneas y protocolizadas, a veces contradictorias y siempre cambiantes.

Al respecto de los estados de emergencia impulsados por el COVID19 Trnka ha mostrado cómo los ciudadanos podrían encarnar momentáneamente al estado, en un momento determinado, y abandonar dicha sobreactuación cuando consideran que el peligro hubo aminorado,

[l]as indagaciones académicas de los estados de emergencia remarcan cómo el imaginario de las crisis (cf. Koselleck 2006; Roitman 2013) es empleado injustificablemente para expandir el poder estatal (Foucault 2004; Agamben 2005, 2020; Chomsky 2020), muchas veces describiendo a la ciudadanía como débil o engañada por la propaganda estatal. Tales representaciones se arriesgan a eclipsar

1 En noviembre del año 2021, en un evento académico, un colega suizo manifestó irónicamente, cuando le preguntáramos sobre las casi nulas restricciones al movimiento y el muy breve cierre de las escuelas (14 días) que habían tenido en ese país durante la primavera de 2020, que «en Suiza preferimos contagiarnos antes que dejar de comerciar y educarnos».

cómo los ciudadanos pueden no solamente desear estados de emergencia (Fassin 2012; Appadurai 2020) sino también actuar como sus adeptos, infractores, críticos, árbitros, y ejecutores. (Trnka 2021:368–369)

En el caso argentino, una buena parte de la aplicación del estado de emergencia COVID19 seguramente se debió a un intento de sobrerrepresentar las capacidades del estado (nacional, provincial y/o municipal), y de sus articulaciones intergubernamentales. Estas consistieron en la proyección de una serie de soluciones a la crisis, y en este caso solamente nos detendremos sobre la alimentaria, que la pandemia y después el ASPO y la DISPO produjeron.

Sin tener demasiado en cuenta la enorme diversidad de los contextos sociales para las que las medidas se tomaban, dicha sobrerrepresentación del estado y de sus instrumentos y/o dispositivos, produjo también procesos intergubernamentales ambiguos, que a veces se materializaron en ausencia de sentido y de comunicación. Estos silencios o puntos ciegos en los procesos intergubernamentales seguramente son respuestas a sobrerrepresentaciones anteriores; es decir, se relacionan directamente a respuestas concretas para un contexto en el cual la crisis COVID19 no existía, en este caso en el marco de la denominada «protección social y alimentaria».

Estos puntos ciegos o silencios de la política deberían ser en sí mismos objetos de investigación para quienes se interesan en saber por qué las relaciones intergubernamentales y las redes de política a veces no tienen el efecto esperado o funcionan de otra manera a la prevista.²

Muchas veces las soluciones provistas por el estado, a la emergencia, fueron producto de decisiones lentas, insensatas o tardías. Otras, presuponieron como parcialmente ineficaces a un conjunto de políticas alimentarias y sociales que le precedían. Si bien *ex post* crisis podemos identificar algunas de estas respuestas que el estado dio en contraste a las que debió dar, para entender la elección e implementación de los instrumentos y dispositivos de política es necesario recuperar el horizonte tentativo y limitado en el que se concretaron. A las medidas acertadas que retrasaron el desarrollo de la curva de los contagios debemos sumarle un alto costo en vidas humanas, social y económico. En definitiva, no se trata en este capítulo, de evaluar la efectividad del

2 La reiteración del conocido Error 404 en páginas web del Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo para conocer la cantidad de beneficiarios de Potenciar Trabajo durante los meses de 2022 y hasta junio 2022 es considerado aquí también como un silencio oficial. Véase si, por ejemplo, el siguiente link ha sido restituído con posterioridad: https://www.datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-potenciar-trabajo/archivo/desarrollo-social_6e-9de963-cf95-4555-87af-84f1126e346b

accionar coordinado desde el estado sino, y como lo sostienen Oliver–Smith y Hoffman, de describir cómo «los desastres desenmascaran la naturaleza de una estructura social» determinada (2002: 9) o de «exponer» situaciones que hasta el momento de la pandemia habían quedado como puntos ciegos de nuestra visión (Fassin y Fourcade, 2021:5).

En conclusión, se trata de contrastar a una gestión de la pobreza (y de la pobreza alimentaria o indigencia) que precedió al descubrimiento del COVID19 con una «administración de la pobreza» (Agudo Sanchíz, 2015) que siguió, y que, en cierta medida, fuera también el resultado del manejo de la crisis de protección social y alimentaria. En este último periodo, las medidas gubernamentales aplicadas a través de las instituciones estatales como la escuela, los ministerios de desarrollo de los tres niveles (nacional, provincial y municipal) perdieron protagonismo ante organizaciones sociales que, en comunicación directa con el ejecutivo nacional, pudieron gestionar recursos con mayor autonomía y potenciaron su poder político.

El sentido de las anomalías

Una de las características del funcionamiento de la alianza gobernante *Frente de Todos* fue la creación de compartimentos estancos a su interior. Desde su asunción, el poder ejecutivo nacional dividió a los organismos del estado siguiendo una lógica distributiva por la cual coexistirían funcionarios de distintas procedencias partidarias e ideológicas. Sin embargo, la cadena de mandos, al responder cada funcionario a sus líderes partidarios, se rompió en numerosas ocasiones. Representantes de movimientos sociales, del Partido Justicialista, del Frente Renovador, Proyecto Sur, Somos, Movimiento Nacional Alfonsinista, Partido de la Concertación FORJA, Partido Comunista, Partido Comunista (Congreso Extraordinario), Partido del trabajo y el Pueblo, Unidad Socialista para la Victoria, Partido Solidario y Nuevo Encuentro, entre otros sectores de la coalición como La Cámpora, pasaron a formar parte del estado nacional administrando, o intentando hacerlo, una crisis económica aguda, y luego una crisis sanitaria y social, en las que las decisiones de política distaron mucho de ser tomadas verticalmente y acatadas inmediatamente. Existen varios ejemplos de medidas que nunca fueron implementadas.

Al inicio de la pandemia, no obstante, los resultados en términos de cohesión social fueron, al comienzo de la gestión de la crisis sanitaria, satisfactorios o muy buenos. El presidente de la nación pareció haber encontrado un modo de cohesionar no solamente a su coalición sino también a la sociedad

argentina con los anuncios referentes al ASPO y a otras medidas de lucha en contra del COVID. Dicho de otra manera, la cohesión social lograda con las medidas en contra del COVID19 resolvió por unos meses problemas de internas en el gobierno nacional que emergerían con más fuerza durante 2021 y 2022. Al aplicar al conjunto de la sociedad medidas draconianas y biopolíticas de cuidado y confinamiento, sin embargo, se relegó a la «economía» a un segundo lugar priorizando la salud pública, la preservación de la «vida» y, finalmente, pero no menos importante, la cohesión del gobierno. No solamente, la coalición gobernante respondió positivamente a la redefinición radical, en una dicotomía, de los repertorios liberales y corporativistas de las organizaciones y partidos que la constituían en una dicotomía. La sociedad argentina por un periodo de unos pocos meses apoyó la elección de la «vida» por sobre la economía, elección que el presidente formulara de la siguiente manera el 23 de marzo de 2020: «Muchos me decían que iba a destruir la economía con la cuarentena. Si el dilema es la economía o la vida, yo elijo la vida. Después veremos cómo ordenar la economía» (Fernández, 2020).

Este tipo de sobrerepresentación de las capacidades estatales se apoyó en un consenso implícito, basado en falsas dicotomías, falsas porque ninguna de las opciones le asegura a quien la elige estar a salvo de una pérdida parcial o total. Si bien una falta cubre a la otra y, retrospectivamente, un silencio, a otro, era sabido que se trataba de minimizar pérdidas económicas y de vidas, sin la pérdida total de uno de los ámbitos asegurara automáticamente una ganancia total en el otro.

En todas las entrevistas en profundidad realizadas para esta investigación, con la excepción de una sola con uno de los líderes de la CGT Entre Ríos, detectamos, por parte de los funcionarios con los que conversamos, la conciencia plena de los significados de estos silencios oficiales.

Todos sostuvieron que la ayuda desde el estado nacional se canalizó, primero, por un carril políticamente afín, siendo muy difícil para los otros funcionarios de los otros subgrupos electorales no solamente, en algunos casos, conseguir apoyos similares, sino también hasta recibir la misma información para poder solicitarlos. Ya sea en el ejecutivo nacional o de los otros estados (municipal y provincial) los canales de información presentaron silencios programados.

Asimismo, un líder de un movimiento social afín al presidente sostenía al respecto que ellos tenían la seguridad de que iban a ser siempre quienes primero recibieran los recursos en cuestión desde el Ministerio de Desarrollo Social, antes, o en el peor de los casos, al mismo tiempo que los secretarios de desarrollo de la provincia y de las municipalidades. En este sentido, el apagón informático del SINTYS (Sistema Integrado de Información Social) durante los

primeros meses del ASPO no solamente agudizó el desconcierto, sino que transformó al silencio programado en una herramienta para gestionar y coordinar la pandemia, segmentando distintas interfaces de la implementación de política.

Para centrarnos en la gestión intergubernamental de la pobreza, es decir de las redes de políticas alimentarias y protección social en Entre Ríos durante el ASPO 2020, necesariamente debemos dejar de lado otras redes de políticas. Tiempo después, no solamente las internas en el gobierno se comenzaron a manifestar, durante el mismo ASPO, sino que, como forma de gobierno la sospecha y el silencio se instauraron dentro del ejecutivo nacional y repercutieron en las relaciones intergubernamentales con los otros estados. Los aliados como forma de obtener más poder en el estado, réditos políticos y electorales claros y debidos priorizaron su identificación partidaria y el reconocimiento que de esta realizarían los beneficiarios de la ayuda prestada.

Como resultado de estas prácticas de producción de indiferencia y silencio al interior del estado, comúnmente denominadas «internas» por los mismos funcionarios estatales, los movimientos sociales tuvieron que incrementar su trabajo, su participación y efectividad en la resolución de los problemas concretos que los barrios más vulnerables presentaron. En palabras de Hirsch y Mastrángelo,

En todos los casos, los movimientos y organizaciones sociales están tratando con los desafíos cotidianos que la pandemia impuso. Mientras el Estado ha implementado diversas políticas públicas para responder a las demandas de los ciudadanos, muchas fueron frustradas por prácticas burocráticas ineficientes.(2021)

En esta investigación, por otra parte, exponemos que las «prácticas burocráticas ineficientes», los silencios oficiales y las anomalías en las redes intergubernamentales, deberían ser reinterpretadas como un cambio de paradigma estatal más que como errores aleatorios.

Crisis en la crisis

Visakovsky y Zenoby notaron que «crisis» es parte del léxico diario de los argentinos; también, que la invocación de términos tales como «solidaridad» y «cuidado» en el contexto de la campaña nacional de prevención sirvieron para restaurar un «pasado afortunado» en el que se indica un tiempo previo a la crisis económica disparada durante el gobierno de Mauricio Macri (Visakovsky y Zenobi 2020:380). La crisis del COVID19 permitió para Di Virgilio y Perelman «interpretaciones sobre la experiencia urbana preexistente y desa-

fiándonos a recrear el futuro de las ciudades» (2021:9). Nostalgia y creación, inherentes a toda crisis, parecen normalizarse cuando vemos el correlato de las series estadísticas de las mismas.

Si se toma como inicio a los datos del segundo semestre de 2017, los porcentajes de pobreza comenzarán a crecer desde el piso del 17,9 % de los hogares y 25,9 % de las personas bajo la línea de pobreza (3,5 % y 4,8 %, hogares y personas considerados como indigentes) hasta el segundo semestre de 2021 en donde se puede encontrar una reversión de la tendencia al alza. El porcentaje de pobreza cae desde su máximo, en el segundo semestre de 2020, de un 31,6 % y un 42 % a un 31,2 % y un 40,6 % de hogares y personas bajo la línea de pobreza, en el primer semestre de 2021. Los datos del INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, grafican esa suba sostenida desde este segundo semestre de 2017 en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos (2016–2019)

Indicador	2° semestre 2016	1° semestre 2017	2° semestre 2017	1° semestre 2018	2° semestre 2018	1° semestre 2019
% Pobreza						
Hogares	21,5	20,4	17,9	19,6	23,4	25,4
Personas	30,3	28,6	25,7	27,3	32,0	35,4
% Indigencia						
Hogares	4,5	4,5	3,5	3,8	4,8	5,5
Personas	6,1	6,2	4,8	4,9	6,7	7,7

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

El incremento de los índices de pobreza e indigencia se debió, seguramente, a crisis económica previa, más a la provocada por las medidas de restricción de la circulación y confinamiento, tomadas por el ejecutivo nacional en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Los índices de indigencia en este periodo, sin embargo, no son los más altos de la serie arriba graficada. Estos tocan su mayor valor en el primer semestre de 2021.

Tabla 2. Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos (2019–2021)

Indicador	2º semestre 2019 (1)	1º semestre 2020	2º semestre 2020 (2)	1º semestre 2021	2º semestre 2021
% Pobreza					
Hogares	25,9	30,4	31,6	31,2	27,9
Personas	35,5	40,9	42,0	40,6	37,3
% Indigencia					
Hogares	5,7	8,1	7,8	8,2	6,1
Personas	8,0	10,5	10,5	10,7	8,2

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

La leve tendencia a la baja, entre el segundo semestre de 2020 y el primer semestre de 2021 con respecto a la categoría hogares (pasa del 31,6 % a un 31,2 %) y personas (pasa de un 42,0 % a un 40,6 %), parece mantenerse una vez que las restricciones de la ASPO y la DISPO desaparecen. La tendencia a la baja de la pobreza e indigencia se consolidan a partir de estos periodos. Según el Cuadro 4.3. «Pobreza en hogares y personas. Regiones estadísticas y 31 aglomerados urbanos», publicado por el mismo INDEC, la ciudad de Concordia pasa de un 26,5 % de hogares y un 36,1 % bajo la línea de la pobreza en el segundo semestre de 2017 a un 40,7 % de hogares y un 51,1 % de las personas bajo esa línea estadística en el segundo semestre de 2019. Para el primer semestre de 2020 los valores son un 40,6 % y 52,2 % de hogares y personas pobres, respectivamente. Para el segundo semestre del mismo año 2020 se nota un leve descenso. Los valores pasan a 39,3 % y 49,5 % de hogares y personas bajo el nivel de la pobreza en Concordia. En el primer semestre de 2021 vuelven a subir: 44,4 % y 56,1 %, hogares y personas pobres para bajar aproximadamente un 4 % en el segundo semestre del mismo año.

