



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 36, Vol. XXII, Verano 2021, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



Mapeo de políticas públicas locales en Jujuy en contexto de pandemia

Mapping of local public policies in Jujuy in the context of pandemic

Mariana Bernasconi*, **María Agustina Romero**** y **Laura Golovanevsky*****

Las crisis no son necesariamente aprendizajes, como pronostican muchos hoy, pero sí nos revelan muchas cosas. Nos descubren a los verdaderos líderes, nos enseñan las costuras y límites del sistema y cuestionan las categorías con que interpretamos el mundo.

Ricardo Dudda (2020: 140)

Recibido: 11.09.20

Recibido con modificaciones: 08.10.20

Aprobado: 14.11.20



RESUMEN

La situación de pandemia originada por el COVID-19 obligó a que todos los Estados Nacionales aplicaran de manera urgente un conjunto de medidas de intervención y asistencia. A su vez, los gobiernos locales debieron acompañar y reforzar con normativas situadas que completen y complementen disposiciones generales.

En este sentido, buscamos relevar y analizar el conjunto políticas públicas implementadas en Jujuy por el gobierno provincial, los distintos ministerios de la provincia y por el Comité Operativo de Emergencia, creado *ad hoc*. Esta provincia presenta rasgos singulares, tanto en términos epidemiológicos, así como económicos y geográficos. El mapeo de las políticas públicas provinciales se realizó a través de una lectura cronológica de los sucesos y de las normativas que acompañaron el desarrollo de la pandemia. Identificamos, de marzo a septiembre de 2020, etapas diferenciadas en el

* Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo con Equidad – Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Tecnologías y Desarrollo para el NOA (CESDE – CIITeD). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy (FCE, UNJu). Correo electrónico: maribernasconi@gmail.com

** Doctora en Estudios Sociales de América Latina con mención en Comunicación y Cultura por la Universidad Nacional de Córdoba. Docente en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy (FCE-FHyCS, UNJu). Correo electrónico: agusricci61@gmail.com

*** Doctora en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo con Equidad – Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Tecnologías y Desarrollo para el NOA (CESDE – CIITeD). Docente en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Jujuy (FCE, UNJu). Correo electrónico: laugolo@gmail.com

proceso epidemiológico, que se corresponden con acciones también específicas. Entre las principales conclusiones encontramos que las actividades informales no fueron contempladas en las normativas ni visibilizadas en términos políticos, mientras que las decisiones políticas que se fueron tomando mostraron fluctuaciones, avances y retrocesos, en idéntica inercia a la propagación del virus, con prevalencia de mecanismos de vigilancia y control.

El trazado del itinerario de las políticas permite comprender los rasgos políticos e ideológicos en la toma de decisiones estatales y sus eventuales consecuencias, pretendiendo este trabajo ofrecer un aporte para el diseño de futuras políticas a nivel local.

Palabras clave: COVID-19, pandemia, políticas públicas nacionales, políticas públicas provinciales, Jujuy.

ABSTRACT

The pandemic situation originated in COVID-19 required all national States to urgently implement a package of intervention and assistance measures. At the same time, local governments had to accompany and reinforce local regulations that complete and complement general regulations.

Our purpose is to survey and analyze the set of public policies implemented in Jujuy by provincial government, the different ministries of the province and by the Emergency Operational Committee, created *ad hoc*. This province has unique features, both in epidemiological terms, as well as economic and geographic. The mapping of provincial public policies was carried out through a chronological reading of the events and regulations that accompanied the development of the pandemic. We identified, from March up to September 2020, different stages in the process, which correspond to specific actions. Among the main conclusions we find that the informal activities were not taken into account in the regulations nor made visible in political terms, while the political decisions that were taken showed fluctuations, advances and setbacks, in the same inertia as the virus spread, with prevalence of surveillance and control mechanisms.

The mapping of the policies itinerary helps to understand political and ideological features in the state decision-making processes and its eventual consequences, aiming this work to offer a contribution for the design of future policies at the local level.

Key words: COVID-19; pandemic; public national policies; local public policies; Jujuy.

RESUMO

A situação de pandemia provocada pelo COVID-19 obrigou todos os Estados nacionais a aplicarem urgentemente um conjunto de medidas de intervenção e assistência. Por sua vez, os governos locais tiveram que acompanhar e reforçar com regulamentos situados que completem e complementem disposições gerais.

Neste sentido, procuramos relevar e analisar o conjunto de políticas públicas implementadas em Jujuy pelo governo provincial, os diferentes ministérios da província e pelo Comitê Operacional de Emergência, criado *ad hoc*. Esta província apresenta características únicas, tanto em termos epidemiológicos, como em termos econômicos e geográficos. O mapeamento das políticas públicas provinciais foi realizado através de uma leitura cronológica dos acontecimentos e das regulamentações que acompanharam o desenvolvimento da pandemia. Nós identificamos, de março a setembro 2020, estágios diferenciados no processo, que correspondem a ações também específicas. Entre as principais conclusões encontramos que as atividades informais não foram contempladas nas regulamentações nem visibilizadas em termos políticos, enquanto que as decisões políticas que se foram tomando mostraram flutuações, avanços e retrocessos, em idéntica inércia à propagação do vírus, com prevalência de mecanismos de vigilância e controle.

O traçado do itinerário das políticas permite compreender as características políticas e ideológicas em a tomada de decisões estatais e suas eventuais consequências, pretendendo este trabalho oferecer uma contribuição para o desenho de futuras políticas a nível local.

Palavras chave: COVID-19; pandemia; políticas públicas nacionais; políticas públicas provinciais; Jujuy.

SUMARIO: Introducción. 1. Marco histórico contextual 2. Mapeo de políticas. 2.1. Compendio de decisiones provinciales. 3. Resoluciones específicas del COE Jujuy. 3.1 Primer momento: restricción total sin circulación local del virus. 3.2 Segundo momento: flexibilización sin circulación local del virus. 3.3 Tercer momento: aperturas, cierres y descentralización con circulación local del virus. 4. Entre las políticas y la evolución del COVID-19 en Jujuy. Reflexiones finales. Bibliografía.

Introducción

La situación de pandemia que se viene atravesando en todo el mundo desde comienzos de 2020 no tiene precedentes, por lo menos para las generaciones contemporáneas. Cualquiera sea el aspecto del mundo social que se decida analizar -económico, ambiental, sanitario- el común denominador es la incertidumbre. Esto implica un trastocamiento de las temporalidades en su sentido más amplio, pues significa una redefinición del presente y una nueva configuración para el futuro. Pero también obliga a revisar los roles de distintos actores intervinientes en la vida social: Estado, sociedad civil, instituciones –públicas y privadas-, entidades e instituciones supranacionales, y, por supuesto, el rol de las ciencias en general.

El Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo con Equidad (CESDE)¹ de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy persigue discutir las distintas dimensiones que componen la vida de la sociedad jujeña y, así, aportar propuestas para el desarrollo regional. En el marco del particular contexto que atravesamos, entendemos urgente problematizar las decisiones y medidas que se vienen tomando en los diferentes niveles de gobierno, pero particularmente a nivel provincial, para hacer frente a la pandemia. Por ello, a partir del presente trabajo buscamos elaborar un mapeo local y situado que dé cuenta de las diferentes medidas aplicadas en la provincia de Jujuy desde marzo de 2020, en relación a la pandemia COVID-19.²

Si bien la problemática excede las fronteras provinciales, ya que se aplican disposiciones político-sanitarias y económicas de alcance nacional, cada región/provincia cuenta con especificidades propias, al tiempo que la propagación del virus ha tenido comportamientos muy diversos a lo largo y ancho del país. En este sentido Jujuy resulta un caso paradigmático. Por un lado, pasó de ser una de las pocas provincias en acumular más de cincuenta días consecutivos sin contagios nuevos a encabezar la lista de jurisdicciones del país con mayor cantidad de casos positivos y fallecidos diarios; por otro, la provincia cuenta, entre otras características, con un sistema sanitario deficitario, con dinámicas económicas particulares, entre las que sobresale la informalidad, y con una ubicación geográfica entre dos límites internacionales, lo que implica un especial flujo de personas. Entonces, las indicaciones nacionales se articulan con disposiciones provinciales, incluso municipales, que se toman de manera focalizada, siguiendo la evolución de la epidemia en la provincia y atendiendo a sus particularidades. En consecuencia, entendemos que resulta necesario aportar una mirada a las sucesivas decisiones locales, identificando rupturas y/o continuidades con respecto a las nacionales, de manera entrelazada con el derrotero de los acontecimientos internos. Esto último significa configurar un itinerario para comprender la toma de decisiones estatales y sus eventuales consecuencias. Nos valdremos para ello de la información que se publica en la página oficial del Comité Operativo de Emergencias de la provincia de Jujuy³ (COE), los informes diarios sobre la situación epidemiológica provincial, los

¹ El CESDE reúne investigadores e investigadoras de diversas disciplinas. Pertenece a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Jujuy y forma parte del CIITeD, Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Tecnologías y Desarrollo Social, Unidad Ejecutora de Doble Dependencia CONICET/UNJu.

² El corte temporal es finales de septiembre de 2020. Al tratarse de una problemática en curso, las novedades se actualizan a diario. Metodológicamente decidimos el corte en la fecha señala porque es coincidente con el pico de contagios en la provincia.

³ Desde el inicio de la pandemia, en el caso de la provincia de Jujuy, el COE resulta el espacio de condensación de toda la información vinculada a partes diarios epidemiológicos y decisiones gubernamentales de cada uno de los Ministerios. Esos informes/partes se brindan en formato escrito (en la página oficial del gobierno de la provincia) y también mediante reportes audiovisuales (los que durante un tiempo fueron diarios y luego, con la circulación comunitaria del virus, redujeron su frecuencia).

boletines oficiales locales, las resoluciones de los Ministerios de mayor participación por sus incumbencias (Salud, Trabajo y Producción), los reportes diarios vespertinos emitidos por el Ministerio de Salud de la Nación así como información de prensa, cuando corresponda.

La posibilidad de analizar de manera articulada las políticas que se fueron aplicando pretende ser un aporte para futuras decisiones a nivel local, atendiendo los rasgos en términos epidemiológicos, geográficos, económicos y políticos, pero también sociohistóricos, pues todos los acontecimientos se inscriben en una trama compleja que hace que las recetas generales no apliquen en un contexto con carencias propias.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. En el primero se plantea un marco contextual, ubicando la situación de pandemia en el concierto mundial y nacional. En el segundo se analizan, en clave interpretativa, las políticas emanadas desde el gobierno provincial, incluyendo leyes y decretos. En tercer lugar, se presenta un compendio de las resoluciones del COE, distinguiendo los momentos en que pueden agruparse en función a la centralidad de las decisiones y la evolución de la pandemia en la provincia. Por último, se brinda una mirada cuali-cuantitativa al desarrollo de la pandemia en Jujuy, para finalmente proponer algunas reflexiones preliminares sobre el objetivo propuesto.

1. Marco histórico-contextual

El COVID-19 es una enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2; si bien el coronavirus se trata de un tipo de virus conocido hace ya algunos años, la nueva cepa que ocasiona la enfermedad fue descubierta recientemente. En diciembre de 2019 se produjo el brote de la enfermedad en la ciudad china de Wuhan, para luego propagarse paulatinamente al resto del mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. Ahora, la caracterización de esta enfermedad como pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.⁴

El Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director de la OMS, en la ronda de prensa de marzo de 2020 indicó sobre las desigualdades planetarias para afrontar el coronavirus, señalando que en algunos países hay un problema de falta de capacidad, en otros de carencia de recursos y en un tercer grupo existen problemas de falta de determinación. A la triple categorización de Ghebreyesus podríamos agregar una cuarta: aquellos países que presentan los tres problemas en simultáneo. Decía también el director de la OMS que la pandemia no sería sólo una crisis de salud pública, sino que afectaría a todos los aspectos de la vida. De esta manera, ya advertía que la salida debía ser colectiva.

En Argentina, el primer caso de coronavirus se informó a comienzos de marzo de 2020. Se trataba de un hombre que había llegado de Europa, más precisamente de Milán, y previamente había estado en Barcelona. Los días subsiguientes se informaba el primer fallecido por COVID-19 en nuestro país. Durante esta primera etapa, los casos iniciales de la enfermedad se concentraban en Buenos Aires y eran importados.⁵

El estado de cuarentena se declaró en Argentina el 20 de marzo de 2020, mediante el Decreto PEN N° 297/20, y desde entonces ha continuado, con distintas variantes, pero sin eliminarse totalmente. Vivir en un estado de cuarentena global no tiene precedentes. Buena parte de las sociedades - indistintamente del rincón del mundo que miremos- han optado por acciones que implicaron retraer los contactos e intercambios, a partir del cierre de fronteras (tanto internas como externas), aislamiento y distanciamiento social (Svampa, 2020).

Como resultante se han producido recesiones en las distintas economías nacionales, con las consecuentes pérdidas de puestos de trabajo y su correlato en términos del exponencial aumento de la

⁴ Alocución de apertura del Director General de la OMS, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, en la rueda de prensa sobre el COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. en línea: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

⁵ Se refiere al caso en que una enfermedad infecciosa ingresa a una región por tierra, mar o por transporte aéreo, a diferencia de uno adquirido localmente.

desocupación, producto todo ello de una gran crisis sistémica. Indistintamente de las decisiones políticas que se fueron tomando, todos los países presentaron un estancamiento “casi absoluto de sus economías” (Dudda, 2020: 133). A ello se sumó el incremento de diversos mecanismos de control social que, en algunos casos, rozan con la violación de derechos.⁶ Los hechos de violencia y represión por parte de las fuerzas de seguridad de muchos Estados fueron numerosos, todos bajo la consigna de preservación de la salud comunitaria. En este sentido, la Argentina no fue una excepción. Los excesos en el uso de la fuerza y los abusos de la autoridad fueron repetitivos en distintos puntos del país.⁷

Si bien esta situación de pandemia se manifiesta como un “problema epidemiológico”, en realidad no es más que el síntoma visible de un problema más grave aún: la causa es ecológica y ambiental (Svampa, 2020). De acuerdo a esta autora, la destrucción del medio ambiente a nivel planetario es la verdadera causa de muchos males que nos aquejan, no hoy, sino desde hace un tiempo considerable. Los virus se expanden, se multiplican, mutan. La deforestación sistemática y el avance de los monocultivos constituyen buena parte de las causas socio-ambientales vinculadas de forma directa con una lógica económica de un capitalismo desenfrenado.

