

# Reconstrucción y análisis de políticas públicas para la contención de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia de Covid 19 en Córdoba (2020)

Proyecto PISAC-COVID-19-00021. “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”.

**Reconstrucción y análisis de políticas públicas para la contención de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia de Covid 19 en Córdoba, 2020: Documento de trabajo nro. 8 : Proyecto PISAC-COVID-19-00021 : la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19 : una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas / Julieta Capdevielle... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: María Mercedes Di Virgilio, 2022.**  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: [descarga y online](#)  
ISBN 978-987-88-5304-8

1. Pandemias. 2. Instituciones Políticas. 3. Políticas Públicas. I. Capdevielle, Julieta.  
CDD 303.48

Como citar este documento

Capdevielle, J.; Cosacov, N.; Cruz, F.; Diaz Marengo, V.; Elorza, A. L.; Llao, M.; Maldonado, R.; Malecki, S. & Monayar, V. (2022). *Reconstrucción y análisis de políticas públicas para la contención de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia de Covid 19 en Córdoba (2020)*. Documento de Trabajo nro. 8: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: "La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas". ANPCyT. Disponible en: <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>

# Reconstrucción y análisis de políticas públicas para la contención de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia de Covid 19 en Córdoba (2020)

**Palabras clave:** gobiernos subnacionales, relaciones intergubernamentales, redes de políticas, Covid 19

**Capdevielle, Julieta; Cosacov, Natalia; Cruz, Facundo; Diaz Marengo, Victoria; Elorza, Ana Laura; Lloa, Marina; Maldonado, Rita; Malecki, Sebastián y Monayar, Virginia.**

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>POLÍTICAS PARA LA PREVENCIÓN DE CONTAGIOS MASIVOS .....</b>	<b>7</b>
<b>Administración del aislamiento y accionar del Centro de Operaciones de Emergencia</b>	<b>7</b>
<b>Estrategias de vigilancia epidemiológica activa .....</b>	<b>16</b>
Cordones sanitarios .....	17
Operativos del Programa Provincial de Testeo para la Detección de Covid-19 .....	21
Centro de rastreos .....	22
<b>Medidas para ampliar la capacidad diagnóstica y la infraestructura sanitaria .....</b>	<b>25</b>
<b>A modo de síntesis .....</b>	<b>28</b>
<b>POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ASISTENCIA ALIMENTARIA.....</b>	<b>29</b>
<b>Medidas para aliviar la caída del ingreso de los hogares.....</b>	<b>30</b>
<b>Medidas para fortalecer la alimentación familiar .....</b>	<b>32</b>
Asistencia del PAICor en el marco de la pandemia .....	33
Comedores y merenderos comunitarios: el rol de las organizaciones sociales .....	35
<b>Medidas para apoyar a actores de la economía popular en la comercialización .....</b>	<b>41</b>
<b>A modo de síntesis .....</b>	<b>45</b>
<b>POLÍTICAS HABITACIONALES EN PANDEMIA .....</b>	<b>47</b>
<b>El congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojos .....</b>	<b>49</b>
<b>El acceso a servicios públicos .....</b>	<b>51</b>
<b>Mejoramiento habitacional y urbanización de barrios populares .....</b>	<b>53</b>
Programa municipal “Más agua, más salud” .....	56
<b>Personas en situación de calle durante la pandemia .....</b>	<b>58</b>
<b>El espacio público durante la pandemia: el caso de las supermanzanas .....</b>	<b>61</b>
<b>A modo de síntesis .....</b>	<b>63</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>65</b>

<b>BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES .....</b>	<b>68</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>68</b>
<b>Fuentes normativas, estadísticas y repositorios oficiales .....</b>	<b>69</b>
<b>Fuentes periodísticas.....</b>	<b>70</b>
<b>Prensa oficial.....</b>	<b>72</b>
<b>Otras fuentes .....</b>	<b>74</b>
<b>Entrevistas (realizadas entre septiembre 2021 y abril de 2022) .....</b>	<b>74</b>

## INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo ofrece una primera descripción de iniciativas gubernamentales que en 2020 buscaron dar respuesta en el Gran Córdoba a la crisis desatada por la pandemia de Covid 19. Su foco está puesto en tres ejes de políticas. La *prevención de contagios masivos*, donde se consideran iniciativas diseñadas o implementadas por organismos estatales nacionales, provinciales y municipales para mitigar la transmisión de la enfermedad y la diseminación del virus. La *protección social y la asistencia alimentaria*, relevando y analizando iniciativas, de esos tres órdenes gubernamentales, orientadas al apoyo y al sostenimiento de la alimentación y el sustento económico de la población vulnerable, especialmente afectada por las restricciones en el marco de la política de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Y políticas de *vivienda y hábitat* destinadas a atenuar los efectos de la caída del ingreso de los hogares en el acceso a servicios públicos y a la vivienda (congelamiento del valor de los alquileres, prohibición de suspensión o corte por no pago, congelamiento de las tarifas de servicios públicos, etc.), y a reducir el déficit habitacional mediante la provisión de viviendas nuevas e infraestructura comunitaria y servicios. También se detiene en las respuestas gubernamentales a las personas en situación de calle y en algunas iniciativas de modificación del espacio público de la ciudad.

En este marco, las preguntas que guiaron este trabajo se orientaron a responder no sólo qué iniciativas gubernamentales se pusieron en marcha en 2020 para hacer frente a la crisis sanitaria, social y económica desatada por la pandemia de Covid 19. También buscaron evidenciar qué interacciones y relacionamientos interjurisdiccionales, intergubernamentales y con otros actores de la sociedad, se desplegaron para hacerlas posibles, disputando en ese mismo movimiento su definición y alcances.

La reconstrucción de estas políticas se apoya en el relevamiento de los *dispositivos* empleados, tales como planes, programas y leyes que expresan decisiones gubernamentales, y de los *instrumentos* movilizados en su implementación. Partimos de asumir que, esa implementación requiere de la concurrencia de múltiples organismos estatales que pueden pertenecer al mismo nivel institucional de gobierno o a instancias jurisdiccionales distintas (nacional, provincial o municipal), lo que supone un conjunto de interacciones y relaciones dinámicas que mutan en el mismo proceso de implementación de las iniciativas en juego (Bertranou *et al.*, 2022). El contexto pandémico, caracterizado por su extrema incertidumbre y la necesidad de dar múltiples respuestas a la crisis desatada, potenció el imperativo de coordinación y articulación interjurisdiccional e intergubernamental, tornándose al mismo tiempo un escenario especialmente complejo para lograrlo.

A su vez, esas relaciones e interacciones interjurisdiccionales e intergubernamentales se dan en el marco de *redes de políticas*, entendidas como un sistema de relaciones políticas formales e informales que establecen actores gubernamentales y no gubernamentales (Bertranou *et al.*, 2022). Desde esta perspectiva, es preciso contextualizar las políticas públicas en una red más amplia de relaciones en las que el Estado es un actor central pero no único. Actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos, generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad. Esas redes de actores son relaciones de poder que intervienen y delimitan la definición e implementación de las políticas públicas. Desde allí es posible analizar qué intereses se incluyen y cuáles se excluyen a partir de esa red de relaciones, o qué tipo de lógicas producen o reproducen. Así entendidas, las políticas son el resultado de interacciones complejas entre diferentes actores que protagonizan y desencadenan cursos de acción, cuyas percepciones de los problemas y las soluciones cambian

a lo largo del tiempo y que, por ende, en el proceso mismo dan forma a la política pública (Zurbriggen y Milanesi, 2008).

La reconstrucción que ofrecemos es producto de un trabajo de revisión sistemática de las normativas publicadas entre el 6 de marzo y el 31 de diciembre de 2020 en los boletines oficiales de la provincia y la municipalidad de Córdoba, y la realización de 26 entrevistas semiestructuradas a funcionarios y funcionarias del gobierno de la Provincia de Córdoba y de la Municipalidad de Córdoba, referentes de organizaciones sociales, expertos y académicos que, desde distintos roles e instancias, participaron en la elaboración de diagnósticos, la toma de decisiones y el desarrollo de las iniciativas. En las entrevistas se abordaron las percepciones en torno a las iniciativas llevadas a cabo como respuesta a la pandemia y al aislamiento (en especial de aquellas en la que estuvieran involucradas e involucrados), la valoración de los dispositivos e instrumentos, el rol institucional y la articulación entre los diferentes niveles estatales y con actores de la sociedad civil. Asimismo, el análisis se apoya en publicaciones de la prensa oficial, medios de comunicación, otras fuentes oficiales de información y en datos del presupuesto provincial y municipal.

Es importante aclarar que el análisis está anclado en el Gran Córdoba. Desde este territorio singular se miran y analizan las políticas implementadas, las relaciones gubernamentales multinivel y el involucramiento de otros actores de la sociedad. El aglomerado Gran Córdoba (AMCdba) es el segundo aglomerado, luego del Gran Buenos Aires, con mayor población de Argentina. Según datos del censo nacional 2010, habitan en este aglomerado 1.401.512 personas, estimadas a 1.562.487 al 2020, según los datos de INDEC. Su núcleo central es la Ciudad de Córdoba, rodeada de 11 localidades conurbanas, abarcando un área de 608 Km<sup>2</sup>. En este territorio, inciden los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipales. En esta investigación, el nivel municipal se ha concentrado en el Municipio de la Ciudad de Córdoba, quedando por fuera del análisis las acciones de municipios que también constituyen el aglomerado urbano. Un factor político e institucional relevante para el análisis que a continuación se ofrece, es la coincidencia en la pertenencia partidaria entre los ejecutivos del gobierno provincial y municipal. El justicialismo cordobés preside el ejecutivo provincial desde fines de los años noventa y es este su sexto mandato consecutivo. En las elecciones de 2019, Scharetti es reelegido como gobernador y tracciona el triunfo de Martín Llaryora, permitiendo que, luego de 16 años, el justicialismo asuma la intendencia de la ciudad de Córdoba.

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

## POLÍTICAS PARA LA PREVENCIÓN DE CONTAGIOS MASIVOS

En este apartado se reconstruye la política pública de prevención de contagios masivos del virus SARS-coV-2. Para ello, se han considerado los principales dispositivos (programas, iniciativas, etc.) que buscaron mitigar la transmisión de la enfermedad y la diseminación del virus en la población, ofreciendo una descripción de cada uno, las relaciones intergubernamentales y redes de actores que involucraron, en diálogo con la dinámica de la curva de contagios.

El alcance de este eje de política, supone dejar fuera del análisis la reorganización del sistema de salud provincial y la situación de los y las trabajadoras de la salud.

### Administración del aislamiento y accionar del Centro de Operaciones de Emergencia

El viernes 6 de marzo de 2020 se reportó el primer caso confirmado de coronavirus en la provincia de Córdoba y, tres días después, el gobernador Juan Schiaretti declaró el *estado de alerta*<sup>1</sup>. El 12 marzo, el gobierno nacional declaró la Emergencia Sanitaria<sup>2</sup> y, al día siguiente, el gobierno provincial suspendió, en todo el territorio provincial, la realización de eventos públicos y privados con concentración masiva de personas (sociales, culturales, académicos, de capacitación, artísticos y deportivos) y habilitó al Ministerio de Salud a requerir el uso de la fuerza pública si lo consideraba necesario.<sup>3</sup> Días después se dicta el receso administrativo<sup>4</sup> y la Legislatura provincial faculta al poder ejecutivo a determinar medidas y acciones sanitarias de excepción.<sup>5</sup>

En esa coyuntura inicial, el primer objetivo del gobierno de la provincia de Córdoba en sintonía con el gobierno nacional, fue demorar el ingreso del virus y contener la transmisión, para así ralentizar la circulación comunitaria y ganar tiempo para fortalecer al sistema de salud. Este objetivo tuvo como elemento central las medidas de administración del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) establecidas por el ejecutivo nacional que el gobierno nacional estableció el 19 de marzo y al que el gobierno provincial adhirió un día después.<sup>6</sup> El ASPO estableció que las personas debían permanecer en sus viviendas, abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, no desplazarse por rutas, vías y espacios públicos y sólo realizar traslados mínimos e indispensables para aprovisionarse de alimentos, artículos de limpieza, y medicamentos. Estos límites a la circulación exceptuaron al personal de salud, las fuerzas de seguridad y los llamados “trabajadores esenciales”. Mediante resoluciones ministeriales y protocolos, el gobierno provincial dictó una serie de medidas para garantizar su cumplimiento, tales como el “Protocolo de Recepción y Aislamiento de personas repatriadas residentes en la

---

<sup>1</sup> Mediante el Decreto N°156 del 9 de marzo de 2020 se declara el Estado de Alerta, Prevención y Acción Sanitaria, en relación con la pandemia de coronavirus, casos de dengue y sarampión. El mismo decreto crea el “Fondo para Atención del Estado de Alerta, Prevención y Acción Sanitaria por Enfermedades Epidémicas” con el objetivo de solventar las acciones necesarias.

<sup>2</sup> Decreto Nacional N° 260 del 12 de marzo de 2020. El 18 de marzo mediante la Ley N°10.690, la provincia de Córdoba adhirió a dicha declaración.

<sup>3</sup> Decreto Provincial N°190/2020.

<sup>4</sup> Decreto N°195 del 17 de marzo de 2020. Con excepción de las siguientes áreas: Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad, Fuerza Policial Antinarcostráfico y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Servicio Penitenciario de Córdoba).

<sup>5</sup> Decreto N°46 del 18 de marzo de 2020 de la legislatura de la provincia.

<sup>6</sup> Decreto de Necesidad y Urgencia Nacional N° 297 del 19 de marzo de 2020 y Decreto provincial N°201 del 20 de marzo de 2020.



provincia de Córdoba”<sup>7</sup>, medidas de control y aislamiento para personas que se movilizaban entre jurisdicciones y de restricción de los límites de circulación, permitiendo a agentes y funcionarios obtener permisos para circular, y prórroga de la suspensión total de los servicios de transporte de pasajeros interurbanos que superaran los 70 km.

Un segundo eje de intervención fue la creación de la institucionalidad necesaria para coordinar la emergencia, en un contexto que exigía una fuerte articulación intergubernamental (coordinación entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno) e interjurisdiccional (nacional, provincial y municipal). El martes 24 de marzo el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba estableció la creación del Centro de Operaciones de Emergencias (COE)<sup>8</sup>. El principal objetivo de este centro fue “coordinar acciones del actual Sistema de comando de incidentes en el ámbito territorial”, estableciéndose que actuaría “en forma interdisciplinaria” y conformándose “por distintas instituciones Nacionales, Provinciales y Municipales, las que oportunamente irán nominando a sus representantes”<sup>9</sup>. Así, en su funcionamiento el COE buscó articular una lógica de trabajo interagencial, interinstitucional e interdisciplinaria. El mismo estuvo integrado por una Coordinación General y seis Coordinaciones Regionales cuyos funcionarios se apoyaron en expertos y expertas que asesoraron y legitimaron las medidas llevadas a cabo, como se reconstruye en el apartado sobre Comité de Expertos del COE. El COE, tuvo su sede central en el Ministerio de Desarrollo Social, lugar al cual la prensa podía asistir y abastecerse de información para la ciudadanía sobre el estado de situación y el avance del virus. Su presupuesto ejecutado durante 2020 fue de 5.000.000.000 de pesos.

En palabras de un funcionario, “el COE fue la forma en la que tomó cuerpo la coordinación” (entrevista a Diego Gauna, Director de Atención Primaria de Salud de la Municipalidad de Córdoba). En el COE participaron distintos equipos de trabajo de ministerios, personal de diferentes municipios y comunas y de las fuerzas armadas. Algunas de las instituciones que lo integran fueron Defensa Civil de la Provincia, la Municipalidad de Córdoba, la Secretaría de Gestión del Riesgo Climático y Catástrofes, las fuerzas armadas nacionales y provinciales (entre ellos, Ejército Argentino, Gendarmería Nacional y Policía de Córdoba), y los ministerios provinciales de Salud, de Seguridad y de Gobierno y de Justicia, entre otras. Gabriela Barbás, Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba que tuvo un rol central en la estrategia sanitaria adoptada por la provincia, describe así el funcionamiento del COE:

Había distintas mesas en el COE. La mesa de gestión, la mesa de información, la mesa de desarrollo social, la mesa de análisis de datos, la mesa epidemiológica y de diagnóstico, de comunidades cerradas. [en las que] cada uno se ocupaba de una parte. Acá viene la importancia y lo rico del trabajo inter y multidisciplinario. Entonces vos tenías en esa mesa un equipo de trabajo experto y a su vez alguien externo que acompañaba o que era comité de expertos o que era la universidad. Entonces, era esta comunión de intercambiar información para bajar [al territorio] con la mayor información posible (Entrevista a Gabriela Barbás, Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud del gobierno de la Provincia de Córdoba).

El funcionamiento del COE implicó la interacción, negociación y articulación entre diversos organismos de gobierno. Estas relaciones intergubernamentales (RIG's) (Agranoff, 1997) tuvieron un carácter dinámico en función distintas variables: la cantidad de casos activos, la

---

<sup>7</sup> Resolución N° 312 del Ministerio de Salud.

<sup>8</sup> Se designó como coordinador al Dr. Juan Ledesma (director del Hospital de Niños de Córdoba).

<sup>9</sup> Resolución N° 311/2020 del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba.

situación del sistema hospitalario (fundamentalmente de la ocupación de camas y del personal médico disponible); el mayor conocimiento de la patología y de un saber hacer aprendido en el transcurso de los meses. Esta dinámica implicó transformaciones en la formulación de los objetivos, los dispositivos y los instrumentos desplegados. EL COE emitió 234 disposiciones implementadas desde el 1 de abril hasta el 27 de septiembre de 2020<sup>10</sup> y fue el encargado de diseñar diversos protocolos de actuación y regulación de actividades. Asimismo, tuvo a su cargo la instalación de cordones sanitarios (estrictos y restringidos), el control o inhibición del ingreso y la movilidad a nivel interprovincial; interdepartamental y al interior de los departamentos. De las 234 disposiciones que emitió el COE, 65 atañen al Gran Córdoba. El carácter y el alcance de esas disposiciones varían a lo largo del tiempo: aquellas sancionadas entre el 1° de abril hasta agosto de 2020 tuvieron el carácter de *obligatoriedad*, mientras que las disposiciones sancionadas desde el 22 de agosto hasta el 27 de septiembre, pasaron a *recomendar* su aplicación a los distintos municipios del territorio provincial.

La modificación del carácter de las disposiciones, de *obligatorio* a *recomendaciones*, se vincula en parte al proceso de descentralización de la administración del aislamiento. En efecto, luego de esta fase centralizada y homogénea desde el ámbito nacional, a lo largo de 2020 fue ampliándose el esquema general de participación de los gobiernos subnacionales. El día 25 de abril el Gobierno Nacional comunicó y detalló las cinco fases para la administración del aislamiento. La primera fase fue de “aislamiento estricto” y se extendió desde el 20 de marzo al 17 de abril. Luego siguió el “aislamiento administrado” desde el 18 hasta el 26 de abril, que dio paso a la tercera fase denominada de “segmentación geográfica” entre el 27 de abril y el 4 de junio. Esta fase se caracterizó por mantener la cuarentena (aislamiento) pero contemplando la posibilidad de segmentar geográficamente la situación sanitaria con el fin de establecer zonas bajo fases distintas dentro de las provincias. De esta manera se ampliaba gradualmente el esquema general de participación de los gobiernos subnacionales en la administración del aislamiento, adquiriendo el gobierno provincial mayores márgenes de autonomía para definir restricciones y habilitaciones acorde a la realidad epidemiológica de la provincia y a las demandas locales.<sup>11</sup>

El Poder Ejecutivo provincial de algún modo replicó al interior de la provincia la importancia de segmentar y administrar diferencialmente las distintas realidades locales. El 27 de abril el COE flexibilizó el aislamiento en 371 localidades de la provincia (Higa, 2020) y se habilitaron con protocolos y restricciones los comercios, la obra privada y profesiones independientes. Esto abarcó a todas las zonas que el COE clasificó como “blancas”, es decir, que no tenían casos positivos activos (nula circulación viral) y siempre que no estuvieran dentro de los grandes conglomerados. El COE central, en conjunto con el COE regional y la intendencia de cada localidad, evaluaban el pedido de flexibilización de una determinada actividad valorando variables sanitarias y epidemiológicas.<sup>12</sup> La clasificación de las zonas podía variar si el COE consideraba que en base a razones epidemiológicas era necesario retrotraer la flexibilización y determinar nuevas “zonas rojas”. Las “zonas rojas”<sup>13</sup> eran aquellas que tenían casos positivos activos o transmisión comunitaria o que eran parte de los cuatro grandes conglomerados

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

<sup>11</sup> En este marco, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nº 408/2020 estableció que los gobernadores y las gobernadoras podían decidir excepciones al cumplimiento del ASPO y a la prohibición de circulación. Específicamente, al personal afectado a determinadas actividades y servicios, previa aprobación de la autoridad sanitaria local y siempre que se diera cumplimiento en cada departamento o partido a los requisitos exigidos según parámetros epidemiológicos y sanitarios.

<sup>12</sup> Disposición del COE del 18 de abril de 2020.

<sup>13</sup> Disposición N.7 del COE del 28 de abril de 2020

definidos por el COE: Gran Córdoba; Río Cuarto, Las Higueras y Santa Catalina; Villa María y Villa Nueva; y San Francisco.

La descentralización paulatina de la administración del aislamiento permitió un abordaje focalizado en la toma de decisiones a nivel jurisdiccional y volvió más central las relaciones intergubernamentales, entre el gobierno provincial, los municipios y las comunas. La Mesa Provincia-Municipios y las reuniones del COE con los municipios fueron algunas de las instancias de coordinación que el contexto exigía. Con todo, cada flexibilización del aislamiento fue administrada por el ejecutivo provincial mediante indicación del COE.