En la jurisdicción estadística denominada «Gran Paraná» por el INDEC, el segundo semestre de 2017 indica un 12,1 % y 18,6 % de hogares y personas pobres. El primer semestre de 2020: 26,6 % y 36,3 %; mientras que en el segundo semestre: 30,4 % y 40,9 % para bajar a 27,8 % y 37,0 % durante el primer semestre de 2021 y al 21,8 % y 29,8 % de hogares y personas pobres en el segundo semestre de 2021. Estos porcentajes, en tanto que índices, y como emergentes observables de políticas públicas pueden ser considerados como «instrumentos de políticas» económicas, alimentarias y de desarrollo social, según la definición de este libro.

Sin embargo, la generalización y abstracción estadística, es decir su distancia con respecto a los fenómenos sociales meso y micro y la poca o nula información que proveen al analista de la interacción entre los distintos niveles de

política, los vuelven muy útiles para graficar un estado general de redes intergubernamentales de política, pero con la consiguiente pérdida heurística. Para contrarrestarla, y por ende para ganar en pormenor de estas interacciones, nos remitiremos a dos casos: a la construcción de un presupuesto doméstico en particular y a un comedor escolar, en los cuales veremos cómo las interfaces de las distintas políticas, dispositivos e instrumentos dirigidos a asistir a los pobres durante la crisis del COVID19 durante el periodo abril–diciembre de 2020 crearon reclamos, silencios y opacidades, principalmente en la asistencia alimentaria y del mantenimiento cotidiano de la vida.

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

Durante la pandemia las escuelas y los comedores populares incrementaron su importancia como instituciones encargadas de paliar las crisis alimentarias. En este caso, el estado crítico que sobrevino a las políticas de confinamiento y limitación de movilidad de la población. Durante el ASPO 2020 y para garantizar la alimentación de los menores, las escuelas permanecieron abiertas, pero solo como nodos de distribución de alimentos. Aunque cerraron sus aulas y cocinas y se modificó la modalidad de la asistencia alimentaria, pasando de una alimentación in situ de los menores vulnerables hacia una entrega de bolsones alimentarios para el consumo familiar, la demanda de alimentos se incrementó.

En este sentido, una directora de escuela en una zona altamente vulnerable de la ciudad de Paraná nos comentaba a principios de 2021 que en,

...marzo del año pasado [2020], estos 40–60 comieron hasta mayo o junio y ahí empezó a aumentar la matrícula de niños que iban al comedor. ¿Por qué? Porque ahí se suspende el plato servido en mesa y se les da viandas preparadas. O sea que los cocineros iban, cocinaban y se les repartía en «tupper», por familia, la cantidad de hijos que tenían. Hay familias que tienen dos niños, tres niños y otros que tienen entre 7 y 8 hijos. Entonces se cocina según un listado, y empezaron, cada vez, mes a mes, a ir más familias a buscar la vianda. Hasta que, aproximadamente en junio, julio del año pasado, no me acuerdo bien en qué fecha, la Dirección de Comedores Escolares de nuestra provincia decide que no se repartan más viandas, que los cocineros eviten ir a cocinar en los comedores porque no se garantizaba ni el distanciamiento, ni el uso de barbijo, ni la *sanitización* de manos... y empiezan a dar los módulos de mercadería.

En ese breve párrafo podemos encontrar momentos precisos en los que un dispositivo de política se articula con tres instrumentos: los comedores escolares que alimentan a un número determinado de estudiantes suspenden la comensalidad de los menores para entregar viandas de comida, primero, y luego, para dejar de cocinar y entregar bolsones de comida «seca» a un número creciente de beneficiarios. La política alimentaria se reasigna, así, a otras prioridades. El mismo dispositivo, articulándose en tres instrumentos totalmente distintos (un comedor en el cual los estudiantes comparten un plato caliente y un postre; una entrega diaria de un contenedor de plástico o *tupper* con comida caliente desde el comedor al encargado de retirarlo; y una entrega mensual de una bolsa con comida para ser procesada) sufre una transformación debido al cambio de orientación que desde el gobierno provincial se le imprime.

En este proceso de distanciamiento social, el alimento dispensado no solo sufre transformaciones en sí mismo. Si bien pasa de estar caliente y en una mesa compartida por los estudiantes, a caliente y dispuesto en un recipiente para ser transportado a la mesa familiar y frío y no cocinado para ser preparado por los padres, sus cantidades también se modifican. La masividad de las entregas de bolsones son producto de la interface entre las políticas del ministerio de desarrollo nacional y el provincial, sumado a la instrumentación que de dicho dispositivo realiza la Dirección de Comedores Escolares de la provincia de Entre Ríos.

En una primera instancia las porciones de comida deben incrementarse de 50–60 por día a 200 raciones. Este cambio ocurre cuando el comedor es cerrado y se comienzan a distribuir *tuppers* hacia el exterior de la escuela. En julio de 2020 y también según la misma fuente, se suspende la entrega de la comida procesada en *tuppers* y se comienza a entregar módulos de comida envasada. Cada uno de los módulos consiste, en julio de 2020, en un kilo de arroz, un paquete de fideos de ½ kilo, una caja de puré de tomates, una botella de aceite de 900 cc, y un paquete de fideos tallarines por ½ kilo, por niña o niño en edad escolar. Luego del primer mes, en agosto, se le suma: una lata de choclo, una lata de arvejas, y una lata de lenteja. También comienza a formar parte del módulo, en este caso en concepto de merienda y desayuno (desayuno que antes también se tomaba en la escuela): una caja de leche en polvo por 900 gr; un pote de mermelada por 400 gr, un paquete de cacao por 180 gr, un paquete de galletitas de agua por tres unidades, una cajita de flan, y 1 kilo de azúcar.

Desde junio hasta diciembre la cantidad de módulos alimentarios a repartir se incrementa debido principalmente a la demanda de comida, alcanzando a más de 200 en diciembre de 2020. En 2021 se le agrega al popularmente

denominado «bolsón» alimentario que entrega la escuela dos kilos de fruta de estación y tres kilos de verdura (zanahoria, papa y cebolla). En este año la totalidad de los 370 alumnos del nivel inicial reciben el bolsón de alimentos.

El alimento como instrumento de política

En otra entrevista, la misma directora de escuela describe al ASPO en sus implicancias más críticas y con respecto a la alimentación e indirectamente a la educación. Específicamente, nos comenta que la agudización de la precarización de las condiciones de alimentación de sus alumnos influyó negativamente sobre sus escasas posibilidades de aprendizaje. Su principal preocupación en esos tiempos, sostiene, fue garantizar una alimentación mínima para que pudiera asegurarse de la escolarización de los alumnos. Cuando funcionaba el comedor ella y sus colegas controlaban que los estudiantes estuvieran, sino todo lo «bien alimentados» que pudiera desearse, por lo menos que atendieran a las clases como consecuencia del desayuno y del almuerzo que ellos proveían en el comedor. Es decir, que «algo comieran» y estuvieran «atentos» en las clases.

Si bien en dicha escuela y en escuelas de zonas vulnerables las clases se suspenden totalmente después de declarado el ASPO, siendo imposible establecer una modalidad virtual por la carencia de dispositivos y conectividad, una vez que los alumnos vuelven a las aulas ella nota que muchos no han comido nada la noche anterior o están en ayunas. Preguntada por las razones a las que ella adjudica dicha subalimentación de sus estudiantes, la directora responsabiliza al sistema de entrega de bolsones de comida y a la alimentación de los niños en hogares problemáticos y con carencias de cuidado. Con respecto al ASPO, sostiene que aunque nunca se notara una disminución de la cantidad de personas circulando dentro de los barrios vulnerables, en contraposición a los otros sectores de la ciudad, la necesidad de alimentar a los menores sí creció exponencialmente. En este sentido se confirma el planteo de trazado de límites a la circulación dentro de los barrios populares o sectores vulnerable, dejando la aplicación de la política de confinamiento en los hogares, dentro de casas o departamentos, a los barrios de mayor poder adquisitivo.

Durante los primeros meses de su distribución, la directora de la escuela recuerda inconvenientes como peleas entre los padres, falta de utilización de barbijos, y otras irregularidades por las que se tuvo que llamar a la policía en varias oportunidades. La directora también nos cuenta que «por una serie de inconvenientes» a la tarjeta SIDECREER con la cual se hacían las compras desde 2020 «ya no las maneja el director de la escuela». Se trata de una tarjeta

de débito que forma parte del programa provincial SIDECREER por la que se asigna un monto mensual a cada comedor escolar. Si bien como se mencionó antes la escuela ha llegado a entregar 200 raciones de comida, los estudiantes son 370 y todos reclaman la misma prestación. La forma de racionalizar que encontró la directora es reducir las raciones de los grupos de hermanos. En sus palabras «le repartimos a la familia que tiene tres, le damos dos, al que tiene cuatro le damos dos, al que tiene cinco le damos tres, vamos viendo, y vamos, mes a mes, tratando de solucionar las situaciones de enojo que se dan».

Ya en agosto de 2020 y una vez que la «Dirección de Comedores Escolares de nuestra provincia decide que no se repartan más viandas» se comienza a entregar una vez por mes «módulos de mercadería». Los mismos constan de:

Tabla 3: Módulos de mercadería entregados por la Dirección de Comedores Escolares

Cantidad	Tipo de alimento
1 kilogramo	Arroz
½ kilogramo	fideos de sopa
½ kilogramo	fideos tallarines
una caja 500 litros	puré de tomates
900cc	aceite vegetal
320 gramos	lata de choclo
350 gramos	lata de arvejas
350 gramos	lata de lentejas
900 gramos	caja de leche en polvo
400 gramos	mermelada
180 gramos	cacao
336 gramos	galletitas de agua
40 gramos	preparación en polvo para flan
1 kilogramo	azúcar

Con posterioridad se agregaron dos kilogramos de frutas y tres de verduras de estación a la entrega del «bolsón alimentario». Desde su instauración durante la ASPO, el bolsón se convirtió en un instrumento privilegiado de política así como de relaciones intergubernamentales. Su origen (en este caso provincial, pero también los hubo municipales o entregados por organizaciones sociales), sin embargo, presentó, en numerosas oportunidades, fuertes disputas no sola-

mente para capitalizar el reconocimiento de los beneficiarios. En el caso que más hemos estudiado, a través de entrevistas con representantes de la CTEP, la coordinación con el gobierno nacional, específicamente con el ministerio de desarrollo social, fue en los primeros tiempos del ASPO no solamente ardua sino también por momentos inexistente. Según se nos manifestara en varias oportunidades y por varios representantes de distintas organizaciones sociales, secretarios de la municipalidad de Paraná y de la gobernación, la asistencia alimentaria durante las primeras semanas de la ASPO no solamente no se vehiculizó por los canales oficiales sino que su ausencia se caracterizó por el silencio oficial y la incertidumbre de las fechas de entrega.

La noticia del sobreprecio en la compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social no solamente hizo que se detuvieran las compras sino que paralizó las entregas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la nación por casi un mes y medio.³ Este silencio no programado incrementó el protagonismo de las organizaciones sociales. Las mismas tuvieron que improvisar rifas y ollas populares para recaudar recursos, búsquedas alternativas de comida (sobre todo en Paraná canalizadas hacia el Banco de Comida de la ciudad de Santa Fe) y modos de organización en los mismos barrios populares para atender la nueva emergencia. Sin embargo, las transferencias monetarias se constituyeron en un fuerte apoyo que permitiera no solamente sortear las dificultades que la improvisación en la gestión trajera, sino también instaurar un raro caso de acumulación de reservas monetarias que se transformó, en algunos casos y por unos pocos meses, en inversión social de capital en infraestructura familiar.

Una unidad doméstica como objeto de estudio

La historia esta familia, emigrados a fines de los años noventa desde la ciudad de Santa Elena al cerrar el frigorífico en el que trabajaba la madre de Marina, Carolina (59), al mismo tiempo que actuaba como representante gremial, muestra ciclos de precarización laboral, pobreza y recuperación parcial del ingreso. Estos últimos ciclos de recuperación no solamente se produjeron gracias al emprendimiento ladrillero al que se dedicaron parcialmente sino que se debió

3 Las compras cuestionadas fueron de aceite comestible, fideos, azúcar, lentejas y arroz, tramitadas en cinco expedientes y por un total de 543 408 400 de pesos. 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 Casanello descartó la comisión de delito sobreseyendo a Daniel Arroyo, por ese entonces ministro de Desarrollo Social y a otras 17 personas. Telam (2021).

también al trabajo constante de vinculación con diversos organismos estatales, ONGS, y organizaciones sociales.

La producción de vínculos sociales y consecución de subsidios fue fundamental no solamente para la subsistencia de este grupo, y de los individuos que lo componen, sino también para el aprovechamiento electoralista y clientelar de varios intermediarios de la representación política. En pocas palabras, este caso de una unidad familiar consolidada en la pobreza, y que por periodos emerge de las líneas estadísticas de la misma, a partir de distintos subsidios estatales (municipales, provinciales y nacionales; periódicos o no), ha logrado una cierta estabilidad en un borde estadístico de la pobreza. Desde ese límite se sumerge o emerge, dependiendo de variables macroeconómicas como el precio del dólar, los diseños estadísticos de las líneas de pobreza e indigencia, los calendarios electorales, creación y distribución de nuevos subsidios (por ejemplo, para atenuar las consecuencias de la violencia de género) y la acumulación de ayudas y salarios temporales que la misma familia gestiona para ganarse la vida. Este tipo de unidades domésticas situadas no casualmente en las fronteras móviles de la línea de pobreza han sido sistemáticamente premiadas o castigadas por políticas públicas que, a veces han priorizado la distribución como modalidad política clientelar entre los más vulnerables (Murillo *et al.*, 2021), y otras veces se han ensañado con ellas por medio de políticas de austeridad, a veces como instrumentos antiinflacionarios, para deprimir el consumo de los alimentos básicos, a veces como mecanismos para rebajar el precio de la hora de trabajo en el mercado informal.