Numerosos autores y autoras coinciden en que la crítica situación que se transita también podría leerse en términos de oportunidad. Pues la pandemia pone en evidencia desigualdades históricas y estructurales, directamente vinculadas a un sistema económico global que merece ser puesto bajo la lupa. Borón, apelando a grandes potencias mundiales, entre ellas los Estados Unidos de América, asevera que “la credibilidad y el respeto por la economía capitalista se han resentido fuertemente”, develándose las consecuencias de haber hecho de la salud un gran negocio, y, citando a Chomsky, Borón manifiesta que no existen sectores en el mundo -aún aquellos despolitizados- que no hayan visto el fracaso del sistema de “libre mercado” (Borón, 2020: 70).

En este sentido podemos recordar otras crisis relativamente recientes que han impactado también de manera generalizada a la mayoría de los países. A nivel global puede citarse la crisis de 2008, con sus bases en la llamada burbuja inmobiliaria norteamericana, que en 2011 sufrió otro cimbronazo, a raíz del cual la histórica desigualdad se profundizó y los planes de ajuste y la desinversión tuvieron efectos dominó en varios países (Svampa, 2020). Todo ello operó como caldo de cultivo y emergencia de partidos políticos con bases en una derecha reaccionaria, que involucra manifestaciones crecientes de xenofobia y racismo y/o acciones antidemocráticas (Trump en EE.UU., Bolsonaro en Brasil, Áñez en Bolivia, son solo algunos ejemplos).

Ante el escenario de quiebre -de todas las dimensiones que componen el entramado social- Svampa y Viale (2020) presentan la propuesta sobre el *Gran Pacto Ecosocial y Económico*, basada en cinco pilares centrales que implican repensar las agendas tradicionales. Hacemos especial referencia a estos autores en la medida que se trata de un posicionamiento propositivo más que descriptivo. Svampa y Viale consideran que la urgencia está no sólo en formular una nueva agenda, sino que las proposiciones puedan ingresar dentro de las prioridades del conjunto de políticas públicas. Los cinco pilares del Pacto Ecosocial y Económico son: Ingreso Universal Ciudadano, Reforma tributaria progresiva, suspensión del pago de la Deuda Externa, Sistema nacional de cuidados y, por último, una transición genuina socioecológica (*Ídem*).

Aun así, observamos que el denominador común en términos de políticas e intervenciones, no sólo de los estados-nación sino también de distintos organismos internacionales, como la OMS, fue priorizar las decisiones sanitarias. Esto último resulta casi obvio porque lo que se atendió (y atiende) es la urgencia.

⁶ Violenta represión de la Policía de la provincia de Jujuy a jóvenes que no cumplían la cuarentena (20 de marzo de 2020). Jujuy Dice. Recuperado de <http://www.jujuydice.com.ar/noticias/jujuy-3/violenta-represion-de-la-policia-de-jujuy-a-jovenes-que-no-cumplian-el-aislamiento-47864>

⁷ La otra pandemia: violencia institucional (30 de marzo de 2020). La Tinta, periodismo hasta mancharse. La nota reflexiona acerca de la violencia policial sufrida durante la cuarentena de manera desigual. Aporta testimonios sobre la recurrencia en los barrios populares y el destrato de las fuerzas de seguridad. Recuperado de <https://latinta.com.ar/2020/03/la-otra-pandemia-violencia-institucional/>

Las políticas públicas se ubican en el centro de la escena, los Estados han tenido que reaccionar a la emergencia, con extrema velocidad y un puñado de aciertos y desaciertos. Referir a casi cualquier aspecto de la vida social nos llevaría a problematizar alguna dimensión de los Estados en cualesquiera de sus escalas. Las apreciaciones no encuentran consensos entre los y las intelectuales.

Sztulwark (2020) entiende que hoy el lugar de los Estados es protagónico en la medida que resulta un actor demandado por todos los frentes, incluso a través de pedidos contradictorios, llenos de tensiones y tironeos. Sectores privados, públicos, formales, informales, de pequeña o de gran escala, han coincidido en echar mano del Estado. Se instala la casi obligatoriedad de un Estado-arca en términos bíblicos de salvataje.

Dice Dudda que “Los Estados intervienen y vuelve la economía de guerra, con nacionalizaciones y confiscaciones” (2020: 136). Pero también nos advierte atender qué quedará de los Estados post coronavirus, preguntándose si resultarán más “intervencionistas y proteccionistas”. Refiere a la acumulación de poder por parte de los Estados en estos escenarios de caos y, cuando la tormenta pasa, no hay retracción posible. Interesa resaltar la lucidez de Dudda al subrayar la cuestión del cruce entre Estado, poder y cortinas de humo: “Un Estado grande no es siempre un Estado eficiente o solidario. (...) El Estado grande también puede ser neoliberal” (2020: 137).

Cada Estado, si bien dio prioridad a las políticas de salud (con todo lo que eso significa: tareas en términos preventivos, de intervención y de proyección), tuvo que ir ejecutando simultáneamente un abanico de políticas de otra índole, ya que las medidas que se tomaron para tratar de controlar la pandemia implicaron enormes caídas de la actividad económica. Las estructuras y áreas de cualquier sociedad se vieron sacudidas, en todas y cada una de las direcciones en las que repararemos el análisis. Algunas, con mayor virulencia que otras, pero no hay dudas que todas han sufrido (y sufren) serias transformaciones. Como señala Grimson, está claro que las cosas no volverán a ser como eran, pero siempre pueden ser peores. La antesala del escenario actual fueron “décadas de hegemonía global del ultra liberalismo económico y de una narrativa individualista, anti-pública y anti-estatal” (Grimson, 2020: 1). Lo que acontece no se trata de un impasse momentáneo, “asistimos, en realidad, a un colapso de las estructuras que sostuvieron la “normalidad” previa” (Sztulwark, 2020: 31).

Pensar un futuro post pandémico significa un listado abultado de desafíos. Implica mayores complejidades políticas, económicas y hasta éticas. Es necesario, en caso de perseguir una genuina democracia, comprender el presente para proyectar un futuro, donde las acciones impostergables han de ser “la transformación de las injusticias y las desigualdades”, dice Grimson (2020: 3). En idéntica sintonía Svampa aduce que los caminos posibles son: dirigirnos hacia una “globalización neoliberal más autoritaria” o “una globalización más democrática”.⁸

Entonces, si

La apuesta es construir una verdadera agenda nacional y global con una batería de políticas públicas, orientadas hacia la transición justa, que requieren de la participación y la imaginación popular, como de la interseccionalidad entre nuevas y viejas luchas, sociales e interculturales, feministas y ecologistas (Svampa y Viale, 2020: 7),

válido es el registro del conjunto de políticas situadas en nuestro territorio, pues entendemos que éstas nos darán un posible lugar desde cual “leer” las verdaderas intencionalidades políticas, no sólo en la urgencia sino también en el mediano y largo plazos.

La pandemia del COVID-19 afecta a todo el planeta, aun así las consecuencias son desiguales: “Los países desarrollados enfrentan una doble crisis: sanitaria y económica. Pero la crisis en los países subdesarrollados es triple: sanitaria, económica y social” (Carreiras y Malamud, 2020: 107). Al interior de los países se replican las condiciones más o menos favorables. Argentina, país extenso y diverso, presenta numerosos territorios marginales, con sistemas de salud deficitarios y con dinámicas de subsistencia económica con rasgos singulares. Padecemos también las históricas consecuencias de

⁸ Esa globalización más democrática implica la incorporación del paradigma del cuidado, el reconocimiento de la solidaridad, interdependencia de lazos sociales y políticas orientadas a un nuevo pacto “ecosocial y económico” (Svampa, 2020: 7).

lógicas centralizadas. La provincia de Jujuy presenta características particulares, puesto que cuenta con dos límites internacionales, se encuentra alejada de los centros de concentración política y poblacional, a la vez que, tanto cultural como tradicionalmente, está más emparentada con lo andino que con los ciudadanos conciudadanos. Además, la de Jujuy es una economía caracterizada por elevados niveles de informalidad económica (Bergesio y Golovanevsky, 2011; Martínez, Golovanevsky y Medina, 2010). Atendiendo a las heterogeneidades internas, es que vale prestar especial atención a las políticas de Estado locales, porque es esperable que sean ellas las que “mejor” comprendan la idiosincrasia y las demandas de sus moradores, aún en este escenario imprevisible. Cuando Carreiras y Malamud dicen que “El estado no necesariamente te cuida, también te mata –por acción cuando es totalitario, por omisión cuando es débil–” están alentando a atender esas acciones con suma responsabilidad (2020: 107). Esto mismo es lo que se pretende analizar, no sólo mapear las políticas del gobierno jujeño, sino también desandar las intencionalidades y proyecciones en cada una de ellas.

2. Mapeo de políticas

El 16 de marzo de 2020 se emitió el Boletín Oficial N° 31 del gobierno de la provincia de Jujuy. El mismo advertía que, si bien la provincia no presentaba casos confirmados de coronavirus, se imponía “un proceso de contención para detectar casos de manera temprana”.⁹ Esta decisión, que se anticipaba a las disposiciones del Poder Ejecutivo Nacional,¹⁰ tenía como fin un proceso de preparación para la provincia, tanto en términos de prevención y campañas de divulgación, como de re-direccionamiento de recursos (materiales, económicos y humanos), procurando que el virus no ingresara a la provincia. Primeramente se decretó la Emergencia sanitaria y epidemiológica por COVID-19 en todo el territorio de la Provincia de Jujuy (artículo 1 de la Ley N°6157 publicado en el Boletín Oficial); se creó el COE¹¹ y se dispuso también la suspensión, por el término de sesenta días, de actividades culturales, religiosas, recreativas y de índole pública como medida preventiva contra la propagación del virus. Se resolvió, además, la suspensión de toda actividad educativa en todos los niveles, entre el 16 y el 28 de marzo. El año lectivo, que en Jujuy había iniciado el 2 de marzo, se suponía retornaría a la *normalidad* pasada esa fecha.¹²

También se resolvió suspender la atención de la administración pública, exceptuando el área de salud. En el artículo sexto del Decreto Acuerdo N° 696-S/2020 de la Ley N° 6157 quedó dispuesto que todo el personal de salud, tanto del sistema público como privado, sin atender a su situación de revista ni al lugar en donde preste servicios, quedará sometido a la emergencia y con plena disponibilidad ante requerimientos de atención en las distintas Unidades de Organización del Sistema Público de Salud.

Si bien las primeras medidas a nivel provincial estuvieron focalizadas en lo sanitario, el Ministerio de Seguridad fue facultado a intervenir anticipadamente, para *garantizar* el cumplimiento de cada una de las disposiciones, convirtiéndose de esta forma en uno de los Ministerios con mayor protagonismo desde el inicio de la pandemia. Todas las fuerzas de seguridad han tenido, sobre todo los tres primeros meses, una presencia y acción contundentes en los espacios públicos y de circulación.

Por disposición del Ejecutivo provincial, y expresado en el artículo 7 del Decreto Acuerdo N° 696-S/2020 de la Ley N° 6157, se detallan las responsabilidades y acciones a seguir por parte de las personas sospechadas de portar el virus o que hubieran estado en áreas de circulación de COVID-19

⁹ Boletín Oficial N° 31 del Gobierno de la Provincia de Jujuy (16 de marzo de 2020), disponible en: boletinoficial.jujuy.gob.ar (referencia al DECRETO ACUERDO N° 696-S/2020.- Ley N°6157).

¹⁰ La medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” (ASPO) establecida por el Decreto PEN N° 297/20 empezó a regir desde el 20 de marzo de 2020.

¹¹ El COE se crea a los fines de detectar casos de manera temprana, asegurar el aislamiento de personas, brindar la atención adecuada de pacientes e implementar las medidas de investigación, prevención y control tendiente a reducir el riesgo de diseminación de la infección en la población.

¹² Cabe aclarar que en este artículo no nos focalizamos en el caso de la Universidad Nacional de Jujuy, pues la misma tiene autonomía respecto del gobierno de la Provincia. Aun así, las decisiones las tomó cada unidad académica y en algunas ocasiones de manera bastante fragmentada. Más allá de la autonomía universitaria todo lo que implicara presencialidad (de estudiantes pero también de personal) queda sujeta a la aprobación del COE.

durante catorce días previos a la manifestación de síntomas. Estas quedaron obligadas a comunicarse con el Sistema Público de Salud y sujetarse a las medidas de aislamiento necesarias, a fin de no introducir y/o propagar el virus. Inmediatamente se regulaba las consecuencias del incumplimiento; penas privativas de la libertad de hasta quince años y multas desde cinco hasta cien mil pesos, conforme al Código Penal Argentino. Este punto resulta central para comenzar a comprender qué sentidos se establecen en torno a la problemática; si bien se parte del supuesto que la salud pública debe ser garantizada, regulada y controlada por el Estado, acá también se entremezclan aspectos tanto punitivos como estigmatizantes, que más adelante abordaremos.

2.1 Compendio de decisiones provinciales¹³

De acuerdo a la información de orden público emitida por el gobierno de la provincia, al 21 de septiembre de 2020 se dictaron 20 leyes, 87 decretos y 63 resoluciones del COE. A su vez, las dependencias y ministerios del gobierno de la provincia fueron pronunciando también adhesiones y normativas específicas. Cuantitativamente destacan las medidas emanadas desde el Ministerio de Hacienda y Finanzas, el de Desarrollo Económico y Productivo, Educación y Seguridad; aunque, en mayor o menor medida, todas las reparticiones elaboraron disposiciones respecto de la pandemia. A continuación nos abocaremos a una revisión cualitativa de ellas.

Al revisar las normativas cronológicamente identificamos que, durante las primeras semanas, la restricción fue absoluta; en la medida que pasaban los días y no se registraba circulación comunitaria, las políticas iban generando mayor apertura de actividades y los mecanismos de control y vigilancia se relajaban. Por ejemplo, la permisividad para ciertas actividades físicas, recreativas y la circulación según la terminación del DNI fueron algunas de las primeras aperturas que se autorizaron, pero también las que se retrajeron ante el avance de los contagios. Se podría deducir que, ante la ausencia de casos durante más de cincuenta días consecutivos -lo que significaba un atisbo a la salida de la cuarentena- las medidas funcionaron casi a modo de “premiación” por el “buen comportamiento”. Luego, cuando el escenario presentó abruptas complicaciones, las acciones fueron en dirección de cierres y restricciones intermitentes.