A mediados de año, insertos en la fase cuatro denominada “reapertura progresiva” y ante el reconocimiento de la diversidad de situaciones epidemiológicas en los territorios provinciales y municipales, el gobierno nacional encontró una resolución al reconocerse que en el país existían “dos realidades epidemiológicas” que debían ser abordadas de forma diferente. Se establecieron como criterio dos situaciones y el pasaje de una a otra estuvo determinado por criterios epidemiológicos relativos al crecimiento de casos y la capacidad del sistema de salud de dar respuesta suficiente y adecuada. En este marco, mediante el DNU 520/20, el gobierno nacional estableció la continuidad del ASPO para aquellas áreas en donde existía circulación comunitaria del virus y el “Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para aquellas zonas no afectadas.<sup>14</sup> Según ese decreto nacional, el Gran Córdoba debía continuar bajo el ASPO. Sin embargo, el día 5 de junio, el COE modifica la definición del Gran Córdoba para restringirla a la ciudad capital<sup>15</sup>. De ese modo, con excepción de su ciudad capital que continuó en ASPO, el 7 de junio la provincia pasó a estar regida por la DISPO, de allí que la prensa provincial refiriera a que Córdoba se encontraba en fase “DASPO”. Así, al interior de la provincia se implementaron medidas de distanciamiento social en reemplazo del aislamiento y se continuó con una apertura progresiva de las actividades económicas, sociales y recreativas.

En este marco, el COE habilitó en el interior provincial las reuniones familiares de hasta 10 personas, las ferias al aire libre, las escuelas de danza, los paseos de compras y artesanías, las clases de música particulares y en academias y los estudios de grabación (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 12 de junio de 2020). Mientras que, en la ciudad de Córdoba, aún en ASPO, se habilitaron las reuniones familiares de hasta 10 personas en momentos puntuales, los shoppings y las agencias de viaje y publicidad (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 18 de junio de 2020), al tiempo que se establecen cordones sanitarios (Giovine *et al.*, 2022).

En un contexto de aumento de casos, producto de las flexibilizaciones, el gobierno de la Provincia acrecienta el control y poder sancionatorio. Por un lado, establece que aquellas personas que ingresen a la provincia de Córdoba deberán permanecer en aislamiento sanitario estricto por 14 días corridos y que serán controladas por las autoridades del Ministerio de Salud y/o del COE<sup>16</sup>. A su vez, la legislatura establece un “Régimen Sancionatorio Excepcional Emergencia Sanitaria – Covid 19” aplicable a las personas que incumplan las disposiciones del COE dentro del territorio provincial.<sup>17</sup>

Pese a que era claro que en la ciudad de Córdoba se estaba en presencia de transmisión comunitaria, el 1 de julio la capital pasa también a regirse por el DISPO, aunque con

<sup>14</sup> El Gobierno de la provincia de Córdoba adhirió a esta medida por medio del Decreto N°405/2020.

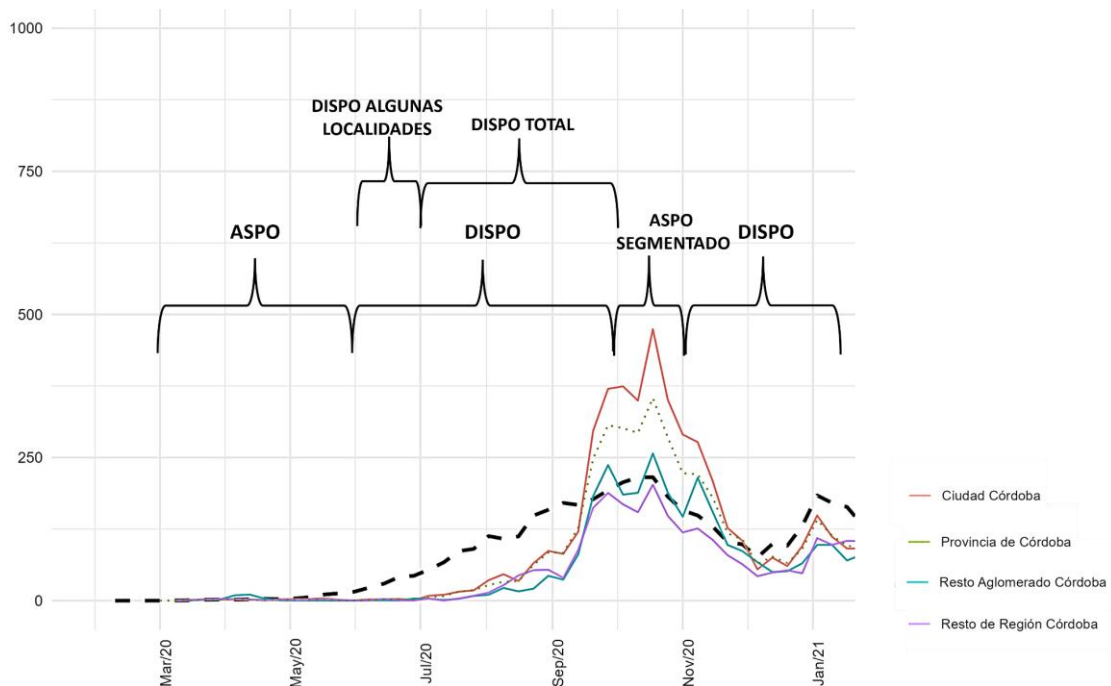
<sup>15</sup> [https://www.cba24n.com.ar/sociedad/cuales-son-las-localidades-que-pasan-a-ser--zonas-blancas-\\_a5eda5a3df5bd154ab0efc96b](https://www.cba24n.com.ar/sociedad/cuales-son-las-localidades-que-pasan-a-ser--zonas-blancas-_a5eda5a3df5bd154ab0efc96b)

<sup>16</sup> Decreto N° 469 del 30 de junio de 2020.

<sup>17</sup> Ley 10.702 del 17 de julio de 2020.

restricciones y el establecimiento de varios cordones sanitarios. Según normativa nacional<sup>18</sup>, a esa nueva condición podían pasar aquellos aglomerados que no mostraran “transmisión comunitaria sostenida del virus” y que cumplieran en forma positiva los parámetros epidemiológicos y sanitarios establecidos<sup>19</sup>. Si bien la ciudad de Córdoba no cumplía estrictamente con todos los parámetros necesarios para tales aperturas, se decidió avanzar en la flexibilización de medidas teniendo en cuenta, sobre todo, la disponibilidad de camas Unidad de Terapia Intensiva (UTI) y el aumento de la capacidad de testeos. Es oportuno mencionar la urgencia que tenía la provincia en recuperar la actividad económica después del aislamiento. Según el Informe de Recaudación de la Legislatura Cordobesa<sup>20</sup>, las cifras acumuladas al primer semestre del año 2020 mostraban una contracción en la recaudación del 12,6% interanual (lo que implica una caída de ingresos en términos reales del orden del 20%) siendo más pronunciada la caída de los recursos provenientes de Nación (-15%) que de los propios provinciales (-8,8%).

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



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

Este proceso de apertura de actividades y mayor circulación de las personas provocó un paulatino aumento de casos de COVID-19 en la provincia y, particularmente, en el Gran Córdoba. Es en el mes de julio cuando se evidencia un rápido ascenso en la cantidad de casos

<sup>18</sup> Decreto de Necesidad y Urgencia N° 576 y N° 605/2020.

<sup>19</sup> El 18 de julio el gobierno de la provincia adhirió a esta normativa para todo el territorio provincial mediante el Decreto N° 520.

<sup>20</sup> <https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2020/08/Informe-de-Recaudacio%CC%81n-Junio-2020-1.pdf>

diarios y su difusión hacia el interior de las principales ciudades de la provincia, con brotes e inicio de la circulación comunitaria. Desde este mes y sobre todo en agosto, se intensifica el uso de cordones sanitarios buscando contener la dispersión de virus sin volver a una fase de mayor aislamiento.

En este contexto, la provincia comienza a solicitar colaboración a los municipios y comunas para que realicen y/o colaboren activamente, en el marco de sus competencias, en las siguientes acciones: a) intensificar los controles de los ingresos a sus distritos, haciendo saber que no está permitida la circulación interdepartamental sin los permisos correspondientes; b) intensificar la vigilancia del Primer Nivel de Atención para la detección de febriles y personas sintomáticas con su posterior notificación en coordinación con el director del Hospital Zonal o Regional del Departamento, poniendo de relieve que en esta etapa de la pandemia cualquier consulta de este tipo debe ser considerada como caso sospechoso hasta que los estudios correspondientes concluyan lo contrario; c) control estricto (blindaje) de comunidades cerradas (geriátricos, centros de diálisis, centros de salud mental, centros de discapacidad y centros de adicciones); d) control y monitoreo de reuniones sociales y aglomeración de personas que puedan llegar a originar o generar un brote mediante contagios masivos como reuniones sociales de cualquier índole, fiestas, etc. Asimismo, se busca desalentar cualquier actividad que reúna personas para el día del amigo, 20 de julio, tanto el fin de semana como días posteriores.

Ante el aumento sostenido de casos, en el mes de agosto el poder ejecutivo prohíbe la realización de eventos sociales o familiares en espacios cerrados y privados, caducan todas las autorizaciones para realizar dichas reuniones salvo del grupo conviviente y refuerza los controles a la movilidad mediante las fuerzas de seguridad<sup>21</sup>.

“El problema ya no es el AMBA, [el virus] se ha diseminado en todo el país”, sostenía el presidente Alberto Fernández el 14 de agosto para marcar el inicio de otra etapa en la dinámica epidemiológica (El Economista, 14 de junio de 2020). Para ese entonces, en el interior de la provincia el corredor de la ruta 9 que conecta a Córdoba con Rosario y Buenos Aires mostró un aumento de casos debido a la irradiación de contagios del AMBA hacia el resto del país, ocasionando un brote regional que se inicia en agosto con epicentro en Oliva y Marcos Juárez, y que fue en aumento durante el resto del año, situación que complicó sustantivamente el escenario epidemiológico de la ciudad de Córdoba y sus alrededores (Giovine, *et al.* 2022). Atendiendo a esta irradiación de los contagios, el 10 de agosto, se establece la suspensión total de los servicios de transporte de pasajeros interurbanos de jurisdicción provincial.

En ese contexto de aumento exponencial de casos, de aperturas progresivas combinadas con un acrecentamiento de la estrategia represiva para contener la movilidad, ocurren dos hechos de gran impacto social, mediático y político que marcaron cambios en la estrategia del gobierno provincial para contener la diseminación del virus. El 5 de agosto, policías mataron por la espalda a un adolescente “de clase media” de 17 años, cuando evitó junto con los cuatro amigos con los que viajaba en auto, detenerse en un retén policial nocturno. Este episodio generó una reacción social diferente respecto de otros casos de gatillo fácil<sup>22</sup> y la repercusión

---

<sup>21</sup> Decreto N° 538 del 3 de agosto de 2020.

<sup>22</sup> En el marco de la pandemia, durante el año 2020, la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC elaboró un informe “Relevamiento de sobre la actuación de las fuerzas de seguridad en Córdoba e seguridad en Córdoba” y que fue presentado a los secretarios de derechos humanos de la Municipalidad y de la Provincia. El informe está disponible en <https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/informe%20sobre%20el%20accionar%20de%20las%20fue>

mediática fue tal que produjo la remoción de las autoridades de la Dirección General de Seguridad Capital de la Policía de la Provincia de Córdoba. Además del malestar social, generó un fuerte debate legislativo. Según una nota periodística, en ese ámbito la oposición acusó al COE de ser "un organismo surgido de un ministerio que instaló el autoritarismo como norma para combatir el coronavirus e impuso un estado de sitio de hecho" (diputada de Juntos por el Cambio) (González, 12 de agosto de 2020). A este hecho, se sumó otro que conmovió a la opinión pública: la muerte de Solange Musse, una joven que padecía un cáncer terminal y falleció sin despedirse de su padre quien, una semana antes, había llegado a Córdoba desde Neuquén para acompañarla en sus últimos días y el COE no le había permitido el ingreso, siguiendo el protocolo establecido. Así, el 22 de agosto – un día después de este hecho- las resoluciones del COE dejaron de tener carácter obligatorio y se transformaron en recomendaciones. La justificación oficial sobre este cambio, refería a las diferentes realidades epidemiológicas y sanitarias de la provincia y la inconveniencia de tomar medidas de manera homogénea y centralizada, pasando a promover, mediante recomendaciones del COE, la toma de decisiones por parte de los ejecutivos municipales y comunales. Esto habilitó a que los 427 municipios y comunas pudieran movilizar una batería de instrumentos genéricos diversos tales como establecer medidas de control y aislamiento para personas que se movilizaban entre jurisdicciones; sancionar normas que establecían la obligatoriedad del cumplimiento de las medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus; establecer restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana. Cada jurisdicción podía también establecer multas o sanciones, y apelar al uso de la fuerza pública para su cumplimiento. Esto redundó en una pérdida de centralidad del COE en la toma de decisiones hacia finales de 2020.

La confluencia de un aumento exponencial de casos en un contexto de declarada transmisión comunitaria del virus, la dispersión cada vez más difícil de contener de los contagios en los barrios de la Ciudad de Córdoba y localidades de la provincia, sumado a esos dos hechos mencionados y al desgaste social por las restricciones, tuvieron por efecto desplazar la gravitación del COE en la coordinación de la emergencia y las reducciones paulatina, durante el mes de septiembre, de los cordones sanitarios como estrategia de contención. En esa coyuntura la estrategia epidemiológica se concentró en aumentar el volumen de tests y la capacidad estatal para el seguimiento, el rastreo de contactos estrechos y el aislamiento, tal como se analiza en detalle en el apartado sobre la dinámica de la estrategia epidemiológica.

Como puede observarse en el Gráfico N. 1, el mes de octubre fue el mes del pico de contagios en la provincia. En la ciudad capital, el día de más casos, se registró el 8 de octubre con 1143 casos, mientras que en el interior se registró el 15 de octubre con 1348 casos (Giovine, et al., 2022). Durante esas semanas y las siguientes, el porcentaje de ocupación de camas críticas para adultos covid19, superó el 82% de un universo de 1654 camas. Sin embargo, el 22 de octubre, el porcentaje de ocupación de camas UTI desciende abruptamente a 62%, debido a que el gobierno provincial incorpora, según informa, 725 unidades más. Esta medida de gobierno, fue dada a conocer mediante la publicación del informe "Situación epidemiológica actual de la Provincia de Córdoba-octubre 2022" divulgado a través de la página oficial del gobierno y de sus redes sociales. Más allá del número de unidades incorporadas, no se brindó mayor información. En particular, ningún medio periodístico ni oficial refiere si ese incremento se acompañó o no de una expansión de recursos humanos especializados y tampoco qué establecimientos recibieron ese refuerzo. Con todo, el efecto de ese anuncio, fue disminuir



significativamente el porcentaje de ocupación de camas críticas, un indicador clave en ese momento de la pandemia.

El 12 de octubre, el Poder Ejecutivo Nacional dispone mediante el Decreto 792 que los departamentos de Capital, Santa María, Punilla, Colón, Tercero Arriba y General San Martín de la provincia de Córdoba retroceden a fase de aislamiento, por presentar un aumento sostenido de casos y transmisión comunitaria, estableciendo a las localidades restantes bajo la fase de distanciamiento. La provincia adhirió mediante el decreto 714 que detalló las restricciones en los departamentos afectados por ASPO, limitando durante las 24 horas la actividad gastronómica –sólo permitida en su modalidad de *delivery* o “para llevar” –, prohibiendo cultos, reuniones sociales y familiares, escuelas de danza, canto, gimnasios, natatorios, centros formación profesional y academias con modalidad presencial. Se estableció la continuidad de la prohibición de circulación interdepartamental en toda la provincia y se permitió la apertura nocturna sólo de lugares de venta de elementos esenciales y las industrias. Datos sobre movilidad cotidiana, permiten suponer que el cumplimiento de estas restricciones tuvo un acatamiento menor respecto de momentos previos de aislamiento<sup>23</sup>. Vencido el plazo del decreto, nuevamente el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el Decreto N°814, estableció la continuidad de ASPO y DISPO en la provincia de Córdoba, desde el 26 de octubre hasta el 8 de noviembre (Ámbito, 23 de octubre de 2020).

Desde el 9 al 29 de noviembre, todos los departamentos de la provincia de Córdoba estuvieron bajo la fase de distanciamiento por disposición del Ejecutivo Nacional a través del decreto 875, en virtud de la estabilidad en el aumento de casos y la posibilidad del sistema de salud de dar una respuesta adecuada. Para los primeros días de diciembre, se retoman los servicios de transporte de pasajeros interurbanos de jurisdicción provincial y se establece que las prestatarias de los servicios deberán adoptar todas medidas y recomendaciones establecidas por las autoridades sanitarias, junto a una serie de reaperturas de actividades, algunas con aforos, y cierto relajamiento de las medidas de cuidados.

### ***El comité de expertos y expertas del COE***

A finales de marzo de 2020 se convocó a la comunidad científica<sup>24</sup> radicada en el territorio provincial, más específicamente en la ciudad de Córdoba, con sede de trabajo en diferentes

---

<sup>23</sup> Según los Reportes de Movilidad Google, elaborados por Data Drive Argentina (<https://datadriven.com.ar/movilidad-google/>) la movilidad en zonas de comercio y recreación en la Provincia de Córdoba, disminuye hasta un 83% durante el mes de abril de 2020, respecto de la registrada antes de la pandemia en esas mismas zonas, . Durante el mes de mayo aumenta la movilidad, aunque se mantiene en un 70% menos que la registrada antes de la pandemia. Ya en octubre, la movilidad en zonas de comercio y recreación es sólo 52% menor que en tiempos previos a la pandemia.

<sup>24</sup> Es importante destacar que la provincia de Córdoba cuenta con un Ministerio de Salud, el cual contiene 5 Secretarías de Estado, un Instituto de Investigación y Planificación Sanitaria, y al menos 18 Subsecretarías y Direcciones Ministeriales. Además, la provincia tiene asentada una importante cantidad de Universidades (ocho públicas y tres privadas, con cerca de 200.000 estudiantes de grado, 30.000 de posgrado y 3.500 docentes) y cuenta con la presencia de las siguientes instituciones en ciencias y tecnología: 42 unidades ejecutoras del CONICET y 11 Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) asociadas a la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación; instituciones nacionales de base científico-tecnológica radicadas en la provincia como la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), el INTA y el INTI; un Centro Tecnológico provincial con referencia nacional que cuenta con una vasta trayectoria en servicios tecnológicos e innovación en productos y procesos (CEPROCOR) y un

institutos y dependencias del sistema científico nacional, a participar del COE. El llamado tenía por objetivo capitalizar los aportes que pudieran realizar epidemiólogos y epidemiólogas, investigadores, profesionales y técnicos/as de otras áreas en el marco de la estrategia provincial de combate al virus. Esta estrategia de orientación directa que recibiría el COE, a partir de la conformación de un comité asesor interno, tuvo un impacto directo en el diseño de los criterios a tener en cuenta en la estrategia sanitaria. Además, colaboró en reducir la incertidumbre entre las personas involucradas en la toma de decisión e integrar saberes especializados, que es una de las principales funciones de la coordinación (Bertranou *et al.*, 2022). Es importante destacar que la vinculación entre investigadores y gobierno provincial a través del COE no fue resultado de una convocatoria abierta y tampoco tomó, inicialmente, carácter de una iniciativa formal. En algunos casos, los expertos y las expertas fueron directamente convocados. Así relataba el surgimiento de su participación en el COE el Decano de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba:

nos sentimos grandes protagonistas porque fuimos convocados por el Ministerio de Salud de la provincia, por la jurisdicción, para trabajar conjuntamente. Yo creo que esto –y siempre lo dejo muy presente– el Ministerio, la jurisdicción y las autoridades de salud estuvieron muy rápido en sus reflejos. En su momento crearon el COE e invitaron a todos los organismos que tenían que ver con las áreas de salud: consejos de médicos, consejos de profesionales, asociaciones, nuestra facultad. Yo fui designado por nuestro rector, el Doctor Juri, en representación de la Universidad ante el COE y a partir de ese momento la Facultad de Ciencias Médicas empezó a trabajar conjuntamente con diferentes asociaciones, colegios de profesionales, ministerio y municipalidad, con la Secretaría de Salud de la Municipalidad de Córdoba (Entrevista a Rogelio Pizzi, Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba).

En otros casos se trató de un acercamiento resultado del interés propio de cada investigador o equipo de investigación de acercar su aporte al organismo. De las entrevistas realizadas, emerge que parte de la justificación de la decisión de ampliar el COE con saber experto, radicó en el desconocimiento del comportamiento predictivo del virus, la falta de acceso a la investigación internacional en curso, la captura, el manejo y la interpretación de los datos epidemiológicos, pero sobre todo en la necesidad urgente de robustecer algunas áreas de gobierno más exigidas por la situación sanitaria, como las áreas de epidemiología, estadística, georeferenciación y cómputos, entre otras.

Al Comité de expertos del COE se sumaron entonces investigadores jerarquizados de CONICET y docentes universitarios especialmente del área de estadística, informática, geografía y ciencias médicas, quienes fueron capaces de hacer aportes en biometría, estadística, epidemiología, desarrollo de software y comunicación pública de la ciencia. También el área de georeferenciación de la CONAE sumó desarrollos y asistencia técnica en un primer momento de la pandemia. La integración de estos al COE en buena medida responde a la capacidad del Ministerio de Salud provincial de detectar sus áreas de vacancia y desplegar los instrumentos correspondientes para resolverlas como demandas explícitas de transferencia científica. Un resultado de ello, además del asesoramiento en el día a día, fue la conformación de un grupo de estadísticos que asumieron la responsabilidad del cálculo de los indicadores de vigilancia epidemiológica, como el ritmo reproductivo y el mapeo georreferenciado de la incidencia viral.