Entre los instrumentos para el «gobierno a la distancia» (Rose y Miller, 2010:279) es importante destacar índices y parámetros econométricos que buscan representar o influir en la actividad económica. El salario mínimo, vital y móvil⁴ actúa como un monto clave para la economía argentina fijando un umbral de ingresos, no solamente para muchos trabajadores sino que

4 El salario mínimo, vital y móvil se define en la Ley Nacional de Empleo 24013 como «la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión». Esa Ley establece que «todo trabajador mayor de dieciocho (18) años, tendrá derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca, conforme a la ley y por los organismos respectivos. Debe cumplir tres funciones: ser la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia por su jornada laboral; asegurarle al trabajador alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte, esparcimiento, vacaciones y cobertura previsional; y ajustarse periódicamente de acuerdo con las variaciones del costo de vida. El sueldo básico es además inembargable, salvo por deudas alimentarias;

también se lo utiliza para determinar cuantitativamente el resto de los salarios y numerosos subsidios. Los salarios de los docentes, los haberes de los jubilados, algunos créditos bancarios, las becas PROGRESAR y otros programas y subsidios que otorgan los distintos niveles del Estado en la Argentina a las poblaciones vulnerables se rigen por ese parámetro.

En 2020 el gobierno nacional tomó también como base el monto del salario mínimo en la Argentina para determinar la cifra que otorgaría a los trabajadores imposibilitados de ejercer su actividad durante el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Cerca de 1,6 millones de trabajadores del sector privado recibieron el pago del salario complementario correspondiente al Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil estableció para enero 2020 al SMVM en \$ 16 875 y resolvió modificar los valores de dicho concepto a partir del 1° octubre de 2020, en \$ 18 900. Otro parámetro importante para determinar y modificar las situaciones de pobreza e indigencia es la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria, respectivamente.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República Argentina, el ingreso básico por familia de cuatro miembros que viven por encima de la pobreza era para septiembre de 2020 de ARS\$ 45 000; unos US\$ 341; lo que daría un estimado de ARS\$ 11 250 o US\$ 86 mensuales por persona para que esta persona quede por encima de la línea de pobreza según el mismo INDEC. De acuerdo con la línea de ingresos básicos elaborada por el INDEC, las personas que aludiremos en este estudio de caso no son pobres. Cuando realizamos las entrevistas presupuestarias, en septiembre de 2020, cada miembro de esta familia recibía un ingreso mensual, en promedio, de US\$ 117 o ARS\$ 15 332 (sin mencionar los ingresos en especie como los arriba mencionados u otros ingresos monetarios que no se tuvieron en cuenta aquí).⁵

y el valor se define periódicamente en negociaciones tripartitas entre Gobierno, cámaras empresarias y sindicatos.

- 5 El precio del dólar estadounidense oficial era en ese momento de 2020 ARS\$ 80. Sin embargo, los actores no pudieron comprar un solo dólar a este precio. Se trata de un dólar para operaciones oficiales de importaciones y exportaciones. El dólar estadounidense oficial más impuestos y retenciones se vendía en septiembre de 2020 a ARS\$ 132. Legalmente una persona puede comprar solo hasta US\$ 200 a ARS\$ 132, por mes. No todos los habitantes están posibilitados para dicha compra, dependiendo la misma de su capacidad impositiva. Mis cálculos son a ese precio del dólar. Finalmente, está el mercado informal de dólar Blue o ilegal, donde cotizó en ARS\$ 147 aproximadamente para ese mes. Un salario de clase media, como el mío, de investigador adjunto de CONICET, para septiembre 2020, era de ARS\$ 59875: unos US\$ 454 al tipo de cambio de ARS\$ 132

Las transferencias monetarias como instrumento de política

En el siguiente apartado describimos un presupuesto mensual de una unidad doméstica en un claro contexto de pobreza y desigualdad social. Su ubicación en el marco estadístico debería limitar el alcance del análisis, relacionándolo con los otros casos comparables. Así se podría graficar el comportamiento de otros hogares con otros niveles de ingreso durante el mismo periodo. Dicho análisis comparativo, y la posterior ubicación en los marcos estadísticos, permitirá al lector comparar las asistencias que tuvieron durante el ASPO, DISPO y en tiempos de pos pandemia las unidades domésticas de los distintos estratos. Sin entrar en esa comparación, en las siguientes líneas describo, en cambio, los ingresos monetarios de una unidad doméstica cuyo presupuesto ya antes de la pandemia era constituido por aproximadamente un 70 % de transferencias monetarias, en su mayoría de parte del estado nacional. Además, recibe ingresos en forma de alimentos, provistos por un comedor comunitario. De lunes a viernes, los 7 integrantes de esta unidad doméstica comen o reciben comida de un comedor comunitario, en donde se les brinda el almuerzo y la merienda. Algunos días la comida también es suficiente para llevarla a sus hogares y cenar.

Ubicada en una zona de «ladrillerías artesanales» en la periferia de la ciudad de Paraná, Argentina, esta unidad doméstica extendida consta de 7 miembros. Si bien las tareas de la ladrillera también implican esporádicamente a los otros integrantes de la unidad, solamente un varón de 39 años (que acá denomino Lautaro) se dedica exclusivamente a la producción y venta de ladrillos, mientras que un varón de 18 años, también en 2020 (Lucas), realizaba estos trabajos con menor frecuencia. En septiembre de 2020, su principal ingreso mensual provino de transferencias monetarias. El resto, de la venta de ladrillos que manufactura Lautaro. Los 7 viven en 3 «casas», o en tres habitaciones independientes, distribuidas de la siguiente manera:

Marina (38 años), Lauro (39), Orne (13) y Santi (14) viven en una casa de chapa, plástico y chapas de madera. El ingreso total de la UNIDAD A es de ARS\$ 61 367; aproximadamente de US\$ 465 por mes. En un hogar contiguo vive el hijo mayor de Marina, Lucas (18), con su novia, Clara (17). Se trata de una precaria «casa» de cartón y plástico. El Ingreso de esta unidad doméstica es de ARS\$ 27 832 o aprox. US\$ 211 por mes. En otra «casa» vive la madre de Marina, denominada acá como Carolina (58). El ingreso total de esta unidad

por dólar. Transcribo esas cifras para dar a clarar que el hogar extenso que estoy presupuestando no debe ser considerado como ejemplo de indigencia.

doméstica es de ARS\$ 18 128; aproximadamente US\$ 138 para el mismo mes de septiembre de 2020.

Los ingresos regulares de los tres hogares suman ARS\$ 107 327, aproximadamente US\$ 813 al mes. Unos, ARS\$ 15 332 per cápita por mes. En noviembre de 2021, su principal ingreso provino de las transferencias de efectivo.

En noviembre de 2021 Marina (39), Lauro (40), Orne (14) y Santi (15) siguen viviendo en una casa de chapa, plástico y chapas de madera. Sin embargo, están construyendo una nueva casa de ladrillos cerámicos alrededor de la anterior. Han invertido una buena parte de sus ingresos en materiales de construcción. Recuerdan el momento de la entrevista anterior (por whatsapp) y en general toda la época de la ASPO, como momentos muy difíciles, económicamente hablando. A noviembre de 2021 manifiestan estar muchísimo mejor.

Marina percibe en noviembre de 2021: 1 Transferencia en efectivo denominada Potenciar Trabajo ARS\$ 16 000; US\$ 92 (a idéntica conversión); 2 transferencias en efectivo de la AUH para sus hijos ARS\$ 15 000; US\$ 86; 2 Transferencias Alimentarias en Efectivo (Tarjeta Alimentar) ARS\$ 9000; US\$ 52; Retribuciones variables por limpieza de casas por hora: aproximadamente ARS\$ 12 000 por mes; US\$ 69, y 1000 ladrillos de su exmarido, en concepto de pensión alimenticia y manutención de los hijos: ARS\$ 13 000; US\$ 75.

Su pareja Lautaro recibe por mes: 1 Transferencia en efectivo denominada Potenciar Trabajo ARS\$ 16 000; US\$ 92, 2 Ingresos variables por producción y venta de ladrillos de su «ladrillera»: ARS\$ 30 000 aproximadamente por mes; US\$ 173.

De este modo el ingreso total de la primera unidad doméstica es de ARS\$ 111 000; US\$ 639 mensuales, el cual sirve para el sustento de 2 adultos y 2 adolescentes, también por encima de la línea de pobreza establecida por el INDEC para ese mes de septiembre 2021.

Si bien estos datos consignados solamente poseen importancia heurística, se pueden ubicar perfectamente en el marco estadístico de la indigencia y pobreza de la provincia de Entre Ríos entre septiembre de 2020 y 2021. En el caso de esta unidad doméstica, el ASPO no implicó un empobrecimiento. Aunque nuestros informantes señalaron en repetidas oportunidades que «la pasaron mal» durante las primeras semanas del ASPO y que la incertidumbre fue enorme, el malestar se debió principalmente a la restricción de la circulación y, por lo tanto, a la imposibilidad de hacer «changas» cuando lo consideraron necesario. Asimismo, la venta de ladrillos también registró una interrupción súbita. El periodo, sin embargo, fue corto, desde fines de marzo hasta principios de junio. Al incrementarse los ingresos (*via* transferencias monetarias excepcionales y *via* incremento en las entregas de alimentos) esta familia extendida pudo realizar algunos ahorros e inversión.

Durante el periodo del ASPO el proyecto de Marina de construir una casa de materiales se hizo realidad. En este asentamiento muchas otras familias parecen haber seguido la misma suerte durante los últimos 2 años. Hasta 2019 la mayoría de las habitaciones estaban hechas con cartón, aglomerado, chapas de zinc y maderas mientras que hoy en día son construidas con ladrillos cerámicos, que los habitantes encuentran mucho más prácticos y baratos que los que se fabrican en el barrio. A fines de 2020 se incrementaron los moradores del asentamiento. La venta de derechos (informales) de uso del suelo contribuyó también no solamente a poblar el asentamiento con nuevos vecinos sino también a capitalizar la antigüedad y el acceso a redes de políticas. De esta manera, las parcelas, algunas de ellas vendidas a \$ 50 000 (precio julio 2020) constituyeron una fuente de ingresos extraordinarios para quienes, como en el caso de Marina, buscaban mejorar su habitabilidad.

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

Como tan acertada y elegantemente dijera Arjun Appadurai en un brevísimo texto sobre el estado de excepción COVID19:

Aquellos de nosotros que practicamos la antropología necesitamos observar, nutrir y movilizar este nuevo momento de posibilidad para la sociedad, en contraste con el estado como el único sitio confiable para una política de supervivencia. Es por eso que vivimos en un estado de excepción, no porque el soberano esté apoderándose de un exceso de poder en todo el mundo. (Appadurai, 2020:354)

En los casos que arriba descritos se nota, a primera vista, una segmentación de los procesos intergubernamentales por medio del silencio y del proceso complementario de sobrerrepresentación de las capacidades estatales que prefigura otra transformación social del estado. La conciencia de la debilidad del estado ha abierto en Argentina y en otros países la posibilidad para su reforma como posibilidad radical para la sociedad toda.

Por lo que pudimos investigar en Paraná, la asistencia a los sectores más vulnerables fue un ámbito en el que compitieron distintas fuerzas políticas, movimientos y organizaciones sociales por el reconocimiento de los más necesitados. Las organizaciones y movimientos sociales más afines al ejecutivo, Movimiento Evita, CTEP, entre otros, al contar con más recursos para distribuir lograron un mayor protagonismo asistencial. Dicha competencia benefició a

los pobres e indigentes, quienes en algunos casos lograron acumular recursos y capital durante el ASPO para enfrentar la larga crisis económica que le seguiría.

Desde el punto de vista del estado, pareció instaurarse un nuevo tipo de gobierno a la distancia (Rose y Miller, 2010), esta vez implementado por medio de terminales en los movimientos sociales afines al presidente. Si bien es muy temprano para saber si esta nueva modalidad estatal perdura en el tiempo, y a las elecciones, su novedad residió en la producción de silencio como *by-pass* a las redes de política intergubernamental que la burocracia tradicional preveía. Estos silencios y la nueva formación estatal que los produce se han consolidado durante la pandemia. Dicha formación que no tiene solamente en este poder ejecutivo a su causa eficiente. Encontramos un precedente en el incremento de las transferencias a los movimientos sociales que se dio durante el ministerio de Carolina Stanley en Desarrollo Social. En las crisis económicas, como en la de 2001 y las que le seguirán, emergen silencios programados o no programados por los cuales se resuelve una buena parte de la administración a la distancia de la pobreza y de la indigencia. Normalizarlos, en el sentido epistemológico del término, sería un grave error.

Referencias bibliográficas

- Agamben, Giorgio (2005). *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Agamben, Giorgio (2020). The Invention of an Epidemic. *European Journal of Psychoanalysis* website. <http://www.journal-psychoanalysis.eu/coronavirus-and-philosophers/>
- Agudo Sanchíz, Alejandro (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Appadurai, Arjun (2020). The COVID exception. *Social Anthropology* 28, págs. 221–222. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12898>
- Chomsky, Noam (2020). Noam Chomsky: Coronavirus. What Is at Stake? Interview by Srecko Horvat. DiEM25 TV, YouTube Video, 32: 56, March 28. <https://www.youtube.com/watch?v=t-N3In2rLI4>.
- Di Virgilio, Mercedes y Perelman, Mariano (2022). La vida en las ciudades en tiempos de COVID19. *Bitácora Urbano Territorial* 32(II), págs. 7–16. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n2.102535>
- Herzfeld, Michael (1992). *The Social Producción of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fassin, Didier (2012). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley: University of California Press.
- Fassin, Didier y Fourcade, Marion. «Introduction: Exposing and Being Exposed» en *Pandemic Exposures Economy and Society in the Time of Coronavirus*. Edited by Didier Fassin and Marion Fourcade. HAU Press y University of Chicago Press.
- Fernández Alberto (2020). Declaraciones publicadas en Diario Perfil, 2020/03/23. <https://www.perfil.com/noticias/politica/alberto-fernandez-si-el-dilema-es-la-economia-o-la-vida-yo-elijo-la-vida.phtml> .
- Koselleck, Reinhart (2006). «Crisis.» Translated by Michaela W. Richter. *Journal of the History of Ideas* (67) 2, págs. 357–400.
- Kuhn, T. (1970). *The structure of scientific revolutions*. 2nd Ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Murillo, M.V., Oliveros, V. & Zarazaga, R. (2021). The Most Vulnerable Poor: Clientelism Among Slum Dwellers. *Studies in Comparative International Development*, 56, págs. 343–363. <https://doi.org/10.1007/s12116-021-09324-x>
- Roitman, Janet (2013). *Anti-Crisis*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Telam. <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545385-sobresayeron-arroyo-compra-alimentos-no-concretada.html>
- Trnka, Susanna (2021). *Cultural Anthropology* (36) 3, págs. 368–380. Doi: 10.14506/ca36.3.04
- Visacovsky, S.E. and Zenobi, D.S. (2020). When a crisis is embedded in another crisis. *Social Anthropology* 28, págs. 379–380. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12836>

Capítulo 10.