Buena parte de las normativas provinciales son adhesiones a disposiciones, Decretos de Necesidad y Urgencia, leyes y resoluciones impartidas por el Ejecutivo Nacional. Así, se replicaron en gran parte las medidas de alcance nacional, sobre todo en materia económica y de salud. Las disposiciones locales marcan diferenciación en el hermetismo de fronteras -externa e internas-; en el ámbito educativo -por ejemplo, con modificaciones del calendario respecto al receso invernal, o en relación a las modalidades evaluativas para promocionar el año-; así como respecto a la anticipación en el momento de aplicación de varias de estas medidas en comparación a lo actuado por las demás provincias y la Nación, desde el confinamiento y la puesta en marcha de hospitales de campaña hasta el uso del tapabocas, como a continuación detallaremos.

Los *mecanismos de control de ingreso y circulación* en la provincia de Jujuy estuvieron presentes desde el momento de inicio de la cuarentena. Este gobierno se mostró pro-activo en relación a las políticas de cierre y control, razón por la cual las normativas y disposiciones vinculadas a las restricciones han sido una constante. Jujuy, en este sentido, presenta varias particularidades: no sólo como provincia de doble frontera internacional, lo que ocasiona un flujo de entrada y egreso más que destacado; también tiene la peculiaridad de ser una provincia con un porcentaje elevado de estudiantes universitarios que residen en otras provincias; y un considerable grupo de trabajadores estacionales de la agricultura que migran a distintos puntos del país para las cosechas. El gobierno ha dispuesto *dobles permisos* para el ingreso a la provincia, que no eran solicitados en otras jurisdicciones argentinas,

¹³ Tomamos como fuente principal (pero no la única), el *Compendio de Normas de la Provincia de Jujuy, Emergencia Sanitaria. Coronavirus COVID-19*, publicado por el gobierno de la provincia de Jujuy con fecha de actualización 21/09/2020. El mismo contiene de forma detallada cada una de las leyes, decretos y resoluciones que se fueron tomando y ejecutando desde el inicio de la declaración de la cuarentena en la provincia. Nuestro aporte pretende mapear y analizar las decisiones que se fueron tomando a nivel estatal. Fuente en línea: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/Varios/CN21-09-2020.pdf>

reforzando las barreras de ingreso, así como un *aislamiento social preventivo y obligatorio* por catorce días en los lugares determinados por el COE para las personas provenientes del exterior o de otras provincias, quienes debían afrontar el pago de los gastos generados por la estadía y el testeo (Ley N° 6173).

Educación fue una de las áreas de la administración pública que más resoluciones dictaminó en el escenario de la pandemia. Las transformaciones léxicas que fueron sufriendo las normativas del área educativa dan cuenta de las incertidumbres y certezas experimentadas a lo largo del año respecto a la persistencia de la pandemia y las medidas preventivas asociadas. Inicialmente se hablaba de garantizar un acompañamiento; luego, se implementaron planes concretos (PEE o PAE) y, finalmente, a través de la Resolución N° 1891-e/2020 del Ministerio de Educación, se fijaron los lineamientos evaluativos para acreditar saberes. Por ejemplo, parte del objetivo del Programa de Apoyo Escolar “*Estamos más cerca*” (Resolución N° 1589-E/2020) señala que se trata de un programa de apoyo escolar de carácter *voluntario*, contextualizado, heterogéneo, *flexible*, de proximidad o cercanía y progresivo, destinado a promover equidad y bienestar en los estudiantes primarios y secundarios a los efectos de reforzar trayectorias pedagógicamente vulnerables por las dificultades para sostener el vínculo pedagógico y aprender en casa debido a la falta o insuficiente conectividad y/o de uso de dispositivos tecnológicos (computadora, tableta o celular inteligente) en el hogar; vulnerabilidad alimentaria; dificultades familiares para el acompañamiento a los aprendizajes y necesidades de recrear espacios de encuentro y sociabilidad para el bienestar de los estudiantes primarios y secundarios.

En este sentido, advertimos que la educación es una de las esferas del entramado social que puso en mayor evidencia las inequidades sociales, económicas y culturales. De esta manera, uno de los aspectos centrales que se procuró garantizar es la entrega de alimentos en los comedores escolares. La continuidad del ciclo lectivo remoto a través del *Plan Estratégico de Educación* (PEE), por su parte, puso de relieve las desigualdades en materia de accesibilidad tecnológica y de conectividad, tanto en docentes como en estudiantes. La condición de *voluntariedad* de su cumplimiento deja al desnudo las brechas que se cuelean en el sistema educativo y que la administración de la pandemia no ha podido subsanar.

Las modificaciones por leyes, decretos y resoluciones alcanzan el habitual funcionamiento y especificidades de *hospitales, clínicas y centros de atención primaria de la salud*. Para el 30 de marzo ya se había levantado y puesto en funcionamiento un hospital de campaña en la ciudad capital de la provincia, anunciado por el Estado Provincial como la primera instalación del tipo de todo el país;¹⁴ igualmente, se había acondicionado el Hospital San Roque, también de San Salvador de Jujuy, para asistir a pacientes que requirieran de atención médica intensiva.¹⁵ Por entonces iniciaría la construcción de hospitales de campaña en las ciudades más pobladas de la provincia, a saber, San Pedro de Jujuy, Libertador General San Martín, Perico y Palpalá; a estos posteriormente se sumarían instalaciones similares a medida que el sistema sanitario convencional se fue saturando, en las localidades de Abra Pampa, Susques, Monterrico, e, incluso, en instituciones penales. Además, en la medida que el virus se fue propagando se extendieron las guardias médicas a los Nodos Sanitarios y Puestos de Salud en toda la provincia.

Otra dimensión que merece ser destacada son las disposiciones vinculadas a *trabajadores del área de salud*. En distintos momentos de virulencia del virus, el ejecutivo provincial decretó la disponibilidad a la que quedaba sujeto todo personal de la salud, en reparticiones y espacios públicos y privados. En tiempos de mayor demanda del sistema se firmaron decretos que advertían sobre la potestad del Estado provincial de afectar a guardias y cambios de lugares de trabajos. Lo anterior se justificó a partir de la escasez de profesionales médicos para cubrir los servicios de guardias en el Sistema de Salud Pública. El objetivo fue garantizar mayor cobertura horaria y territorial para procurar

¹⁴ Coronavirus: Jujuy construye en Ciudad Cultural el primer hospital de campaña del país. (16 de marzo de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/142531-jujuy-construye-un-hospital-de-campana-por-el-coronavirus-tendra-18-containers>

¹⁵ Finalizaron las obras en el Hospital de Campaña y en el San Roque (20 de marzo de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/143874-finalizaron-las-obras-en-el-hospital-de-campana-y-en-el-san-roque>

contención de necesidades sanitarias. En concordancia con lo antedicho surge el Decreto-Acuerdo N° 1178-S/2020 que en su artículo 1° enuncia: “Créase el *Nuevo Sistema de Guardias Médicas Activas* para profesionales médicos del Sistema Público de Salud de la Provincia de Jujuy” y el Decreto Acuerdo N° 1179-S/2020 por el cual se crea la Guardia de Atención Primaria de salud de 24 horas, con el fin de cubrir el servicio durante los fines de semana y días inhábiles o feriados en Puestos de Salud, NODOS y programas destinados a COVID-19.

Otra medida destaca en el área de salud es la Ley 6166, que aprueba la creación del “*Plan de acción integral de adultos mayores covid-19 coronavirus*”, a implementarse en todo el territorio de la Provincia de Jujuy. El mismo consiste en una red de acciones y atención integral, desde la prevención, protección y profilaxis, para sostén, control, contención, cuidados, vigilancia y seguridad, del grupo de riesgo de adultos mayores -personas de más de sesenta años-, orientada a satisfacer sus necesidades sanitarias y sociales, en el marco de emergencia sanitaria por COVID-19.

La potestad que asumió el Ejecutivo provincial no se circunscribe a los trabajadores del área de salud y seguridad, sino que abarca a *cualquier empleado/a del Estado*, indicando que las labores quedan sujetas a las necesidades que vayan emergiendo en el marco de las urgencias. El gobierno provincial advierte en su Decreto-Acuerdo N° 793-G/2020 que podrá disponer de toda la planta de personal dependiente de la provincia, cualquiera sea el tipo de vínculo laboral o situación de revista y lugar donde preste servicios, dependientes de la Administración Pública Provincial, organismos centralizados, descentralizados, entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado y entes en los que el Estado Provincial posee capital mayoritario o interviene.¹⁶

En *materia presupuestaria* se advierte que la situación de emergencia sanitaria y epidemiológica habilita las modificaciones presupuestarias generales de gastos y cálculo de recursos que se crean necesarios. Por tratarse de un caso controvertido que barrió el territorio nacional, citamos una fracción de la ley N° 6155, que dispone un techo de cien mil pesos para las remuneraciones neta de la totalidad de funcionarios y empleados públicos, cualquiera sea su jerarquía o escalafón, dependientes de la administración pública provincial centralizada.

El sector de Desarrollo Industrial y Comercial decretó un conjunto de disposiciones generales, vinculadas a la habilitación de actividades que garantizaran el abastecimiento permanente en todo el territorio de la provincia. Se autorizó la apertura en horario comercial de locales y puestos, denominados *comercios de cercanía*, que tuvieran a la venta alimentos, elementos de higiene personal, de limpieza y medicamentos. No pudimos identificar, sin embargo, normativas específicas que contemplen situaciones particulares del entramado socioeconómico local. De hecho, no se identifican normativas focalizadas que actúen por fuera del mercado formal.

Las normativas emitidas a nivel provincial apuntaron especialmente a ayudar a los sectores registrados en los organismos de administración fiscal, especialmente a aquellos pequeños, no esenciales o no habilitados en el marco de las restricciones, los cuales ya habían sido contemplados por los programas nacionales.¹⁷ Mencionamos tres situaciones detectadas a partir del relevamiento: a) El caso del “*Programa de Asistencia Económica COVID-19*” para actividades no esenciales o no habilitadas y para Entidades o actividades deportivas no habilitadas, que consistió en un subsidio de hasta \$ 60.000 a otorgarse por única vez o créditos de hasta \$ 240.00, a tasa cero de interés, con plazo

¹⁶ Por ejemplo, se incorporó al personal educativo al seguimiento telefónico de contactos estrechos de personas confirmadas positivas para COVID-19.

¹⁷ El Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) con postergación o reducción de hasta el 95% del pago de los aportes patronales, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, cobertura del 50% del salario neto de los trabajadores en relación de dependencia en el sector privado; el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) brinda una suma fija mensual de hasta el salario mínimo, vital y móvil por trabajador, por un plazo de hasta 12 meses; préstamos a pequeñas y medianas empresas para el pago de sueldos a una tasa fija del 24% por un año, con un periodo de gracia de tres meses; Suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago; Suspensión del cierre de cuentas bancarias; Congelamiento de alquileres y suspensión de desalojos para monotributistas, profesionales autónomos, MiPyMEs y Cooperativas de Trabajo o ciertas empresas recuperadas; fondos para las empresas de transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional de jurisdicción nacional; Prórroga de vencimientos de deudas con AFIP; fondos para espacios culturales, entre otros.

de seis meses de gracia y pagaderos en hasta doce cuotas iguales, mensuales y consecutivas; b) Disposiciones en materia de *condonación impositiva* por parte de Rentas de la Provincia, que se fueron prorrogando sincrónicamente con las extensiones del escenario de emergencia sanitaria y epidemiológica. La Ley N° 6.162 dispuso una reducción general del 50% de los mínimos establecidos para el tercer y cuarto anticipo del Impuesto a los Ingresos Brutos y la excepción del pago del mismo impuesto para el mes de abril, para monotributistas, sujetos adheridos al régimen simplificado provincial del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y para aquellos incorporados al régimen de Monotributo Unificado; c) La Ley N° 6177 de “*Emergencia Turística en la Provincia de Jujuy*” declaró el estado de emergencia del sector, incluyendo a las micro, pequeñas y medianas empresas registradas y habilitadas; los beneficios consisten en exenciones impositivas; reducción del 50% de la tarifa de los servicios públicos prestados por las empresas del Estado Provincial; garantía de una tarifa social de energía eléctrica; prórroga del pago del impuesto sobre los Ingresos Brutos; suspensión de las ejecuciones fiscales y, por último, la distribución al sector de los fondos que ingresen a la Provincia con destino a la actividad, “en la proporción que determine la Autoridad de Aplicación”.¹⁸

De esta manera, múltiples sectores, que históricamente han ocupado dinámicas periféricas, no fueron contemplados en materia de asistencia por parte del Estado Provincial: vendedores ambulantes, feriantes y actores de la economía informal y popular, que emplean a la mitad de los ocupados de la provincia según datos censales, si lo medimos por la presencia de descuentos y/o aportes jubilatorios, entre los que destaca la cantidad de mujeres, quedaron por fuera de las ayudas provinciales y sólo fueron captados por las disposiciones de corte nacional, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Ya sea de forma explícita o implícita, la intervención regulatoria del Estado se deriva, como sostiene Faur (2014), de determinados (pre)supuestos culturales y políticos acerca de los roles y derechos que se atribuyen a los distintos grupos e individuos que conforman la sociedad. Dichos supuestos orientan el tipo de respuestas estatales frente a lo que los decisores definen como necesidades de la población, entre las que resulta evidente en el caso que analizamos la inacción ante la heterogeneidad y desigualdad social y la exclusión de las actividades informales de los derechos que se asignan a propósito de la pandemia.

En términos de *empleo*, la Ley N° 6171 declaró la Emergencia Ocupacional Provincial por el término en el que se extienda la Emergencia Sanitaria y Epidemiológica por COVID-19 e instó a las empresas, en este marco, a *suspender los despidos* por sesenta días. Por otra parte, la Resolución N° 036-MTyE/20, exigió a las empresas organizar el trabajo de modo que se reduzca el número de empleados al 50% mientras dure la emergencia, debiendo establecer reglas para evitar y reducir la frecuencia y el tipo de contacto de persona a persona y garantizando el goce íntegro de las remuneraciones.

Como anticipamos, la mayor parte de las normativas generales tienen el foco puesto en acciones de cuidado y prevención en términos de salubridad, pero siempre con un perfil punitivo y coercitivo. Es decir, cada acción que se decide emprender, tiene como respaldo la advertencia que las fuerzas de seguridad cuentan con la potestad de hacer cumplir la normativa vigente no sólo aplicando el uso de la fuerza pública sino, además, con una importante carga impositiva/punitiva. La ley N° 6159 constituyen un claro ejemplo de lo dicho: 1) Crea el régimen sancionatorio excepcional, para conductas flagrantes que transgredan las disposiciones dictadas por el COE, vigentes y las que en lo sucesivo estableciera; 2) fija una multa entre cuarenta y trescientos cuarenta mil pesos, más accesoria de arresto, inhabilitación, clausura, comiso y/o prohibición de concurrencia, además de la aplicación del régimen penal previsto en el Código Penal y Código Contravencional de la provincia, para aquellas personas humanas o jurídicas que incurra en violaciones a las disposiciones del COE; y 3) autoriza a la policía local y/o autoridad que en el futuro designe el COE a efectuar la comprobación de las infracciones.