---

Ministerio de Ciencia y Tecnología. En su conjunto, estas instituciones concentran cerca de 2.000 investigadores/as y tecnólogos/as.



Esta colaboración no se tradujo en un convenio entre las dependencias de investigación intervinientes y el Ministerio de salud por una cuestión de tiempo, ya que estas tareas tuvieron un rol protagónico y una fuerte incidencia en un primer periodo, hasta mitad de año, en el cual “las estadísticas permitían conocer la pandemia”, como señalaba una científica entrevistada. Sin embargo, hacia el segundo semestre de 2020, la tarea de cálculos epidemiológicos sobre la base de casos confirmados, como así también los modelos predictivos que estimaban la evolución viral, fueron cada vez menos incidentes en la toma de decisiones gubernamentales.

Las investigaciones en tiempo real sobre el avance del virus enfrentaron además algunos desafíos operativos y técnicos que complejizaron el trabajo. Según algunas expertas responsables del análisis de datos epidemiológicos entrevistadas para este estudio, el estado de las bases de datos no siempre fue óptimo por lo cual la carga de datos resultó ser “no del todo confiable”, debido a un sinnúmero de errores procedimentales de captura de la información (a cargo del personal de salud mayormente) y una importante cifra negra en el registro de casos, dado los pocos tests que caracterizaron esa etapa y el desconocimiento por parte de la sociedad sobre los síntomas ante los cuales alertar posible contagio. Por otro lado, algunas de las tareas que desempeñaban los expertos también estaban siendo desempeñadas por el personal del Ejército Nacional interviniente en el COE, por lo cual hubo cierta superposición de tareas.

Hacia el segundo semestre de 2020, algunas tareas llevadas a cabo por las expertas y los expertos de manera voluntaria dejaron de hacerse, otras en cambio continuaron y formalizaron su relación con el gobierno provincial.

En algunas entrevistas realizadas en el marco de esta investigación, emerge una mirada crítica sobre la composición del COE y del comité de expertos. En particular, enfatizan que la composición tanto del COE como del tipo de expertos convocados, refleja la orientación que tuvo la gestión de la pandemia “de carácter médico-biologicista” y “apoyada en la infectología” (entrevista a Jacinta Burijovich, Investigadora del IIFAP de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC). Desde estas miradas, se señala que la pandemia reforzó el carácter hospitalocéntrico y la hegemonía biomédica pre-existente. En ese marco, no sólo se limitó la función de atención primaria de la salud, sino que incluso se enfatiza la ausencia en el COE del sector APS e incluso de las organizaciones sociales, que tuvieron un rol central en brindar información, garantizar aislamientos y asistir con alimentos, pero que no fueron abiertamente convocadas.

### **Estrategias de vigilancia epidemiológica activa**

La estrategia de vigilancia epidemiológica apuntó a la detección de los casos sintomáticos y asintomáticos. Esa vigilancia fue de carácter pasivo y activo. La vigilancia pasiva consistió en la detección y el seguimiento de casos que ingresaban al sistema de salud. Mientras que la vigilancia activa implicó la puesta en marcha de diversos dispositivos e instrumentos para la detección, el rastreo y el aislamiento de casos sintomáticos y asintomáticos. Entre ellos, la instalación de *cordones sanitarios por parte del COE*, el *Programa Provincial de Testeo para la Detección de Covid-19* y el fortalecimiento de *centros de rastreos*.

Antes de reconstruir estas acciones y programas, es importante decir que, al igual que sucedió en otros programas de otras áreas de gobierno, estas iniciativas se apoyaron en la convocatoria a voluntarios de las universidades nacionales, ONGs y a personas de la sociedad civil.

Los voluntariados se constituyeron en un instrumento de las políticas que permitió ampliar la capacidad y disponibilidad de recursos humanos y tuvieron una gravitación significativa en

materia de prevención de contagios masivos. El "Programa de Aceptación de Voluntarios Espontáneos" a cargo de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil del gobierno de la provincia y el "Voluntariado del COE" fueron algunos de los creados durante el 2020. Otro voluntariado significativo fue el armado por la Facultad de Ciencias Médicas a partir de un convenio específico con el Ministerio de Salud de la provincia. La convocatoria tuvo lugar en el marco y reglamento de un Convenio preexistente que celebran, desde el 2016, la UNC y el Gobierno Provincial. Dicho Convenio es conocido en el entorno universitario como Programa Compromiso Social Estudiantil<sup>25</sup>. Se trata de un acuerdo para prácticas profesionalizantes en áreas de gobierno, que tiene un enfoque filantrópico de la misión social en la formación universitaria asociado a la rendición de cuentas (*accountability*). En el marco de esos dos convenios, el 11 de mayo del 2020, la Facultad de Ciencias Médicas emitió una Resolución Decanal solicitando a la Secretaría de Extensión Universitaria la autorización para la realización de la actividad de extensión a la comunidad "Voluntariado Covid"<sup>26</sup>. Se trató de un llamado orientado a estudiantes avanzados y profesionales egresados en diferentes especialidades médicas, para realizar tareas de atención y asistencia sanitaria como voluntarios y voluntarias sin estipendio (no pagos). Así, estudiantes y egresados realizaron una diversidad de tareas tales como realizar hisopados, participar en las campañas de vacunación antigripal domiciliaria a pacientes de riesgo, control y seguimiento virtual o telefónico de geriátricos, brindar colaboración en los centros de rastro, testeos y vacunación, entre otras (Juri et al., 2021). Las capacitaciones a los voluntarios se dictaron en conjunto con el Ministerio de Salud, el Colegios de Profesionales y docentes de la Facultad de Ciencias Médicas.

### **Cordones sanitarios**

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

A partir de que se confirma un caso consideramos que las primeras 12 horas son claves. Para tomar acciones evaluamos los diferentes riesgos a partir de la investigación del caso y sus contactos, la densidad poblacional o cercanía con zonas vulnerables, proximidad a una residencia geriátrica, cantidad de mayores de 60 años en la zona y presencia de centros comunitarios. Toda esta información la tenemos en mapas georeferenciados y lo que hacemos es articular con el primer nivel de atención y con los referentes barriales, así cuando bajamos al territorio ya tenemos una estrategia adaptada a ese barrio y eso lleva a tomar la decisión sobre qué tipo de restricción vamos a definir (Gabriela Barbás entrevistada por Télam, 15 de julio de 2020).

---

<sup>25</sup> El proyecto de ordenanza fue presentado por representantes del claustro estudiantil de la Agrupación Franja Morada ante el H. Consejo Superior de la UNC, el 2 de mayo de 2016.

<sup>26</sup> Según comentó el Decano de Ciencias Médicas Rogelio Pizzi, en la entrevista realizada en el marco de esta investigación, 7.500 estudiantes voluntarios se anotaron durante la primera semana de la convocatoria.

En la entrevista que le realizamos para esta investigación, la funcionaria puntualizaba una serie de pasos que seguía el procedimiento:

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

Una vez delimitada la zona, los promotores repartían folletería informativa y realizaban una primera selección de posibles personas asintomáticas a quienes se las convocaba para ser testeadas al día siguiente, tal como lo explicaba el coronel Sergio Jurczynszyn a cargo del planeamiento, la coordinación y el control de las actividades en terreno:

La policía realiza el corte de las arterias necesarias para poder abordar la zona delimitada, la columna de vehículos del Ministerio de Salud llega a tener un número de hasta 24 unidades, que incluye unidades de traslado de personas, *trailers* de testeos y móviles logístico de apoyo (Sergio Jurczynszyn, 6 de julio de 2020).

Así, la instalación de los cordones sanitarios estrictos y restringidos, demandó la implementación de otros instrumentos en simultáneo, tales como la entrega de bolsones de alimentos, kit de limpieza y otros insumos esenciales; el establecimiento de postas sanitarias permanentes en territorio; el uso de la fuerza pública para cumplimiento de normas; la puesta en funcionamiento de permisos para circular y la realización de hisopados.

Ahora bien, la instalación de los cordones sanitarios implicó dos tipos de aislamientos en momentos diferenciados en función de la situación epidemiológica y sanitaria de la zona en intervención. En primer lugar, las disposiciones del COE decretaban o recomendaban la instalación de cordones sanitarios estrictos durante siete a catorce días aproximadamente. Luego, se establecía a través de una nueva disposición la prórroga del cordón sanitario estricto o la instalación de un cordón sanitario restringido en la misma zona (barrio o algunas manzanas o calles de un barrio).

Los cordones sanitarios estrictos se establecieron en la mayoría de los casos con los siguientes alcances: a) investigación epidemiológica mediante una estrategia combinada de ampliación diagnóstica, con estudios de PCR (hisopados) a las personas del sector, contactos estrechos y personas sintomáticas, y un muestreo poblacional mediante estudios de serología; b) suspensión en la zona delimitada de las actividades flexibilizadas; c) restricción máxima de la circulación de personas en el sector; d) prohibición de concurrir a sus lugares de trabajo mientras durara la medida; e) habilitación de salida para buscar alimentos, medicamentos o insumos necesarios para una única persona por unidad habitacional por vez; f) se mantenían abiertos sólo los supermercados, las estaciones de servicio, las farmacias y los establecimientos que prestaban servicios esenciales; g) se coordinaba con el Ministerio de Desarrollo Social y la Municipalidad de Córdoba la provisión de alimentos, kits de limpieza y

cualquier insumo esencial que las personas pudieran necesitar; h) se coordinaba con la Municipalidad la circulación del transporte público a los efectos de evitar el ingreso de los mismos a la zona mientras durara la medida.

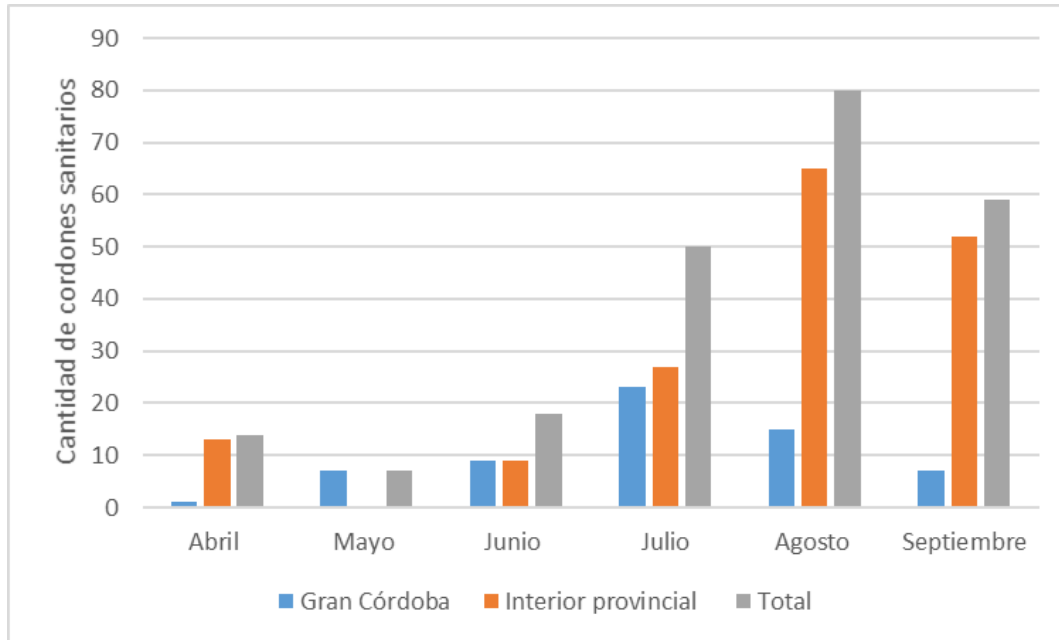
Por su parte, los cordones sanitarios restringidos se establecieron, en su mayoría, con los siguientes alcances: a) investigación epidemiológica mediante una estrategia combinada de ampliación diagnóstica, con estudios de PCR (hisopados) a las personas del sector, contactos estrechos y personas sintomáticas, y un muestreo poblacional mediante estudios de serología; b) habilitación de salida para concurrir a sus espacios de trabajo a quienes vivían en el área; c) se podía circular con los permisos correspondientes y respetando al máximo las medidas de bioseguridad para evitar mayor cantidad de contagios; d) se instalaban puestos de *Triage* para control sanitario y epidemiológico de la población; e) se restringía el horario comercial de 8 de la mañana a 4 de la tarde para los negocios autorizados por constituir servicios básicos; f) se coordinaban con la Policía puestos de control.

En concreto, en función de un diagnóstico del riesgo epidemiológico y sanitario el COE aplicó tres tipos de aislamientos. Un aislamiento sanitario de la persona con coronavirus y sus contactos estrechos, quienes debían permanecer en sus domicilios y a quienes se les proporcionó asistencia social, alimentaria y sanitaria cuando la requerían. Un aislamiento en el marco de un cordón sanitario estricto, en el que las personas no podían trasladarse al trabajo ni moverse de sus casas a excepción de una por grupo familiar para aprovisionarse de alimentos o medicamentos una vez al día en una franja horaria específica, de 8 a 16 horas. Y un aislamiento en el marco de un cordón sanitario restringido que podía abarcar poblaciones de hasta 60 mil habitantes donde se coloca mayor control policial y sanitario para hacer *Triage* sanitario, detección precoz de asintomáticos y velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad por parte de los habitantes. En algunas oportunidades, luego de 14 o 21 días de aplicado un cordón sanitario estricto éste se transformaba en un cordón sanitario restringido.

En total, desde abril hasta septiembre del año 2020, se instalaron 62 cordones sanitarios en el Gran Córdoba; 166 en el interior de la provincia. Lo que da un total de 228 si tomamos en cuenta la totalidad del territorio provincial. El mes de agosto reporta la mayor cantidad de cordones: 15 en el Gran Córdoba y 65 en el interior provincial (ver Gráfico 2). El uso de los cordones sanitarios varió en su intensidad, magnitud y temporalidad, y dependiendo del nivel de restricción se procuró brindar asistencia social, alimentaria y sanitaria a la población implicada que lo necesitaba. De esto se deduce la importancia de la articulación entre diferentes áreas y niveles de gobierno para la puesta en ejecución de los cordones. Sin embargo, los cordones sanitarios como estrategia sanitaria territorialmente localizada y focalizada para la contención del virus pierden efectividad a partir de la diseminación comunitaria del virus y del crecimiento exponencial en la cantidad de casos (Giovine *et al*, 2022).

Paralelamente a la instalación de los cordones sanitarios, el COE aplicó otras medidas de control y restricción de la movilidad de las personas para disminuir y mitigar la circulación viral: restricciones parciales o totales en el desarrollo de actividades recreativas, deportivas, servicios, comerciales, gastronomía; controles sanitarios de acceso a localidades o ciudades; medidas de control y aislamiento para personas que se movilizaban entre jurisdicciones; puesta en funcionamiento de permisos para circular; y restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana. En muchas ocasiones, estas medidas fueron acompañadas del uso de la fuerza pública para garantizar su cumplimiento.

**Gráfico 2:** Cantidad de cordones sanitarios implementados mensualmente en la Provincia de Córdoba entre abril y septiembre de 2020



Fuente: Elaboración propia en base a los datos disponibles en el sitio web oficial del Gobierno de la provincia de Córdoba.

Como mencionamos, en el marco del pronunciado aumento y dispersión de casos que comienza a partir de julio y se sostiene hasta llegar al pico de contagios en el mes de octubre, los cordones sanitarios, como una de las medidas centrales para contener los contagios, pierden efectividad y, finalmente, a fines de septiembre de 2020 dejan de utilizarse como estrategia sanitaria (ver Gráfico 2).

Así, era preciso “re-escalar”, dejar esa estrategia “muy territorial y artesanal” porque como expresó una investigadora entrevistada “ya no alcanzaba hacer un cordón sanitario en unas cuadras, la gente se movía y mucho” (Entrevista a Sol Minoldo, Investigadora del CONICET y Coordinadora General por parte del Ministerio del Centro de Rastreo de la UNC). En palabras de la Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud:

Era la estrategia epidemiológica de rastreo, de investigación, de armar los árboles epidemiológicos y testeo. Eso permitía identificar claramente y cerrar, y controlar los brotes. Ahora bien, cuando los brotes empiezan a ser múltiples y se empieza a aumentar la transmisión comunitaria, cerrar un barrio no tenía sentido porque lo que vos tenías en este barrio, lo tenías también en otro lado. Entonces, ahí se pone con mayor fortaleza el testeo gracias al ingreso de estos test rápidos que permitían hacerlo (Entrevista a Gabriela Barbás, Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba).

De tal manera, en esa nueva coyuntura se vuelven más necesarias y prioritarias otras medidas de vigilancia epidemiológica, priorizando el seguimiento y el rastreo de casos por contactos estrechos. En palabras de Diego Cardozo, Ministro de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba:

Bajo el aislamiento social la circulación era distinta a la actual. Hoy la gente no circula en su barrio, sino por varios. Por eso ya casi no hay brotes concentrados en un punto, sino que hay muchos barrios con pocos casos. Tenemos más de 100

barrios con un solo caso, por ejemplo. [...] Hay una mayor dispersión de casos en la Capital. La gente circula más, tiene más contactos con gente de otros barrios. Se justifica en cambio hacer más vigilancia (Diego Cardozo entrevistado por La Voz del Interior, 10 de septiembre de 2020).

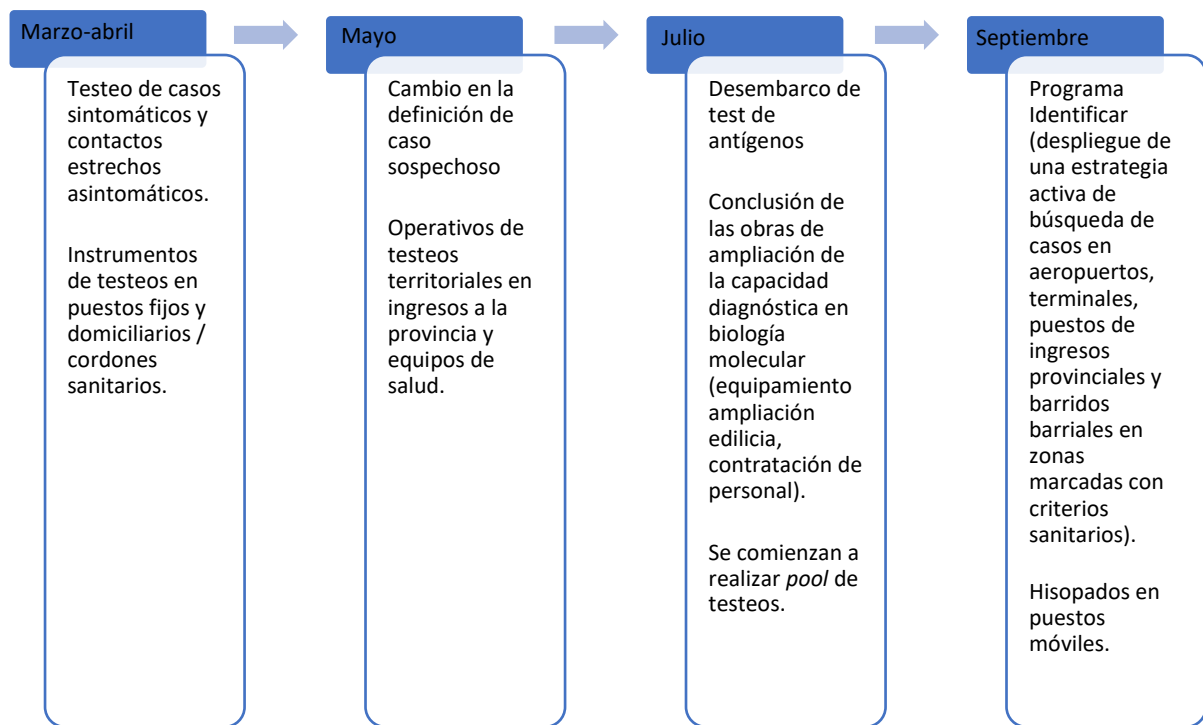
### **Operativos del Programa Provincial de Testeo para la Detección de Covid-19**

Desde un primer momento el testeo fue establecido por la política provincial como el dispositivo central para la detección de casos. Sin embargo, se requirió de una administración rigurosa de la capacidad de testeos ya que la cantidad de recursos al inicio de la “primera ola” era limitada y, según las entrevistadas del sector público provincial, había una “baja disponibilidad de insumos”.

Durante el mes de septiembre, mediante la Resolución 976 del Ministerio de Salud se crea el “Programa Provincial de Testeo para la Detección de Covid-19”, localmente conocido por la opinión pública y los medios de comunicación como “Operativos identificar”, el cual funcionará bajo la órbita de la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Los dispositivos para la detección establecidos en el programa se articularon en una estrategia más amplia de vigilancia epidemiológica junto con otras acciones de prevención como la vacunación anti-gripal. La decisión de implementar este programa se fundamentó en distintas razones. Por una parte, en la complejidad de la situación epidemiológica, la heterogeneidad de las distintas realidades locales y la escasa oferta de laboratorios de biología molecular para realizar estudios en gran escala. Pero también en la necesidad de descentralizar el abordaje de los casos sospechosos, sacar la consulta por testeos de los hospitales y llevarla cerca de la gente en los barrios. Esto requirió de movilizar instrumentos de capacitación y transferencia de conocimiento a los equipos de salud convocados, por ejemplo, por los municipios y los Centros de Participación Comunal de la ciudad.