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

Tomás Guevara y Julieta Wallace

Introducción

Este capítulo ofrece una descripción de las políticas desplegadas por la provincia de Río Negro y la ciudad de San Carlos de Bariloche para hacer frente a la crisis sanitaria desatada por la pandemia de COVID19. Específicamente, se aboca a tres ejes de política pública: hábitat, transporte público y transferencias de ingresos y asistencia alimentaria. La reconstrucción de estas iniciativas es producto de un relevamiento de normativa de nivel nacional, provincial y municipal, información periodística y entrevistas semiestructuradas con funcionarios e informantes clave que estuvieron involucrados en la toma de decisión de esas iniciativas.

El análisis está acotado al año 2020 en que se declara la pandemia, por lo que no avanza en la evaluación de los impactos y los resultados de las políticas identificadas, sino que se centra en la definición por parte del Estado de la forma de abordaje de una determinada problemática. Las políticas públicas son, en definitiva, «tomas de posición» por parte del Estado sobre cómo resolver alguna cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1976). Para desplegar dichas políticas públicas, el Estado despliega cierto tipo de dispositivos, entendidos como «manifestaciones concretas tomadas por las autoridades» (Paz–Noguera, 2020).

A partir de estos dispositivos, se pueden identificar redes de políticas (RP) y relaciones intergubernamentales (RIG) que se tejen alrededor de los mismos, donde se involucran no solo los diferentes niveles del Estado, sino también instituciones de la sociedad civil, organizaciones de base y actores sociales y económicos que son portadores de intereses y miradas diversas sobre las cuestiones abordadas.

Río Negro y San Carlos de Bariloche en contexto

Río Negro es una provincia de la región norpatagónica, que limita al norte con las provincias de Neuquén, La Pampa y Buenos Aires, al sur con la provincia de Chubut, mientras que de oeste a este se extiende desde la frontera con Chile hasta el Océano Atlántico. Es la cuarta provincia en extensión, con algo más de 200 000 km², mientras que es de las provincias menos pobladas con alrededor de 750 000 habitantes, lo que arroja una densidad bruta muy baja, de menos de 3,5 habitantes por km². Al igual que el resto de la Patagonia, fue un territorio donde se asentaban pueblos originarios como los tehuelches, mapuches y otros, preexistentes a la conformación del Estado Nacional. Incorporado como Territorio Nacional en las campañas militares del siglo XIX, se provincializó en 1955 y contó con su primera Constitución provincial en 1957.¹

Su territorio es muy heterogéneo, así como su configuración productiva, aunque en términos generales la principal actividad de la provincia es la agricultura y la ganadería (Malvicino *et al.*, 2020). Hacia el noroeste se encuentra la zona de explotación hidrocarburífera, que forma parte de la formación Vaca Muerta con producción de gas y petróleo, y se extiende progresivamente hacia el este, compitiendo con los valles irrigados del Río Negro donde tradicionalmente se desarrolló la fruticultura de la pera y la manzana, principalmente. Esta actividad se encuentra atravesando una profunda crisis en las últimas décadas (Bandieri y Blanco, 1991; Ramírez, 2019), que llevó a la reducción de hectáreas cultivadas, pérdidas de unidades productivas y a una progresiva concentración de la cadena en las empresas exportadoras. Existen zonas de desarrollo ganadero bovino, en el territorio ubicado entre los ríos Negro y Colorado, así como la tradicional ganadería ovina en la región sur que ocupa gran parte del territorio de la provincia, donde tuvo un desarrollo temprano la industria de la lana, hoy en decadencia. Por su parte, la zona atlántica cuenta con desarrollo de la industria pesquera con un puerto de aguas profundas en San Antonio Este, así como un gran desarrollo turístico de playa y sol en localidades como El Cóndor, Las Grutas y Playas Doradas. Finalmente, el turismo es la principal actividad en la región andina que cuenta con alrededor de la mitad del territorio del Parque Nacional Nahuel Huapi dentro de la provincia y con una riqueza paisajística donde abundan lagos, bosques y montañas y un gran desarrollo del turismo de nieve, con preeminencia del Centro de Deportes Invernales «Dr. Antonio Lynch» en el Cerro Catedral.

1 Para una revisión de la conformación histórica de la provincia ver (Cañuqueo *et al.*, 2020).

San Carlos de Bariloche es la principal ciudad de la región andina de la Provincia de Río Negro. Es una ciudad intermedia de alrededor de 140 000 habitantes que nació como Colonia Agrícola Pastoril en 1902 y se desarrolló al calor de las relaciones comerciales y productivas a ambos lados de la cordillera de Los Andes. Desde las primeras décadas del siglo xx, en el marco de políticas de control territorial que implicaron la creación de la Dirección de Parques Nacionales y el Parque Nacional Nahuel Huapi,² la ciudad quedó enclavada en territorio del Parque Nacional y el perfil de la ciudad se orientó hacia el turismo de élite. Progresivamente, las actividades económicas complementarias, como la forestal y la agrícola, fueron desplazadas, afectadas por el cierre de los intercambios con Chile, y los usos del suelo se concentraron en diversas modalidades de gastronomía, hotelería y otras infraestructuras y equipamientos vinculadas al turismo como actividad central de la base económica local.

A partir de la década de 1940, la extensión de los derechos laborales y la masificación del turismo implicaron que la ciudad fuera virando de un perfil de turismo de élite a un turismo social, incorporando sectores medios y populares, en un recorrido similar al de otros destinos turísticos como Mar del Plata (Vargas y Núñez, 2020). Desde entonces, la ciudad desarrolló una amplia gama de oferta para diferentes tipos de demandantes y niveles socioeconómicos. En este marco, la ciudad experimentó un crecimiento urbano acelerado durante la segunda mitad del siglo xx, multiplicando su población más de cinco veces desde 1960. Si bien desde 2000 el crecimiento parece desacelerarse, todavía hoy es superior a la media provincial y nacional. El ejido urbano fue incorporando los viejos lotes pastoriles y subdividiéndolos, en una modalidad de loteos que fue común al resto de las ciudades del país (Di Virgilio *et al.*, 2015), aunque en este caso orientados a una demanda externa, de sectores medios y medios-altos de otros centros urbanos que adquirirían lotes como inversión o para segunda residencia. Así, entre 1940 y 1970 se lotearon más de 4 000 hectáreas en el eje oeste de expansión, entre el Cerro Otto y el Lago Nahuel Huapi (Abalerón, 1992).

Este crecimiento estuvo desfasado de la extensión de los servicios e infraestructuras necesarios. Como consecuencia, la ciudad presenta graves restricciones en materia de acceso al suelo urbano, la vivienda y servicios básicos como agua potable, gas, cloacas y recolección de residuos y sustentabilidad

2 El Parque Nacional Nahuel Huapi fue creado en 1934, abarca alrededor de 700 mil hectáreas de las provincias de Río Negro y Neuquén. El ejido de San Carlos de Bariloche quedó completamente rodeado por el Parque Nacional, y fue incorporando tierras de esa jurisdicción hasta su extensión actual de más de 27 mil hectáreas.

del transporte público (Niembro *et al.*, 2021). Todas estas son características que van a profundizar el impacto de la pandemia de COVID19 en la ciudad como veremos a continuación.

En materia socioocupacional, si bien existen una incipiente diversificación de la estructura productiva,³ una porción importante de la actividad económica está vinculada al turismo de forma directa o indirecta. Las estimaciones difieren, ubicándose entre un 20 % del empleo directo e indirecto (Kozulj, 2016; Pantano *et al.*, 2015) y un 45 % (Abalerón, 2007). Asimismo, estos datos son coincidentes con los que aporta el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que arroja un 21,1 % de trabajadores registrados en hotelería y gastronomía, el rubro más identificado con la actividad turística para el Área Económica Local Bariloche.⁴ Según el mismo relevamiento, el ingreso promedio en 2019 se ubicaba en torno a los \$ 42 000, un 10 % por debajo de la media nacional. Los estudios muestran asimismo el comportamiento estacional de la actividad económica que tiene sus picos de actividad en las temporadas invernal y estival. Esta situación ha generado una relativa vulnerabilidad en la inserción laboral de buena parte de la fuerza de trabajo (Kozulj, 2016), que debe complementar los ingresos laborales de las temporadas altas con otros empleos, emprendimientos o *changas* durante las temporadas bajas.

Ambas características, dependencia del turismo y vulnerabilidad en la inserción laboral, van a ser muy relevantes para entender los efectos de la pandemia en Bariloche, así como en otras localidades de la Provincia como El Bolsón y el resto de la región andina, pero también la zona atlántica, en localidades turísticas como Las Grutas, Playas Doradas y El Cóndor. Otras actividades no fueron tan afectadas como la fruticultura, la ganadería, la minería o los hidrocarburos, que siguieron desarrollándose con menos restricciones y recuperaron cierta normalidad más rápidamente.

El turismo fue una de las primeras actividades afectadas por las medidas de restricción y de las últimas en volver a habilitarse en 2020. El Decreto 297/2020 del Poder Ejecutivo Provincial del 19 de marzo estableció las primeras restricciones para el ingreso al territorio rionegrino, lo que empezó a poner obstáculos

3 Se puede mencionar en este sentido una fuerte presencia de la administración pública de nivel nacional, provincial y municipal, un importante sector de ciencia y tecnología liderado por la empresa INVAP SE y algunas actividades como la producción de chocolates, microcervecías y productos gourmet.

4 Si bien es un área que excede el ejido de Bariloche y abarca la ciudad de El Bolsón, entre otras localidades, Bariloche es la principal ciudad y la que marca el pulso de la zona andina de Río Negro.

para el funcionamiento de la actividad. La débil inserción ocupacional de gran parte de la población vinculada al turismo hizo que vieran rápidamente afectados sus ingresos por el cierre de actividades y la recesión económica que se generó a partir de esas medidas. Esto requirió de un abordaje particular tanto en las medidas de asistencia alimentaria, como una ingeniería especial para el caso de las políticas de sostenimiento del empleo y transferencia de ingresos que no se adecúan a los regímenes de empleo temporario tan masivos como sucede en San Carlos de Bariloche. Como resultado, buena parte del período de estudio está atravesado por conflictos con los gremios que agrupan a estos trabajadores, en particular el gremio gastronómico y hotelero UTHGRA, las cámaras patronales, y los diferentes niveles del Estado.

Pandemia y federalismo

Como pocas veces en los últimos años, la pandemia significó un enorme desafío para un país organizado como República Federal, donde las competencias de salud y educación —las dos principales en función de la pandemia— son competencia exclusiva de las provincias. El rol del Estado nacional en dichas áreas se limita a lineamientos generales, que incluso no son obligatorios en muchos casos si no cuentan con la adhesión expresa de las Provincias.

Esto significó que había, potencialmente, veinticuatro estrategias sanitarias diferentes en el territorio argentino para hacer frente a la crisis sanitaria. Al inicio de la pandemia, casi la totalidad de las jurisdicciones se encolumnaron detrás de las definiciones del Gobierno Nacional. Río Negro no fue la excepción, y se encontró siguiendo los lineamientos nacionales y participando activamente, a través de la propia Gobernadora u otros funcionarios, de las diferentes instancias de gestión de la crisis sanitaria planteados desde el nivel federal. A lo largo de 2020, fueron comunes las videoconferencias que contaron con la participación de la Gobernadora Arabela Carreras en diferentes oportunidades. Por ejemplo, en diciembre de 2020 se anunció junto a la Universidad Nacional de Río Negro el lanzamiento de la carrera de medicina, con sede en la ciudad de San Carlos de Bariloche.

Justamente, el concepto de RIG busca dar cuenta de un conjunto de actividades e interacciones que tienen lugar entre diferentes unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación (Agranoff y Gallarín, 1997). Como señala Gibson y Gibson (2004) en un país federal existe la prerrogativa de no adherir por parte de las provincias y de convertirse en un punto de veto de las decisiones del gobierno federal.

Así, el desgaste de la población en relación con las medidas de aislamiento y distanciamiento, la aparición de manifestaciones contra las medidas de restricción y la voluntad de hacer «control de daños» en relación con las medidas tomadas por el nivel federal, generaron grandes incentivos para que las provincias comiencen a diferenciarse en sus estrategias y en algunos casos manifestarse abiertamente en contra. De hecho, en algunos casos fue manifiesto cómo la diferenciación pública en materia de medidas para paliar la crisis sanitaria tuvo como finalidad la búsqueda de acumulación política por parte de algunos gobernantes. Entre otros temas de conflicto entre el gobierno nacional y las provincias se pueden mencionar la gestión de la virtualidad o presencialidad en las escuelas, las restricciones a las actividades económicas, las restricciones a la movilidad, la distribución de subsidios al transporte, etc.

Uno de los principales ejes de diferenciación de las entidades de gobierno federal y provincial en el caso de Río Negro, como veremos en el apartado siguiente, estuvo relacionado con la forma de gestionar los conflictos territoriales, en particular en la región andina. El Gobierno provincial de Arabela Carrera y en general el partido Juntos Somos Río Negro, con el senador Wereñilneck a la cabeza, sentaron posición contra cualquier ocupación de tierra, ya rural o urbana, y cargaron las tintas sobre el Gobierno Nacional al que acusaron por inacción, cuando no connivencia con los ocupantes (Cenetenera, 31/08/2020). En particular, las críticas se centraron en el accionar del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y la cartera de Seguridad (Di Natale, 6/9/2020) En este trabajo nos vamos a abocar más específicamente a los conflictos suscitados por las ocupaciones de tierras en el ámbito urbano, pero el análisis requiere incorporar los conflictos en áreas rurales como parte del contexto.