Por su parte, la ley N° 6161 crea un Arancel Fijo Obligatorio por la suma de mil pesos para quienes hubieran sido arrestados en infracción a las disposiciones contenidas en el Decreto Acuerdo

¹⁸ Las actividades turísticas habilitadas y registradas -formales- de la Provincia ocupan un lugar central dentro de la economía. Ahora bien, son numerosas las actividades que funcionan como satélite de las registradas pero no son visibles dentro de la normativa. La informalidad en ventas de productos y/o servicios por cuenta propia abunda en nuestra región.

N° 741-G-2.020,¹⁹ sin perjuicio de las demás sanciones previstas, así como infracciones para quienes se les hubiera secuestrado un vehículo. Se estable allí también que el arresto será redimible y cesará, en el único caso del pago de arancel fijado en el artículo precedente, ello sin perjuicio que la conducta se encuentre encuadrada en un tipo penal. Otro caso que da cuenta de indicado anteriormente es la ley N° 6164, que dispuso desde el 10 de abril la obligatoriedad del uso de barbijo sanitario, mascarilla o barbijo social casero, para todas aquellas personas que permanezcan o circulen en la vía pública, lugares públicos, transporte público y/o privado de pasajeros, organismos estatales, espacios privados de acceso al público, y espacios privados, al mismo tiempo que estipuló una multa de mil pesos para quienes incumplieran la normativa.

3. Resoluciones específicas del COE Jujuy

Entre el 16 de marzo y el 22 de septiembre, el COE emitió 63 Resoluciones, pero con una distribución muy desigual en el tiempo. Entre las dos primeras semanas se elaboraron 27 resoluciones (el 43% del total); en ningún otro momento hubo tanta actividad en ese sentido, pero sí se observa mayor frecuencia en los momentos en los que se fueron abriendo o cerrando actividades. A partir de mediados de julio, cuando los casos se aceleraron abruptamente, hubo solo dos nuevas resoluciones. Como se aprecia en la tabla 1, existe una relación inversa entre la cantidad de decisiones vinculadas a la administración de la pandemia y la evolución del fenómeno en la provincia.

Tabla 1: Cantidad de Resoluciones semanales emanadas del COE y cantidad de casos reportados por semana. Jujuy, 16 de marzo al 22 de septiembre de 2020

Semana N°	Cantidad de Resoluciones del COE	Cantidad de Casos Positivos diarios Confirmados	Semana N°	Cantidad de Resoluciones del COE	Cantidad de Casos Positivos diarios Confirmados
1	14	1	15	1	57
2	13	2	16	1	134
3	2	2	17	2	223
4	4	0	18	1	337
5	2	0	19	0	740
6	4	0	20	0	905
7	1	0	21	0	1047
8	2	0	22	1	1225
9	2	0	23	0	1305
10	1	0	24	0	1747
11	5	2	25	0	2213
12	1	0	26	1	992
13	4	1	27	0	1918
14	1	33	28	0	1435
Total				63	14319

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Oficial y partes diarios del COE.

¹⁹ Es un régimen sancionatorio excepcional para conductas flagrantes que transgredan las disposiciones dictadas por el COE. Entre las que se incluyen: la permanencia de más de 10 personas en un domicilio particular; comercios o actividades que generen aglomeración; no respetar el horario de cierre de locales previsto por el COE; incumplir con la reducción de ocupación del 50% en locales; no proveer alcohol en gel, agua, jabón en sus instalaciones; medios de comunicación que no cumplan con las medidas de difusión, concientización, prevención e información; el no cumplimiento de precios de productos para la prevención e higiene; el no cumplimiento de licencias excepcionales; todas las instituciones que no cumplan con las disposiciones emitidas por el COE; comerciantes de ferias que no dieran cumplimiento a las recomendaciones sanitarias; los choferes de medios de transporte públicos y privados que no dieran cumplimiento a las recomendaciones vigentes y todo aquel que incumpliere alguna de las normativas impartidas por el COE.

Este hecho pone en evidencia el nivel de anticipación con el que se actuó en la provincia, sobredimensionado en relación a la situación epidemiológica, pero que permitió contar con cierta previsibilidad en cuanto al modo de actuar en el momento en que realmente existió una situación epidemiológica que justificara el rigor de las medidas. Ante la extraordinaria situación, y en el marco del conjunto de afirmaciones que venimos desarrollando, los Estados en general han demostrado una activa intervención en materia de disposiciones. Dicho de otro modo, los Estados del mundo entero, ante el avance del virus han incrementado sus medidas de intervención –está demostrado fácticamente-. A partir de estos antecedentes –observados en países donde el virus se masificó antes, ejemplo: numerosos países del continente europeo- es que damos por supuesto un idéntico comportamiento: aumento de casos, aumento de medidas restrictivas.

Sin embargo, para Jujuy observamos, llamativamente, un proceso inverso: a mayor cantidad de casos, disminuyen las medidas, resoluciones y leyes. Esto lo podemos interpretar en dos sentidos: por un lado, ya se habían tomado numerosas medidas con anticipación; por otro lado, ante el disparo de la curva de contagios, todos los estamentos se ven afectados, desbordados y pareciera que disponer normas y leyes queda al final de las prioridades: se debe resolver lo urgente, se debe “poner el cuerpo”. Esto lo leemos como un síntoma de caos, tal cual se plantea en las reflexiones finales.

Otro aspecto a tener en cuenta es la temática de las resoluciones promovidas desde el COE para la provincia entera. Las tensiones con municipios y comisiones municipales llevan a que el COE emita resolución indicando que los mismos no tienen facultades para establecer restricciones distintas a las de la normativa nacional y provincial. A continuación, presentamos un punteo de las medidas, distinguiendo tres momentos: el primero, entre mediados de marzo y mediados de abril (semanas 1 a 4), se dictan una gran cantidad de resoluciones centralizadas en el COE provincial, pero prácticamente no hubo contagios en la provincia; el segundo momento (semanas 4 a 14), ausencia de casos nuevos, se empiezan a flexibilizar las medidas de restricción, lo cual implicó la aparición de algunas disposiciones nuevas, hasta que se desató la circulación local del virus; y el tercero (semanas 14 a 28), en el que los casos positivos diarios confirmados crecían exponencialmente y las decisiones de administración de la pandemia en la provincia se descentralizaron en los municipios, lo que implicó, aparentemente, que el COE provincial no tenga nada nuevo que resolver.

3.1 Primer momento: restricción total sin circulación local del virus

- *Circulación.* Se inicia la administración de la pandemia procurando la reducción de la movilidad y el contacto entre las personas. Las medidas contemplan aspectos como las licencias para empleados públicos, restricciones de ingreso a la provincia, la regulación sobre la situación de turistas alojados, la prohibición de recepción de nuevos pasajeros y la obligatoriedad del aislamiento para quienes arribaran a la provincia en los siguientes días. Inmediatamente (el 17/3) se recomienda suspender eventos religiosos con presencia de público, se prohíbe la permanencia de grupos en espacios públicos, así como la práctica de actividades deportivas al aire libre. Debido a las restricciones a la circulación, se fija la posibilidad de tramitar certificado médico de ausencia de síntomas de COVID-19 para quienes deben retornar a domicilios fuera de Jujuy (22/3) y, ese mismo día, se autoriza la circulación de comerciantes para abastecimiento de sus locales. También se fijan excepciones a quienes están comprendidos en el Decreto Nacional 297 y para los vehículos de empresas autorizadas (23/3). Se establecen precisiones sobre cómo se deberá cumplir el ASPO, que para jujeños provenientes del exterior será en hoteles (a su propia costa) y para jujeños provenientes de otras provincias será en su domicilio (22/3). Igualmente, se sugiere posponer los actos de apertura de sesiones ordinarias de los poderes legislativos o realizarlos por medios no presenciales (26/3).
- *Personas en situación de calle.* Se habilita (el 19/3) un predio con fines de alojamiento, aunque bajo la amenaza de trasladar a estas personas por la fuerza pública en el caso de encontrarse merodeando, apelando para ello a la colaboración del Ministerio de Seguridad y el Ejército Argentino. Dos días después (21/3) se retoma el tema del alojamiento de personas o familias en situación de calle, particularmente para el caso de extranjeros residentes en tal situación.

- *Sistema de atención médica.* Se fija (el 20/3) que las empresas privadas de servicios de emergencia de salud deben ponerse a disposición del SAME y que profesionales y centros privados de salud deben continuar con la atención de los ciudadanos que lo requieran. El 25/3 se establece el proceso de autorización y compra de medicamentos, denominado “RECETA WEB”, en toda la provincia de Jujuy. Un hecho importante es la creación del hospital de campaña en San Salvador de Jujuy el 23/3, como ya se mencionó.
- *Cuidados.* Aparece tempranamente (el 23/3) la preocupación por la situación de personas con discapacidad y la circulación de quienes cumplen tareas de asistirlos. Se establece que para el caso de las personas en situación de discapacidad que incurran en el incumplimiento del “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, deberán actuar en forma conjunta los Ministerios de Salud y de Desarrollo Humano, mientras que las Fuerzas de Seguridad, a través de los Ministerios de Seguridad, Salud y Desarrollo Humano deberán velar por dichas personas. A esto se agrega que quien realice tareas de apoyo bajo la figura de Asistente Personal (Cuidador Domiciliario, Acompañante Terapéutico, Operador de Salud Mental y Adicciones), deberá acreditar mediante declaración jurada su lugar de trabajo con domicilio propio y de la persona asistida, horario y cronograma de atención.
- *Abastecimiento.* Un tema recurrente es la fijación de horarios de atención de supermercados mayoristas y minoristas, la apertura de las ferias frutihortícolas (23/3) y, particularmente, de la feria de la ciudad de Perico (24/3). A partir de la insistencia normativa con este último tema se advierte la fuerte presión ejercida por los comerciantes de dicha localidad,²⁰ importante centro de actividad comercial y feria mayorista frutihortícola de aprovisionamiento para toda la provincia. Inclusive la disputa se observa en la resolución de fecha 28/3, donde se intima a la Municipalidad de Perico a cumplir con los horarios de apertura y cierre de supermercados estipulados por el COE. Dos días más tarde (30/3) se crea una comisión de seguimiento para la Feria de Perico. Se dispone la apertura únicamente para ventas mayoristas y se enfatiza que solo el COE puede habilitar la venta minorista. En la Resolución del 21/4 el COE reitera que la Feria de Perico solo podrá funcionar para venta mayorista, evidenciando las tensiones en torno a esta temática.
- *Gestión de cobros.* En una provincia con elevada informalidad y, por ende, bajos índices de bancarización, pagar los servicios se volvió complejo. Por eso, el 1° de abril se resuelve la apertura de bocas de cobro de empresas que brindan servicios esenciales.
- *Transporte de cargas.* Si bien regía la prohibición general de ingreso a la provincia, quedaba exceptuado el transporte de cargas, a fin de garantizar el abastecimiento. Por eso, el 8/4 se resuelve que choferes y/o acompañantes que arriben a Jujuy deberán permanecer no más de 72 horas, siempre aislados. Pasado ese plazo deberán cumplir la cuarentena de 14 días. Se fija también la circulación de transportes de cargas por circuitos alternativos; por ejemplo, por la ruta 1 en departamentos Ledesma y San Pedro, y no por la más concurrida Ruta Nacional N° 34 (11/4). Se establecen también, en esa misma fecha, zonas de aislamiento temporal para transportes de carga.

3.2 Segundo momento: flexibilización sin circulación local del virus

Pasado casi un mes del inicio del ASPO y con solo dos casos en la provincia, se comienzan a reactivar algunos sectores, que a continuación detallamos.

- *Administración pública.* Se establece un Protocolo de bioseguridad para empleados, funcionarios y ciudadanos que hagan gestiones en Ministerios. El mismo contempla cómo proceder si manifiesta síntomas de COVID-19 (11/4), aunque queda restringido el acceso del público a las instalaciones de la administración pública, solo para trámites relacionados a prevención del COVID y seguridad ciudadana.
- *Actividades no esenciales.* El 15/4 se habilita la apertura de rubros como construcción y afines, ópticas, librerías, oficios (incluyendo empleadas de casas particulares). Junto con esta apertura reaparece la cuestión de las personas con discapacidad, cuya circulación se autoriza, con un

²⁰ “Los Feriantes de la Saladita de Perico ya no aguantan más”. No pueden pagar impuestos ni el alquiler de los locales comerciales. Muchos están liquidando sus mercaderías. El Tribuno de Jujuy, 24/7/2020.

acompañante, por motivos terapéuticos, en las proximidades de su domicilio (15/4). El 24/4 se aprueba protocolo para prestación de servicios profesionales, para los que implican cercanía o contacto con el cliente y para los servicios externos. El 26/4 se habilita a la población de Valle Grande a realizar las actividades autorizadas en Libertador General San Martín y Calilegua (debido a la situación geográfica particular de este departamento, de difícil accesibilidad).

- *Actividad física.* En esta “normalización” progresiva, el 22/4 se habilita *running* y caminata al aire libre, aunque con requisitos de seguridad a cumplir. El 29/4 se habilita la práctica del ciclismo al aire libre, conforme terminación de DNI, fijando horarios y condiciones. El 25/5 se habilita actividad física en gimnasios privados, prohibiendo actividad de musculación y utilización de elementos de uso común;
- *Turismo.* El 11/5 se aprueba el Protocolo para las actividades del sector turístico. Con este protocolo y reapertura, Jujuy se convierte en la primera provincia del país en reactivar el sector, aunque restringido solo para residentes locales. Entre los considerandos de la Resolución se menciona el hecho de que “la actividad turística es una de las áreas más sensibles y que demanda una pronta reactivación y salida del estancamiento económico”, aunque sin descuidar las medidas de salud y sanidad que la emergencia sanitaria y epidemiológica COVID-19 impone. Por eso, luego de reuniones con los representantes del Ministerio de Turismo de la Provincia, se llega a la definición del “Protocolo de Higiene y Seguridad Obligatorio COVID- 19 para las diferentes actividades del Sector Turístico” dirigido a todo el personal de los establecimientos gastronómicos, agencias de viajes, transporte turístico, alojamientos, tours, actividades del turismo activo, y venta de artesanías.²¹
- *Comercios.* El 14/5 se sigue con las reaperturas, dictándose el Protocolo de bioseguridad para shoppings, paseos, galerías, restaurantes, bares, confiterías y espectáculos en vivo. El 21/5 se amplían los horarios de atención de comercios de distintos rubros, los cuales serán modificados el 8/6 y el 11/6. El 27/5 se habilita la venta ambulante, con Protocolo de seguridad sanitaria específico.
- *Cultura.* El 28/5 se habilitan las actividades en instituciones artísticas y centros culturales para prácticas escénicas, fijando un protocolo y horarios para las mismas; el 30/5 se habilita la actividad de museos conforme a protocolo.
- *Circulación.* Ya en mayo, el día 6 se aprueba el Protocolo del COE para la gestión de alojamientos por el ASPO. También se relaja en algo la forma de cumplir el ASPO, estableciéndose el 25/5 que entre quienes ingresan a la provincia hay grupos de personas (con discapacidades, familias con niños menores de 5 años, mayores de 65 años, entre otros grupos de riesgo) que deben cumplir el ASPO en su domicilio, bajo control epidemiológico de autoridad designada por el COE.
- *Tratamientos médicos.* En junio se dispone la apertura de los Centros de Rehabilitación Privados y ONGs, que prestan servicios a favor de personas con discapacidad, los cuales deben presentar protocolo de bioseguridad (2/6).
- *Religión.* Se habilitan (el 11/6) celebraciones, actos y reuniones religiosas en templos, iglesias o cualquier lugar cerrado, bajo un protocolo específico.