Es importante destacar que esa descentralización del trabajo de testeos fue posible por la ampliación de la capacidad diagnóstica llevada a cabo en los meses previos y por el desembarco de los test rápidos que permitieron implementar estrategias combinadas entre pruebas serológicas y moleculares, además de la incorporación de más personal al área. En este sentido, el programa permitió plantear diferentes estrategias diagnósticas para distintos escenarios epidemiológicos, ya sea que el territorio en cuestión estuviera en fase de detección de casos aislados o de detección de transmisión comunitaria o en conglomerados. De esa manera, diferentes zonas de la provincia pudieron tener estrategias ampliadas de diagnóstico con el fin de mitigar y controlar brotes.

Gráfico 3: Etapas de la detección de casos en el tiempo



Fuente: Elaboración propia

Analizando estas acciones desde una perspectiva temporal, observamos que antes de la creación del programa de testeo, entre marzo y abril, la estrategia aborda exclusivamente los casos sintomáticos y contactos estrechos asintomáticos, con la implementación de instrumentos de testeo en puestos fijos y domiciliarios según la definición de casos sospechosos que acompañaban, la mayoría de las veces, los operativos de cordones sanitarios. Hacia mayo, con un cambio en la definición de caso sospechoso, se comenzaron a incorporar operativos de testeo territoriales, especialmente en los ingresos a la provincia, además de testeo a los equipos de salud. En julio, con el desembarco del test de antígenos y la conclusión de las obras de ampliación de la capacidad diagnóstica en biología molecular (equipamiento, ampliación edilicia, contratación de personal), se comienzan a realizar *pool* de testeo: a diferencia del testeo tradicional donde se examina a cada persona de manera individual, el *pool testing* se encarga de agrupar las muestras de varias personas y sólo si dicho test grupal da positivo, se procede a testear a cada individuo del grupo para determinar al o a los portadores del virus. Finalmente, en septiembre se crea el Programa Identificar, el cual establece el despliegue de una estrategia activa de búsqueda de casos en aeropuertos, terminales, puestos de ingresos provinciales y barridos barriales en zonas marcadas con criterios sanitarios, especialmente en aquellas que conforman comunidades cerradas o vulnerables. De este modo, se incorporan a la estrategia de combate de la pandemia los instrumentos de hisopados en puestos móviles, y se vuelve más visible la necesidad de implementar otros instrumentos genéricos a la estrategia de vigilancia, vinculados al seguimiento y la detección temprana de casos.

### Centro de rastreos

A partir de la primera ola, entre los meses de septiembre a noviembre, se cambia la estrategia ante la escalada de casos. Se crea un sistema de gestión de casos y contactos estrechos. En esta instancia es que se incorpora el Covid Center a cargo de la Universidad Nacional de



Córdoba, con el fin de rastrear la ruta de contagio hasta 72 horas previas al inicio de síntomas de cada paciente y el posterior aislamiento de contactos estrechos para mitigar y controlar los brotes. A este Covid Center, en sus comienzos, también se sumaron otros actores como organizaciones de la sociedad civil, dependencias del Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas. Otra medida adoptada fue la utilización de una tabla de valoración de riesgo, con el fin de prever o anticipar la gravedad de los brotes en base a la tasa probable de contagios como así también en función de la sintomatología del paciente y la cantidad de contactos estrechos declarados.

La implementación del *Contact center* o *Contact Tracing* (CT), en Córdoba, requirió de un enorme esfuerzo de vinculación científico-tecnológica sin precedentes. Si bien el gobierno provincial había detectado la necesidad de realizar el seguimiento de casos y el rastreo de casos por contacto estrecho, la iniciativa de los CT estuvo protagonizada por un grupo de investigadores del CONICET que elevaron la propuesta al área de epidemiología del Ministerio de Salud, a cargo de la Dra. Gabriela Barbás. Una vez que capturaron la atención del gobierno provincial lograron el involucramiento principalmente de la UNC y la Fundación Huésped, además de otros actores gubernamentales de la esfera nacional. Es importante destacar que la Fundación Huésped aportó su experiencia en rastreo de casos y comunicación de riesgos sanitarios, y también estuvo involucrada en el armado de la experiencia antecedente en la provincia de Buenos Aires.

Para la puesta en acción de la iniciativa, además de los recursos económicos, eran necesarios los recursos humanos, las instalaciones y el equipamiento tecnológico. Esto ponía del lado de la Universidad una mayor participación, es por ello que la articulación se fue potenciando a medida que la iniciativa se ampliaba y adquiría mayor complejidad, hasta que finalmente cristalizó en un convenio específico de colaboración celebrado el 15 de octubre entre el Ministerio de Salud, encabezado por el Dr. Diego Cardozo, y la UNC, representada por su rector Dr. Hugo Juri. El objetivo del mismo fue dejar sentado el funcionamiento de la implementación de un sistema que prevea el rastreo, la carga de datos y la notificación de contactos estrechos de personas con diagnóstico Covid-19 confirmado. El convenio contempló la gestión de la administración de estipendios para los *coviders* (personas a cargo de las llamadas) y seguros, limpieza, disponibilidad de aulas, equipos, seguridad y servicio técnico. Por parte de la universidad colaboraron la Facultad de Química, la Facultad de Matemática, Física y Astronomía, la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y el gremio de docentes e investigadores (ADIUC), que cedió sus instalaciones para uno de los centros de contacto, además de personal administrativo para las tareas de coordinación.

El diseño original del centro de rastreos (que luego fue adquiriendo cambios a medida que avanzaron los contagios) y las primeras capacitaciones, pruebas de desembarco y puesta en marcha, estuvieron centralmente a cargo de la Dra. Sol Minoldo, investigadora del CONICET. El punto de partida, relata Minoldo, fue un proceso de trabajo previo con “un amplio debate sobre estrategias a implementar para el contact tracing”. La consigna disparadora fue cómo podían aportar desde su conocimiento, desde sus instituciones del sistema científico nacional a una estrategia pública centrada en la identificación y el acompañamiento de personas infectadas y sus contactos. De ese debate surgieron algunos lineamientos. Uno de los principales ejes giraba en torno a una iniciativa que ya había puesto en marcha el Dr. Jorge Aliaga en el conurbano bonaerense. La misma se trataba de centros de trabajo de llamadas en universidades, convocando y formando estudiantes para realizar esas llamadas. Sin embargo, la idea no era funcionar como un apéndice de *contact tracing* (CT). Lo que se quería era promover todo un modelo de articulación con la estrategia pública para que la intervención sea lo más adecuada posible. Es decir, el CT requería de un sistema de respuesta por parte del sector público porque implica acompañar genuinamente a las personas infectadas. Esto



implica que, además de brindarles información, se requiere asistencia social, médica, psicológica y también poder brindar alguna herramienta que respalde la legitimidad del aislamiento ante un empleador. Para poder realizar este acompañamiento, los profesionales a cargo creían indispensable la necesidad de una formación previa y específica. Se debía promover en el personal habilidades de comunicación empática y estar preparados para realizar entrevistas, logrando que las personas contactadas no tomen una posición defensiva ante un sistema de vigilancia, sino que lo experimenten como un acompañamiento de cuidado. Al ser aceptada por el Ministerio de Salud, la propuesta contó con los recursos necesarios para su actividad, pero sólo pudo alcanzar al aglomerado urbano de la ciudad de Córdoba y no al resto del territorio provincial.

Respecto de los recursos humanos, dado el contexto y el tipo de tarea que debían realizar, era necesario que se trabajara de manera remunerada y no voluntaria, para garantizar un mayor compromiso con el cumplimiento de las tareas y poder exigir jornadas laborales más largas. En esta instancia diferentes áreas de la Universidad Nacional de Córdoba, fueron claves para apoyar este proyecto. Por un lado, el gremio de docentes e investigadores docentes de la UNC (ADIUC), que se sumó ofreciendo abrir un centro de llamadas en su sede y también ofreció ayuda en la búsqueda de personas idóneas para conformar los equipos, a cargo de la Dra. Malena Muragui quien aceptó darle continuidad al proyecto una vez que Minoldo finalizara la etapa inicial y puesta en marcha del mismo. Por otro lado, la Facultad de Matemática, Astronomía, Física y Computación (FAMaF), que puso a disposición al Dr. Miguel Pagano quien diseñó, creó, implementó y le dio continuidad en su uso al software para la carga de los datos, el cual fue complementado con el sistema de notificaciones a través del Ciudadano Digital (CiDi) y la RedMine del Ministerio de Salud provincial. En otro plano, la coordinación con la UNC y sus facultades fue fundamental ya que se trató de un trabajo a contrarreloj para poner en marcha los centros de llamadas, que debían cumplir con protocolos sanitarios, una alta conectividad y coordinar el acceso a los espacios, como así también limpieza, soporte técnico y supervisión. La dificultad se presentaba al tener que realizar todas estas tareas cuando los espacios universitarios tenían poco personal trabajando de manera presencial. Cada facultad lanzó las convocatorias correspondientes para seleccionar a estudiantes, registrarles y hacer la administración del pago. Las y los estudiantes de Ciencias Químicas, Sociales, FAMAF, Ciencias Médicas, protagonistas del programa, fueron actores importantes dentro del proyecto y llegaron a ser más de 400 personas realizando notificación de contactos y acompañamiento, articulando con las diferentes áreas. Al respecto, Minoldo brinda algunas reflexiones finales sobre la experiencia:

Esta primera etapa de implementación tuvo el desafío de poner a trabajar muchos sectores que anteriormente no habían estado vinculados, generar lazos, aunar maneras de trabajo y comunicación con la complejidad de no contar con experiencias previas. Para la Universidad esta experiencia significó asumir responsabilidad en un problema social inmediato con mucha visibilidad. Para los estudiantes significó una instancia de formación enriquecedora, con problemas tangibles y formaron experiencia en colaboración con el sistema público. Para el sector público significó la posibilidad de contar con un esquema que le permitió potenciar y expandir capacidades, sobre todo en situaciones de emergencia. Finalmente, para el sistema científico fue el descubrimiento de lo valiosa que puede ser una experiencia tan compleja, interdisciplinaria, compleja y que conjugó diferentes Sistemas Científicos y Públicos (Entrevista a Sol Minoldo, Investigadora del CONICET y Coordinadora General por parte del Ministerio del Centro de Rastreo de la UNC).

## Medidas para ampliar la capacidad diagnóstica y la infraestructura sanitaria

Al reportarse el 6 marzo de 2022 el primer caso de infección con el virus SARS-CoV-2, la provincia de Córdoba contaba con una capacidad instalada que requería de cierta ampliación para dar respuestas diagnósticas de manera descentralizada. Para ello, fue necesario trabajar inmediatamente en la articulación interinstitucional y asignar mayores recursos humanos y técnicos.

Para las áreas de epidemiología y prevención del ministerio se requerían de fuertes modificaciones e inversión y un nuevo esquema de articulación interáreas e interinstitucional. Esto requirió de un sinfín de acciones de coordinación y gestión intergubernamental que se plasmaron, en diferentes momentos, en convenios de cooperación interinstitucional para el monitoreo de indicadores epidemiológicos. También fue necesaria la incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios y para tareas de detección, rastreo y seguimiento. Esto implicó una fuerte inversión en infraestructura, pero también un incremento en el desembolso a la cartera covid de la partida presupuestaria destinada a salud. El Ministerio de Salud tuvo un presupuesto 20% mayor en términos reales<sup>27</sup> al del año anterior, pasando de ejecutar \$19.917.242.652 en 2019 a \$31.941.050.815 en 2020<sup>28</sup>. Se merece destacar que este aumento de presupuesto al Ministerio de Salud fue principalmente orientado a la estrategia de detección y combate del covid-19, y que el disponible fue en detrimento de la ejecución presupuestaria para otros programas y áreas de gobierno, tanto de otras áreas de salud cuya atención se replegó, como también otras reparticiones provinciales.

Por ejemplo, salud mental, que es el área que yo sigo. Todos los años, siempre, el presupuesto de salud mental es el 6 o 7% del presupuesto de salud y este año fue del 4%. El crecimiento de algunas áreas que atendían covid-19 fue a costa de otras áreas (...)Me parece que ahí hay mucho para conversar de la no atención a lo no covid (Entrevista a Jacinta Burijovich, Investigadora del IIFAP de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC)

En una primera etapa se amplió la capacidad diagnóstica del Laboratorio Central, que depende del área de Epidemiología del Ministerio de Salud, hasta alcanzar a duplicar las pruebas PCR diarias (7.000 test diarios). Para ello fue necesaria la incorporación de nuevos espacios de laboratorio de la UNC, como de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), el INTA de Marcos Juárez, el subsector privado y el CEPROCOR. En la entrevista realizada en el marco de esta investigación, al Decano de Ciencias Médicas de la UNC, señalaba:

Nosotros tenemos 18 centros de investigación y equipamiento de última tecnología, eso fue lo que se ofreció, como también lo ofreció Químicas. Se puso a disposición de la provincia, pero lo más importante creo que es el capital humano, nuestro recurso calificado. Nuestra gente del virológico iba a hacer contra turno

<sup>27</sup> Calculado a precios constantes según IPC Córdoba=2014.

<sup>28</sup> Este aumento en la cartera de Salud, contrasta con el de otras áreas de gobierno -como protección social y asistencia alimentaria y hábitat y vivienda, que tal como se detalla en secciones siguientes, mantuvieron o disminuyeron sus partidas presupuestarias respecto del año anterior. Incluso, según entrevistas realizadas, ese presupuesto de la cartera de Salud, priorizó la prevención y atención de casos covid, vaciándose otras áreas al interior del ministerio, como por ejemplo la de Salud Mental.

en un momento para procesar muestras, para que el laboratorio central pudiera las 24 horas realizar ese trabajo de procesamiento de muestras y dar respuesta y resultados a la comunidad. Nosotros y la gente iba y entraban turno noche y trabajaban hasta la madrugada. La verdad es que el trabajo conjunto entre las instituciones fue algo espectacular y creo que eso nos fortalece a todas las instituciones (Entrevista a Rogelio Pizzi, Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba).

En una segunda etapa, que se inicia entre agosto y septiembre de 2020, se pudo hasta triplicar la capacidad diagnóstica de la provincia (hasta 20.000 test por día) con la compra al exterior de test de antígenos por parte del ejecutivo provincial. A su vez se desplegaron monitoreos contingentes, como el análisis de efluentes cloacales en los departamentos de Colón y Punilla, y junto al instituto Vanella y el INTA, se realizaron muestreos azarosos para conocer la circulación comunitaria de las nuevas variantes.

Por otro lado, es importante destacar que las muestras durante el ASPO fueron principalmente obtenidas en los operativos y centros de muestreo desplegados de manera estratégica por Epidemiología del Ministerio de Salud, los que por criterio epidemiológico se intensificaron, aumentando también la capacidad de análisis. A fines de 2020 en las áreas de Epidemiología y en Prevención trabajaban 100 personas, entre profesionales de bioquímica, biología, genética y personal técnico de laboratorio, así como choferes y personal administrativo, de mantenimiento y maestranza. La mitad de las y los profesionales se incorporó desde marzo para dar respuesta a la demanda por la emergencia sanitaria. Además de la adecuación del espacio físico y la incorporación de 50 personas profesionales en epidemiología contratadas, se estableció una ampliación del horario de atención, de 7 a 23 horas. También se conformaron equipos territoriales, se comenzaron a realizar diferentes campañas de visitas barriales para evaluar la seroprevalencia, al principio dentro de los cordones sanitarios establecidos. Se requirió de una permanente incorporación de personal para que realice las diferentes tareas en campañas, como en centros de testeos y atención clínica a personas contagiadas. La demanda fue permanente y tuvo picos de intensidad cuando los contagios incrementaron. El ingreso de personal fue muy dinámico, la alta rotación se explica, en parte, por el aumento de la demanda y de la capacidad instalada, como también por las pérdidas de personal médico y enfermero producto de las licencias y muertes por contagios horizontales dentro de hospitales y clínicas. Excede el alcance de este trabajo abordar uno de los aspectos más críticos de la pandemia, la situación de los y las trabajadoras de la salud<sup>29</sup>.

En cuanto a la infraestructura edilicia se adecuaron y remodelaron los laboratorios y diferentes áreas técnicas para contener el nuevo equipamiento y adaptarse a las necesidades y normas de bioseguridad exigidas por la contingencia. La ampliación de la capacidad diagnóstica en el Laboratorio Central, que depende del área de epidemiología del Ministerio de Salud, implicó la compra de equipamiento como 6 microcentrífugas, pipetas automáticas y bloques térmicos para la extracción de ácidos nucleicos, 6 cabinas de seguridad biológica, 30 computadoras/scanner, equipos automatizados de ácido nucleico, 2 termo recicladores y un secuenciador. Asimismo, se reubicaron y refuncionalizaron diferentes zonas para diferenciar circulaciones técnicas y administrativas, y se generó un estacionamiento propio para facilitar los procesos de carga, descarga y recepción de muestras. Además, se crearon dos módulos de oficina como espacios de trabajo para el nuevo personal y nuevos módulos de depósito de

---

<sup>29</sup>Otro de los proyectos financiados en el marco de la convocatoria PISAC COVID19 “La Sociedad Argentina en la Postpandemia”, aborda este aspecto. El proyecto se titula “Transitar de la pandemia a la pos-pandemia, desafíos y posibilidades de los nuevos escenarios en la salud pública desde las narrativas de sus trabajadores/as, bajo la dirección de Anahí Sy (Universidad Nacional de Lanús).

insumos y de oficina para el personal de seguridad, para permitir el funcionamiento del laboratorio las 24 horas. Durante el 2020, la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud ejecutó un presupuesto de \$1.208.218.581

Posteriormente, hacia el DISPO, en el auge del aumento exponencial de casos durante la primera ola (octubre 2020) se abrieron más puestos de testeos alcanzando los 300 puntos de testeos en toda la provincia. Esto fue posible, sobre todo, a partir de que se pudo ampliar la capacidad diagnóstica gracias a los test rápidos que permitió el gran salto en la ampliación de la capacidad de testeo. Dentro de estos centros se establecieron algunos puestos fijos en la Ciudad de Córdoba y en las localidades del interior como en los hospitales provinciales, en complemento con los puestos operativos del Programa Identificar, que fueron variando de lugar y que se establecieron luego en los Centro de Participación Ciudadana (CPC) de la ciudad y centro de salud del interior. También se establecieron puestos fijos en los sectores Inter fábricas.

Complementariamente a la ampliación y el fortalecimiento de los laboratorios, se amplió el sistema de salud orientado al tratamiento de la enfermedad. Si bien excede al alcance de este trabajo (hemos señalado que está centrado en los dispositivos de prevención de contagios y no en la reorganización asistencial del sistema de salud) brevemente mencionaremos que, durante el 2020, en la provincia se incorporaron al sistema de salud camas covid, llegando a disponer de 3.753 en todo el sistema, se instalaron más de 400 respiradores, gases medicinales en 37 hospitales públicos y 80 equipos de alto flujo.

Se protocolizaron los tratamientos para poder brindar una atención más efectiva y rápida y se activaron dispositivos prehospitales. En el marco de la Red de Emergencia Sanitaria Federal COVID-19, el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, construyó nueve centros sanitarios con módulos habitacionales prefabricados<sup>30</sup>: cuatro Centros Modulares de Urgencia Sanitaria en la Ciudad de Córdoba, tres Centros Modulares Sanitarios en las principales localidades turísticas de la provincia y dos Hospitales Modulares de Emergencia (en la Ciudad de Córdoba en el predio del Hospital San Roque, y otro en Bower<sup>31</sup>). A diferencia de los Centros Modulares Sanitarios que se dedicaban a la atención de emergencias y cuidados primarios de pacientes con síntomas de COVID-19 (contaban con laboratorio y ambulancias), el Hospital Modular de Emergencia contaba con 72 camas de internación y terapia intensiva e intermedia<sup>32</sup>. Asimismo, el Gobierno Provincial en conjunto con las Municipalidades, habilitó carpas pre-hospitalarias en la ciudad de Córdoba<sup>33</sup> y en el interior provincial<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Según datos oficiales, el Gobierno Nacional invirtió \$2.185 millones, en el Hospital Modular de Córdoba, de Bouwer y el Centro Modular de Mina Clavero. Datos oficiales extraídos de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-cordoba-nacion-invierte-2185-millones-en-obras-para-el-sistema-de-salud>

<sup>31</sup> Datos oficiales extraídos de: <https://prensa.cba.gov.ar/justicia-y-ddhh/quedo-habilitado-el-nuevo-hospital-modular-de-emergencia-de-bouwer/>

<sup>32</sup> Datos oficiales extraídos de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-hospital-modular-de-emergencia-de-cordoba-estara-listo-en-los-proximos-dias>

<sup>33</sup> Datos oficiales extraídos de: <https://www.cordoba.gov.ar/el-municipio-habilito-una-carpa-pre-hospitalaria-en-el-principe-de-asturias/>

<sup>34</sup> Datos oficiales extraídos de: <https://prensa.cba.gov.ar/salud-2/covid-19-atencion-prehospitalaria-en-el-interior-provincial/>

## A modo de síntesis

Declarada la “Emergencia Sanitaria”, el gobierno nacional dictaminó las regulaciones de alcance nacional para administrar el ASPO y DISPO, contribuyó con recursos económicos e insumos para robustecer el sistema de salud y dictaminó el trabajo territorial una participación activa del Ejército Argentino y a Gendarmería Nacional. Establecido el ASPO (DNU, 19/03/2020), se avanzó hacia un esquema que dio mayores márgenes de decisión y acción a los gobiernos subnacionales contemplando la posibilidad de segmentar geográficamente las distintas provincias y zonas del país en función de la situación epidemiológica. En ese marco, el Gobierno de la provincia de Córdoba, tuvo a su cargo el monitoreo de cumplimiento de las medidas de aislamiento y el despliegue de la vigilancia epidemiológica.