Un segundo eje de conflictividad estuvo relacionado con el impacto de las restricciones en los sistemas de transporte de pasajeros. Si bien afectó a todos los sistemas, tanto transporte automotor de larga, mediana y corta distancia, ferroviarios y aéreos, la principal polémica se dio en torno a los subsidios a los colectivos urbanos e interurbanos. El sistema de subsidios, heredado desde hace años, venía arrastrando una serie de complejidades que lo volvían ineficiente y se evidenciaba una desigualdad en la asignación de recursos entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y el resto del país. Si bien la situación mejoró con la implementación del sistema SUBE, que permitió un control más eficiente del gasto y una focalización de los subsidios, los problemas persistían a fines de 2015 cuando se produjo el cambio de gestión de gobierno. La gestión de Cambiemos hizo un eje de política la reducción del déficit fiscal, dentro de lo cual tenían una importancia preponderante los subsidios económicos, al transporte y a la energía. En 2018, el gobierno de Macri reformuló en gran

medida el sistema de subsidios, reduciendo su dotación y buscando transferir esta responsabilidad a las provincias en el marco de «pactos fiscales». Como consecuencia, en diferentes ciudades del país, entre ellas Bariloche, el sistema de transporte público de pasajeros sufrió una fuerte crisis, que fue posteriormente profundizada por la pandemia, dado que no se compensó totalmente la quita de subsidios nacionales con recursos de nivel provincial o municipal.

Un tercer eje de conflictividad entre las jurisdicciones fueron los impactos de la pandemia y de las medidas de restricción en la actividad económica. Como dijimos, el sector turístico fue uno de los más golpeados, por lo cual los destinos turísticos de todas las provincias sufrieron fuertemente las restricciones a la actividad durante casi todo 2020. En el caso de Río Negro, el impacto se sintió en la zona atlántica, pero fundamentalmente en Bariloche cuya temporada más fuerte es la invernal. La gobernadora, oriunda de Bariloche, se posicionó claramente en defensa de las cámaras empresariales vinculadas a la actividad y se unieron en la demanda de subsidios y ayudas al Gobierno Nacional. En junio de 2020, la Legislatura de Río Negro, a instancias del oficialismo, declaró a la región andina «zona de desastre económico y social» para visibilizar la crisis que atravesaba el sector. En declaraciones públicas, se planteaba una pérdida de \$ 10 000 millones por la temporada turística de invierno, afectando a más de 45 000 empleos (Andrade, 30/6/2020). Asimismo, buena parte del año 2020, como veremos, estuvo atravesada por el conflicto con los trabajadores temporarios del sector turístico que demandaban acceso a alguno de los programas de emergencia implementados, y que los habían excluido dada la particularidad de su régimen laboral. Recién hacia diciembre de 2020 la actividad comenzó a normalizarse con la llegada de turistas a la provincia, por lo que a inicios de 2021 la situación tendió si no a normalizarse, al menos a reactivarse (Manzoni, 2/11/2020).

En este capítulo, entonces vamos a trabajar tres aspectos puntuales de estos ejes de conflicto que se desarrollaron durante el año 2020: ocupaciones de tierras en el ámbito urbano, crisis de financiamiento del transporte público y políticas de sostenimiento del empleo, transferencia de ingresos y asistencia alimentaria.

Ocupaciones de tierra en ámbitos urbanos

No existen datos oficiales sobre déficit habitacional en la provincia de Río Negro, ni en la mayoría de las ciudades. La única ciudad que cuenta con un relevamiento propio es la ciudad capital, Viedma que, junto a la ciudad de

Carmen de Patagones, conforman un aglomerado que es incluido en el relevamiento periódico de la Encuesta Permanente de Hogares.

Según un informe del Foro de Análisis Económico de la Construcción (2017) basado en dicha encuesta existía en el aglomerado Viedma–Patagones un déficit de 6.238 viviendas, entre las viviendas precarias, hacinamiento y cohabitación. Siguiendo la metodología propuesta en un informe de la Fundación Banco Municipal (2016), el déficit habitacional en el tercer trimestre de 2021 en el aglomerado Viedma–Carmen de Patagones ascendía a 1,6 % de las viviendas irrecuperables —déficit cuantitativo— y 7,7 % de las viviendas recuperables —déficit cualitativo— totalizando un déficit de 9,3 % de las viviendas.

Por su parte, la ciudad de San Carlos de Bariloche presenta un déficit habitacional que afecta a al menos 10 000 hogares (25 %) según Guevara *et al.* (2016), que se basan en información del censo 2010: 3.500 hogares viviendo en barrios populares con problemas de regularización dominial y de acceso a servicios básicos y 6.500 hogares viviendo en condiciones de hacinamiento (exceso de personas por habitación). Un total de 28 barrios, que agrupan algo más de 3000 hogares, están incorporados al régimen de regularización dominial e integración sociourbana de la ley 27453 de 2018. Asimismo, existen al menos 10 000 hogares que requieren regularización dominial de los terrenos donde viven, a través de la Ley Provincial 3396 que adhiere a la ley 24374 denominada «Pierri».

De acuerdo con datos de una encuesta reciente elaborada durante el año 2021,⁵ el 6,9 % de los hogares del departamento de Bariloche, que incluye la ciudad homónima, Dina Huapi, El Bolsón y algunas localidades pequeñas como El Manso, El Foyel, etc. vive en asentamientos. En relación con la tenencia de la vivienda, el 34,4 % de los hogares son inquilinos y el 11,9 % son ocupantes.

Si se toma la totalidad de barrios populares de la ley 27453 en Río Negro, observamos que ascienden a alrededor de 150, donde viven más de 9000 hogares en condiciones de precariedad habitacional.

Pese a la dispersión de estadísticas, se puede vislumbrar que la situación habitacional en Río Negro, en particular en Bariloche, reviste cierta complejidad. Ante este panorama, el año 2020 había comenzado con conflictos por nuevas ocupaciones de suelo incluso antes de la pandemia en la ciudad de Bariloche. Entre otros casos se pueden mencionar: la Manzana 287 en el barrio 2 de abril del eje de expansión sur de la ciudad, lotes y espacios verdes del barrio

5 En el marco del Proyecto PISAC COVID19 N° 21 financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

CooViGast y espacio público en el barrio San Francisco IV, ambos en el eje oeste de expansión de la ciudad. Se contabilizaron al menos diez ocupaciones simultáneas en diferentes puntos de la ciudad antes de las medidas restrictivas de marzo de 2020. Esta situación fue reflejada por los medios desde el mes de enero y febrero, y se expresó en concentraciones en el Centro Cívico y reuniones concurrecidas al Consejo Social de Tierras local.⁶

En términos generales, es posible afirmar que la pandemia profundizó la crisis habitacional en varios sentidos en todo el territorio rionegrino. El confinamiento y las restricciones forzaron a la población que ya se encontraba en situación deficitaria a estar más tiempo en la vivienda, porque estaban impedidos de trabajar, porque tenían que trabajar remotamente, porque no había escuela o estaban impedidos de realizar otras actividades que estaban prohibidas. Esta situación generó conflictos recurrentes en materia de convivencia, lo que se reflejó en las estadísticas de denuncias sobre violencia familiar y de género. Asimismo, la merma en los ingresos de la población impidió realizar las mejoras que cotidianamente realizan los hogares en el proceso de autoconstrucción progresiva de sus viviendas (Di Virgilio *et al.*, 2012), profundizando la precariedad y el deterioro de las viviendas.

Otra dimensión relevante de la crisis habitacional remite a la situación de los hogares inquilinos que se vieron imposibilitados de seguir pagando su alquiler debido a la crisis socioeconómica y a la merma en los ingresos. Esto llevó a reiterados reclamos por parte de la Unión de Inquilinos de Río Negro (*Diario Río Negro*, 17/4/2020).

En el caso particular de Bariloche es una ciudad que presenta precios elevados de alquiler en relación con los ingresos medios de los habitantes, lo que suele ser relacionado con la demanda externa que distorsiona el funcionamiento del mercado inmobiliario, debido al turismo y a las migraciones por amenidad (Guevara *et al.*, 2017). La crisis socioeconómica derivada del COVID19 motivó en muchos casos mudanzas no previstas y/o endeudamiento de los hogares con los propietarios de las viviendas que alquilaban. En no pocas situaciones, las mudanzas implicaron reducción en el tamaño de vivienda alquilada, un empeoramiento en las condiciones de localización y accesibilidad y/o un paso a la informalidad urbana, por la decisión de comprar, ocupar o alquilar una vivienda o un lote en un barrio informal. En el caso del departamento de Bariloche, el 37,7 % de los inquilinos afirmó haber tenido aumentos desde marzo 2020 cuando los mismos estaban prohibidos, mientras que el 23 %

6 Consejo de participación ciudadana en relación con el hábitat creado por la Ordenanza 1595-CM-2006.

tuvo problemas para pagar el alquiler, el 12,5 % se vio forzado a cambiar de vivienda y el 2,8 % fue desalojado durante la pandemia. Estos datos evidencian las limitaciones de las regulaciones intentadas por el gobierno Nacional, como veremos a continuación.

La respuesta estatal fue disímil ante la situación habitacional. El Gobierno Nacional tomó decisiones que favorecieron fundamentalmente a dos universos poblacionales: por un lado, a la población que vive en los barrios populares identificados por la ley 27453; y, por otro lado, a los inquilinos formales. También es necesario destacar el Plan Nacional de Suelo Urbano, si bien su lanzamiento fue previo a la pandemia del COVID19. No obstante, el control en la implementación de muchas de estas medidas es jurisdicción de las provincias y municipios, con lo cual su eficacia dependió estrictamente del proceso de territorialización de las políticas públicas (Rodríguez *et al.*, 2016). Si bien existieron gestiones para ejecutar programas con posibles impactos habitacionales como el Argentina Hace o el Programa de Integración Socio Urbana, no tuvieron ningún nivel de ejecución durante el período de estudio y solo se avanzó en la firma de convenios marco y algunos convenios específicos. Dentro de las obras presentadas, la mayoría estaban referidas a mejoras en espacio público, pavimento de rutas y otras obras con impacto en la actividad turística. Recién en 2021 se firmaron convenios relativos a barrios populares como redes de agua en los barrios Arrayanes y Eva Perón y redes de gas en los barrios Nueva Jamaica y Wanguelen (*Diario Río Negro*, 7/11/2021).

En relación con los inquilinos, la sanción de la ley nacional 27551 fue motivo de gran expectativa, pero sobre todo se buscó el impacto del decreto que congeló los alquileres temporalmente y prohibió los desalojos. Se registró en el caso de Bariloche alguna conflictividad en relación con el no cumplimiento de esta normativa, que fue reflejada en los medios periodísticos y en declaraciones de la Unión de Inquilinos de Río Negro.

En este sentido, los instrumentos a través de los cuáles se canalizaron las RIG (Agranoff y Gallarín, 1997) en este período en materia habitacional fueron básicamente subvenciones y especialmente regulaciones para los barrios populares e inquilinos, identificados como los dos universos más vulnerables en esta materia.

Cuando se analiza las medidas de nivel provincial en relación con el COVID19, vemos que están limitadas a cuestiones sanitarias, de movilidad, subsidios al transporte, asistencia alimentaria y otras temáticas afines, pero no hubo una sola medida en el relevamiento de normativa realizado que tuviera un componente específicamente habitacional. Para dar cuenta de esta situación nos basamos en las ediciones especiales del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro que compilan toda la normativa relacionada con la pandemia. De

hecho, durante el año 2020 que es el período de análisis, el discurso público de las autoridades provinciales estuvo centrado en la defensa irrestricta de la propiedad privada frente a lo que se veía como un avance de las ocupaciones, tanto rurales, protagonizadas por comunidades mapuches, como urbanas, protagonizadas nuevas ocupaciones urbanas en las periferias de las principales ciudades de la provincia, como Viedma, Cipoletti, Bariloche y El Bolsón. Dado que las ocupaciones rurales también se registraron en la zona andina, toda esta zona fue especial foco de atención de debates y discursos que llegaron incluso al plano nacional. 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 única respuesta. No obstante, si bien en Bariloche se desactivaron algunas de las ocupaciones urbanas surgidas en este período, la mayoría de ellas siguieron desarrollándose.

En particular, la ocupación masiva de un predio de propiedad del INTA en la ciudad de El Bolsón en la zona denominada Mirador del Azul alcanzó repercusión nacional, por el lugar donde se realizó la toma, por el tamaño de la misma y por la participación de algunos referentes vinculados a organizaciones de base territorial nacionales como el Movimiento de Trabajadores Excluidos. Esta visibilización del conflicto permitió poner en escena los posicionamientos del Gobierno Provincial y gobiernos municipales en la materia. El Intendente de la ciudad, Bruno Pogliano (*Diario Jornada*, 20/8/2020), del partido provincial Juntos Somos Río Negro (JSRN), y otros referentes como la Gobernadora Arabela Carreras y el Senador Alberto Weretilneck, ambos del mismo partido, fueron eficaces en imponer un discurso público que asociaba ocupaciones urbanas y rurales a una misma lógica y como una avanzada frente al derecho de propiedad privada en la región y llamaban al Gobierno Nacional a tomar medidas (Braslavsky, 30/8/2020). El Intendente de Bariloche, Gustavo Gennuso, si bien tuvo posicionamientos públicos más moderados, siguió la misma línea y promovió la judicialización de todas las ocupaciones que se asentaban sobre terrenos municipales (*Diario Río Negro*, 30/3/2020).

Después de meses sin resolución, el Gobierno Provincial intentó desactivar la conflictividad a través de un proyecto de Ley de Suelo Urbano que buscaba generar alguna respuesta institucional ante la demanda habitacional. Esta ley se aprobó recién hacia el fin del período de estudio, por lo que su implementación no puede ser evaluada y se inició lentamente en el año 2021. En consonancia con la línea discursiva planteada, se incorporó en la ley cláusulas para excluir a aquellas personas involucradas en ocupaciones y con causas penales por usurpación en trámite, lo que, si bien es de dudosa constitucionalidad,

fue efectivo para reforzar la posición de la Gobernadora y el partido gobernante en la materia (*La Tecla Patagonia*, 4/11/2020).

El Estado Municipal por su parte se vio desbordado por la situación habitacional y se limitó durante buena parte del período de estudio a judicializar las ocupaciones. La conflictividad llegó a tal punto que detonó la salida a mediados de año del Presidente del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas, José Mella, organismo encargado de la aplicación de la política habitacional municipal. Si bien su reemplazante Javier Giménez mostró una mayor apertura al diálogo con las organizaciones y los procesos del territorio, no aportó mayores soluciones a la problemática.⁷ El Concejo Municipal, por su parte, trató de canalizar algún tipo de respuesta institucional. En particular, se presentaron sendos 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. Ambos bloques lograron consensuar un único proyecto que creó un Programa Hábitat Bariloche (PHB) para atacar la situación de emergencia habitacional durante un año, con fuentes de financiamiento provenientes de un remate de lotes municipales, entre otras. 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 de la Ley de Suelo urbano provincial y el PHB a nivel municipal, la conflictividad social se redujo ostensiblemente hacia fin de año y desde principios de 2021.