3.3 Tercer momento: aperturas, cierres y descentralización con circulación local del virus

En medio de la sucesión de habilitaciones enumeradas en el punto anterior surge la señal de alarma: el 20/6 se establece el Plan Sanitario de Búsqueda Activa en La Quiaca. Entretanto, se permite actividad bancaria con atención al público exclusivamente para el cobro de jubilados, pensionados y/o beneficiarios de planes y/o programas provinciales y nacionales (24/6). Nuevamente emerge la tensión

²¹ El Anexo (de unas 20 páginas de extensión) contiene siete capítulos, en el primero de los cuales se establece la obligatoriedad de exhibir el protocolo en los establecimientos, proveer elementos y medidas de protección a los trabajadores, cómo actuar ante la detección de un caso sospechoso y las sanciones por incumplimiento. Luego se brindan medidas específicas para los distintos rubros: Confiterías y Restaurantes Turísticos; Agencias de Viaje y Transportes Turísticos; Alojamientos Turísticos; Guiados y Actividades de Turismo Activo; Venta de Artesanías; Traslados.

con las ferias y, el 30/6, cuando la provincia entera había vuelto a Fase I, se da facultad para determinar apertura de ferias mayoristas y/o minoristas, inclusive en las localidades que se encuentren en Fase I, a cada Municipio o Comisión Municipal, bajo responsabilidad de los mismos.

Esta postura de incipiente descentralización de las decisiones y responsabilidades asociadas reaparece el 14/7, con una resolución que amplía las actividades autorizadas en zonas rojas; de esta manera, los municipios o comisionados municipales podían autorizar otras actividades, bajo su exclusiva responsabilidad. En julio, el 6/7, con una tendencia de casos que asomaba creciente, la descentralización se efectiviza; se crea el Sistema de División Epidemiológico por Zonas – roja, amarilla y verde-, bajo el lema “*ahora es responsabilidad de todos*”. En zonas roja y amarilla se dispone el ASPO y en las zonas verdes el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). De este modo, el camino seguido por las distintas ciudades y localidades de la provincia, así como el acatamiento de las medidas por parte de la sociedad, fue diverso y cambiante a lo largo del tiempo. Por un lado, encontraremos municipios con alto nivel de vigilancia, como Maimará o Volcán, que decidieron cerrar los accesos a los pueblos para limitar y controlar la circulación de vehículos. En otras regiones aparecieron medidas aún más estrictas, como el dictado de una “Ley Seca”, la suspensión de todo tipo de actividad escolar y toque de queda a partir de las 19 horas y hasta las 06 del día siguiente en Rinconada, Abra Pampa y La Quiaca, tras los contagios de trabajadores mineros allí residentes. Al contrario, a partir de agosto se inauguraba en la ciudad capital una nueva etapa de acción en el manejo del coronavirus, en la que sería difícil, cuando no imposible, mantener baja la movilidad de las personas y los comercios y locales gastronómicos cerrados; la estrategia se limitaría desde entonces a evitar el colapso del sistema de salud. De hecho, el 23 de agosto se detectaron casi 200 casos nuevos, llegando la provincia a un total de 6185 contagios acumulados, por lo que se anunció la vuelta a fase 1 de San Salvador de Jujuy y Palpalá por una semana; sin embargo, tras la protesta del sector comercial llevada a cabo en caravana de automóviles el domingo por la noche, el lunes 24 se resolvió finalmente que el regreso a la fase 1 admitía la apertura de locales gastronómicos y comerciales, con atención al público.

Aparecen también disposiciones sobre los lugares de tratamiento y aislamiento de pacientes con síntomas y sin ellos, así como de contactos estrechos y de quienes lleguen del exterior o de otras provincias (7/7). La única resolución del COE emitida en agosto señala que toda persona proveniente del exterior o de otra provincia deberá cumplir ahora el ASPO en su domicilio particular, mostrando las tensiones del sistema de salud para cubrir la situación. Finalmente, la última resolución analizada, del 9/9, autoriza al Secretario de Minería e Hidrocarburos a suscribir notas y/o autorizaciones de ingreso a la provincia; esto cobra relevancia en el contexto de múltiples contagios que se dieron en establecimientos mineros de Puna y Quebrada.

La cronología muestra, en consonancia con los decretos analizados precedentemente, que las estrategias implementadas durante las primeras semanas por parte de la administración provincial se refirieron a la aplicación del ASPO decretado a nivel nacional, lo que se tradujo en un estricto control a la movilidad de las personas dentro del territorio provincial mientras se acondicionaba el sistema sanitario, con el objetivo de dar respuesta a una expansión de contagios que aún no se sabía cuándo llegaría. De la lectura de las 63 resoluciones relevadas surge además una permanente invocación a las sanciones por incumplimiento, y un extremado grado de detalle en los protocolos a cumplir (por ejemplo, al habilitar las caminatas y el *running* se indica que se podrá salir hasta dos personas juntas, las cuales deberán hidratarse pero, aclara, cada una tomando de su botella) que, conjugados con la iconografía de la presentación de los informes del COE (donde personal de seguridad aparece siempre representado), generan un sensación de control llevado al límite en la situación de crisis.

A pesar de que desde el 2 de abril no se detectó ningún caso nuevo en la provincia (salvo una persona en tránsito), las medidas de cuidado se mantuvieron en el máximo nivel de restricción hasta mediados de mayo, lo cual indica que en un primer momento la estrategia apuntó a evitar que el virus ingresara al territorio. Asimismo, a partir del análisis de los decretos, resoluciones y expresiones públicas enunciadas es posible plantear que, inicialmente, Jujuy pretendió convertirse en el ejemplo que debía seguirse en materia de sanidad y seguridad. A la pronta instalación de hospitales de campaña se le sumó la importación de seis mil test PCR desde China, anticipándose al envío que realizaría a las provincias el Ministerio de Salud de la Nación; el diseño de operativos de rastreo

epidemiológico preventivos,²² y la posterior compra de dieciséis mil hisopos para completar los mil kits otorgados por el Estado Nacional.²³ Algunas empresas instaladas en el territorio donarían a la provincia test PCR, como la china que trabajaba en la construcción de Cauchari, la planta de energía solar recientemente inaugurada, o Sales de Jujuy, de capitales australianos, japoneses y locales, una de las mineras encargadas de la extracción de litio. Jujuy también fue una de las primeras provincias del país en decretar el uso obligatorio del “barbijo social”, tras lo cual fue el mismo gobernador quien se encargó de explicar cómo confeccionarlos de manera casera mediante un tutorial compartido en sus redes sociales.²⁴

En cuanto a las medidas de seguridad, aparte de los referidos cierres de los pasos fronterizos internacionales, mencionamos los estrictos controles en los límites provinciales, especialmente con respecto a transportistas de cargas, sea que su destino haya sido la provincia, sea que se dirigían a los pasos internacionales. Jujuy es una provincia que requiere abastecimiento externo de la mayoría de los productos de consumo; hasta el propio azúcar, producido localmente, es enviado a Buenos Aires para su embalaje y luego vuelve a Jujuy para su comercialización.²⁵ De allí que varias resoluciones abordan cuánto tiempo pueden permanecer los choferes y acompañantes en territorio provincial, pasado el cual deberán cumplir la cuarentena. También implicaban la prohibición de estos trabajadores de hacer contacto con la población local durante su permanencia en el territorio, por lo que cubrir sus necesidades básicas mientras desarrollaban su trabajo en Jujuy se convirtió en una dificultad, generando conflicto con gremios del transporte inclusive.²⁶

En igual sentido, se desplegó una fuerte presencia policial en las ciudades, encargada de verificar los permisos de circulación. Pero las decisiones de administración de la pandemia que exponen orientaciones del gobierno provincial se hallan en episodios tales como la polémica expulsión de personas extranjeras en tránsito en la provincia – nos referimos especialmente al caso del colectivo con personas de nacionalidad colombiana, venezolana y peruana que se despachó con destino a las respectivas embajadas en Buenos Aires, cuando no estaban autorizados los viajes en el interior del país²⁷–; el aislamiento obligatorio en instituciones públicas y hospitales de campaña de personas oriundas que regresaban a sus hogares tras trabajar en las cosechas de Río Negro, Mendoza y Bahía Blanca, pese a arrojar resultados negativos en los reiterados testeos a los que fueron sometidos; y hasta iniciativas oficiales extremas que no llegaron a ejecutarse pero sí a televisarse, como la colocación de marcas en las casas de las personas que habían contraído la enfermedad.²⁸ Se intentaba con esto mostrar una actitud de control frente a la pandemia, rigurosa, e inclusive que intentaba evitar “gastos” a la provincia. A quienes buscaban regresar a Jujuy se les exigía realizar una cuarentena en hoteles

²² Jujuy compró test para detectar coronavirus: llegaron esta noche a la provincia (27 de marzo de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/145589-jujuy-compro-test-para-detectar-coronavirus-llegaron-esta-noche-a-la-provincia>

²³ Jujuy compró 16 mil hisopos para realizar test de coronavirus (10 de abril de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/149205-jujuy-compro-16-mil-hisopos-para-realizar-test-de-coronavirus>

²⁴ Gerardo Morales grabó un tutorial para hacer barbijos caseros (07 de abril de 2020). Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2020/04/07/coronavirus-en-la-argentina-gerardo-morales-grabo-un-tutorial-para-hacer-barbijos-caseros/>

²⁵ Aunque se puede acceder a azúcar suelta, en bolsa de 50 kilos, si se tiene contacto con los productores independientes que reciben así el pago de su caña por parte de los ingenios.

²⁶ Camioneros lidian con la estigmatización y piden abrir la economía y preservar empleos (1 de junio de 2020). El Litoral. Recuperado de <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2020-6-1-1-0-0-camioneros-lidian-con-la-estigmatizacion-y-piden-abrir-la-economia-y-preservar-empleos>. Se señala que “muchos conductores fueron retenidos en el NOA y hasta se los obligó a permanecer en la cabina de su vehículo con las puertas precintadas”. Esto ocurrió especialmente en estaciones de servicio.

²⁷ Detuvieron en Buenos Aires a un colectivo que salió de Jujuy con extranjeros (02 de abril de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/147027-detuvieron-en-buenos-aires-a-un-colectivo-que-salio-de-jujuy-con-extranjeros>

²⁸ Gerardo Morales quiere poner fajas en las casas de posibles infectados con coronavirus (14 de abril de 2020). El Tribuno. Recuperado de <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2020-4-14-16-51-0-el-gobernador-de-jujuy-les-pondra-fajas-a-las-casas-de-posibles-infectados-con-coronavirus>

pagos, a su propia costa; también se dispusieron colectivos para trasladar a jóvenes universitarios jujeños estudiando en otras provincias del país, en general, pagados por los mismos.

Para completar el escenario, cabe destacar que, desde el 12 de marzo hasta el 18 de mayo, las medidas eran anunciadas de manera diaria, enfáticamente, junto con el reporte de situación sanitaria y epidemiológica provincial, de manera televisada y por redes sociales en el horario central de las noches. En estas transmisiones participaban miembros del COE, referentes de la salud, ministros y ministras de todas las áreas del gobierno, el gobernador, Gerardo Morales, e, incluso, miembros del Ejército Nacional. Cuando la situación epidemiológica provincial permanecía controlada, los informes televisivos pasaron a emitirse sólo tres veces a la semana y el reporte situacional diario se presentaba a través de placas informativas en las páginas web oficiales del gobierno; este mecanismo se mantuvo aun cuando la pandemia explotó en Jujuy en los meses siguientes. En cualquier caso, las Resoluciones y acciones que fue desplegando el COE parecieron mostrar una primera etapa de organización y control, con una lucha activa contra el virus; seguida de una segunda etapa donde el organismo metafóricamente “enmudece”, cuando la pandemia realmente aparece en escena y se propaga.

4. Entre las políticas y la evolución del COVID-19 en Jujuy

Jujuy resulta un caso paradigmático en la Argentina en relación a la propagación de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2. En rigor, pasó de ser una de las pocas provincias en acumular más de cincuenta días consecutivos sin contagios nuevos, lo cual permitió la flexibilización de actividades impensadas para otras regiones – como el turismo local – y la planificación de la reapertura de las escuelas, a encabezar la lista de provincias argentinas con más casos positivos y fallecidos diarios, tanto en términos absolutos como relativos.

El 17 de marzo se confirmó el primer caso de coronavirus en Jujuy, de carácter importado, luego de conocerse el resultado del estudio realizado por parte de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán” (ANLIS, o simplemente, el Instituto Malbrán), organización que hasta el 24 de marzo centralizaba el procesamiento de test para coronavirus de todo el país. El 26 de marzo se sumarían dos casos similares en la provincia, con antecedentes de viaje al exterior, mientras que el 2 de abril serían aisladas dos personas asintomáticas más que, al regresar del exterior, fueron inmediatamente testeadas. Desde entonces, y hasta finales de mayo, Jujuy sostendría los cinco casos confirmados hasta ese momento, mientras que en otros territorios crecía exponencialmente la cantidad de personas infectadas.²⁹ Sin embargo, la nueva normalidad no se sostendría por mucho tiempo.