Una de las primeras tareas del gobierno provincial fue la creación del COE, una institucionalidad necesaria para coordinar la emergencia, en un contexto que exigía una fuerte articulación intergubernamental (coordinación entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno) e interjurisdiccional (entre Nación-Provincias y gobierno locales). El Centro de Operaciones de Emergencia (COE) permitió la centralización de la toma de decisiones en el ámbito provincial. En el COE participaron el Ejecutivo provincial y municipal de Córdoba, los ministerios del gobierno provincial (con un fuerte protagonismo del Ministerio de Salud y más específicamente de la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud), las áreas de salud y desarrollo social del municipio, las fuerzas policiales, el Ejército y Gendarmería nacional. Además, se incorporaron expertos y expertas de diferentes disciplinas científicas. El COE fue posible por RIGs preexistentes y sumó a esos patrones de interacciones previos, otros actores requeridos para afrontar la emergencia. Las organizaciones sociales y otros actores con trabajo territorial y comunitario -incluso los propios equipos de salud de APS- no fueron especialmente convocados, salvo cuando se establecía un cordón sanitario, pese a tener un rol central en la contención diaria de la crisis social y sanitaria.

Las disposiciones del COE apuntaron a controlar y restringir la movilidad de las personas para disminuir y mitigar la circulación del virus. Para ello, desplegó una diversidad de medidas (instalación de cordones sanitarios; restricciones en el desarrollo de actividades; controles sanitarios de acceso a localidades o ciudades; medidas de control y aislamiento de personas que se movilizan entre jurisdicciones; puesta en funcionamiento de permisos para circular; restricciones a la circulación nocturna y/o en fines de semana; restricciones para el ingreso a localidades o ciudades). Estas medidas varían en su intensidad, magnitud y temporalidad y, en muchas ocasiones, fueron acompañadas del uso de la fuerza pública para garantizar su cumplimiento.

La estrategia epidemiológica de la provincia priorizó la detección temprana de casos. Esto requirió tareas locales de mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios, y la creación de convenios con los laboratorios del INTA, la UNC y el subsector privado de salud. También requirió de la compra directa de test serológicos, una vez que estos fueron lanzados al mercado (julio/agosto), permitiendo la búsqueda activa de casos. Los tests como la detección temprana de casos fueron llevados a cabo mediante la creación de un Programa provincial de testeo (Programa Identificar, septiembre 2020 y de Centros de Rastreo (en Convenio con la UNC, noviembre 2020).

## POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y ASISTENCIA ALIMENTARIA

Las medidas gubernamentales orientadas a prevenir los contagios masivos y evitar el colapso de los sistemas sanitarios, tuvieron por efecto un agravamiento de la situación social y económica. Argentina ya atravesaba por una profunda crisis iniciada en el 2018 que se agravó durante el 2019, en el marco de la renegociación de la deuda pública con acreedores privados y con el FMI, la caída del poder adquisitivo por la inflación y el aumento del desempleo. Estas condiciones redundaron en un 35,5% de la población bajo la línea de pobreza hacia finales de 2019, situación que la pandemia profundizó. En ese contexto, es posible identificar un conjunto de iniciativas gubernamentales que buscaron apoyar y sostener la alimentación y el sustento económico de la población vulnerable y de la economía popular.

Podemos agrupar estas iniciativas en tres ejes de intervención. *El primero se orientó a reforzar los ingresos familiares mediante transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) a individuos y hogares.* En ese aspecto, el Gobierno Nacional tuvo un rol central, garantizando transferencias mediante dispositivos que existían antes de la pandemia –como la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo, el Programa Potenciar Trabajo– y también creando otros, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). *Un segundo eje buscó fortalecer la alimentación familiar.* Los principales dispositivos que se utilizaron fueron la tarjeta Alimentar y el apoyo a comedores escolares, comunitarios y merenderos. La tarjeta Alimentar es un dispositivo nacional y consiste en una transferencia monetaria a los hogares, pero, a diferencia de otras transferencias (como la AUH o el IFE) deben ser usadas en alimentos. Por ser una transferencia monetaria, no exige grandes esfuerzos de coordinación entre niveles de gobierno. Muy distinta es la dinámica de relaciones intergubernamentales y no gubernamentales que supone la implementación de asistencia a comedores, sobre todo a comedores y merenderos comunitarios, en la que organizaciones sociales e instituciones no gubernamentales juegan un papel importante. Finalmente, *un tercer eje de intervención buscó apoyar a actores y procesos de la economía popular a través del impulso de espacios de comercialización de sus productos.*

Esta sección reconstruye estos tres ejes de intervención que se desplegaron de manera simultánea y los dispositivos (programas e iniciativas gubernamentales, algunas de ellas preexistentes a la pandemia) mediante los cuales se concretaron. Consideramos que implica una muestra representativa para caracterizar la política pública ante la emergencia. La clave interpretativa que empleamos se concentra en las formas en que la acción pública se articula en el territorio a partir de las relaciones que se establecen entre distintos niveles estatales y actores sociales vinculados de diversas maneras al estado. Veremos que la fuerte inyección de recursos decidida por el estado nacional necesitó de mediaciones que algunas veces resolvieron las organizaciones sociales y otras los estados locales. Prestaremos atención a las formas de coordinación entre niveles estatales para entender cómo los dispositivos nacionales son la nota tónica en relación a la cual parecieran estructurarse las medidas locales de protección social y asistencia alimentaria. La dimensión temporal también es central en el análisis que proponemos. Nos permite distinguir un momento de despliegue de la asistencia en el contexto de la cuarentena más estrictamente acatada y un repliegue acentuado a partir del aumento de la movilidad. Esta dinámica implicó un segundo momento crítico durante 2020 en la percepción de quienes estuvieron involucrados en la implementación territorial de la política de protección social y asistencia alimentaria.



## Medidas para aliviar la caída del ingreso de los hogares

Entre las políticas de transferencias monetarias no condicionadas, orientadas a aliviar la merma de ingresos, además de la Asignación Universal por Hija/o y por Embarazo, el Gobierno Nacional puso en marcha el Programa Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)<sup>35</sup>. Como han reconstruido Kaplan y Delfino (2021) el IFE fue diseñado como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, destinado a personas desocupadas, trabajadores y trabajadoras informales, monotributistas de las categorías inferiores y trabajadoras de casas particulares (registradas o no). El programa estaba pautado en un pago de diez mil pesos, pero luego se extendió a tres. Se abonó a un solo integrante del grupo familiar y fue compatible con la AUH y AE. Esta medida diseñada unos meses después del establecimiento del ASPO, compensó sólo parcialmente la pérdida de ingresos de 9 millones de personas. La provincia de Córdoba concentró el 8% de los beneficiarios (738.729 personas), por detrás de la provincia de Buenos Aires (3.220.662)<sup>36</sup>.

Otro dispositivo nacional de envergadura e impacto, en la Provincia de Córdoba, que implicó transferencias directas y condicionadas que aliviaron la merma de los ingresos, fue Programa Nacional de inclusión socio productiva y desarrollo local Potenciar Trabajo. Se trata de una iniciativa que unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa, implicando la percepción de medio Salario Mínimo, Vital y Móvil por el trabajo efectuado en relación a proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y terminalidad educativa. Las unidades de gestión de estos “salarios<sup>37</sup>” son organizaciones sociales que ejecutan el trabajo en Unidades Productivas. Durante el 2020, el Gobierno Nacional ejecutó \$81.171 millones en este programa, lo que representa un 214,2% más que en 2019<sup>38</sup>. Ese mismo año, el gobierno provincial comenzó a participar activamente de la ejecución del Potenciar Trabajo, a partir de una serie de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se tradujeron en transferencias de 300 millones de pesos a la Provincia. En este marco, se creó una política de microcréditos para emprendedores junto con el Banco de la Provincia de Córdoba, y se dieron articulaciones con el Ministerio Promoción del Empleo y Economía Familiar de Córdoba, a partir de las cuales trabajadores del programa participaron en la construcción de viviendas, mantenimiento de 200 escuelas públicas provinciales y salas cuna de la Ciudad de Córdoba, empleando como mano de obra a los trabajadores del programa<sup>39</sup>. Incluso durante el año 2021, la propia Municipalidad de Córdoba se constituyó en unidad de gestión, articulando el Potenciar Trabajo con tareas municipales, entre las que se destacan las del Programa Servidores Urbanos, al que más adelante referimos.

Ahora bien, en paralelo a estos programas nacionales, no hubo a nivel provincial un dispositivo destinado a reforzar el ingreso de los hogares o algo equivalente al IFE ni al Potenciar Trabajo. El gobierno de la provincia de Córdoba incluso suspendió una serie de programas preexistentes

---

<sup>35</sup> Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 310/2020

<sup>36</sup> Datos oficiales extraídos de <https://datos.gob.ar/dataset/jgm-ingreso-familiar-emergencia>

<sup>37</sup> Muchas veces se los llama de este modo, evocando al anterior “salario social complementario”

<sup>38</sup> “Informe de Ejecución Presupuestaria” año 2020, Dirección General de Información Social Estratégica, Unidad de Gabinete de Asesores; Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía de la Nación

<sup>39</sup> Información extraída de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mas-de-300-millones-de-pesos-para-poner-en-marcha-el-programa-potenciar-trabajo-en-cordoba>. También puede consultarse el siguiente artículo periodístico: <https://elresaltador.com.ar/se-puso-en-marcha-el-programa-potenciar-trabajo-en-cordoba/>

a la pandemia que significaban un ingreso monetario para los hogares. El 31 de marzo de 2020, a diez días del inicio del ASPO, el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar de la provincia, suspendió<sup>40</sup> por tres meses los programas Primer Paso (PPP) el llamado Por Mí (Xmí, destinado a mujeres), el Programa de Inclusión Laboral para Adultos Varones (PILA) y el Programa de Inserción Profesional (PIP). De acuerdo a la información de prensa, fueron afectadas 3.700 personas destinatarias que recibían entre 4.500 y 9.500 pesos mensuales por 20 horas semanales de trabajo (Marella y Satoshi, 2020). Esta decisión provocó el rechazo de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) que expresó su posición mediante un comunicado. La medida del gobierno provincial estaba en contradicción directa con el decreto nacional de necesidad y urgencia que prohibía despidos y suspensiones en todo el territorio nacional<sup>41</sup>. El argumento de la provincia para justificar la suspensión fue la imposibilidad de realizar el entrenamiento laboral que es el objetivo de los programas. La suspensión se levantó en junio con el relajamiento de las medidas de aislamiento social en la provincia de Córdoba<sup>42</sup>. De modo que el gobierno provincial, terminó destinando muchos menos recursos para estos programas que el año anterior, como lo evidencian los datos del presupuesto (Tabla N.1).

**Tabla N. 1** Presupuesto programas PIP, PPP, Por Mí, Pila. 2019-2020. Gobierno de la Provincia de Córdoba

Programas	APROBADO 2019	VIGENTE 2019	DEVENGADO 2019	APROBADO 2020	VIGENTE 2020	DEVENGADO 2020
PPP	\$147.603.552	\$107.801.860	\$107.315.624	\$83.104.386	\$82.820.328	\$2.245.986
Por Mi	\$100.490.564	\$47.557.900	\$47.030.994	\$86.076.306	\$86.076.306	\$18.517.454
PILA	\$63.165.664	\$43.066.023	\$42.637.858	\$45.461.861	\$45.079.338	\$596.238
PIP	\$44.475.971	\$28.849.177	\$28.328.212	\$38.869.999	\$39.252.522	\$16.479.791

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis del Presupuesto de la Provincia de Córdoba, realizado por Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad a solicitud de este proyecto

Así, en un contexto de emergencia sanitaria y social, estos programas sociales y de empleo tuvieron una ejecución presupuestaria equivalente a sólo el 2% del año anterior (Programa PPP), al 1,4% en el caso del PILA, al 39% en el caso del Programa Por Mí y del 58,2% en el caso del el PIP.

El programa de Servidores Urbanos<sup>43</sup> de la Municipalidad de Córdoba, que también puede considerarse entre los dispositivos destinados a paliar la pérdida de ingresos de las familias, siguió un derrotero muy distinto. En mayo de 2020, Martín Llaryora, intendente de la ciudad de Córdoba, dispuso un aumento de la partida presupuestaria destinada para Servidores Urbanos. Según información de prensa, al inicio de la pandemia eran mil los trabajadores y trabajadoras que recibían \$10.000 mensuales del programa, con una erogación semestral de 60 millones de pesos. A partir de mayo, esa asignación pasó a ser de 90 millones semestrales, lo que implicó la incorporación de dos mil trabajadoras y trabajadores más (Leyes, 31 de mayo de 2020). Los trabajadores y las trabajadoras del programa de Servidores Urbanos fueron parte importante de la fuerza de trabajo que empleó el municipio para establecer centros de testeo,

<sup>40</sup> Resolución N° 86/2020 del Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar.

<sup>41</sup> Decreto N° 329/2020 de la Presidencia de la Nación.

<sup>42</sup> Resolución N° 143 del Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar.

<sup>43</sup> Este programa fue creado en el 2007, buscando responder a los reclamos de trabajadores y trabajadoras “naranjitas” o cuidacoches. En años posteriores, incorporó a carreras y carreros encargados de juntar material reciclable. Sin embargo, hasta el 2020 no era un programa de volumen significativo



hacer operativos puerta a puerta, asistir a familias aisladas y apoyar los cordones sanitarios. Sin embargo, es importante aclarar que este aumento de los montos y beneficiarios del programa fue simultáneo al recorte de la jornada laboral de los empleados municipales de planta, un plan de retiros anticipados y la incorporación masiva de profesionales contratados (Guevara, 9 de septiembre de 2020). La pandemia de COVID-19 fue el escenario de estas transformaciones en el empleo municipal, sirvió de justificación para los recortes y el gremio de empleados municipales enfrentó el conflicto movilizándolo en calles completamente vacías. De modo que es posible plantear que, el protagonismo que asumió el programa de Servidores Urbanos en la política pública de la Municipalidad de Córdoba, no sólo puede ser analizado desde la política de asistencia social y la transferencia de ingresos a las familias, sino también a una precarización y reestructuración del empleo público, en el marco de la “oportunidad” que ofreció la pandemia.

### Medidas para fortalecer la alimentación familiar

En el contexto del COVID 19 se implementaron un conjunto de medidas para reforzar la alimentación de los hogares. Éstas se diferenciaron de las descritas anteriormente porque emplearon instrumentos que implicaban una asignación de alimentos a las familias antes que ingresos monetarios. En general, estos instrumentos son tres y cuentan con diversos mecanismos de implementación: tarjetas magnéticas que permiten exclusivamente la compra de algunos alimentos; provisión de alimentos secos y frescos; asistencia con porciones de comidas cocinadas. Como veremos, en la implementación de estas políticas es ineludible la importancia de actores de la sociedad civil, tales como organizaciones sociales e iglesias. Así lo reconocen los actores estatales y por ello generan una serie de dispositivos para organizar esta relación.

El Plan Nacional Argentina Contra el Hambre (PACH) creado en enero de 2020 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tuvo como estrategia prioritaria la Tarjeta Alimentar<sup>44</sup>. Al momento del lanzamiento nacional del PACH, en la provincia de Córdoba ya se implementaba una política similar, pero con condiciones y montos distintos, la “Tarjeta Social”. Esta última está orientada al universo de la población bajo la línea de indigencia y su asignación no es automática, requiere de una solicitud. Durante todo 2020 el monto asignado a cada beneficiario o beneficiaria fue de \$1.000 (El Diario de Carlos Paz, 20 de enero de 2020). Y así como ya advertimos que, en Córdoba, los programas de transferencias de ingresos o empleo resultan incompatibles con los nacionales, también los beneficiarios de la Tarjeta Social (provincial) no pueden contar con la Tarjeta Alimentar (nacional). Al implementarse la Tarjeta Alimentar, la provincia planteó la incompatibilidad excluyendo del programa provincial a quienes entraron dentro del universo del programa nacional. En la provincia de Córdoba, se entregaron 116.953 Tarjetas Alimentar, que representaron el 8,1% del total del país. Según información de prensa, luego del cruce de padrones los beneficiarios de la Tarjeta Social fueron 61.018 en 2020 (Cadena 3, 19 de mayo de 2020). En términos presupuestarios, el Programa provincial Tarjeta Social, ejecutó un presupuesto de \$936.194.198, es decir, un 30% menos del ejecutado el año anterior<sup>45</sup>. En el contexto de la pandemia el Ministerio de

<sup>44</sup> Una prueba de ello está en la ejecución presupuestaria que durante el primer trimestre de 2020 ocupó el 92% del presupuesto del PACH (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales [SIEMPRO], 2020). La nueva tarjeta cubría el universo de aquellas personas que recibieran Asignación Universal por Hijo (AUH) con hijas/os discapacitadas/os o con una edad de hasta 6 años con montos de entre \$4.000 y \$6.000 para el año 2020.

<sup>45</sup> Calculado a precios constantes según IPC CORDOBA. Año base 2014

Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba generó dos acciones de asistencia adicionales para quienes tenían la Tarjeta Social. Primero, distribuyó kits sanitarios con barbijos, elementos de higiene personal y folletos informativos para las familias comprendidas en el programa. Segundo, otorgó un bono de \$1.000 por única vez en el mes de diciembre.

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

### **Asistencia del PAICor en el marco de la pandemia**

El Programa de Asistencia Integral Córdoba, ampliamente conocido como PAICor, es una política alimentaria y de inclusión educativa que se implementó desde 1984 y se encuentra bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación. Desde este programa se brindan desayunos, meriendas y almuerzos en los establecimientos educativos públicos, de acuerdo al turno de asistencia de niños, niñas y jóvenes de sectores populares. El principal objetivo del programa es “contribuir a la inclusión y permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación vulnerable, brindando asistencia alimentaria y propendiendo a mejorar hábitos vinculados a una alimentación saludable”<sup>46</sup>. Se trata del programa de asistencia alimentaria más grande de la provincia, que tuvo durante el 2020, un presupuesto ejecutado de \$5.796.653.097, representando el 1,8% del presupuesto de la provincia, al igual que el año anterior. El presupuesto de este programa proviene de las arcas provinciales, y -según la directora del programa- alrededor de un 6% del mismo proviene de aportes del gobierno nacional. Según el Informe de gestión del Plan Nacional Argentina contra el Hambre<sup>47</sup>, el gobierno nacional realizó en el 2020, una renovación de los convenios de Complemento de Comedores Escolares que no se reajustaban desde 2016, recibiendo la Provincia de Córdoba 224.521.043 destinados a este programa.

El lunes 16 de marzo de 2020, apenas a dos semanas del comienzo del ciclo lectivo, las escuelas de todo el país cerraron sus puertas como forma de prevenir los contagios ante la pandemia por COVID 19. Esto implicó que PAICor tuviera que readecuar completamente la modalidad de entrega de alimentos en toda la provincia. A partir de la Resolución 008/2020 de la Secretaría General de la Gobernación, se instituyó la modalidad de entrega de un módulo o caja con alimentos por cada persona destinataria, primero cada un plazo de 15 días y posteriormente cada 45 días aproximadamente. Cada caja contenía: 5 paquetes de fideos, 1 de arroz, 2 harinas, 2 paquetes de azúcar, 2 botellas de aceite, 1 kilo de yerba, 1 caja de leche, 2 postres en polvo, 1 gelatina, 1 lata de merluza al natural (u otra proteína animal dependiendo del caso), 2 kilos de garbanzos, 3 paquetes de arvejas, 3 latas de choclo, 2 cajas de puré de tomates, 1 mermelada y 1 paquete de polenta.

Es importante destacar que en el programa ya existía el antecedente de la entrega de módulos en los periodos de receso escolar de invierno y de verano, lo que explica en gran medida, la inmediatez con la que se tomó la decisión de implementar esta estrategia en el marco de la pandemia y la modalidad virtual de enseñanza. El funcionamiento del programa el resto del año en la etapa previa a la pandemia, variaba de acuerdo a la ciudad o región de la provincia.

<sup>46</sup> <https://PAICorvirtual.cba.gov.ar/Home/institucional>.

<sup>47</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe\\_eje\\_pach\\_2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/informe_eje_pach_2020.pdf)

De acuerdo a la directora del programa, la contadora Claudia Oliva, desde el año 2016 PAICor asiste a un proceso de “federalización” que implicó que 338 municipios gestionen sus propios comedores con partidas presupuestarias enviadas por el gobierno provincial y se abastezcan a partir de un grupo de proveedores elegidos por licitación. Por otra parte, las grandes ciudades como Córdoba Capital (y gran Córdoba), Río Cuarto, San Francisco y Villa María, funcionan bajo la modalidad del sistema de “racionamiento en cocido” o “servido a la boca”. Este sistema consiste en la cocción de los alimentos en grandes usinas o cocinas de un grupo de empresas tercerizadas, que centralizan este proceso y reparten las viandas diarias en grandes contenedores a los comedores de las escuelas. Por último, el resto de los comedores de aquellas escuelas cuyos municipios no adhirieron aún a este proceso de “federalización”, funcionan bajo la centralidad del programa PAICor con su sede en Córdoba Capital.

La readaptación del programa al contexto de modalidad virtual de enseñanza en las escuelas, no estuvo exenta de obstáculos y emergentes que las autoridades tuvieron que sortear. Entre ellos podemos identificar, en primer lugar, lo imprevisto de la situación y la necesidad de generar una respuesta rápida, frente a la gran cantidad de niños, niñas y jóvenes que participan del programa (alrededor de 300.000 solicitudes aceptadas en 2020), la creciente situación de vulnerabilidad de las familias en el contexto del ASPO y el crecimiento de las demandas nutricionales de todo el grupo familiar. La estrategia de implementar el módulo o bolsón como se hace en los periodos de receso estival, fue una iniciativa que surgió de los propios responsables de la dependencia, siendo aprobada y posteriormente imitada por las otras provincias que forman parte del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). Cabe destacar que, el PNSA impone lineamientos nutricionales que todas las provincias deben acatar, cuestión que tuvo que ser contemplada en la conformación de los módulos.