Crisis en el financiamiento del sistema de transporte público urbano

Como decíamos en la introducción, la situación del transporte público de pasajeros venía de una situación crítica desde el año 2018 cuando la gestión Cambiemos modificó el esquema de subsidios en el marco de los pactos fiscales. Las RIG en este sector de política pública estuvieron marcados fundamentalmente por las subvenciones, es decir, el esquema de financiamiento por parte del nivel federal, a los sistemas de transporte urbano, de nivel urbano o local la mayoría. En algunas provincias los sistemas de transporte son de competencia provincial, mientras que en otros hay sistemas enteramente municipales, según

7 <https://www.rionegro.com.ar/un-exintendente-de-ramos-mexia-asume-el-instituto-de-tierras-de-bariloche-1475883/>

el régimen municipal de cada provincia. En el caso de Río Negro, donde rige un régimen municipal que consagra la autonomía municipal plena, los sistemas de transporte urbano de pasajeros son regulados por los propios municipios, con excepción de aquellas líneas interurbanas. En el caso de Bariloche, por ejemplo, esto implica que exista una sola línea que está bajo la órbita provincial, que es aquella que conecta la localidad con Dina Huapi.

Esta situación de crisis del financiamiento del sistema de transporte pública se inscribió, además, en tendencias más generales, que eran preexistentes a la pandemia, e incluso a la reforma de los subsidios de 2018. En las ciudades grandes, dada las mayores densidades de población que registran y la consiguiente congestión, casi «naturalmente» se observa una mayor participación del sistema de transporte público en el conjunto de viajes registrados y la relación entre pasajeros y kilómetros transportados es más eficiente. Por su parte, en las ciudades pequeñas, justamente por su escala, los sistemas de transporte público no son viables económicamente y además la escala de la ciudad permite que otros medios sean más eficaces y accesibles, como el automóvil particular, la bicicleta o el peatonal.

En cambio, en las ciudades intermedias, por su propia escala, la ciudadanía demanda la existencia de un sistema de transporte público de pasajeros pero existen serias dificultades para financiarlo de forma sustentable (Bossio *et al.*, 2016). Entre otros motivos se señala el mal estado de la red vial, los recorridos intrincados producto que fueron generándose sin planificación ni estudio para dar respuesta a una demanda creciente, la creciente expansión de baja densidad de muchas de estas ciudades. Estas características suelen arrojar una relación entre kilómetros recorridos y pasajeros transportados que es subóptima. Pese a ello, el tamaño de las ciudades hace prácticamente el funcionamiento de la ciudad sin contar con un sistema de transporte público. De hecho, son excepcionales los casos en nuestro país de ciudades de más de 90 000 habitantes que no cuentan con dicho sistema. También se señala el peso creciente de grupos sociales subsidiados y franquiciados, que son indirectamente financiados por el pasajero que paga la tarifa plena, como otro de los problemas frecuentes. Estos grupos varían de ciudad a ciudad, aunque hay algunos grupos financiados a nivel nacional, como jubilados y pensionados, pero que no distorsionan la ecuación económica porque el operador recibe el precio pleno del boleto. Entre los subsidios aplicados localmente los más comunes son los boletos escolares, que muestran algunas variantes en su implementación: subsidio pleno o parcial, solo para escuelas públicas, subsidio diferencial para escuelas privadas, etc.

Otro condicionante estructural es el tipo de convenio colectivo de trabajo del sector, que data del año 1973, y que obliga a que la jornada laboral de los trabajadores encuadrados bajo la Unión del Transporte Automotor (UTA) cumplan su jornada laboral de forma corrida, cuando esto no se corresponde con la dinámica económica y comercial de muchas de estas ciudades, que tienen horario partido, lo que hace que los picos y valles de la demanda de viajes no sea adecuada a este esquema laboral.

Todos estos factores han hecho perder la importancia del transporte público de pasajeros en ciudades intermedias, tendencia que se vio reforzada por una extensión de la accesibilidad en las últimas décadas a la adquisición de vehículos automotores, en particular las motos. Como resultado de ello, el transporte público empezó a ser conceptualizado, explícita o implícitamente, como un sistema de transporte para sectores de bajos ingresos. Río Negro es, básicamente, una provincia de ciudades intermedias, al igual que la mayoría de las provincias con excepción de unas pocas que tienen aglomerados que pueden ser categorizados como grandes. Ni su ciudad capital ni la ciudad más poblada de la provincia superan los 200 000 habitantes, si bien todo el sistema urbano del alto valle del Río Negro, que abarca territorio de Neuquén y de Río Negro, supera ampliamente esa cifra y ascendía a más de 600 000 habitantes en 2010.

La yuxtaposición entre la quita de subsidios federales y la reducción en la demanda de viajes que trajo aparejada la pandemia fue un golpe mortal para los sistemas de transporte público urbanos en todo el país, y Río Negro no fue la excepción. En el caso de General Roca, por ejemplo, la situación llevó a la rescisión del contrato a la empresa 18 de mayo por parte de la Intendente María Emilia Roca y la implementación de un sistema de emergencia prestado en articulación entre la Municipalidad y una cooperativa de trabajo denominada 1 de septiembre, conformada por los choferes ex empleados en la concesionaria. Al igual que veremos en Bariloche, los conflictos entre el concedente y el concesionario habían iniciado con anterioridad a la pandemia, pero en el contexto de la crisis sanitaria la problemática se volvió insostenible.⁸ Todavía en octubre de 2021, el servicio se prestaba bajo este esquema de emergencia y contingencia, que fue regularizada recién durante ese mes, convirtiéndose en

8 <https://www.rionegro.com.ar/soria-le-baja-definitivamente-la-persiana-a-18-de-mayo-1374522/>

el primer servicio público de transporte urbano prestado por una cooperativa originada en la recuperación de una empresa.⁹

En el caso de San Carlos de Bariloche la crisis era incluso preexistente y podía remontarse al año 2014, cuando se rescindió el contrato de la empresa 3 de mayo y se confiscó las unidades que prestaban el servicio. Esta crisis, más allá de problemas vinculados a la gestión de las empresas o del control estatal, puede explicarse como producto del crecimiento acelerado de la ciudad y la carencia de una política de movilidad integral articulada a la planificación y gestión urbana. A las complejidades estructurales de cualquier ciudad intermedia, se suman algunas de las particularidades: su crecimiento estuvo marcado tempranamente por la extensión de bajas densidades, a lo que se suman los condicionantes geográficos y climáticos. Estas características refuerzan las exigencias de la ciudadanía de tener la mayor cobertura posible del territorio de la ciudad, por la dificultad para caminar distancias similares a las de otras ciudades, debido a las pendientes, el frío, la presencia de nieve, lluvia o hielo durante muchos meses del año.

En este contexto, el uso del automóvil particular está relativamente extendido, presentado una tasa de motorización elevada: el 42,9 % de la población encuestada en el departamento de Bariloche se desplaza mediante automóvil particular hacia su actividad principal, sea laboral o de estudio, mientras que solo el 14,5 % lo hace mediante transporte público. Estos guarismos no difieren sensiblemente de lo que declararon los encuestados que realizaban en el año 2019.¹⁰

En términos económicos, los condicionantes del sistema de transporte público en Bariloche se expresan como sobrecostos que debe soportar el sistema. El precio del boleto comúnmente se calcula en base a los costos de producción de los servicios, menos las compensaciones que realiza el Estado, dividido la cantidad de pasajeros transportados. De esta forma, dos de los principales indicadores para evaluar la sustentabilidad del sistema es el costo por kilómetro recorrido (CPK) y el índice de pasajeros por kilómetro recorrido (IPK). Este último indicador es particularmente sensible para las ciudades intermedias. En el caso de Bariloche, este indicador se encuentra ubicado ligeramente por encima de 2 en los últimos años, magnitud que se plantea como el mínimo inferior para garantizar la sustentabilidad de la ecuación económico-financiera.

9 <https://www.adnrionegro.com.ar/2021/10/empresa-recuperada-a-cargo-del-transporte-roquense/>

10 Encuesta Proyecto PISAC COVID19 N° 21.

Según la información disponible en la página web del Municipio, el sistema de transporte de pasajeros en Bariloche, denominado Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), transporta alrededor de 14 millones de personas por año, recorriendo alrededor de 7 millones de kilómetros. La dinámica de la demanda diaria de viajes marca con claridad las horas pico alrededor de las 8 de la mañana, a las 13 horas y a las 17 horas, con valles entre esos horarios y una baja muy pronunciada a partir de las 19 horas hasta las 8 horas. Existen 20 líneas cuyo trazado se fue generando para dar respuesta a la demanda creciente en la medida que los barrios se extendían y densificaban hacia el oeste, sur y este. Todas las líneas son urbanas, comienzan y terminan dentro del ejido de la ciudad, salvo una línea de jurisdicción provincial que une Bariloche con la localidad vecina de Dina Huapi y está operada por otra empresa. En general, la prestación del servicio fue realizada por dos o tres empresas de la ciudad o de la provincia. La empresa 3 de mayo, de empresarios locales, prestó el servicio durante muchos años, así como la empresa cooperativa CODAO. En 2014, por decisión de la gestión municipal de María Eugenia Martini (Frente para la Victoria) se unificaron los servicios urbanos en una sola empresa, Autobuses Santa Fe, proveniente de esa provincia, lo que fue motivo de un conflicto con la empresa local que todavía hoy sigue pendiente de resolución judicial, pero que motivó una sentencia por \$ 100 millones contra el municipio.¹¹ En 2016, después del cambio de gestión, el Intendente Gennuso (Juntos Somos Río Negro) rescindió el contrato con Autobuses Santa Fe y realizó una contratación directa a la empresa Mi Bus (Amancay SRL), proveniente de un grupo empresario oriundo de San Juan vinculado a la minería, sin ninguna experiencia en transporte público de pasajeros.

Desde el comienzo, la prestación del servicio por parte de Mi Bus fue conflictiva. La Licitación Pública que intentó el Municipio quedó desierta dos veces, por lo que se avanzó con una contratación directa por 10 años, pero para ello se usó un contrato diferente al de la Licitación, lo que generó cuestionamientos por incumplimiento de la normativa municipal. Entre otros aspectos, los principales conflictos giraron, por un lado, en torno de la obligación de la empresa de contar con unidades adaptadas para personas con discapacidad, que estaba previsto en el contrato original y no en el finalmente firmado; por el otro, la falta de representación de los usuarios en la comisión de seguimiento del contrato, para resolver temáticas atinentes a los recorridos, frecuencias y costos del boleto.

11 <https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2020/02/17/87699-la-justicia-fallo-a-favor-de-la-empresa-3-de-mayo-y-el-municipio-debera-pagar-casi-100-millones-de-pesos>

Posteriormente, al igual que pasó en muchas ciudades del interior del país, la reforma al sistema de subsidios que se realizó a fines de 2018 mediante la Resolución 1144 del Ministerio de Transporte generó un impacto muy fuerte en el financiamiento del sistema. Como dijimos, el precio del boleto depende directamente del nivel de compensaciones que reciben las empresas, por lo que una reducción del subsidio nacional redundaría automáticamente en un aumento de los costos que las empresas buscan trasladar al boleto, si no hay compensación de la provincia o el municipio. La empresa empezó a aducir problemas económicos para hacer frente al pago de salarios en tiempo y forma lo que motivó conflictividad laboral, con paros y otras protestas recurrentes. A raíz de ello, tanto la Provincia de Río Negro como el Municipio debieron generar esquemas de compensación para reemplazar los subsidios nacionales. Pese a ello, el boleto de Bariloche se sostuvo desde entonces entre los más caros del país.

Sobre este panorama vigente previo a la pandemia, las restricciones a la movilidad profundizaron la crisis del TUP, porque redujeron sensiblemente la cantidad de pasajeros transportados y, si bien, se redujeron las frecuencias también, la ecuación resultante tampoco generaba mejores condiciones de sustentabilidad para la prestación del servicio por parte de la empresa. Nuevamente, se multiplicó la conflictividad laboral con los trabajadores y crecía el malestar entre los vecinos.¹² En este contexto, muchos referentes barriales comenzaron a expresar el malestar de sus vecinos frente a esta situación y también se conformó una Multisectorial por el Transporte que canalizó buena parte de las demandas de los usuarios. Se realizaron marchas, concentraciones y otras protestas en relación con la mala calidad del servicio, al costo del boleto y otros reclamos.

Durante 2021 la empresa presentó un pedido de revisión de tarifa, para lo cual presentó una estructura de costos, única ocasión en que esta información se hizo pública. Esta presentación abarca justamente el período bajo análisis, ya que informa costos del período noviembre 2019–octubre 2020. En dicha presentación, la empresa manifiesta que la cantidad de pasajeros transportados fue de algo más de 6 millones y 3,3 millones de kilómetros recorridos, lo que arroja un IPK de 1,87, por debajo del nivel de 2 señalado como el mínimo sustentable y por debajo del nivel que venía registrando en los últimos años. El costo por kilómetro recorrido (descontando compensaciones) fue de \$

12 Adicionalmente, la conflictividad laboral está cruzada por una disputa interna del gremio de la UTA, entre la lista oficialista y una lista opositora, lo que determina una radicalización del conflicto a nivel nacional y que se expresa también en Bariloche.

128,10, lo que implicaba que la empresa proponía llevar la tarifa de \$ 41 vigente desde febrero de 2020 a algo más de \$ 94. Los representantes de la empresa en audiencia pública manifestaron no incluir en su estructura el «costo COVID» derivado de las licencias del personal y de insumos necesarios para cumplir con los protocolos. Asimismo, el principal argumento de la empresa para el aumento fue que, más allá de la reducción de costos variables por la reducción de los kilómetros recorridos, gran parte de los costos son fijos o cuasi fijos, como los salarios, que varían en función de las horas extras y otros parámetros, pero que se comportan como prácticamente costos fijos.

Esta información presentada por la empresa nos permite obtener una radiografía de la movilidad y circulación de personas en la ciudad durante el período de la pandemia. La frecuencia y recorridos del TUP fue una variable de ajuste permanente durante todo el período de análisis. La cantidad de viajes comenzó a registrar la merma desde fines de marzo, que se cerró con algo más de 765 000 viajes, lo que implicó una variación interanual negativa del 43 %. Ya a partir de abril y hasta el mes de diciembre que se empezó a reactivar la actividad turística, los viajes se mantuvieron por debajo de los 170 000 mensuales, fluctuando en la medida que se habilitaban como esenciales o no algunas actividades.