Un panorama del impacto social en los primeros tiempos de la pandemia se obtuvo de un relevamiento realizado hacia fines de marzo de 2020 en todo el país por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (Kessler, 2020), en el cual se incluyen datos surgidos de trabajo de campo para las diferentes provincias. Debido a que el relevamiento fue realizado entre los días 23 y 25 de marzo puede verse como un punto de partida para lo que vendría después. A partir de 10 reportes y 5 referentes académicos, con informantes como miembro-delegado de organización sindical, representante comunidad indígena, agentes sanitarias, referentes sociales y barriales, cubriendo la capital provincial (particularmente el populoso barrio de Alto Comedero), Tilcara, San Pedro de Jujuy, Libertador General San Martín y Calilegua, en el trabajo de campo se observa que hubo dificultades para acatar las medidas en la provincia debido a “las necesidades económicas de los trabajadores informales, la falta de conciencia en algunos sectores, ya que consideran a COVID-19 una enfermedad de ricos. Otras personas además consideran que la enfermedad no es grave y por ende no toman recaudos” (pág. 74); también los incumplimientos se atribuyen a la “escasa preparación de agentes estatales” (pág. 74). En tanto en las zonas rurales dispersas, había cumplimiento del aislamiento porque la población no estaba realizando viajes a las ciudades para abastecerse, aunque

²⁹ Al 2 de abril la Ciudad de Buenos Aires ya registraba 345 casos acumulados, la Provincia de Buenos Aires, 316; Santa Fe, 152; Córdoba, 117; y Chaco, 99; sólo por nombrar algunas.

continuaba con sus actividades productivas. También se reconocía que, a partir del accionar de la policía y por temor, se había incrementado paulatinamente el acatamiento.³⁰

Como problemas derivados de la cuarentena se reportaron carencias en atención primaria a la salud, con dificultades para la atención de niños y niñas, problemas para obtener medicamentos o atención para personas con tratamientos prolongados, así como dificultades para la atención médica de adultos mayores y enfermos crónicos. Los reportes también indican como dificultades “suba de precios de alimentos y productos de limpieza, en los negocios cercanos donde las personas deben aprovisionarse” (pág. 75), falta de insumos y productos vinculados a la sanidad, aumento de la violencia de género, problemas para la población trans y “problemas económicos derivados del cese de actividades locales, por ejemplo, la artesanía (Tilcara)” (pág. 75).

Ante lo que en aquel momento era una posible extensión de la cuarentena se veían como potenciales problemas una profundización de la dificultosa situación económica del sector informal, trabajadores independientes y de quienes dependen de los comedores que, como expusimos, fueron desatendidos por parte de las políticas públicas provinciales. Este panorama, que ya se anunciaba complejo, no tardaría en complicarse aún más.

Si hacia el día 27 de mayo ya se habían dado de alta a todos los pacientes internados en el Hospital San Roque por coronavirus, pronto ingresaría un nuevo caso positivo, correspondiente a un transportista de cargas jujeño con domicilio en Fraile Pintado, en la región oriental de la provincia, quien dos semanas más tarde se convertiría en la primera persona fallecida como consecuencia de esta enfermedad en Jujuy. Pero las verdaderas dificultades en la provincia llegaron cuando el virus se expandió entre el personal policial, a mediados de junio, y el personal sanitario, unos pocos días después.

La propagación de COVID-19 entre el personal policial se dio en el marco de un controvertido operativo relacionado a la comercialización de hojas de coca en la ciudad fronteriza de La Quiaca, que terminó con la denuncia penal a dos efectivos y su separación de las fuerzas.³¹ A partir de los primeros dos contagios, y considerando las líneas de contacto de estas personas, el 16 de junio San Salvador de Jujuy, Yala, Perico y Palpalá volvieron inmediatamente a la fase 1 del ASPO, y, cuatro días más tarde, con un total de 21 casos, la provincia entera. Asimismo, se pusieron en marcha controles epidemiológicos en las ciudades de La Quiaca, Fraile Pintado y Calilegua, localidades en las que los efectivos policiales habían desarrollado tareas en los días previos, y se cerró el Departamento Central de Policía, tras detectarse nuevos casos entre el personal y sus familiares directos. También las sospechas oficiales del ingreso del virus en la provincia caerían sobre quienes trabajan en las ferias locales, que para obtener las mercaderías realizan viajes de compras a Buenos Aires y a Bolivia.³²

De esta manera, en dos días en Jujuy se había duplicado la cantidad de contagios y, para la semana siguiente, los casos acumulados se duplicaban cada 8 días. Las medidas dictadas desde ese momento reflejan la situación de incertidumbre experimentada en la provincia; entre ellas, el traspaso de los

³⁰ Se señala, además, que “circula mucha información sobre la pandemia y sobre las formas de cuidado” (pág. 75), pero mucha de ella es falsa, generando paranoia en la población, y también se observa que la información parece no ser suficiente para que las personas tomen conciencia. Hay un uso de los medios masivos pero, sobre todo, “de las redes sociales y del WhatsApp como medio de comunicarse y de transmitir información” (pág. 75).

³¹ El Gobierno demandó penalmente a los dos policías contagiados de coronavirus (22 de junio de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/169342-el-gobierno-demando-penalmente-a-los-dos-policias-contagiados-de-coronavirus>

En este sentido se explica el Decreto Acuerdo N° 1149-G/2020 del 23 de junio, que en su inciso m indica: “El que introduzca hojas de coca en todo el territorio de la Provincia de Jujuy, durante la emergencia sanitaria y epidemiológica vigente, haciendo pasibles a las personas humanas y/o jurídicas responsables, de las sanciones de multa de pesos cuarenta mil (\$ 40.000) hasta pesos un millón (\$ 1.000.000), más accesorias de arresto, inhabilitación, clausura, y/o comiso, lo que importará violación a medidas que impiden la propagación de una enfermedad peligrosa o contagiosa para las personas con grave riesgo sanitario previstas por los Arts. 202 y 205 del Código Penal, y sin perjuicio de Normas Aduaneras, cuando correspondiera”.

³² Morales confirmó la circulación local de coronavirus (28 de junio de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/171075-morales-confirio-la-circulacion-comunitaria-de-coronavirus-en-jujuy>

festejos del día del padre del 21 de junio al 12 de julio resulta ilustrativo, por reflejar las expectativas de controlar la situación epidemiológica en las tres semanas intermedias y evitar así el perjuicio que la suspensión de la celebración traería aparejado para el sector comercial, que intentaba recuperarse tras acumular prácticamente dos meses inactivo.³³ Sin embargo, hacia finales de junio se declararía la circulación local de COVID-19 en Jujuy,³⁴ cuando ya habían superado los 100 casos acumulados. Entre ellos, el 60% correspondían a personal de la policía provincial y sus familiares, el 25% a personas vinculadas de alguna forma al sistema sanitario y sólo el 15% restante a casos importados (6), en tránsito (4) y aislados o indefinidos (5). Pese a que el 12 de julio se registraron 27 casos positivos nuevos, acumulando la provincia un total de 456 contagios, y que aún continuaba la fase 1 de aislamiento, las reuniones familiares por el día del padre resultaron finalmente autorizadas y los locales comerciales y gastronómicos, permanecieron abiertos con atención al público, al igual que los cementerios.

El 15 de julio, Jujuy pasó los 500 contagios acumulados, mientras que, una semana más tarde, la cifra se multiplicaría por dos (ver gráfico 1). A partir de agosto, cada vez se sumaba más rápido un nuevo millar. Los dos mil casos acumulados se registraron el 29 de julio; los tres mil, el 6 de agosto; los cuatro mil, una semana más tarde.³⁵ Hacia finales de agosto la provincia contaba con más de 8250 contagios, al quince de septiembre eran más de 12700 y, siete días más tarde, se llegaba a los casi 14500. A este ritmo, la curva de contagios comenzó a desacelerarse en septiembre, al igual que el tiempo de duplicación de casos que, para el día quince del mes, marcó 32 días.

De esta forma, Jujuy inició el mes de agosto como uno de los tres distritos con mayor cantidad de casos acumulados relativos según su población. Lo que sucedió es que, durante buena parte de los últimos dos meses, Jujuy empezó a sumar mayor cantidad de casos diarios relativos que Buenos Aires e, incluso, que CABA. De esta manera, Jujuy pasó de marcar 10 casos diarios cada 100 mil habitantes los primeros días de agosto a promediar los 32 en las restantes semanas, llegando a picos superiores a los 45 contagios diarios la primera semana de septiembre en términos relativos, equivalentes a 350 casos absolutos. Por su parte, la provincia de Buenos Aires registra menor volatilidad en los casos registrados, ubicándose en un promedio de 27 contagios diarios cada 100 mil habitantes en agosto y 31 en septiembre, mientras que CABA aparece con promedios de 38 y 34 casos, respectivamente.

Esta trayectoria indefectiblemente causó mella en el sistema provincial de salud. Mientras las capacidades materiales lo permitieron, se realizaron testeos a todos los casos sospechosos de coronavirus y a sus contactos estrechos. Pero la declinación en la capacidad de testeo resulta evidente al analizar la tasa de positividad de la enfermedad (PCR positivos diarios / Total PCR diarios). En julio se realizaban en promedio 332 testeos diarios, arrojando la tasa de positividad un 7% para la primera quincena y un 27% la segunda, cuando los casos diarios pasaron de promediar 29 a 102 en el mismo período y los casos acumulados se multiplicaron por cuatro entre mediados y finales del mes.³⁶ El día 31 de julio, técnicos del Instituto Malbrán habilitaron la puesta en funcionamiento en Jujuy de

³³ Cabe advertir que la medida generó el efecto contrario al esperado, ya que las familias jujeñas tuvieron doble festejo, el 21 de junio y el 12 de julio (Por los padres las carnicerías tuvieron "buena" demanda, 22 de junio de 2020, *El tribuno*. Recuperado de <https://www.tribuno.com/ujuy/nota/2020-6-22-1-0-0-por-los-padres-las-carnicerias-tuvieron-buena-demanda>). El día en que se decretó el traslado del día del padre en la provincia, se habían detectado 7 casos positivos nuevos en total, pasando los casos acumulados de 12 a 19.

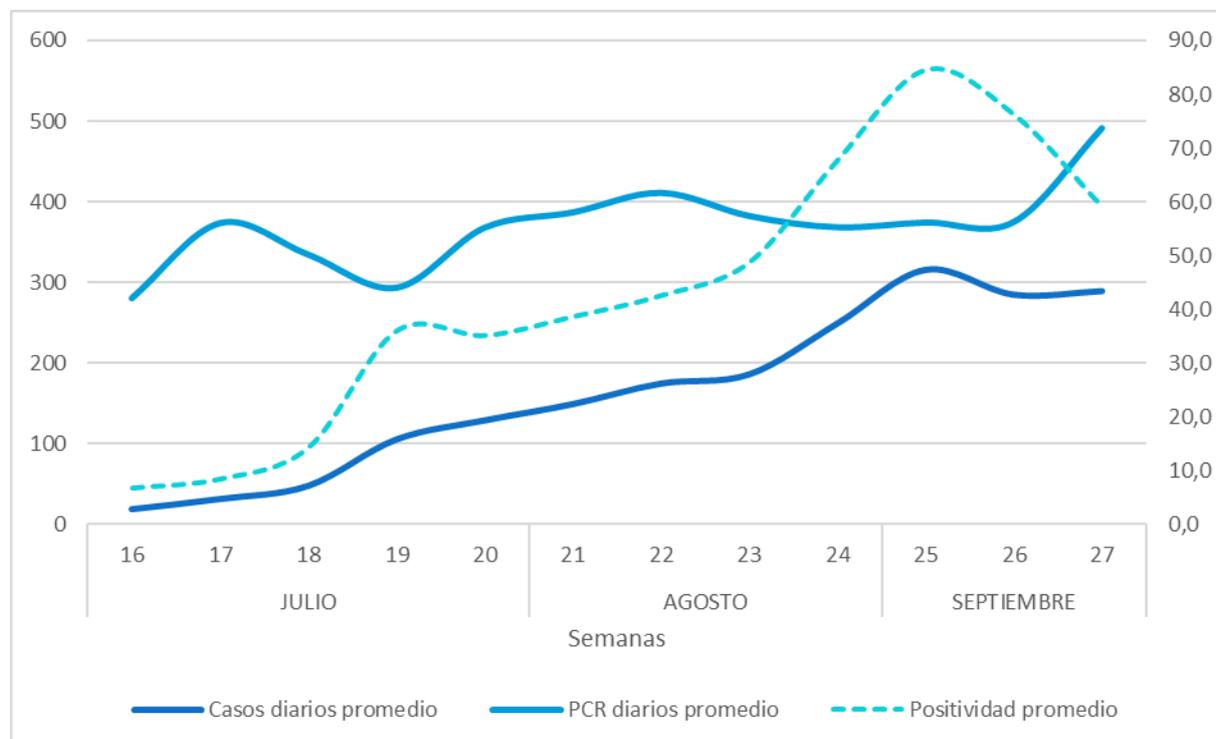
³⁴ Morales confirmó la circulación local de coronavirus (28 de junio de 2020). *Somos Jujuy*. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/ujuy/ujuy-ahora/171075-morales-confirmando-la-circulacion-comunitaria-de-coronavirus-en-ujuy>

³⁵ Todas estas estadísticas adolecen de un problema básico: se toman los casos positivos, pero estos dependen de los tests que se realizan, los cuales no tienen una cantidad fija, varían en cada distrito y por ende son solo una aproximación a la problemática. A esto se suma que, por las características del virus, hay muchas personas contagiadas pero asintomáticas y que, por ende, nunca llegan a ser testeadas. En este sentido, las cifras de muertos en relación a la población total (aunque también pueden cuestionarse, por ejemplo, si se registró correctamente la causa de muerte, qué pasa con el registro de quienes fallecen en domicilio, etc.) parecieran ser un punto de comparación más confiable. Pese a estas dificultades se trata de información relevante que permite construir, en el peor de los casos, un cuadro de la situación.

³⁶ La Organización Mundial de la Salud recomienda mantener la tasa de positividad alrededor del 10%.

un segundo laboratorio dedicado al análisis de muestras PCR, con capacidad de analizar hasta 300 muestras diarias. Esto significaba una ampliación del 75% de la capacidad de la provincia, cuyo Laboratorio Central podía analizar a diario un promedio de 400 muestras.³⁷

Gráfico 1: COVID-19. Casos diarios y test PCR diarios promedio (valores absolutos), positividad (valores relativos). Jujuy, julio a septiembre 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes diarios del COE

Sin embargo, para agosto, cuando los casos registrados crecieron más de tres veces en todo el mes, pasando de 2424 a 8259, los testeos diarios crecieron en apenas cien unidades (un 25%), por lo que la positividad pasó de un promedio del 41% en la primera quincena de agosto a un 58% en la segunda. A partir de entonces el testeo activo fue reemplazado por operativos de detección de casos positivos en barrios críticos en términos de contagios por cantidad de habitantes – limitados a la consulta de síntomas y la medición de temperatura corporal – así como por acciones de rastreo y aislamiento de casos estrechos de casos positivos confirmados mediante el sistema de teleasistencia. Durante la primera quincena de septiembre la capacidad de testeo se mantendría estable, con un promedio de casi 400 test diarios, en tanto que la positividad media superaría el 77%, llegando incluso algunos días a situaciones en que todos los test realizados resultaban positivos.