Otro obstáculo o dificultad que se hizo evidente para la implementación efectiva del PAICor en el marco de la pandemia, fue su estricta dependencia al Ministerio de Educación y a la situación particular de cada escuela. Esto se explica porque tanto el ministerio como las escuelas pasaron a funcionar a través de la virtualidad y los comedores también cerraron sus puertas. Por otra parte, como dijo la Directora General de PAICor: “cada escuela es un mundo aparte”, manejada por directivos con distintas perspectivas y posibilidades, ubicadas en distintos contextos socio geográficos, etcétera. Mientras que en algunos casos docentes y directivos se involucraron activamente en el reparto de módulos y el sostenimiento del programa, en otros fueron las familias, las vecinas, los vecinos, la policía o bien voluntarios y voluntarias del COE quienes participaron de los operativos de repartos de alimentos. Para estas instancias, desde el programa se diseñaban cronogramas de entregas que eran difundidos y comunicados a las familias desde las mismas escuelas.

Para la operativización de la entrega de los módulos alimentarios fue muy importante el proceso de despapelización de los procedimientos de inscripción de los destinatarios y destinatarias que comenzó en 2019 y se aceleró por las condiciones impuestas por la pandemia<sup>48</sup> A partir de 2020, al proceso de inscripción y empadronamiento lo realizaron las

---

<sup>48</sup>De acuerdo a lo expuesto en el sitio CIDI (Ciudadano Digital), las condiciones para la admisión en PAICor son que los estudiantes regulares hayan completado el Formulario Único de Postulantes de PAICor y se encuentren matriculados en el Sistema Gestión de Estudiantes y que pertenezcan a Grupos Familiares que reúnan las siguientes condiciones: que en su conjunto perciban ingresos totales igual o inferior a la Canasta Básica Total (CBT) (establecida para cada grupo conviviente según metodología y actualizaciones del INDEC acorde a la cantidad de integrantes, edad y sexo); que en su conjunto, si son titulares de automotor/es, los mismos sean de más de 10 años de antigüedad, contados por año

propias familias o responsables de jóvenes niños y niñas a través de la plataforma CIDI (Ciudadano Digital, a través de la cual se realizan múltiples trámites administrativos en la provincia de Córdoba), siendo el propio sistema el que comenzó a realizar todos los cruces de datos necesarios y acelerando el proceso de sistematización de la información. Esta simplificación en el proceso de inscripción al programa sumado al aumento de la vulnerabilidad social en el contexto de la pandemia, redundó en un crecimiento del padrón de destinatarios. En estimaciones de la propia directora Claudia Oliva, el número creció de 257 mil beneficiarios en 2019 a 309 mil en 2020, aunque el presupuesto ejecutado por el programa aumentó un 6% respecto del 2019 si se lo evalúa a precios constantes.

Es posible suponer que el aumento en la demanda de los módulos expuso las demandas alimentarias de las familias completas, no únicamente de niños, niñas y jóvenes beneficiarios. Esto parece confirmarse a la luz de los resultados de una encuesta realizada durante la pandemia por el propio Programa<sup>49</sup>. En efecto, según la encuesta las familias respondieron que el módulo no alcanzaba a cubrir los 45 días entre cada entrega. Esto sugiere que el módulo significaba un aporte a la alimentación de todo el grupo familiar. Esta situación se vio agravada en los últimos meses con la reapertura de los comedores escolares y el cese en la entrega de las cajas de alimentos. Otro dato arrojado por la encuesta, señala que el contenido de los módulos alimentarios tuvo una valoración positiva de un 96,4% y que el 84,7% de la población encuestada afirmó no asistir a merenderos o comedores comunitarios, de los que nos ocuparemos más adelante.

Los operativos de entrega de módulos conllevaron una serie de emergentes constantes a ser resueltos para que los alimentos llegaran a cada hogar. Tal fue el caso de los cordones sanitarios en los barrios donde se ubican las escuelas, o bien el cierre de las instituciones por casos de covid. Esto hizo necesaria la articulación con otros actores sociales como el COE y el personal de la policía de Córdoba para coordinar otros puntos de entrega.

## **Comedores y merenderos comunitarios: el rol de las organizaciones sociales**

### *Antes de la pandemia de COVID-19: quiénes y cómo*

Además del circuito de los comedores escolares, existe una diversidad de organizaciones de la sociedad civil que brindan asistencia alimentaria. Algunas gestionan sus servicios contando con recursos estatales mientras que otras lo hacen sin dicho apoyo.

El Plan Argentina Contra el Hambre (PACH) tiene un componente dedicado a la transferencia a comedores comunitarios por el cual la provincia de Córdoba recibió -durante el 2020- 27,6 millones de pesos, lo que implicó un presupuesto menor a otras trece provincias argentinas<sup>50</sup>. Situación contrastante con la asignación de recursos del PACH a comedores escolares que tiene a Córdoba como la cuarta jurisdicción con más fondos ejecutados durante 2020, sólo superada por las provincias de Buenos Aires, Tucumán y Chaco (SIEMPRO, 2020b).

---

calendario (Ej.: para el año 2020, quienes posean automotores modelo 2012 o anteriores); que en su conjunto sean titulares de no más de 1 (un) inmueble.

<sup>49</sup> Nos referimos a la Encuesta sobre hábitos alimentarios de las familias en la pandemia realizada por la Mesa Interdisciplinaria de Comensalidad y la Dirección General del PAICor, cuyos resultados se publicaron en el “Informe de Comensalidad, ¿Cómo como con los módulos?”

<sup>50</sup> El grueso de estos recursos se asigna a los movimientos sociales y los estados locales en negociaciones realizadas en la capital federal. La distribución territorial depende de cada estructura organizativa e institucional

El aporte nacional es reconocido unánimemente como el más importante por las organizaciones sociales consultadas, aun existiendo programas provinciales y municipales destinados al abastecimiento de estos espacios comunitarios pero que tienen un impacto menor.

La organización de comedores, merenderos y ollas populares constituye una práctica profundamente arraigada, en la población en general, y en la de los barrios de menores ingresos, en particular. Esto implica la existencia de iniciativas relativamente aisladas y otras que articulan su trabajo con instituciones de mayor escala, como iglesias, sindicatos, organizaciones sociales y partidos políticos. Asimismo, los comedores y merenderos comunitarios difieren en su permanencia en el tiempo, con algunos esfuerzos esporádicos y trabajos que se sostienen durante décadas.

Todo esto, hace que el número de comedores y merenderos sea difícil de identificar. Al momento del inicio del ASPO, no existía un registro centralizado. Entre octubre y diciembre de 2019, equipos de la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional de Villa María, organizaciones gremiales de la economía popular y de estudiantes y trabajadores universitarios, realizaron un relevamiento sobre comedores y merenderos en Córdoba. Encontraron 305 espacios en toda la provincia, de los cuales el 74% estaba vinculado a organizaciones sociales. El 55% de los espacios funcionaba como merendero, el 35,9% combinaba esta modalidad con la de comedor y el 8,5% era exclusivamente comedor (Campaña Comer Bien [CCB], 2019). Por otro lado, un funcionario municipal, entrevistado en abril de 2021, sostenía que desde su oficina habían identificado aproximadamente 700 espacios, sólo en la capital cordobesa, de los cuales 400 estaban relacionados a movimientos sociales e iglesias. Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba, elevaba ese número hasta los 1.300 comedores y merenderos en la capital en 2022 cuando fue entrevistada. A principios de 2021, el Registro Nacional de Comedores y Merenderos de la Sociedad Civil (RENACOM) contaba 298 comedores y 131 merenderos inscriptos en la provincia.

La mayoría de las trabajadoras de comedores y merenderos vinculadas a organizaciones sociales que entrevistamos<sup>51</sup> obtienen una remuneración por su trabajo en el marco del programa Potenciar Trabajo o de alguno de los programas de empleo provinciales. Las organizaciones han reivindicado estas tareas como trabajo y exigiendo un pago por su realización: “no es amor, es trabajo”, dice Olga del Movimiento Evita.

Es importante señalar que más allá del pago de las horas de trabajo y la provisión de alimentos “secos”, todo el funcionamiento de los comedores y merenderos depende del accionar de las organizaciones en el territorio. En general, los comedores y merenderos funcionan en domicilios particulares, con algunos casos excepcionales que lo hacen en locales comunitarios construidos por las propias organizaciones sociales. La provisión y el mantenimiento de todas las herramientas de trabajo se encuentra a cargo de las propias trabajadoras. Muchos de estos elementos son ofrecidos gratuitamente por quienes trabajaban allí, pero también generan diversas estrategias de financiamiento para solventar los gastos en alimentos “frescos” y herramientas. Las más recurrentes son la creación de fondos comunes financiados por aportes provenientes de parte del salario de las trabajadoras y de la venta de mercadería producida

---

<sup>51</sup>Para el desarrollo de este documento, entrevistamos a tres responsables de las áreas de comedores y merenderos de tres organizaciones sociales de Córdoba. En conjunto trabajaban en más de 175 comedores en toda la provincia.

colectivamente. Respecto a la modalidad de funcionamiento, la mayor parte de los espacios abren como merenderos con una regularidad de uno a tres días por semana<sup>52</sup>.

### *Comedores y merenderos comunitarios durante el ASPO*

En la memoria de las organizaciones, el año 2020 se caracteriza a partir de tres momentos o etapas. Una inicial, previo a la pandemia, que acabamos de presentar. Esta fase inicial guarda una importancia fundamental porque no sólo describe los recursos sino también el repertorio de prácticas y estrategias desplegadas en estos espacios para su sostenimiento cotidiano. Un segundo momento, de los primeros meses de aislamiento, con una actividad intensa concentrada en la difusión de medidas de prevención, la colaboración con diversos dispositivos de asistencia estatal y el trabajo de asistencia alimentaria. Finalmente, un tercer momento, identificado con el relajamiento de las restricciones a la circulación y cierta recuperación de la actividad laboral, pero también un repliegue de la asistencia estatal que exigió una (re)organización comunitaria. En ese marco temporal, en este apartado, nos concentraremos en presentar y describir la primera etapa, es decir, los primeros meses del ASPO.

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

Durante estos primeros días, las organizaciones sociales tramitaron permisos de circulación para garantizar el abastecimiento de comedores y merenderos, considerados una actividad esencial al prestar servicios vinculados con la alimentación. De este modo, el nuevo contexto de emergencia sanitaria imprimió cambios generalizados en la modalidad de trabajo de estos espacios.

Por un lado, la provisión de alimentos comenzó a realizarse a través de “viandas” o porciones preparadas y la entrega de bolsones de mercadería. El abastecimiento de elementos de higiene como barbijos y alcohol para las trabajadoras fue otra de las acciones iniciales en el sostenimiento de estos espacios.

Bajo el aislamiento, la demanda de los alimentos se multiplicó en pocos días. En ese marco, la mayoría de los espacios dejaron de lado las actividades recreativas para concentrarse en el servicio de comedor, con foco en almuerzo o cena para todas las edades. Como relataba una militante “...los merenderos dejaron de funcionar como tales, pasaron a ser comedores todos y hacer vianda y a buscar la vianda” (entrevista a Olga, Movimiento Evita).

En respuesta a la inmensa necesidad de alimentos se generaron nuevos espacios más precarios, sin el soporte o recursos estatales, y dependiente exclusivamente del esfuerzo de sus organizadoras. Mientras los planes estatales definían con más o menos dificultades su población objetivo y delimitaban sus universos de acción, las ollas, los merenderos y los comedores abordaban una demanda sin límites precisos. De acuerdo al testimonio de militantes de las organizaciones sociales, la solicitud se multiplicó varias veces por las medidas de aislamiento y muchas personas solicitaron asistencia por primera vez:

---

<sup>52</sup>Los testimonios de los organizadores de los movimientos sociales corroboran el relevamiento de la Facultad de Ciencias Sociales.



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

Otra entrevistada lo relataba de esta manera:

Un poco como venimos viendo en la realidad, digamos, que hemos visto cada vez más familias caer (...) Los primeros meses fue más tranqui, después se empezó a complicar más, hubo momentos en donde evaluábamos hacer ollas populares en los barrios por la necesidad, obviamente, y por la cantidad de gente que se sumaba a los merenderos y, bueno, los recursos la verdad que nunca fueron suficientes”. (Entrevista a Olga, Movimiento Evita)

Por otro lado, los comedores y merenderos como espacio de referencia de organizaciones sociales, partidos y referentes políticos e iglesias con vínculo fluido con el Estado, fueron mediadores fundamentales en la implementación de las políticas públicas de asistencia social y alimentaria en el territorio. Las entrevistas permiten apreciar este rol en un sentido doble. Por un lado, fueron fundamentales en la difusión de información y en el acceso a los diversos programas implementados para muchas personas sin experiencia en el empleo de medios digitales o sin contacto con las redes de asistencia estatal. Por otro lado, se constituyeron en un engranaje fundamental de la administración de los recursos en la escala más pequeña de la política pública. En un contexto de escasez extrema, como la que se vivió durante el ASPO en los territorios habitados preponderantemente por trabajadores informales, las organizadoras de los comedores y merenderos participaron en la implementación de una diversidad de políticas públicas y con esa experiencia tomaron decisiones para administrar los recursos en el territorio.

En relación al primer punto, las trabajadoras y militantes de los comedores y merenderos asistieron, con diversas modalidades, en la inscripción del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y fueron fuente de consulta respecto a los cambios en diversos programas de asistencia social de todos los niveles del Estado. Así los merenderos y comedores se transformaron en “un mini ANSES en el barrio (...) más organizadas que cualquier trabajador del Estado” (entrevista a Olga, Movimiento Evita). También generaron dispositivos para difundir información respecto a la pandemia de COVID 19 con el objetivo de combatir el negacionismo y asistir a personas contagiadas. Un referente entrevistado contaba:

Armamos una cuadrilla de salud. Eran las compañeras nuestras quienes se encargaban de llevar a cada lugar los protocolos, de empezar a discutir con los compañeros nuestros, porque también peleábamos contra un monstruo muy grande que eran los medios de comunicación. (Entrevista a Manuel, Barrios de Pie)

Se trataba de acciones forzosamente presenciales en un contexto donde el grueso de la política pública aguzaba la inventiva para emplear medios virtuales de comunicación. Asimismo, las militantes y trabajadoras de merenderos y comedores participaron de

operativos de rastreo epidemiológico puerta a puerta y una diversidad de otros relevamientos, a pedido del gobierno municipal y provincial. Fueron referencias fundamentales en el marco de los cercos sanitarios, apoyaron la entrega de cajas de mercadería en las escuelas y sostuvieron la asistencia a familias contagiadas y aisladas.

Liliana Montero reconoce que desde el estado municipal existía una búsqueda activa de la participación de diversas organizaciones sociales de base territorial, entre las que destacaban comedores y merenderos, como soporte a los dispositivos sanitarios de respuesta a la pandemia:

El municipio cuando arranca con los operativos "nos encontramos en tu barrio" en el principio de la pandemia, que era hacer los testeos, la vacunación de los pibes que no se estaban vacunando y demás (...) no llegábamos de la nada, veíamos qué había de infraestructura social: iglesia, comedor, escuela, convocábamos a esos actores y les decíamos que es Estado municipal iba a ir 'tal día'. Entonces, todas esas instituciones eran las que nos abrían las puertas para que el Estado pudiera llegar. (Entrevista a Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba)

Toda esta actividad desplegada hizo crecer la red de relaciones y la disponibilidad de información de comedores y merenderos. Lograron conocer y acceder a nueva población, fue especialmente destacado el contacto con adultos mayores<sup>53</sup>. Esta población experimentó el aislamiento de una forma especialmente intensa debido, en parte, al mayor riesgo ante la enfermedad que obligaba a extremar cuidados, pero también a su desvinculación de redes familiares, vecinales y estatales de cuidado que, en muchos casos, resultaban fundamentales para garantizar condiciones materiales mínimas de vida.

También creció el contacto entre organizadoras de los comedores y merenderos con funcionarios y funcionarias de los niveles municipal y provincial encargados de llevar adelante los dispositivos presenciales de prevención de contagios y asistencia alimentaria. Si bien muchas organizadoras ya contaban previamente con esta red de relaciones, otras se vinculaban casi exclusivamente con los actores que facilitaban el acceso para lograr sus medios de trabajo. Los vínculos forjados en el trabajo conjunto en el territorio permitieron no sólo mejorar la capacidad de difundir y orientar en el acceso a diversas políticas, sino que les dio a militantes y trabajadoras un panorama del conjunto de recursos disponibles en cada momento. En el contexto del ASPO, comedores y merenderos hicieron más eficiente la asistencia estatal. En algunos casos se crearon coordinaciones territoriales entre diversos espacios para evitar superposiciones y poder generar una provisión de alimento permanente durante toda la semana. Estos lugares también administraban sus recursos atendiendo a la población que no alcanzada por la Tarjeta Alimentar, el IFE, PAICor, ni ningún otro programa: "...era estar viendo, haciendo una inteligencia, viendo qué familia tenía este recurso, porque sí, hay familias que no tenían ni la Asignación, ni el Alimentar, ni el IFE, ni el PAICOR" (Entrevista a Olga, Movimiento Evita).

---

<sup>53</sup>"¡ah, también trabajamos con la Provincia! En un programa de relevamiento de adultos mayores, eso fue muy importante porque fue en la primera etapa, digamos, en donde se fue casa por casa, había viejitos que hacía días que no salían" (entrevista a Olga, Movimiento Evita).



Respecto a este último punto, funcionarios estatales y militantes sociales coinciden en que son dos poblaciones diferentes las cubiertas por el PAICOR y los comedores comunitarios. Una responsable de los comedores de una organización de la economía popular decía: “De hecho, cuando estábamos negociando los útiles, el cruce de datos con el PAICor fueron muy pocos. A la población con la que trabajamos nosotros el PAICor no llega” (Entrevista a Marcela, Movimiento de Trabajadores Excluidos). El “Informe de Comensalidad ¿Cómo como con los módulos?” de la Dirección General de PAICor (2021) respalda esta apreciación. Según el documento, que expone los resultados de una encuesta implementada por esa dependencia estatal, el 84,7% de la población encuestada afirma que los niños, niñas y adolescentes titulares del PAICor no asistieron a merenderos o comedores comunitarios durante la pandemia.

Si bien, como mencionamos, los comederos y merenderos, que mantienen lazos con el Estado, lo reconocen como el principal y casi exclusivo proveedor de insumos comestibles, coinciden respecto al limitado aporte en cantidad y en calidad nutricional de estos alimentos para responder a la demanda de los comedores durante el ASPO. Una referente entrevistada decía que era “insuficiente para cubrir la demanda de un comedor o un merendero”, por eso explicaba que “la mayoría de los comedores y los merenderos se sustentan también con el trabajo de las compañeras, o los aportes de cada uno, onda olla popular [ríe] que se hace en el barrio” (Entrevista a Olga, Movimiento Evita).

Pero el cuestionamiento, no sólo refiere a que son insuficientes en términos de raciones, sino pobres en términos nutricionales:

Los únicos alimentos nacionales que nos mandan son carbohidratos, fideos, arroz, puré de tomate, harina, entonces todos los pibitos que están alimentados en nuestros comedores, están alimentados en exceso de peso por carbohidrato. (Entrevista a Manuel, Barrios de Pie)

De este modo, las organizaciones sociales remarcan el magro aumento de las partidas de alimentos en relación con el pronunciado incremento de la demanda:

Siendo que el aumento de la demanda fue exponencial, la capacidad de respuesta del Estado no fue la suficiente. Es irrisorio el aumento con respecto a lo que pasaba en los territorios. En 6 meses en nuestros comedores, 500 mil raciones. (Entrevista a Marcela, Movimiento de Trabajadores Excluidos)

La información pública respecto a la ejecución presupuestaria indica que el incremento para 2020 del componente destinado a comedores comunitarios del PACH fue de un 50,1% interanual (SIEMPRO, 2020 b). Los faltantes fueron cubiertos con prácticas de financiamiento comunes en comedores y merenderos. Las campañas de donaciones se multiplicaron durante los primeros meses del aislamiento. Existieron campañas descentralizadas mediante las cuales cada espacio recurrió a diversas relaciones en el territorio, con vecinas, vecinos y comerciantes, y fuera de él, con instituciones o figuras públicas, para solventar su funcionamiento. También se generaron convocatorias centralizadas por los movimientos, iglesias u organizaciones de segundo grado como la UTEP. Una de las más visibles fue la que realizó esta organización gremial en conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Ciencias Económicas y el gremio de los docentes e investigadores universitarios de la Universidad Nacional de Córdoba. De acuerdo a los organizadores, la campaña logró apoyar a 351 comedores y merenderos en la provincia de Córdoba con 530 mil platos de comida y 112

tazas de leche, mediante un trabajo conjunto entre trabajadores de la economía popular y trabajadores universitarios (Activemos, 2020).

Consideramos que la relevancia de esta iniciativa particular consiste en el protagonismo que tuvieron las organizaciones sociales en su concepción y ejecución. Es imposible soslayar que el volumen de los recursos de este dispositivo es incomparable con otros financiados directamente por el presupuesto estatal. Sin embargo, es la experiencia donde las organizaciones sociales interactuaron con alguna dependencia estatal de manera centralizada y pudieron configurar una medida de respuesta a la pandemia. El eje de la campaña “Activemos Córdoba Solidaria” fueron las relaciones establecidas en el marco del Consejo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Sobre esa base el trabajo pudo incluir a dependencias de esa casa de estudios y otras universidades públicas de la provincia.

La vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales ofreció este balance de la experiencia:

Nos parecía que el aporte hecho no era tan significativo, pero sí en términos organizativos, también esto de mantener los vínculos de organizaciones, los acuerdos de trabajo, eso fue importante, se valoró como importante. Y lo que nosotros veíamos como no tan importante, que era el aporte concreto, en general los comedores lo valoraron muy bien. (Entrevista a Jacinta Burijovich, Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba)

### *Los comedores y merenderos durante el DISPO*

Durante la etapa que se inicia a partir del relajamiento de las restricciones a la circulación y con cierta recuperación de la actividad laboral, los comedores y merenderos asistieron al techo del incremento de la demanda de alimentos. Pero esta etapa también implicó un repliegue de la asistencia estatal. Así, la discontinuación de programas de ingresos como el IFE fue una de las causas que las organizaciones percibieron en la raíz de la persistencia de la crisis alimentaria. Las negociaciones entre diversas organizaciones a cargo de comedores y merenderos y los diversos niveles del Estado fueron permanentes desde el inicio del aislamiento y se extendieron con el cambio de las restricciones de circulación.

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

En este apartado nos interesa caracterizar las políticas estatales -en todos los niveles- orientadas a dar impulso y apoyar la economía popular y, en particular, sus espacios de comercialización de productos. De acuerdo al informe del centro CIFRA-CTA de abril del 2020, del total de trabajadores ocupados de Argentina, solo 47% tenía contrato laboral registrado, mientras que más del 50% trabajaba desde la informalidad. De ese porcentaje, un 26% eran asalariados, mientras que el resto era cuentapropista. Estos sectores fueron protagonistas en la construcción de estrategias de reproducción social, que se evidenciaron en la pandemia como economías de primera línea, a partir de su participación en comedores y merenderos comunitarios, o bien en cooperativas que se volcaron a la producción de elementos para abastecer la emergencia sanitaria (barbijos, ropa de cama, ropa para trabajadores de la salud, etc.).

Una herramienta de gran valor para el reconocimiento y la institucionalidad del sector de la Economía Popular en el país, la constituye el RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular), creado durante la pandemia en el ámbito de la Secretaría de Economía

Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>54</sup>. Este registro se plantea como una herramienta que busca reconocer y formalizar a los trabajadores y trabajadoras de la economía popular de todo el país. Entre Julio de 2020 y agosto de 2021, hubo un total de 2.830.520 inscripciones, y para el caso de Córdoba, el número de inscripciones fue de 110.801. Los datos para Córdoba muestran que la mayor parte de los trabajadores pertenece al sector de los servicios socio-comunitarios (27.237), del comercio popular y trabajos en espacios públicos (13.259) y servicios personales y otros oficios (33.965). Al mismo tiempo, la región Centro (a la que pertenece Córdoba, Buenos Aires, CABA, Entre Ríos y Santa Fe) es la que mayor concentración de inscriptos presenta (un 50,5%), encabezada por el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Por último, se destaca la amplia superioridad numérica de mujeres, lo que pone en evidencia la precarización del trabajo femenino en el país<sup>55</sup>.

Las organizaciones populares tuvieron un rol muy activo en el proceso de conformación del registro, promoviendo en los territorios la inscripción -bajo modalidad virtual- de militantes, vecinos y vecinas. Este instrumento también apunta a la incorporación de los trabajadores al monotributo social y es un requisito para acceder al Potenciar Trabajo, programa nacional de transferencia directa y condicionada, que ya hemos abordado anteriormente.

Cierto es que, a nivel provincial, de manera previa a la creación del mencionado RENATEP, ya existía desde el 2019 un Registro Provincial de la Economía Popular. Este registro provincial, en diciembre de 2020 arrojaba una cifra de 5.207 inscriptos, en su mayoría mujeres (63%)<sup>56</sup>. Un funcionario del Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar, entrevistado en el marco de este proyecto, asegura que se han iniciado acciones para establecer articulaciones con el RENATEP, pero que aún no han podido concretarse, duplicándose esfuerzos.

El Registro Provincial, es parte del Programa de Fortalecimiento a la Economía Popular<sup>57</sup>, destinado a fortalecer a este sector a partir de financiamientos, capacitaciones y acompañamiento en la regularización de su situación jurídica y contable. Una línea dentro de este programa es la compra por parte del Estado provincial de insumos y productos elaborados por organizaciones de la economía popular. En pandemia, según una entrevista realizada a funcionarios, se gestionó la compra de barbijos a unidades productivas de organizaciones de la economía popular para proveer al PAICOR. No ha sido posible conocer el monto de dicha operación, pero así lo relataba un funcionario:

Había que proveer al PAICOR y decidimos hacerlo comprando a las organizaciones de la economía popular. Fue un trabajo impresionante porque se abordaron desde las cuestiones logísticas de la entrega de tela a las unidades productivas -en plena pandemia-, hasta la distribución posterior de los barbijos ya elaborados. Las organizaciones participaron con un compromiso enorme, tanto así que no dudamos en repetir la experiencia cuando tuvimos oportunidad a mediados ya de 2021. (Entrevista a funcionario del Ministerio de Promoción del Empleo y Economía Familiar)

<sup>54</sup> Resolución 408/2020 del 16/6/20

<sup>55</sup> Datos oficiales extraídos del Informe “Diagnóstico y perspectivas de la Economía Popular” [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/renatep\\_-\\_diagnostico\\_y\\_perspectivas\\_de\\_la\\_economia\\_popular\\_reporte\\_agosto\\_2021.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/renatep_-_diagnostico_y_perspectivas_de_la_economia_popular_reporte_agosto_2021.pdf)

<sup>56</sup> Información extraída del siguiente artículo periodístico: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/en-cordoba-ya-hay-mas-de-cinco-mil-personas-que-trabajan-en-economia-popular/>

<sup>57</sup> Creado a partir del decreto 231 del año 2019

Otra línea de apoyo a la economía popular, es a través del financiamiento de máquinas y herramientas mediante el Banco de la Gente. Sin embargo, según las entrevistas a funcionarios de este Ministerio, durante el 2020 esta línea de asistencia se discontinuó y eso se expresa en el análisis presupuestario, que evidencia una reducción del presupuesto ejecutado, pasando de \$94.364.591 en 2019 a \$ 10.844.772 en 2020.

En lo que respecta a las iniciativas que se vinculan a la comercialización de productos de la economía popular, los dispositivos nacionales como el Programa Mercados de Cercanía<sup>58</sup> y el Plan Federal de Ferias<sup>59</sup> tienen nula o escasa presencia en la provincia. Tampoco lo tiene la política de subsidios a cooperativas productivas a través del programa “Manos a la obra”. Entre las acciones que enuncia el Programa Mercados de Cercanía, se encuentra la creación de un registro de mercados y la conformación de una red. Si bien el registro muestra, para el caso de Córdoba, espacios de comercialización adheridos<sup>60</sup>, en conversaciones informales con responsables de estas organizaciones, afirman que registrarse no implicó el acompañamiento con recursos o subsidios por parte del programa, sino más bien, la difusión de los mercados. La explicación de un funcionario del Centro de Referencia (CDR) Córdoba del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, es que solo reciben subsidio en el marco de dicho programa, aquellas organizaciones que tienen personería jurídica. Cabe destacar que sólo hemos identificado una sola experiencia<sup>61</sup>. Los subsidios incluyen ayudas económicas para fortalecer todo el circuito de comercialización, desde teléfonos celulares para gestionar las compras y vehículos para traslados de productos. Es a nivel municipal donde se desarrolló durante el 2020 un programa de Ferias, pero que no contó con el apoyo ni supuso relaciones interjurisdiccionales, ni de nivel nacional ni provincial.

Las ferias de la economía popular son espacios que, desde hace algunos años, vienen conformándose en distintos barrios y espacios públicos céntricos de la ciudad de Córdoba, de manera más organizada, ya sea por organizaciones sociales y políticas o centros vecinales, o bien de forma más espontánea, por el simple acto de poner una mesita o un paño en algún espacio público, para exhibir los productos que se ofrezcan a la venta. En estas ferias se comercializan desde ropa y diversos elementos usados o de segunda mano, hasta comida, pasando por algunos productos de reventa y artesanías. Es importante destacar que en los últimos años se observó un crecimiento exponencial de este tipo de espacios de comercialización popular, ya sea incrementándose el número de feriantes en espacios ya existentes, o bien por el surgimiento de nuevas ferias en barrios y plazas donde antes no existían.

En el ámbito de la Municipalidad de Córdoba, de modo previo a la pandemia, existía un “Régimen de ferias de emprendedores productivos de la economía social”<sup>62</sup>. La economía

---

<sup>58</sup> El programa busca fortalecer las experiencias de comercialización popular a partir de articulaciones con organizaciones y cooperativas de productores y comerciantes del sector, creando mercados populares.

<sup>59</sup> Plan Federal de Ferias se creó en el año 2020 y enuncia entre sus objetivos fortalecer ferias francas e itinerantes y mejorar los espacios de comercialización de la economía social y popular

<sup>60</sup> Entre los cuales se encuentran los siguientes en la ciudad capital: el Festi Feria Providencia Vecina, la Red de Almacenes Populares, el MEPA (Mercado Popular de Alberdi) y El Chañar.

<sup>61</sup> la red “Pueblo a Pueblo”. A través del siguiente enlace puede visitarse su tienda virtual: <https://puebloapueblocoba.mitiendanube.com/>

<sup>62</sup> Ordenanza 7883-C-19. Esta normativa distingue dos tipos de ferias: las ferias municipales de la economía social (administradas y coordinadas por la Dirección de Desarrollo Comunitario a través de la subdirección de Economía Social) y las ferias autogestivas o barriales. Además precisa los mecanismos a

social abarca, según la ordenanza, una variedad de actividades comerciales y heterogeneidad de formas organizativas<sup>63</sup>. De la entrevista realizada a Zárate, actual Director de Economía Social de la Municipalidad -quien asumió su cargo con la gestión del Intendente Martín Llaryora a fines de 2019- esta ordenanza constituye un piso pero también la define como “limitada” en la medida en que es “una ordenanza destinada, a emprendedoras o emprendedores, como ellas los llamaban, o a productoras y productores, y lo que pudimos observar es que es mucho más amplio el sector de la economía social y de las ferias, que no solamente son producciones sino también hay mucho de reventa y demás” (Entrevista a Augusto Zárate, Director de Ferias de la Municipalidad de Córdoba).

Entre los meses de enero y marzo de 2020 desde la Dirección de Economía Social de la Municipalidad, se organizaron una serie de ferias en espacios céntricos de la ciudad, con el objetivo de visibilizar la política del nuevo gobierno hacia la economía popular: el programa de “Paseos Populares”. Este Programa apunta a organizar las ferias barriales con infraestructura (tablones, gazebos, baños químicos, instalaciones eléctricas) y una nueva disposición para liberar los espacios verdes y los juegos, disponiendo los puestos sobre las veredas o calles, de tal manera que todo el espacio público pueda aprovecharse como un “paseo”. Asimismo, se propone incorporar al circuito económico formal a feriantes, a través del Monotributo Social. Por último, la política apunta también a la reglamentación de la ordenanza dictada por el gobierno anterior, y la creación del registro de ferias y de feriantes.

Este proceso fue interrumpido por la pandemia y por el surgimiento de nuevas prioridades y urgencias en la agenda de la economía popular. Cabe destacar que estos sectores fueron, sin duda, unos de los más golpeados por la crisis sanitaria y económica, ya que no pudieron continuar asistiendo a las ferias ni realizando las habituales “changas” con las que complementaban sus ingresos. Durante los meses del ASPO, la Dirección de Economía Social acompañó a los y las trabajadores/as feriantes con la entrega de módulos alimentarios y ayudas económicas para paliar su situación económica. Además, el municipio se vio obligado a reencauzar estos proyectos: primero en lo que fueron los paseos virtuales (con un catálogo virtual y un mapeo digital de paseos), y luego con la reapertura presencial de los mismos hacia los meses de agosto y septiembre de 2020. Ya a partir del mes de julio de 2020, comenzó a proyectarse y organizarse el regreso de las ferias bajo el nuevo formato de Paseos que se había programado, pero ahora incluyendo toda una serie de protocolos, un nuevo aspecto que debía consensuarse con la mesa de trabajo conformada por feriantes. Este protocolo implicaba el uso de gazebos y tablones, con acrílicos que separan cada uno de los puestos, como forma de garantizar el distanciamiento social. Además, un grupo de trabajadores del programa de servidores urbanos, se encarga de corroborar el cumplimiento del distanciamiento, de la circulación de las personas en el espacio que abarcan los puestos, del uso de barbijos y de alcohol en gel. Marcia, una feriante entrevistada en el marco de esta investigación, destacó

---

partir de los cuales les feriantes y organizadores deben efectuar los pedidos de autorizaciones correspondientes para el funcionamiento de los eventos y ordena la creación de un Registro de Ferias de Emprendedores Productivos de la Economía Social.

<sup>63</sup> De esta forma, define la categoría de Emprendimiento de la Economía Social como: “Las unidades autogestivas y generadoras de empleo, de carácter unipersonal, familiar o asociativo, que realizan actividades económicas enmarcadas en la Economía Social y se orientan a la producción de bienes y servicios, no necesariamente de carácter artesanal. Estos emprendimientos se caracterizan por la situación de vulnerabilidad de sus miembros, la baja escala de producción, la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, la propiedad colectiva y la distribución económica equitativa” (p. 7)

además la presencia en las ferias del Tribunal de Falta, que aplica advertencias y sanciones a quienes no usen adecuadamente el barbijo y puestos de test serológicos de manera gratuita.

Así, con el correr de los siguientes meses del primer año de pandemia, de manera paulatina, fueron habilitándose -con cumplimiento de protocolo sanitario mediante- el resto de las ferias que funcionan los días sábados y domingos. La propia subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva, Liliana Montero calificó a todo este proceso de organización de las ferias de economía popular como complejo, en la medida en que implicó “trabajar con un sector que no tiene una organización por lo que se tuvo que buscar interlocutores para lograr los acuerdos”. En este sentido son destacables las articulaciones que se dieron entre la Dirección de Economía Social y feriantes referentes de organizaciones populares (como el Movimiento Evita, Barrios de Pie o el MTE), que formaron parte de la mesa de trabajo y colaboraron con las distintas instancias de la organización. También cabe destacar las relaciones intergubernamentales horizontales, con otras áreas del mismo nivel de gobierno, tanto al interior de la Secretaría de Políticas Sociales, Inclusión y Convivencia y otras secretarías, como, por ejemplo, la Secretaría de Salud del Municipio. Las relaciones intergubernamentales multinivel, en cambio, no tuvieron centralidad en esta política, a excepción de la relación con el COE en la formulación de los protocolos. Por último, con respecto a las articulaciones con el Gobierno Nacional, y en particular, con el Plan Federal de Ferias, de las entrevistas surge que no ha tenido incidencia en el territorio municipal. Un funcionario entrevistado así lo expresaba: “fue un anuncio, pero no bajó al territorio”. Actualmente, el programa de “paseos populares” abarca 46 ferias y más de 3000 trabajadores y trabajadoras.

## A modo de síntesis

El recorrido realizado por los tres ejes de intervención en materia de protección social y alimentaria nos permite reconocer cómo se organizaron las relaciones intergubernamentales en la implementación de las políticas. En términos monetarios, el estado nacional hizo el mayor aporte para financiar las políticas consideradas. Sin embargo, como vimos, para su implementación necesitó permanentemente de la mediación de los niveles subnacionales y las organizaciones sociales. La Tarjeta Alimentar -una transferencia directa y centralizada por ANSES- implicó la colaboración de la Provincia en masivos operativos de distribución de la tarjeta magnética. Asimismo, las organizaciones sociales de base territorial fueron las encargadas de la asistencia alimentaria, administrando las partidas de mercadería y organizando el trabajo comunitario (en general contraprestación del programa Potenciar Trabajo). Así, para los funcionarios y las funcionarias entrevistadas los comedores y merenderos son agentes determinantes en la implementación de la política pública. “Efectores de la infraestructura social” es la conceptualización que proponen desde la provincia y la municipalidad. Incluso el IFE -que implicó una implementación centralizada del estado nacional, necesitó de la participación de las organizaciones sociales brindando asistencia para la inscripción a este beneficio. Aquellas políticas nacionales que no construyeron mediaciones locales para su implementación, no lograron una efectivización significativa, tal es el caso de las políticas destinadas a fortalecer la comercialización de productos de la economía popular.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba, a través del PAICor, tuvo un rol central en brindar asistencia alimentaria y estructuró su respuesta a partir de las escuelas. Pese al contexto de virtualidad escolar, este Programa logró -mediante coordinaciones horizontales con otras áreas de gobierno- continuar usando las escuelas como punto de distribución de alimentos con capacidad de articular una extensa penetración territorial y adaptarse a cada contexto



territorial. Sin embargo, el PAICor no llegó a todas las familias que lo requerían, ni a todas las zonas del Gran Córdoba. En la asistencia alimentaria, las organizaciones sociales y, en particular, la práctica social del comedor y la olla comunitaria, tuvieron un rol central en la contención social y asistencia alimentaria.

Hemos visto también que la Municipalidad de Córdoba y la Universidad Nacional de Córdoba, desplegaron acciones, buscaron articulaciones y movilizaron recursos. El municipio generó un registro propio y propuso diversos dispositivos para relacionarse con comedores comunitarios. Una estrategia similar siguió con las ferias populares, seleccionando recursos críticos para articular una estrategia económica surgida por fuera de la iniciativa estatal. Por su parte, la UNC, apoyada en relaciones pre-existentes a la pandemia con diversas organizaciones sociales generó iniciativas puntuales como la campaña “Activemos Córdoba Solidaria”, pero también sostuvo un permanente diálogo con las necesidades que iban planteando las organizaciones, ofreciendo un espacio en el que las organizaciones sociales pudieron canalizar sus iniciativas y demandas.

Este escenario exhibe cierta *especialización de los diferentes niveles de estado* en la aplicación de dispositivos de política. El Gobierno Nacional, concentró el grueso de las transferencias monetarias directas, sin importar si nos referimos a refuerzos de ingresos, complementos de alimentación o retribución al trabajo. También resolvió de manera centralizada los recursos destinados a comedores y merenderos comunitarios. Como señalamos, el grueso de estos recursos se asigna a los movimientos sociales y los estados locales en negociaciones realizadas en la capital federal. La distribución territorial depende de cada estructura organizativa e institucional. La Provincia, por su parte, pareció enfocar su respuesta y sus esfuerzos en lo sanitario y atendió la asistencia alimentaria a partir de garantizar la continuidad de un programa pre existente que fue adaptado de acuerdo a aprendizajes previos, el ya mencionado PAICor. Mientras que la Municipalidad se decidió por políticas que aportaron recursos críticos con el objetivo de articular experiencias territoriales de respuesta a la crisis social. En particular, la Municipalidad tomó la decisión de no seguir distribuyendo alimentos y pasar a tener una política de subsidios a los comedores comunitarios y sus referentes. Según evaluaciones de la secretaría a cargo, una parte de estas asignaciones se emplearon para gastos en infraestructura, aspecto que no forma parte del aporte principal de los dispositivos nacionales.

La especialización que describimos también dió lugar a diferentes *modalidades de coordinación de la política pública*. En primer lugar, es preciso destacar que existe una coordinación fluida e institucionalizada previa la pandemia, entre quienes están a cargo del PAICOR a nivel provincial y los responsables del PACH, anteriormente PNSA, a nivel nacional. Aunque financieramente la Nación aporte un porcentaje bajo del gasto del Programa, el estado provincial se preocupa por responder a los estándares de calidad planteados nacionalmente y también plantea una retroalimentación. La funcionaria a cargo explicó que la experiencia de entrega de cajas de alimentos en Córdoba se pudo replicar en otras provincias a partir de esta comunicación. En segundo lugar, durante la pandemia, existieron coordinaciones entre funcionarios de alto nivel de ministerios nacionales, provinciales e intendencias que se tradujeron en aumentos de partidas presupuestarias de las áreas de asistencia social de la provincia y que la Municipalidad de Córdoba se constituyera en unidad de gestión del programa Potenciar Trabajo, prerrogativa que era exclusiva de las organizaciones sociales hasta ese momento. Este tipo de coordinación implicó transferencias de recursos antes que mejoras en los procesos de implementación de las políticas.

Finalmente, podría afirmarse que también existió una lógica de “adaptación vertical”, esto es, la política nacional -en general la más importante en términos de recursos movilizados- estableció una pauta a la que los niveles subnacionales se adaptaron unilateralmente y de diversas maneras. Por ejemplo, en el caso de las tarjetas magnéticas para complementar la alimentación familiar, la política nacional planteó una incompatibilidad que el estado provincial tuvo en cuenta y decidió la desafectación del programa provincial Tarjeta Social. Algo similar ocurrió entre los programas provinciales y nacionales vinculados al trabajo: se pudo observar que los programas provinciales de inserción laboral se discontinuaron durante tres meses al inicio de las medidas de aislamiento. Esta situación se dio al mismo tiempo que se lanzaba la inscripción y el primero pago del Ingreso Familiar de Emergencia. Lo que se evita, en ambos ejemplos, es la superposición de transferencias entre Nación y Provincia.

## POLÍTICAS HABITACIONALES EN PANDEMIA

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

A nivel nacional estas políticas estuvieron orientadas a amortiguar las dificultades monetarias de los hogares para afrontar los costos de servicios públicos de electricidad, gas, agua y telefonía, el alquiler de las viviendas y los créditos hipotecarios UVA. También, se orientaron a mejorar las condiciones habitacionales de sectores en condiciones de vulnerabilidad y promover la vinculación de trabajo y economía social en obras de mejoramiento de hábitat.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba, estuvo especialmente focalizado en la prevención, detección y tratamiento de casos de Covid 19, siendo limitadas las políticas habitacionales desarrolladas. Durante el 2020, hubo continuidad de algunos dispositivos preexistentes vinculados a proyectos con financiamiento internacional y se interrumpieron otros, en el marco de una política de ajuste en el sector que ya era previa a la pandemia<sup>64</sup>. Los datos del presupuesto vigente para el 2020, evidencian esta tendencia, como se puede ver en las Tablas N.2 y 3. También son notables, los altos niveles de subejecución presupuestaria. Finalmente, un análisis en términos reales -es decir que considera la inflación- muestra que una gran cantidad de programas, tuvieron un presupuesto vigente para el año 2020 muy inferior al vigente el año anterior a la pandemia.