El derrumbe en la cantidad de kilómetros recorridos no compensó la caída de los viajes, y la relación entre ingresos y costos fue desfavorable durante el período. En consecuencia, los subsidios debieron aumentarse progresivamente por parte de la Provincia y el Municipio. En la actualidad, el subsidio provincial es de alrededor de \$ 7,3 millones mensuales, mientras que el municipio asigna \$ 3,5 millones mensuales, más un subsidio en especie de 72 000 litros mensuales de gasoil, que representan actualmente alrededor de \$ 6,5 millones adicionales. Sumado al subsidio nacional de alrededor de \$ 11 millones, totaliza casi \$ 30 millones de subsidio mensual para cubrir el costo operativo de la empresa concesionaria.

Sobre el final del período de estudio, el Intendente envió dos proyectos de ordenanza al Concejo Municipal para tratar de generar fuentes de financiamiento específicas para el sistema de transporte y poder garantizar su sostenimiento. Por un lado, asignaba un porcentaje de la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene que pagan los establecimientos comerciales de mayor tamaño, para crear un fondo de emergencia que pueda garantizar el pago de salarios en tiempo y forma en caso de retrasos u otros problemas con los subsidios provinciales o nacionales. Por otro lado, creaba una tasa nueva para financiar inversión en infraestructura en la red vial, dado que un porcentaje elevado de los recorridos se realiza por calles de ripio (30 %), lo que aumenta el tiempo

de viaje, el deterioro de las unidades y el costo de mantenimiento. Asimismo, se prevé financiar paradores y garitas y otros equipamientos necesarios para mejorar la red vial por donde circula el transporte público. Estos proyectos no fueron aprobados por el Concejo porque no encontraron apoyo político en los bloques de la oposición y su tratamiento fue postergado para 2021.

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

Como señalamos en la introducción, todas las jurisdicciones vieron dificultadas sus actividades económicas en el contexto de la pandemia, aunque tal vez ninguna tanto como el turismo que se basa en el desplazamiento de personas. Los destinos turísticos de la costa atlántica de Río Negro se basan en un turismo de sol y playa, y la temporada estival estaba terminando cuando se declaró la pandemia. Por su parte, las actividades como la ganadería, fruticultura, pesca y explotación hidrocarburífera no fueron tan impactadas por las restricciones como otras. En consecuencia, la zona más afectada en lo económico por la pandemia fue la zona andina, cuya base económica depende estrechamente del turismo.

En Bariloche un porcentaje elevado, aunque difícil de estimar de forma precisa, de la fuerza de trabajo está empleada en actividades directa o indirectamente vinculadas al turismo. Muchos de estos trabajos se realizan de forma independiente, como diferentes modalidades de cuentapropismo: guías de turismo, fotógrafos, instructores de esquí, transportistas, entre muchos otros. La diversidad de servicios y actividades vinculados al turismo es importante y tienen marcos normativos diferentes. Asimismo, existe mucha informalidad en el sector, lo que hace más difícil su visibilización.

Según datos de la encuesta realizada en 2021, el 11,7 % de los que trabajaban al inicio de la pandemia fue despedido o tuvo que renunciar, 57,3 % de los cuáles seguían en esa condición; 9,5 % fue suspendido o se le redujeron horas sin reducción de sueldo, 15,5 % con reducción de sueldo y 4,3 % fueron suspendidos. Por su parte, el 40,1 % de los que tenían algún tipo de empresa o emprendimiento tuvieron que cerrar, 29,9 % de los cuáles sigue en esa misma condición.

En este marco, fue fundamental para paliar los efectos negativos de las restricciones las políticas de sostenimiento del empleo, transferencia del empleo y asistencia alimentaria, implementadas por los diferentes niveles del Estado, dado que la actividad turística fue de las primeras en verse restringidas por la pandemia y de las últimas en ser habilitadas.

Asistencia alimentaria

En materia de asistencia alimentaria, la principal responsabilidad pesó sobre el nivel municipal del Estado en la provincia de Río Negro. El nivel provincial se limitó a sostener asistencia alimentaria para aquellos menores que concurrían a escuelas que contaran con comedor escolar. Recién hacia fines de 2020 se masificó la asistencia alimentaria en cabeza de la provincia.

En Bariloche, durante buena parte de 2020, el Estado municipal que se encargó de la compra y distribución de módulos alimentarios. Para ello, utilizó un programa de asistencia alimentaria preexistente, pero que distribuía alrededor de 2000 módulos alimentarios mensuales y pasó a repartir en el pico de la crisis socioeconómica, alrededor de 22 000 módulos alimentarios mensuales.¹³ Se puede estimar que en promedio los hogares retiran cerca de dos módulos por mes, lo que implica que alrededor de 10 000 hogares recibieron módulos alimentarios en la ciudad, lo que representa más del 20 % del total. La Provincia asumió en los últimos meses de 2020 el financiamiento del programa municipal, ante la escasez de recursos que experimentó el Municipio por la baja en la recaudación producto de la caída en la actividad económica. Lo mismo sucedió con programas de transferencia de ingreso que tiene el gobierno municipal, en particular el programa Manos a la Obra, que asiste a alrededor de 450 personas, por montos variables entre \$ 5000 y \$ 15 000.

Esta política alimentaria masiva se complementaba con aportes provinciales y nacionales. El Estado provincial distribuyó módulos alimentarios a través del programa de comedores escolares, financiado parcialmente por el Estado nacional, para aquellos menores que asisten a escuelas que cuentan con comedor escolar, que es un universo muy reducido en Bariloche. El Estado nacional, por su parte, cuenta con programas de asistencia alimentaria directa a comedores, a los que provee de alimentos y otros insumos, que en la ciudad alcanza a cinco comedores organizados institucionalmente por ONGs, a lo que se suman comedores vinculados a movimientos sociales que reciben también financiamiento directo y que en la ciudad son alrededor de diez comedores más. Según datos de la encuesta realizada en 2021, el 10,4 % de los hogares recibió algún tipo de asistencia alimentaria durante la pandemia.

13 Desde el CIETES-UNRN se elaboró un informe sobre demanda alimentaria que fue presentado a la Secretaría de Desarrollo Humano Integral. En ese marco, en reuniones de trabajo se tuvo conocimiento de la evolución de la demanda registrada a través de los canales de distribución que son básicamente los Centros de Atención y Articulación Territorial, los comedores y merenderos y las Juntas Vecinales.

Transferencia de ingresos

En materia de transferencias de ingresos, fueron muy importantes las políticas implementadas por el Estado nacional, en el marco de un paquete de asistencia COVID. Este paquete combinó el refuerzo de programas ya existentes, como la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, con la creación de nuevos programas de transferencia. Entre los programas más relevantes se encuentran la Tarjeta Alimentar y el Ingreso Familiar de Emergencia.

La Tarjeta Alimentar es una tarjeta destinada a reforzar la asistencia alimentaria a beneficiarios del sistema de Asignación Universal por Hijo que tengan menores de hasta 6 años y beneficiarios de la Asignación Universal por Embarazo a partir del tercer mes. Este programa forma parte del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La tarjeta permitía la compra de alimentos con cargas semanales, que durante el año 2020 fueron de \$ 1000 y \$ 1500 según el titular tuviese un solo menor o más de un menor a cargo.

En Río Negro se emitieron 20 200 tarjetas para 35.800 personas. No hay datos oficiales sobre la cantidad de beneficiarios en Bariloche, pero a través de fuentes consultadas de la Secretaría de Desarrollo Humano Integral municipal se estimaron en 3000 los titulares del beneficio.

El Ingreso Familiar de Emergencia fue conceptualizado como una prestación monetaria de carácter excepcional. Representó \$ 80 000 millones cada una de las tres veces que se pagó. Este programa apuntaba a paliar la situación de merma de ingresos de un sector de la población que estaba «fuera del radar» del sistema de seguridad social: no cobran planes sociales, asignaciones universales, ni son empleados registrados. Incluye a los trabajadores autónomos inscriptos en el régimen de monotributo categorías A y B, monotributistas sociales, trabajadores de casas particulares y a los trabajadores no registrados. Según datos oficiales, en Río Negro recibieron el IFE 125.301 personas,¹⁴ no existen datos oficiales para la ciudad de San Carlos de Bariloche, pero en términos poblacionales representa alrededor del 20 % de la población provincial. Coincidentemente, según datos de la encuesta realizada en 2021, el 12,5 % de los hogares percibió IFE en el departamento de Bariloche.

14 Datos extraído de www.datos.gob.ar

Sostenimiento del empleo

En materia de sostenimiento del empleo, el principal programa fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, que consta de cuatro componentes: 1. asignación compensatoria del salario, que paga entre 1,25 y 2 veces un Salario Mínimo, Vital y Móvil —que en 2020 se ubicaba en \$ 16 875 al inicio de la pandemia, \$ 18 900 en octubre 2020 y \$ 20 587,50 a partir de diciembre 2020— por cada empleado a empresas que realizan actividades críticas; 2. créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos; 3. créditos a tasa subsidiada convertible; 4. sistema integral de prestaciones por desempleo.

Este programa asistió a más de cuatro millones de trabajadores durante el período de estudio. Según datos oficiales, el ATP asistió a alrededor de 19 000 empresas y 211 000 trabajadores del sector turístico durante 2020. La encuesta realizada en 2021, señaló que el 12,5 % de los hogares recibió beneficios a través del ATP.

Dada las particularidades del sector turístico señaladas, en ciudades como Bariloche hizo falta adecuaciones y creación de programas específicos. El Ministro de Turismo y Deportes, Matías Lammens hizo anuncios de inversión de más de \$ 53 000 millones para 2020 para el sector turístico de todo el país. También se creó el Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (PACIT) y el Programa de Reactivación de Turismo. El PACIT está compuesto por tres fondos que sumaron alrededor de \$ 4000 millones.

También se emitió una resolución para realizar un pago extraordinario para trabajadoras y trabajadores de temporada que se desempeñan en actividades de turismo de invierno. La Resolución 536/2020 estableció un pago de \$ 10 000 durante los meses de julio y agosto de 2020, para al menos 8000 trabajadores que fueron incluidos en la nómina.

Esta diversidad de aproximaciones para el sostenimiento del empleo en el sector turístico permite evaluar las particularidades de la estructura productiva y de empleo en Bariloche, que dada su envergadura como ciudad turística solo comparable con Mar del Plata y otras pocas ciudades turísticas, requirió un abordaje específico por parte del Estado Nacional.

Mención aparte merecen los trabajadores temporarios que abarcan alrededor de 1.800 trabajadores de los sectores gastronómicos y mercantiles, muchos de los cuales desarrollan actividades vinculadas al turismo estudiantil. Este segmento representa alrededor del 20 % de los arribos de turistas, lo que da la pauta de su importancia estratégica para la economía local. Esta actividad estuvo prohibida durante casi todo el período de estudio. Recién a mediados de diciembre de 2020 volvieron a llegar a la ciudad los primeros contingentes

de viajes de egresados. Los trabajadores temporarios se encuentran por fuera de la reglamentación del programa ATP que requiere de haber trabajado y percibido salario el mes anterior. En muchos casos tampoco pudieron acogerse a la Resolución 536/2020 porque son trabajadores registrados. Tampoco puede ser incorporados dentro del IFE, porque aparecen en el sistema de registro de los organismos públicos como ANSES y AFIP. Estos los dejó en una situación gris, sin encuadramiento posible dentro de los instrumentos generados, que fue motivo de grandes conflictos durante el período de estudio, en particular con el gremio UTHGRA que agrupa a los trabajadores hoteleros y gastronómicos. La escalada del conflicto llevó a la intervención de ministros nacionales, la gobernadora, y llevó a manifestaciones diversas, como marchas y cortes de ruta, en un momento donde había muchas restricciones para la circulación y aglomeración de personas.

La Provincia de Río Negro trató de complementar la asistencia nacional para el sector turístico como forma de sostener el empleo y la actividad durante el peor momento de la pandemia. La ley 5445 de junio de 2020 declaró la Región Cordillera, conformada por el Departamento de Bariloche y la localidad de Dina Huapi, como zona de desastre económico y social por los efectos de la pandemia. Esta ley daba una serie de beneficios al sector para paliar la crisis. También se creó el Programa de Financiamiento a Micro y Pequeñas Empresas del Sector Turismo de la Provincia de Río Negro por Emergencia COVID19, que permitía otorgar créditos blandos a empresa del sector.

El Municipio también se acopló al intento estatal de sostener la actividad turística. En el marco del Plan Reactivando Bariloche estableció una serie de beneficios para empresas que, dada la representatividad del sector turístico, benefició mayormente a este sector. Entre otros se estableció una moratoria para el pago de tasas adeudadas, se incentivó el adelantamiento del pago anual 2021, se eximió de tasas a los alojamientos turísticos más pequeños.

La actividad turística se empezó a «descongelar» a partir de una prueba piloto realizada en Bariloche en el mes de octubre de 2020, pero el arribo de turistas no fue relevante hasta diciembre. La temporada estival 2020–2021 fue relativamente buena, por lo que la situación mejoró sensiblemente, pero ya en los primeros meses del segundo trimestre 2021 la situación socioeconómica volvía a ser crítica.

Conclusiones

Este artículo se propuso realizar una contribución a la discusión sobre la implementación de políticas públicas en el contexto de la pandemia por COVID19, los desafíos que implica para las relaciones entre el Estado y Sociedad, y la importancia que adquiere el territorio como dimensión estructurante de las relaciones sociales. Desde un enfoque que hace hincapié en el proceso de territorialización de las políticas públicas se analizaron tres sectores de políticas relevantes para la ciudad de San Carlos de Bariloche: hábitat; transporte público; y asistencia alimentaria, transferencia de ingreso y sostenimiento del empleo.

El enfoque de territorialización es particularmente adecuado para observar las políticas públicas en pandemia porque, si bien, nunca como antes se puso de manifiesto la interrelación que tenemos como humanidad a nivel global, durante el primer año de pandemia se revitalizó la gestión del territorio por parte del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional. Las fronteras al interior de los Estado Nación se hicieron visibles, separando provincias, ciudades y pueblos, donde antes había fluidez de intercambio y circulación.