Este indicador evidencia, por lo menos, que la capacidad de procesamiento de muestras por parte de los laboratorios locales estaba al límite y que la cantidad de personas contagiadas superaba las posibilidades de detección. Sucedió que en ese transcurso todos los días se sumaban, en promedio, 300 casos positivos, pasando el acumulado de 8542 a 12730 entre el 1 y el 15 de septiembre. Entre el 16 y el 22 de septiembre (semana 27 y 28 de la pandemia) los casos diarios empezarían a descender lentamente, promediando 250, mientras el procesamiento de test podía superar algunos días las 500 unidades. El crecimiento de la cantidad de test procesados en relación a las semanas previas contra el

³⁷ Habilitaron un nuevo laboratorio en Jujuy con capacidad para analizar hasta 300 muestras PCR (31 de julio de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/180930-habilitaron-un-nuevo-laboratorio-en-jujuy-con-capacidad-para-analizar-hasta-300-muestras-pcr>

descenso del 20% en los contagios diarios en igual período ubicó a la tasa de positividad media en un 69% y descendiendo. Todo ello aparece resumido en el gráfico 1.

En el marco del despegue de casos hacia finales de julio, el Ministro de Salud de la Provincia, Gustavo Bouhid, anticipó que el COE cambiaría el protocolo ante posibles casos de coronavirus, por lo que cualquier persona con síntomas sería considerada como un caso positivo, aun sin ser testeada, al igual que las personas convivientes con ella.³⁸ De esta manera se solicitaba que, ante alguna situación de esa índole, las personas se aislen en sus domicilios y no salgan a la calle. Esta decisión, tomada por el Ministerio de Salud de la provincia en conjunto con su par nacional, daba cuenta de la imposibilidad de testear inmediatamente a todos los casos sospechosos en medio de los nuevos brotes. El sistema de telemedicina se encargaba de realizar un seguimiento de los pacientes hasta que fueran testeados, lo cual implicaba que las personas con síntomas no siempre accedían a chequeos médicos ni a la medicación correspondiente, con previsibles consecuencias sobre la salud y la vida de las mismas. Luego, este criterio sería también aplicado a nivel nacional.

Por otra parte, la explosión de los contagios también se hizo evidente en términos de ocupación de camas. La adecuación del sistema sanitario público desde el inicio de la pandemia permitió contar con 135 camas en los hospitales San Roque, Pablo Soria y Materno Infantil, todos en la ciudad capital, considerados como centros críticos para atender los casos más graves de Covid-19. Asimismo, los siete hospitales de campaña con los que contaba la provincia para mediados de julio, sumaban un total de 546 camas adicionales, aunque sin llegar a ser unidades de terapia intensiva (UTI). A estas debían añadirse las UTI de los hospitales del sistema tradicional distribuidas entre algunas pocas localidades provinciales. Al 3 de agosto, ninguna de las unidades de internación, tanto para casos moderados como críticos, estaba por debajo del 50% de ocupación de camas; en los hospitales Pablo Soria (San Salvador de Jujuy) y Oscar Orías (Libertador General San Martín), que recibían a pacientes críticos, la ocupación era del 100% a esa fecha, mientras que en el hospital San Roque (también de capital) se superaba el 85%. El hospital Jorge Uro de La Quiaca presentaba entonces un 60% de ocupación, el Materno Infantil, un poco más del 52%, al igual que los hospitales de campaña. A su vez, un total de 1479 pacientes asintomáticos o con síntomas leves llevaban adelante la recuperación en sus domicilios y 335 en hoteles.³⁹

Con el 93% de las camas de terapia intensiva ocupadas al 10 de agosto, el gobernador de la provincia reconoció el colapso del sistema sanitario y llamó a la población a automedicarse,⁴⁰ exhortación que en menos de veinticuatro horas dejó a las farmacias locales sin *stock*.⁴¹ Según los dichos del mandatario, la saturación obedecía no a la falta de camas, pues el ejecutivo había tomado los recaudos correspondientes, sino a la falta de personal médico capacitado en cuidados intensivos. Como anticipamos, la cantidad de contagios entre el personal de salud daba cuenta de la crítica situación provincial ya desde julio, circunstancia que hizo necesario incorporar asistencia extraprovincial.

³⁸ Sin embargo, estos casos no se contaban dentro del reporte de nuevos contagios diarios. Al respecto, el Ministro de Salud de la Provincia de Jujuy sostenía que “Al número oficial hay que multiplicarlo por diez”, considerando, además, que los casos asintomáticos no testeados elevarían la cifra de casos en la provincia. Bouhid sobre los casos de Covid-19: “Al número oficial hay que multiplicarlo por diez” (07 de agosto de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/183415-bouhid-sobre-los-casos-de-covid-19-al-numero-oficial-hay-que-multiplicarlo-por-diez>

³⁹ Hospitales en rojo y unidades de campaña con más del 50% de ocupación de camas (03 de agosto de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/coronavirus/181676-hospitales-en-rojo-y-unidades-de-campana-con-mas-del-50-de-ocupacion-de-camas>

⁴⁰ Jujuy: con el sistema de salud casi colapsado, Morales llama a automedicarse (10 de agosto de 2020). Tiempo Argentino. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/jujuy-con-el-sistema-de-salud-casi-colapsado-morales-llama-a-automedicarse>

⁴¹ Según la información publicada oficialmente por el Gobierno de la provincia, el kit recomendado debe tener Paracetamol 500mg, Azitromicina, Claritromicina para aliviar síntomas respiratorios y Omeprazol 20mg, Ranitidina 300mg, Metoclopramina, entre otras, para aliviar síntomas gástricos. Juliana Juárez (11 de agosto de 2020). Farmacias se quedaron sin stock en menos de 24 horas. El tribuno. Recuperado de <https://www.tribuno.com/jujuy/nota/2020-8-11-0-0-0-farmacias-se-quedaron-sin-stock-en-menos-de-24-horas>

Las bajas en el personal de salud local en el marco del despegue de los contagios generaron fuertes tensiones entre el sector y el gobierno, que culminaron con el Decreto 1444-S-20, publicado en el Boletín Oficial del lunes el 30 de agosto, mediante el cual se establecieron multas de entre 40 mil y hasta 1 millón de pesos, más la posibilidad de “arresto o inhabilitación” para los trabajadores de la salud –del sector público o privado– que incumplan con las indicaciones del gobierno respecto a reasignación de tareas, reubicaciones y traslados.⁴²

Para el 6 de septiembre, según los datos administrados por el ministro Bouhid, la ocupación total de las camas UTI llegaba al 94%; las zonas más críticas eran la capital, Ledesma y San Pedro.⁴³ De esta manera, Jujuy se convertía en una de las cinco provincias con mayor ocupación de camas de terapia intensiva del país, junto con Córdoba, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Recién entonces se descentralizó el manejo estatal de la pandemia en Jujuy y se solicitó a las obras sociales que se hicieran cargo de la atención médica de sus afiliados y del testeado de los casos sospechosos,⁴⁴ lo cual explica el incremento de ese mes de la cantidad de test PCR realizados.

Por supuesto que tal derrotero se evidencia en términos de fallecimientos a causa del COVID-19 en la provincia. Recordemos que el primer fallecimiento en Jujuy se produjo a mediados de junio, pero recién a partir del 5 de julio se registrarían muertes diarias a causa de la enfermedad de manera prácticamente ininterrumpida. Tal como se expone en el gráfico 2, durante julio los fallecimientos, por lo general, no pasarían de 2 personas; pero, como los casos positivos diarios también eran medianamente bajos (66, en promedio) la tasa de letalidad diaria (fallecidos diarios sobre contagios diarios) alcanzaba picos superiores al 10%. En agosto, los fallecidos diarios promediaban 6, en tanto que la tasa de letalidad rondaba en 3,2%; en cambio, en septiembre estos valores arrojaban 10 personas y un 3,5%, respectivamente.

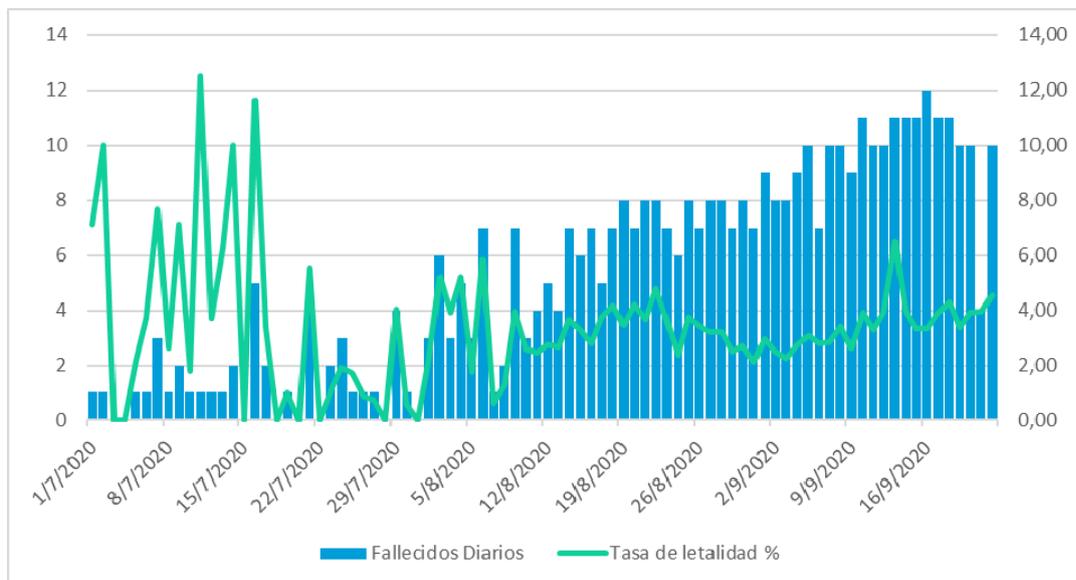
En total, desde que inició la pandemia se produjeron 3 decesos en junio, 43 en julio, 182 en agosto y 212 hasta el 22 de septiembre; la suma arroja 427 personas, lo que significa una mortalidad de 56 personas cada 100 mil habitantes. Ello ubica a Jujuy como una de los distritos con mayor cantidad de fallecidos en términos relativos a su población total.

⁴² Tras el repudio expreso de las diferentes asociaciones representativas del sector, en 72 horas el decreto fue derogado; aunque llegaron a sancionarse tres personas en los términos impuestos por la norma (Gerardo Morales amenaza con multar al personal de salud, 3 de septiembre de 2020, Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/289397-gerardo-morales-amenaza-con-multar-al-personal-de-salud>).

⁴³ Jujuy: Preocupa el alto nivel de ocupación de camas de terapia intensiva (06 de septiembre de 2020). Todo Jujuy. Recuperado de <https://www.todojujuy.com/jujuy/jujuy-preocupa-el-alto-nivel-ocupacion-camas-terapia-intensiva-n138775>

⁴⁴ Morales pidió a los jujeños llamar a las obras sociales ante sospechas de covid (6 de septiembre de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/190916-morales-pidio-a-los-jujenos-llamar-a-las-obras-sociales-ante-sospechas-de-covid>

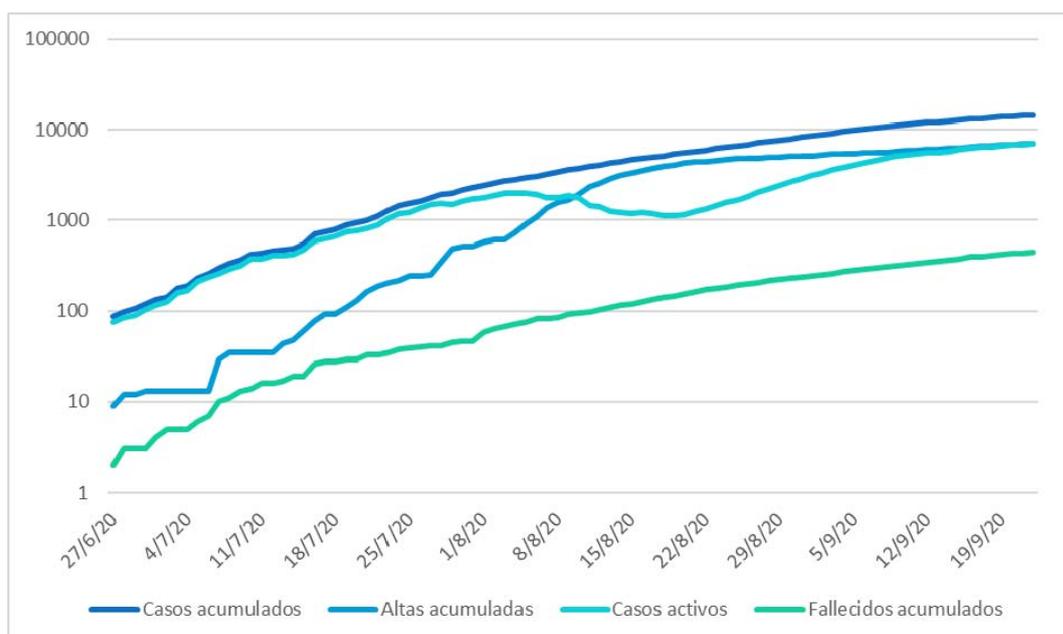
Gráfico 2: COVID-19. Fallecidos diarios (valores absolutos) y tasa de letalidad (valores relativos). Jujuy, 27 de junio al 22 de septiembre de 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes diarios del COE

El siguiente gráfico 3 permite ver la evolución de los contagios acumulados con su asociación casi perfecta con los fallecimientos. Asimismo, resulta evidente el aumento de la cantidad de pacientes dados de alta entre el 4 y el 20 de agosto, que totalizaron 3660 personas en ese lapso, lo que explica el abrupto descenso en los casos activos en igual período. A partir de mediados de septiembre se aprecia, además, una diferencia cada vez menor entre la cantidad de contagios diarios y las altas diarias, por lo que la cantidad de casos activos empieza a estabilizarse en valores cercanos a la mitad de los contagios acumulados y, por lo tanto, se acerca cada vez más a las altas acumuladas.