En este contexto, los tres sectores de política analizados mostraron dinámicas muy diferentes. En materia habitacional, las relaciones intergubernamentales estuvieron marcadas por la diferenciación política entre los niveles municipal y provincial, por un lado, y el nivel nacional, por el otro, que pertenecen a fuerzas políticas diferentes. En ese marco, ni la Provincia de Río Negro ni la ciudad de Bariloche se sumaron a las medidas adoptadas por Nación para mejorar la situación durante la pandemia de los barrios populares y los inquilinos. Al contrario, primó un discurso de defensa irrestricta de la propiedad privada y de judicialización de las ocupaciones. A este primer momento de conflictividad y judicialización, le siguió una etapa de negociación y canalización del conflicto que terminó en la sanción de una Ordenanza que creó el Programa Hábitat Bariloche y una ley provincial de Suelo Urbano que permitieron descomprimir la situación.

En relación con el transporte de pasajeros, los desencuentros derivados de una crisis estructural del sistema de transporte público y la incapacidad para canalizar las demandas ciudadanas en torno a este servicio público derivaron en la incapacidad de la red de actores sociales del territorio para canalizar las demandas ciudadanas. El sistema de decisiones continuó cerrado en sí mismo, limitado a los actores tradicionales y no se abrió a nuevos intercambios. También existió una estrategia del Gobierno Municipal de derivar culpas hacia el Gobierno Nacional por el cambio en el esquema de subsidios y por los criterios de distribución entre las diferentes provincias.

Finalmente, donde más se observó la capacidad del sistema de actores sociales del territorio para adaptar políticas públicas de nivel nacional a las particularidades locales fue en el caso de las políticas de sostenimiento del empleo. La particular estructura productiva de Bariloche y la presencia de un considerable porcentaje de trabajadores temporarios generó un desafío para la adecuación de las políticas públicas implementadas para dar cuenta de esta situación. Si bien, este proceso de adaptación no estuvo exento de conflicto y politización, demostró capacidad de coordinación entre actores sociales de diferentes niveles y con intereses divergentes para dar una respuesta en plazos relativamente acotados en un contexto de marcada incertidumbre.

Referencias bibliográficas

- Abalerón, Alberto (1992). *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. Biblioteca Fundación Bariloche.
- Abalerón, Alberto (2007). Documento de la base territorial de San Carlos de Bariloche. *Acuerdos territoriales de promoción del empleo. Plan integral de capacitación y promoción del empleo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bariloche.
- Agranoff, Robert, y Gallarín, Juan (1997). Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4), págs. 1–38.
- Andrade, Claudio (30/6/2020). Coronavirus en Argentina: declaran zona de desastre a Bariloche y dan por perdida la temporada turística. *Clarín*. https://www.clarin.com/sociedad/coronavirus-argentina-declaran-zona-desastre-bariloche-dan-perdida-temporada-turistica_0_KPw7c-n3P.html
- Bandieri, Susana, y Blanco, Graciela (1991). La fruticultura en el Alto Valle de río Negro. Auge y crisis de una actividad capitalista intensiva. *Revista de historia*, 2, 127–141.
- Bossio, Daniel, Giormenti, Bruno, Gurrera, Walter, López Dentone, Federico, Piccirillo, Juan Martín, Rolón, Hugo, y Sánchez, Jorge (2016). *Estudio del transporte público de pasajeros en ciudades de porte medio*.
- Braslavsky, Guido (30/8/2020). Toma de tierras en Villa Mascardi: se agudiza la polémica entre la Nación y la provincia de Río Negro. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/toma-tierras-villa-mascardi-agudiza-polemica-nacion-provincia-rio-negro_0_pGdrtPAlI.html
- Cañuqueo, Lorena, Kropff, Laura, Pérez, Pilar, y Wallace, Julieta (2020). *La tierra de los otros: La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente*.
- Centenera, Mar (31/08/2020). La tensión entre vecinos y comunidades mapuches reactiva el conflicto por la tierra en la Patagonia argentina. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-08-31/la-tension-entre-vecinos-y-comunidades-mapuches-reactiva-el-conflicto-por-la-tierra-en-la-patagonia-argentina.html>
- 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

- Río Negro (17/4/2020). «Me pagás o te vas»: crecen las amenazas de desalojo a inquilinos en Bariloche. <https://www.rionegro.com.ar/me-pagas-o-te-vas-crecen-las-amenazas-de-desalojo-a-inquilinos-en-bariloche-1327430/>
- Río Negro (7/11/2021). Bariloche busca llegar a más barrios con obras de servicios e infraestructura. <https://www.rionegro.com.ar/bariloche-busca-llegar-a-mas-barrios-con-obras-de-servicios-e-infraestructura-2026536/>
- Río Negro (30/3/2020). El municipio de Bariloche mantiene su ofensiva judicial contra las tomas. <https://www.rionegro.com.ar/el-municipio-de-bariloche-mantiene-su-ofensiva-judicial-contra-las-tomas-1306169/>
- Dinatale, Martín (6/9/2020). Arabela Carreras: «El Gobierno debe entender que en Villa Mascardi hay un grupo violento y que no deben existir ambigüedades». *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/09/06/arabela-carreras-el-gobierno-debe-entender-que-en-villa-mascardi-hay-un-grupo-violento-y-que-no-deben-existir-ambigüedades/>
- Di Virgilio, Mercedes, Arqueros, Soledad, y Guevara, Tomás (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. En *Historia de la provincia de Buenos Aires: Tomo 6. El Gran Buenos Aires* (Vol. 6, p. 29). UNIPE.
- Di Virgilio, Mercedes, Mejica, Soledad, y Guevara, Tomás (2012). Estrategias de acceso al suelo ya la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1), 29–29.
- Fundación Banco Municipal. (2016). *Déficit habitacional en el gran rosario*. (p. 27) [Documentos de Trabajo]. Fundación Banco Municipal. http://fundacionbmr.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/D%C3%A9ficit-habitacional-en-el-Gran-Rosario_Primer-etapa.pdf
- Gibson, Edward y Gibson, Edward. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. JHU Press.
- Guevara, Tomás, Marigo, Pablo, y Cavanagh, Eugenia (2017). *Diagnóstico Mercado Inmobiliario San Carlos Bariloche*. Diagnóstico Mercado Inmobiliario San Carlos Bariloche, Comodoro Rivadavia.
- Guevara, Tomás, Medina, Víctor, y Bonilla, Julieta (2016). Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015). *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 5, 17–40.
- Kozulj, Roberto (2016). *Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche, años 2014–2015*. Universidad Nacional de Río Negro / Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- La Tecla Patagonia (4/11/2020). Carreras envió a la Legislatura el proyecto para resolver la problemática habitacional. <https://www.lateclapatagonia.com.ar/55128-carreras-envio-a-la-legislatura-el-proyecto-para-resolver-la-problematica-habitacional>
- Malvicino, Facundo, Pereira, Mariano, y Trajtenberg, Luis (2020). Índices de actividad económica provincial en base a un modelo factorial dinámico. Argentina 1997–2019.
- Manzoni, Pablo (2/11/2020). Río Negro comenzará a recibir turistas el 8 de diciembre. *El Economista*. <https://eleconomista.com.ar/sociedad-redes/rio-negro-comenzara-recibir-turistas-8-diciembre-n38959>
- Niembro, Andrés, Guevara, Tomás, y Cavanagh, Eugenia (2021). Urban segregation and infrastructure in Latin America: A neighborhood typology for Bariloche, Argentina. *Habitat International*, 107, 102294. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102294>

- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. CEDES.
- Pantano, Eduardo, Savarese, Mariana, Maggi, Carlos, Villa Reyes, Cristina, Córdoba, Vanesa, Goin, Martín, Di Nardo, Santiago, Capuano, Ana., Attaguile, Miguel, y Aristimuño, Francisco (2015). *El turismo como generador de Empleo en la ciudad de San Carlos de Bariloche*.
- Paz-Noguera, Bayron (2020). Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia COVID19 en América Latina. *Universidad y Salud*, 22(3), 327–339. <https://doi.org/10.22267/rus.202203.205>
- Ramírez, Delia (2019). *El rol del Estado ante la crisis del sector frutícola de la región Alto Valle*.
- Rodríguez, Carla, Di Virgilio, Mercedes, y Zapata, Cecilia (Eds.). (2016). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas: En principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004–2015 (AMBA y Córdoba)*. Espacio Editorial.
- Vargas, Maia, y Núñez, Paula (2020). *Miradas antagónicas del turismo en Argentina, una revisión sobre Bariloche y las guías de turismo del peronismo (1945–1955)*.

Sobre las autoras y los autores

Alonso, Virginia Noemí. Licenciada en Sociología (UNCuyo), con Diploma en Estudios Avanzados en Política y Economía (UNSAM) y Doctora en Ciencias Sociales (UNCuyo). Becaria postdoctoral en INCIHUSA–CONICET. Es autora de *Desigualdades persistentes en Argentina en un contexto de crecimiento económico y Heterogeneidad estructural y cuidados. Nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana*.

ORCID 0000-0002-6932-6821

Ariovich, Ana. Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFYL/UBA), Magíster 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

Barone, Myriam. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster Metodología de la Investigación (UNER), Licenciada en Trabajo Social, UNAM. Profesora Titular Regular FHYCS (UNAM). Docente de los siguientes programas de Doctorado: UBA–UNJU–UNAE (Paraguay)–UMSS (Bolivia). Evaluadora CONICET, CONEAU y SNU. Directora de proyectos de Investigación sobre temáticas relacionadas con el Derecho a la tierra, asentamientos poblacionales, Desigualdades Urbanas, ambiente y Género en el Instituto de Estudios Sociales y Humanos IESYH–(CONICET/UNAM).

ORCID 0000-0002-2332-9779

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). Magíster 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. Doctor 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

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.

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

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. Doctora 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 publicados 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 por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba y 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 del 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, Magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional (FAUD UNC) y Doctora 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

Frisch, María Agustina. Becaria doctoral CONICET con lugar de trabajo en Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Sociología Económica (IDAES/UNSAM). Está cursando el Doctorado en Ciencias Sociales, UBA). Visiting Scholar en Leeds Social Sciences Institute por Proyecto de cooperación internacional con la UBA, International Strategic Research Partnership Funding 2022. Trabaja temas vinculados a expansión metropolitana hacia las periferias, con especial énfasis en desigualdades urbanas y urbanizaciones cerradas. Su proyecto doctoral es un trabajo comparado entre las periferias metropolitana de Buenos Aires y la de Mendoza.
ORCID 0000-0002-3999-1927

Gorrochategui, Joaquín. Doctor en Ciencia Política (UNR), Maestrando en Ciencias Sociales (FLACSO), Abogado (UNL). Docente ordinario e investigador de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL) y de la Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL). 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 *Itinerarios del Bienestar en espacios subnacionales: la política social en la ciudad de Santa Fe, 1983-2016* de Soldano (Dir.) (2021) y en *Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe. Estudios plurales tras el retorno de la democracia* de Quiroga (Dir.) (2020).
ORCID 0000-0002-8654-5911

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 categoría 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

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

Liceaga, Gabriel. Licenciado en Sociología (UNCuyo), Licenciado en Filosofía (UNCuyo) y Doctor en Estudios Sociales Agrarios (UNC). Docente de Problemática Filosófica y de Procesos Sociales Contemporáneos, ambas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo. Sus líneas de investigación se desarrollan en el marco de la sociología rural y ambiental y la filosofía política.

ORCID 0000-0003-4253-0539

Llao, Marina. Becaria de finalización de Doctorado en Ciencias Políticas (CIECS/CONICET), Licenciada 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 CIFFYH-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

Malecki, Juan Sebastián. Es Licenciado en Filosofía y Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor Asistente de Historia de la Arquitectura III y de Historia Argentina II (UNC). Investigador de CONICET. Su área de trabajo es la historia de la arquitectura, el urbanismo

y la ciudad en la Argentina del siglo xx, abordada desde la perspectiva de la historia cultural y la historia intelectual.

ORCID 0000-0002-3699-6175

Marichal, María Eugenia. Es 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

Martínez Espínola, Victoria. Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales (UNCuyo). Becaria Postdoctoral de CONICET en el Instituto de Investigaciones de Género (UBA). Docente JTP de Bases Sociológicas en la Carrera de Comunicación Social (FCPYS, UNCuyo). Sus líneas de investigación vinculan los estudios feministas con los procesos migratorios en América Latina.

ORCID 0000-0002-1700-2825

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

Milana, María Paula. Doctora en Antropología (UBA) y Licenciada en Antropología (UNSA), actualmente becaria postdoctoral del CONICET (ICSOH-UNSA) y docente auxiliar (UNSA-IEM). Sus investigaciones parten de trabajos etnográficos y colaborativos con organizaciones indígenas kollas de los Valles interandinos de Salta, incluyendo la formulación y ejecución de proyectos de comunicación, además del actual proyecto del grupo Warmis de Nazareno, financiado por el Fondo de Mujeres del Sur (2021-2024).

ORCID 0000-0001-9564-8763

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

Najman, Mercedes. Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (Flacso) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Es investigadora asistente de CONICET con sede en el Instituto Gino Germani de la UBA, donde actualmente coordina el Área de Estudios Urbanos. Sus líneas de investigación se orientan al análisis de las políticas de vivienda social, la configuración de estructuras urbanas excluyentes, las prácticas de movilidad espacial desde una perspectiva biográfica y los vínculos entre los mecanismos de inserción residencial y socio–laboral.

ORCID 0000-0002-7690-6090

Navarro Coimbra, Laura Belén. Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de Salta, Magíster 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

Pedraza, María Pía. Arquitecta graduada en la UCC, estudiante en la Licenciatura en Sociología en la UNVM, doctoranda en Ciencias Sociales en la UNCuyo y becaria doctoral de CONICET. Durante los años 2014-2018 participó como adscripta en Diseño Arquitectónico IV en la UCC y en diversos proyectos extensión tanto como docente y activista territorial. Sus intereses de investigación giran en torno a la Producción Social del Hábitat.

ORCID 0000-0003-0744-1805

Perez, 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 0000-0003-3307-04

Rosler, 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

Soldano, Daniela. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster 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 subnacionales. 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 ICISOH (UNSA–CONICET). Participó del PISAC en calidad de responsable del Nodo Salta.

ORCID 0000-0003-3464-2995

Wallace, Julieta. Abogada. Profesora Adjunta de la UNRN de Política y Legislación Ambiental en la carrera de Ingeniería Ambiental. Concejala de San Carlos de Bariloche. Co-autora de artículos en revistas como *Oculum Ensaio*, *Vivienda y Ciudad*. Compiladora del libro *La Tierra de los Otros*, Editorial UNRN.

ORCID 0000-0003-1192-6610.

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).