Gráfico 3: COVID-19. Contagios, altas, casos activos y fallecidos acumulados (log). Jujuy, 27 de junio al 22 de septiembre de 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de los informes diarios del COE

El rápido crecimiento en la cantidad de personas fallecidas y la saturación del sistema de salud evidenciada en las primeras semanas de agosto en localidades como Libertador, San Pedro y Perico derivó en el colapso de cementerios y decesos domiciliarios. El 7 de agosto, la Municipalidad de Perico informó que se realizaron 36 entierros por coronavirus en el cementerio San José, lo que desbordó el mismo, que había sido declarado en estado de emergencia ya en el año 2006.⁴⁵ Por su parte, el ministro Bouhid reconocería por lo menos hasta el 11 de agosto un total de 14 decesos en domicilios particulares en las ciudades del ramal, de personas que no habían podido acceder ni siquiera a la atención médica telefónica debido al colapso del sistema, mucho menos a camas de terapia intensiva.⁴⁶

Reflexiones finales

El relevamiento del caso jujeño nos permite identificar momentos diferenciados en cuanto a la evolución y la administración de la pandemia. El hito lo constituye la circulación comunitaria, el aumento exponencial de casos, y por tanto se aprecian modificaciones en la publicación de decretos, leyes, resoluciones, en el nivel de detalle de los informes y partes epidemiológicos, en los formatos que estos datos se publican (se pasa de la rigurosidad en los diagnósticos y seguimientos a la laxitud). Todo se explica por una situación de desborde, *síntomas* que leemos como anuncios del caos.

Pasados algo más de seis meses del inicio de la pandemia observamos algunas características de lo acaecido en Jujuy, particularmente desde el punto de vista de las *políticas públicas implementadas* desde el Estado. Al respecto, cabe señalar que, luego de una declaración prematura de la cuarentena (antes que el Gobierno Nacional), incluyendo suspensión de clases anunciadas antes que en cualquier otro distrito del país, y luego de una actividad frenética, en cuanto a medidas y resoluciones, en las primeras semanas de la cuarentena, más adelante, cuando la pandemia impuso su ritmo, esta hiperactividad de los inicios pareció frenarse, por lo que la cantidad de normativas, regulaciones y disposiciones resultaron inversamente proporcionales a la cantidad de casos locales. Esto también se reflejó en la comunicación de las novedades.

En *materia comunicativa*, desde el inicio de la cuarentena hasta el comienzo de la circulación comunitaria del virus, los informes televisados fueron a diario y encabezados por el gobernador de la provincia. Buena parte de los informes rozaban las trivialidades: cantidad de barbijos comprados, adquisición de alcohol en gel, camas que se computaban para los hospitales de campaña, etc. Casi en términos de campaña electoral. Luego, cuando los casos empezaron a multiplicarse los informes televisados dejaron de ser diarios y pasaron a emitirse tres veces por semana. Juntamente con esto se abandonaron los informes que indicaban especificaciones rigurosas sobre enfermedades de base, posible lugar de contagios, etc. En el mismo sentido, los informes sobre los decesos pasaron a ser escasamente especificados, y se tomó como modalidad arrojar rangos etarios: “Los fallecidos son X cantidad de hombres de entre Y y Z años...”, sin precisiones sobre el lugar de residencia de las víctimas fatales, cuando antes esa información se brindaba con todo detalle.

La *iconografía* de los informes televisados se ha vuelto una constante, con el gobernador en el centro, flanqueado por autoridades del área de salud, otros ministros y casi siempre con la presencia de un representante del Ejército Argentino. A partir de imponerse la obligatoriedad del uso del tapabocas todos los funcionarios lo portan. Los contagios hicieron también mella en esta escenografía, cuando el propio gobernador y algunos de los restantes asiduos participantes de los informes resultaron ser

⁴⁵ Colapso del cementerio de Perico: hubo 36 entierros por coronavirus (7 de agosto de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy/jujuy-ahora/183390-colapso-del-cementerio-de-perico-hubo-36-entierros-por-coronavirus>

⁴⁶ Bouhid sobre el coronavirus en Jujuy: “Sí sucedió que gente falleció en sus casas” (11 de agosto de 2020). Somos Jujuy. Recuperado de <https://www.somosjujuy.com.ar/salud/184338-bouhid-sobre-el-coronavirus-en-jujuy-si-sucedio-que-gente-fallecio-en-sus-casas>

COVID positivos, por lo que los informes pasaron de contar con cerca de una decena de funcionarios a, en esas épocas más complejas, solo tres de ellos.⁴⁷

Otro recurso comunicacional fue el cambio de denominación de fases por zonas: la provincia dejó de estar dividida por “fases” y pasó a estarlo por zonas de colores (donde la fase I equivalía a zona roja, por ejemplo). También los medios de mayor tirada (prensa escrita), dieron un vuelco evidente en las formas de titular la información que emanaba de los partes diarios del COE; se dejó de poner foco en los casos positivos, y encontramos de manera recurrente un cambio de perspectiva en la lectura de situación en muchos titulares, ejemplos de ello: “Ya son 6.009 los recuperados”⁴⁸; “Con otras 103 altas, Jujuy suma 6.211 recuperados”⁴⁹; “Los recuperados en Jujuy duplican los casos activos”⁵⁰; “Jujuy superó los 10 mil contagios y los recuperados llegan a 5.547”⁵¹. Los casos citados dan cuenta de la *intencionalidad* de todo hecho noticioso y la voluntad de echar luz sobre un aspecto del problema.

En temas de *salud*, la rigurosidad en testeos, rastreo, seguimiento y atención médica, tanto presencial como telefónica, disminuyó significativamente. Hubo una incapacidad material y humana, puesto que el virus avanzó más rápido que los recursos disponibles. La directiva acerca de qué hacer ante un caso sospechoso fue, en consecuencia: quedarse en casa, a no ser que se presenten síntomas graves, e, incluso se alentó la automedicación.

Pudimos identificar *etapas vinculadas a hechos puntuales*. Luego de una fase inicial de fuerte concentración y centralización en la toma de decisiones por parte del gobierno provincial se pasó a una segunda etapa, coincidente con la circulación comunitaria y la masividad de los contagios. En esta última, se dispuso que cada municipio tomase las decisiones dentro de su jurisdicción, haciéndose responsables las autoridades municipales. Esta descentralización y delegación a otras capas gubernamentales reflejó que, ante el aumento de contagios, dificultades económicas y el colapso del sistema de salud, cada distrito tomaría determinaciones individuales.

La omnipresencia de las fuerzas de seguridad -locales, provinciales y nacionales- fue una constante. Pero sobre todo en el segundo momento, *las acciones fueron descoordinadas* -desacuerdos sobre qué permisos resultaban válidos para circular, por ejemplo.⁵² Esas impropiedades también las vimos en los avances y retrocesos en materia de autorizaciones para la apertura de locales comerciales. Los gobiernos locales terminaron sucumbiendo a presiones de comerciantes para lograr las re-aperturas y excepciones. Como señalábamos, fue notorio cómo el gobierno provincial se fue desligando y pasando a los gobiernos locales la potestad de habilitar actividades, bajo “su responsabilidad”.

Se vio entonces la paradoja de un Estado omnipresente, indicando desde cómo hacer un tapabocas, cómo hidratarse en la actividad deportiva o cómo circular sobre la mano derecha de las veredas, en el caso de los peatones, pero sin lograr que muchas de las medidas se cumplan o sin tener recursos suficientes para testear a la población en la medida de lo necesario. Algunas cuestiones entendibles

⁴⁷ Un hecho al menos llamativo fue la renuncia del Dr. Pablo Jure, como referente médico del COE, el 19/09. Había sido uno de los funcionarios contagiados de COVID.

⁴⁸ (13/09/2020) Recuperado de: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-9-13-0-0-0-ya-son-6-009-los-recuperados>

⁴⁹ (15/09/2020) Recuperado de: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-9-15-0-0-0-con-otras-103-altas-jujuy-suma-6-211-recuperados>

⁵⁰ (01/10/20) Recuperado de: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2020-10-1-0-0-0-los-recuperados-en-jujuy-duplican-a-los-casos-activos>

⁵¹ (07/09/20) Recuperado de: <https://www.pregon.com.ar/nota/2222/2020/09/jujuy-supero-los-10-mil-contagios-y-los-recuperados-llegan-a-5547>

⁵² Inclusive hubo medidas de cierre del tránsito en cascos céntricos, permitiendo en ellos solo circulación peatonal. Por las características de las localidades jujeñas, las sucursales bancarias más importantes, por no decir la totalidad de ellas, se ubican en dichos cascos céntricos. No se permitía en ocasiones, a criterio del personal de control de turno, el ingreso de jubilados/as en vehículo, obligando a mayores de edad, a veces con dificultades ambulatorias, a caminar varias cuadras para poder llegar a las sucursales bancarias, habida cuenta de que quienes lo hacían era por no contar con las correspondientes tarjetas de débito, es decir, en general no podían delegar esa función.

frente a una situación excepcional como la que se transita, otras que pareciera se hubiesen podido manejar mejor. Frente a la angustia generada por la pandemia se sumó el tener que gestionar la vida cotidiana justificando la, en algunos casos, necesaria circulación, frente a agentes de control sin instrucciones claras y unificadas, lo cual no hizo sino acrecentar el malestar.

En cualquier caso, en estos primeros días de octubre, frente a una súbita baja de los casos reportados de contagios, aún sin saber si se hará frente a nuevas olas, y cuando la situación del sistema de salud aparece “controlada”, parece ser el momento de volver a pensar en los sectores que quedaron de lado en la emergencia, como por ejemplo la educación o la justicia. La continuidad de clases en modalidad virtual o remota implica, más allá del impacto pedagógico generalizado, una profundización de las desigualdades. Quienes no tienen conectividad o la tienen escasamente, se pierden los encuentros sincrónicos, cuando los hay, o las tareas enviadas por medios electrónicos. En una provincia de bajos ingresos y no tan elevados niveles de conectividad a internet el impacto seguramente se sentirá por muchos años. La justicia, que prácticamente se paralizó desde el inicio, también dejó de atender casos de urgencia, como juicios por alimentos o casos de violencia doméstica y los femicidios.⁵³ Entre las disposiciones relevadas no se observó una especial atención a estas cuestiones. Entonces, interesa no sólo reflexionar sobre cuáles fueron las políticas públicas y medidas implementadas para atender la emergencia suscitada por la pandemia, sino también subrayar las omisiones, las temáticas dejadas de lado por la urgencia de la salud pero que, en el futuro cercano, seguramente acarrearán más pobreza y más desigualdades para Jujuy.

Asumiendo que buena parte de las políticas aplicadas a nivel nacional se replicaron en nuestra provincia, nuestro interés estaba puesto en revisar, relevar y analizar las medidas provinciales. Pues partimos del supuesto que Jujuy -al igual que el resto de las provincias- presenta rasgos particulares en términos culturales, económicos, políticos e históricos. Y entendemos también que parte de las funciones localizadas es poder subsanar aquello que en términos macro se diluye. Era de esperar que las medidas provinciales vinieran a sanear lo que no contempla la regla general. Nos resulta destacado que las actividades informales (que empleaban a la mitad de los ocupados de la provincia según datos censales, si lo medimos por la presencia de descuentos y/o aportes jubilatorios) no estén contempladas en ninguna de las normativas relevadas. Es decir, no están visibilizadas en términos políticos. Subsidios, acompañamiento, ayuda, préstamos, asistencia, o el eufemismo que queramos utilizar, no se encuentra disponible en el marco de nuestras políticas de emergencia sanitarias, epidemiológicas ni económicas.

A veces, las ausencias y los silencios son los mejores indicadores. Cerca de la mitad de los ocupados de Jujuy vieron afectadas sus fuentes de trabajo e ingresos, por tratarse de empleados informales. Para ellos, que día a día deben ganarse el sustento, hubo escasas medidas de apoyo desde el gobierno provincial. El Jujuy informal, andino, de piel cetrina, resultó postergado en la pandemia, al igual que en la *normalidad*. Cabe preguntarse el futuro impacto de esta acumulación de postergaciones y bregar para que, de generarse una nueva ola de contagios, se aprenda de las experiencias previas y se puedan generar políticas locales mejores y más efectivas.

Bibliografía

- Bergesio, Liliana y Golovanevsky, Laura (2011). “El mercado informal en Jujuy”. En: Roisinblit, Daniel (Coord.) *Mapa de desarrollo de Jujuy*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Relaciones con Provincias.
- Borón, Atilio (2020). La economía y el estado ante la catástrofe, en V.V.AA. *El futuro después del Covid-19*. Buenos Aires: Argentina Unida.
- Carreiras, Helena y Malamud, Andrés (2020). Geopolítica del coronavirus, en VV.AA. *El futuro después del Covid-19*. Buenos Aires: Argentina Unida.

⁵³ En Jujuy solo en el mes de septiembre se registraron cuatro femicidios. La provincia posee la tasa de femicidios más alta del país (dos mujeres cada cien mil habitantes). Jujuy posee la tasa de femicidios más alta del país (1 de octubre de 2020). Jujuy al momento. Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/femicidios/jujuy-posee-la-tasa-mas-alta-del-pais-n112632>

- Compendio de Normas de la Provincia de Jujuy, Emergencia Sanitaria. Coronavirus COVID-19*, publicado por el Gobierno de la Provincia de Jujuy. Fecha de actualización 21/09/2020. <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/Varios/CN21-09-2020.pdf>
- Dudda, Ricardo (2020). “La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo”. *NUSO*, N° 287.
- Faur, Eleonor (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grimson, Alejandro (2020). “Presentación”, en V.V.AA. *El futuro después del Covid-19*. Buenos Aires: Argentina Unida.
- Kessler, Gabriel (coordinador) (2020). *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*. Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, CONICET, Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.
- Martínez, Ricardo, Golovanevsky, Laura y Medina, Fernando (2010). “Economía y empleo en Jujuy”. *Documentos de Proyecto N° 49*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/41104/DocW49.pdf
- Svampa, Maristella (2020). “Reflexiones para un mundo postcoronavirus”. *NUSO*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>
- Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2020). “Nuestro *green new deal*”. *Revista Anfibia*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://revistaanfibia.com/ensayo/green-new-deal/>
- Sztulwark, Diego (2020). “La crítica y el Estado Fuerte”, en VV.AA. (2020). *El futuro después del Covid-19*. Buenos Aires: Argentina Unida.
- VV.AA. (2020). *El futuro después del Covid-19*. Buenos Aires: Argentina Unida.