---

<sup>64</sup> Según un informe del Observatorio de Trabajo Economía y Sociedad (2020), se viene produciendo un significativo recorte de recursos en los programas que tienen como finalidad mejorar las condiciones de acceso a la vivienda. La participación de estos programas en el presupuesto provincial se mantuvo relativamente constante en torno al 2,2% entre 2013 y 2017, con una merma progresiva que en 2020 llegó a 1,4%.

**Tabla N. 2** Presupuesto de programas de vivienda y hábitat del Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar. 2019-2020. Gobierno de la Provincia de Córdoba

	VIGENTE 2019	VIGENTE 2020	VIGENTE 2020/2019 <sup>65</sup>	EJECUTADO 2020	% DE EJECUCIÓN <sup>66</sup>
Vivienda Semilla y Semilla Plus - FONAVI	*	\$2.244.716.000		\$0	0
<b>Mejoramiento de Viviendas</b>	\$38.511.000	\$24.700.000	<b>48%</b>	\$1.053.600	<b>4,2</b>
Programa de Fortalecimiento Habitacional	*	\$3.564.299.000		\$577.910.689	<b>16,2</b>
<b>Hábitat Social</b>	\$1.077.266.000	\$35.907.000	<b>2.5%</b>	\$32.908.697	<b>91,6</b>
<b>Vida Digna</b>	\$554.464.000	\$699.991.000	94.9%	\$192.980.000	<b>27.6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis del Presupuesto de la Provincia de Córdoba, realizado por Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad a solicitud de este proyecto

\* En ese período no existe programa

**Tabla N. 3** Presupuesto programas de vivienda y hábitat del Ministerio De Obras Públicas Y Financiamiento. 2019-2020. Gobierno de la Provincia de Córdoba

	VIGENTE 2019	VIGENTE 2020	VIGENTE 2020/2019 <sup>67</sup>	EJECUTADO 2020	% DE EJECUCIÓN <sup>68</sup>
Vivienda	\$167.902.000 0	\$242.509.000	<b>108%</b>	\$177.324.811	<b>73,12%</b>
Viviendas, Infraestructura Y Equipamiento Comunitario	\$134.391.000	\$125.448.000	<b>70%</b>	\$53.872.949	<b>42,94%</b>
Escrituración De Viviendas	\$6.049.000	\$5.000.000	<b>62%</b>	\$2.389.410	<b>47,79%</b>
Plan Lotengo	\$355.329.000	\$440.983.000	<b>93%</b>	\$114.982.205	<b>26,07%</b>
Credito Tu Casa - Diferencial de interés	\$96.000.000	\$96.550.000	<b>76%</b>	\$96.000.000	<b>99,43%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis del Presupuesto de la Provincia de Córdoba, realizado por Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad a solicitud de este proyecto

Desde la esfera municipal, se desarrollaron dispositivos específicos para personas en situación de calle y se creó un nuevo programa "Más agua, más salud", para barrios sin acceso a la red del servicio de agua. De menor relevancia, hubo algunas acciones en el espacio público con impacto en los procesos de apertura de las actividades comerciales y el distanciamiento requerido.

<sup>65</sup> Relación del presupuesto vigente en 2020 respecto del 2019, a precios constantes según IPC Córdoba=2014

<sup>66</sup> Relación presupuesto ejecutado sobre el vigente del mismo año

<sup>67</sup> Relación del presupuesto vigente en 2020 respecto del 2019, a precios constantes según IPC Córdoba=2014

<sup>68</sup> Relación presupuesto ejecutado sobre el vigente, año 2020

En este apartado, se analizan los dispositivos a partir de los cuales se desarrollaron acciones orientadas al abordaje del problema de la vivienda y hábitat en la ciudad de Córdoba, reconociendo las particularidades asumidas en la implementación de políticas nacionales a escala local y las propuestas diseñadas y ejecutadas a escala provincial y municipal.

## El congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojos

A través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 320 del 29 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo nacional estableció la suspensión de desalojos, la prórroga de contratos de alquiler, el congelamiento de precios de alquileres, la subsistencia de fianza, el plan de pago de deudas derivadas de la imposibilidad de pago de alquiler y la bancarización para las operaciones de pago. Las medidas fueron tomadas en consideración de las consecuencias económicas provocadas por la emergencia sanitaria y del acceso a la vivienda como un derecho, y contemplaron los contratos de locación de inmuebles destinados a vivienda y a actividades culturales, comunitarias o económicas, abarcando a empresas, monotributistas y cooperativas de prestación de servicios o producción rural o industrial. El decreto fue prorrogado en dos oportunidades a través de los decretos N° 766 de septiembre de 2020 y N° 66 de enero de 2021, extendiéndose su vigencia hasta el 31 de marzo de 2021.

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

En Córdoba, esa tarea de mediación estuvo a cargo de los Centros de Acceso a la Justicia existentes en la ciudad capital (uno en barrio Cabildo y el otro en barrio Maldonado) y en la ciudad de Villa María, y de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba. La incorporación a la agenda de trabajo de estos organismos fue paulatina, dada la necesidad de adaptación de su personal a la modalidad de trabajo virtual y de articulación con organismos nacionales. Se crearon medios de comunicación a través de líneas telefónicas 0800, WhatsApp y redes sociales para la recepción de demandas y el asesoramiento y acompañamiento, y la articulación intergubernamental se basó en la generación de espacios de información y formación sobre las medidas establecidas por el decreto y las modalidades de acompañamiento y asesoramiento. En este sentido, desde el Ministerio de Justicia se desarrollaron espacios de capacitación para profesionales y técnicos de los CAJ, y desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se generaron reuniones de trabajo con la Defensoría del Pueblo de la Provincia.

La labor derivada de la aplicación de la nueva normativa no estuvo acompañada del apoyo con recursos materiales ni de personal por parte de los organismos centrales. Ello significó una sobrecarga en la estructura y la capacidad de los espacios institucionales locales que, además, atravesaban un contexto de reconfiguración de los equipos de trabajo bajo una nueva gestión de gobierno. El Coordinador de la Región Centro de los Centros de Acceso a la Justicia, Sergio Job, sostuvo en la entrevista que realizamos en esta investigación, que en el área coexisten dos problemáticas. Por una parte, la falta de financiamiento y recursos generada por el despido de

200 trabajadores y trabajadoras durante la gestión del gobierno nacional de Mauricio Macri y la no recomposición de la planta por parte de la gestión actual del gobierno: “están todos los equipos diezmos, sin movilidad, sin recursos”. Por el otro, la centralización de los recursos en los distritos más poblados del país, señalando que de los 92 Centros de Acceso a la Justicia existentes, “24 están en CABA y 40 y pico están en el Conurbano bonaerense” (entrevista a Sergio Job, coordinador de la Región Centro de los CAJ).

En relación a las demandas receptadas por los organismos locales, los entrevistados y las entrevistadas de los Centro de Acceso a la Justicia y del Centro Público de Mediación Comunitaria de la Defensoría del Pueblo, señalan que las consultas vinculadas a situaciones habitacionales contempladas por el decreto nacional fueron cuantitativamente menores a otras, referidas a: violencia de género, conflictos intrafamiliares o vecinales, contratos con empresas de servicios públicos y privados, y movilidad durante el periodo de ASPO<sup>69</sup>. Asimismo, una profesional del Centro de Acceso a la Justicia de barrio Cabildo refería que: “gran parte de esos conflictos habitacionales o de vivienda está en un marco de informalidad total, [por lo que] hay un universo que a nosotros se nos escapa, que es el que se ha visto afectado principalmente por el DNU” (entrevista a Paula Renz, abogada del CAJ Cabildo). Y este diagnóstico de la situación era compartido por la coordinadora del Centro Público de Mediación Comunitaria de la Defensoría del Pueblo:

recibimos muchas demandas por problemas en el marco de relaciones de alquiler informal y vimos que hubo una escalada de la conflictividad. Pudimos definir estrategias de facilitación para la búsqueda de una resolución pacífica entre las partes involucradas [...] En muchos casos, las familias se terminaban yendo a la casa de amigos o familiares. (Mónica Cornaglia, Coordinadora del Centro Público de Mediación Comunitaria de la Defensoría del Pueblo)

De tal manera, existió en la práctica una fuerte limitación de las medidas establecidas por el decreto nacional, porque no representaron un marco de cobertura y protección para las modalidades informales de acceso a la vivienda, siendo éstas las que generaron buena parte de las demandas que se canalizaron a través de las instancias de resolución de conflictos habitacionales que el decreto establecía.

Por otra parte, el personal de estos organismos reconoce una reconfiguración en el carácter de las demandas y las consultas con el paso del tiempo. En los primeros meses, el interés de la población por conocer los alcances de las medidas planteaba la necesidad de “traducir” la normativa a un lenguaje accesible<sup>70</sup>. En ese sentido, las principales acciones estuvieron dirigidas a brindar información relativa a coberturas establecidas por la normativa y sus alcances, y a establecer una derivación para asistencia y patrocinio jurídico en los casos de sentencias de desalojo. Como expresaba una entrevistada, “lo primero que se hace es un poco ayudar a leer y traducir la normativa, el decreto en sí, detectando cuáles son principalmente estos aspectos que se han modificado y, en algún punto, transmitir tranquilidad” (entrevista a Paula Renz, abogada del CAJ Cabildo).

---

<sup>69</sup> Durante la entrevista a Mónica Cornaglia Coordinadora del Centro Público de Mediación Comunitaria, expresó que no se cuenta con un registro que haya sistematizado la información proveniente de las demandas e intervenciones realizadas durante el ASPO, dado que se utilizaron dispositivos personales sin *software* específico.

<sup>70</sup> Por ejemplo, las consultas recibidas en el Centro Público de Mediación de la Defensoría del Pueblo, estuvieron relacionadas a vencimiento de contratos, mudanzas, procedencias de desalojos, actualizaciones contractuales, pago de alquileres, canon locativo, rescisiones de contratos de estudiantes del interior y traslados.

A inicios de 2021 se advierte un cambio de escenario: frente a la culminación del decreto, aumenta la cantidad de demandas y pedidos de mediación sobre alquileres formales, por endeudamiento contraído por su refinanciamiento, aumento de valores, efectivización de desalojos, entre otros. Ello permite advertir una mayor conflictividad y alcances de este dispositivo. Según datos brindados por el Centro Público de Mediación Comunitaria de la Defensoría del Pueblo, entre febrero y octubre de 2021, se receptaron 87 demandas de asesoramiento y mediación por conflictos derivados por el cese del DNU y, en la mayoría de los casos, se lograron acuerdos entre las partes involucradas.

Más allá de estas tareas desarrolladas por estos organismos, se destaca que a nivel provincial no hubo una adhesión al mencionado DNU, lo cual implicó serias dificultades para el abordaje del problema de los hogares inquilinos en el sostenimiento de los alquileres en la coyuntura de pandemia. Datos relevados por la Agrupación Inquilinos Córdoba señalan que entre abril de 2020 y marzo de 2021, en la ciudad capital se iniciaron 426 causas por desalojos a pesar de la prohibición estipulada en el decreto. Según Maximiliano Vittar -miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba entrevistado en el marco de esta investigación-, “esto ha significado una omisión por parte del gobierno provincial en acciones o dispositivos concretos para las instancias de asesoramiento o meditaciones por conflictos de esta naturaleza”.

En la misma línea, el Coordinador de la Región Centro de los Centros de Acceso a la Justicia, que en la justicia local era muy compleja la implementación de las medidas definidas a nivel nacional, existiendo poca voluntad de aplicación en los tribunales locales, donde se advertía cierta premura por efectivizar desalojos en litigio y el uso de formas no legales de desalojo.

Al valorar los alcances de las medidas, las profesionales y los profesionales entrevistados reconocen la importancia de atender el problema de los alquileres como política pública y de regular el vínculo contractual del alquiler. En palabras de la abogada del CAJ Cabildo,

me parece que [el decreto] ayudó a paliar una situación de un contexto de crisis que era real y que sigue siendo real. Yo creo que sí, que fue muy importante la suspensión de los desalojos. No sé cuántos tramitaron [...] por lo menos les dio aire, les permitió negociar, tranquilidad. Muchos de ellos se fueron voluntariamente cuando no podían afrontar el pago [...] terminaron dando solución en viviendas familiares o bien construían algo arriba, o una solución habitacional al fondo o al costado o en la misma casa familiar. Yo creo que el DNU cumplió con su objetivo. Después hay que ver el después, porque marzo de 2021 parece que fue mucho en el tiempo de aplicación pero fue muy cortito para la necesidad que hay en el territorio (entrevista a Paula Renz, abogada CAJ Cabildo).

De tal manera, la política habitacional desplegada en la pandemia, no solo tuvo limitaciones por no amparar modalidades informales de alquiler, sino también por sus alcances temporales. Asimismo, se destaca que durante el periodo que se sostuvo este dispositivo regulatorio del mercado de alquiler, no se avanzó en medidas de cumplimiento de la Ley de alquileres N°27.551, que representa un marco de protección hacia los hogares inquilinos.

## **El acceso a servicios públicos**

Otra medida impulsada por el gobierno nacional ante la coyuntura de pandemia, estuvo dirigida al sostenimiento de las tarifas y a evitar la suspensión o el corte de los servicios públicos de los hogares a través del DNU 311/2020. En este caso, el gobierno de la provincia adhirió formalmente a la medida a través el decreto N° 215 del 26 de marzo de 2020, a fin de evitar la suspensión de cortes de servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente,



telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital. Un mes más tarde, por resolución N° 36 del Ministerio de Servicios Públicos, se establece la creación de la Mesa de Trabajo Consultiva y de Coordinación bajo la órbita del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP), a los fines de evaluar en forma permanente la implementación concreta de las disposiciones establecidas por la nueva normativa. Dicha mesa se integra por representantes del Ministerio de Servicios Públicos, de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), de Aguas Cordobesas S.A. y de cada Federación de Cooperativas (FACE).

Como es sabido, el ASPO implicó importantes transformaciones en las formas de habitar las viviendas y los territorios. El desarrollo de la educación virtual y el teletrabajo como medidas de política sanitaria colectiva, pusieron en evidencia la conectividad como servicio esencial. En esa dirección, desde el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), a través 726/2020 se propuso una serie de dispositivos orientados a garantizar el acceso a Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto de la pandemia<sup>71</sup>, y en el marco del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), se aprueba el Programa de Emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de Barrios Populares en el marco de la pandemia COVID-19 y el Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos inscriptos en el registro Nacional de Barrios Populares. Estas iniciativas no tuvieron su correlato a nivel provincial, donde no hubo reconocimiento de normativas y dispositivos para acompañar abordajes en esta línea. En este sentido, el acceso a la conectividad se constituyó en una demanda importante de las organizaciones sociales, reconociendo dificultades serias de acceso a internet<sup>72</sup> y equipamiento de dispositivos digitales para el sostenimiento de procesos de continuidad educativa, trabajo virtual, socialización y gestión de políticas públicas<sup>73</sup> por parte de los hogares de bajos ingresos y de barrios populares.

A partir de esta necesidad y la vacancia de políticas orientadas a garantizar el acceso a internet para amplios sectores de la población de la ciudad, en entrevista con Marcos Galán, presidente de la Mutual Carlos Mujica, se pudo conocer que desde esa organización y en articulación con la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), se gestionó un proyecto de obra para redes de fibra óptica y conexión a módems domiciliarios para 24 barrios populares, a través de los programas aprobados por el ENACOM. La dinámica y el tiempo del proceso de evaluación, gestión y disposición de los recursos, implicó esfuerzos en la cumplimentación de los procedimientos legales y administrativos<sup>74</sup>, y de articulación y acuerdos con otros organismos

---

<sup>71</sup> Se identifican diferentes medidas de regulación de la prestación de servicios de telefonía móvil e internet y la definición de dispositivos orientados al acceso de la conectividad y TICs, tales como: Prestación básica universal obligatoria (PBU), Programa de acceso a servicios TIC a poblaciones de zonas adversas y desatendidas para el despliegue de redes, Fondo de Emergencia para asistir a los barrios vulnerables por la pandemia de coronavirus, Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos.

<sup>72</sup> Según Informe *¿Qué pasa en Córdoba? Acceso a derechos y desigualdades, impacto de la pandemia y estrategias para afrontarla* (2021), se advierten diferencias amplias de calidad y precio en lo que respecta al acceso a internet en los hogares de la ciudad. El acceso a internet mediante el uso de datos, si bien en promedio alcanza al 15,1% de los hogares, es una modalidad que se advierte principalmente en los hogares de nivel socioeconómico bajo (40,6%) y medio bajo (19,5%), lo que implica menor calidad del servicio y relativamente mayor costo.

<sup>73</sup> Varias políticas públicas orientaron los procesos de inscripción y seguimiento en las plataformas virtuales de los organismos públicos (por ejemplo, el registro para el Ingreso Familiar de Emergencia o el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular).

<sup>74</sup> “Estamos terminando de hacer una serie de cosas que son complicadas porque te piden un seguro de caución. No es algo tan simple porque es un fondo pero también te piden garantías y a las

estatales del gobierno provincial –como la Agencia Córdoba Conectividad, la Empresa Provincial de Energía (EPEC) y la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba– para la definición de la red de conectividad según el trazado urbano de los barrios populares.

Si bien aún no se han desarrollado las obras de instalación de la red, se plantean desafíos para la cobertura del acceso a este servicio a nivel domiciliario y se advierte cierta limitación en relación a la dotación de módems domiciliarios, lo cual puede generar conflictividad en los territorios,

vamos a ver qué podemos hacer porque el ENACOM nos financia el 30%. En Villa La Tela, por ejemplo, hay más de mil familias que podrían ser beneficiarias. Si te van a dar el 30% de los módems, entonces, socialmente ¿cómo laborás eso para que no sea un problema? Vamos a ver si nos damos una estrategia de que aparezca algún fondo que financie a quienes no reciban el módem en la casa (entrevista a Marco Galán, presidente Mutual Carlos Mujica).

## Mejoramiento habitacional y urbanización de barrios populares

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en la provincia de Córdoba 23.030 familias habitan en 194 barrios populares<sup>75</sup>, en los que el 56% de los hogares tiene conexiones irregulares o no tiene conexión a la red eléctrica; 95% no cuentan con conexión formal a la red pública de agua, y 99% no cuenta con cloacas y padece déficit en servicio de transporte, seguridad, espacio público y conexión a internet. La pandemia hizo evidente la profundización de las condiciones de precariedad estructural en estos territorios y las demandas de mejoramiento del hábitat se tornaron más urgentes.

La irrupción del Covid 19 y las medidas de cuidado de la salud colectiva, implicaron cambios en la agenda de trabajo de los organismos de distintos niveles de gobierno, en paralelo a las reconfiguraciones de las áreas y los equipos de trabajo a pocos meses de la asunción en la gestión de gobierno.

A nivel nacional, a partir de la reglamentación de la Ley de Integración Socio Urbana de barrios populares (N°27.453), se conformó la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación<sup>76</sup>. Su agenda de trabajo está orientada a los procesos de urbanización e integración de los barrios populares registrados en RENABAP, en vinculación con las organizaciones sociales en los territorios. En la normativa se establece que esta política es financiada principalmente por el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), un fideicomiso público administrado por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) que recibe parte de lo recaudado por el impuesto PAÍS, el gravamen a las grandes fortunas y aportes de organismos internacionales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

---

organizaciones nos pone contra las cuerdas. En estos días yo he estado renegando mucho con ese tema porque no existían, cuando vas a pedir un seguro de caución, si no sos empresa privada, no existía ni a palos. Nos llevan a un punto donde nosotros tenemos que garantizar el seguro de caución con los patrimonios de los socios, de los compañeros” (entrevista a Marco Galán, presidente de la Mutual Carlos Mujica).

<sup>75</sup> Específicamente, en la ciudad de Córdoba se reconocen 118 barrios populares según RENABAP.

<sup>76</sup> En octubre de 2020 se organiza un traspaso de dicha secretaría al Ministerio de Desarrollo Social.

A partir del ASPO y a pocos meses de conformación de la secretaría, se derivaron fondos de programas ya delineados, con ejes de trabajo específicos para paliar las dificultades más graves de estos territorios generadas por la pandemia. En mayo de 2020 se inicia la ejecución del programa Integrar es Salud (BID-Emergencia) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 4804 OC/AR), recursos destinados al Programa de Integración Socio Urbana (PISU). Este dispositivo tiene como objetivos asegurar la calidad de vida de las y los habitantes de los barrios populares a través de acciones de emergencia o de recuperación de barrios. En especial, las intervenciones propuestas para dar respuesta al impacto de la pandemia en estos territorios, están orientadas a acciones de relevamiento y asistencia frente a la emergencia sanitaria; actividades de promoción de salud, prevención difusión y capacitación; acondicionamiento y equipamiento menores de espacios comunitarios; mejoramiento de la conectividad de las familias mediante dispositivos de internet móvil y configuración de puntos seguros para que puedan acceder los vecinos y las vecinas, entre otros. Noelia Feldman, coordinadora de la SISU para Córdoba, mencionaba en la entrevista realizada para este estudio que:

el objetivo de ese proyecto era que saliera en mayo de 2020, con un componente que era de construcción, un mejoramiento de algún espacio comunitario que la comunidad usara. Sobre todo en ese momento, donde la crisis alimentaria se fue al carajo y los comedores no cerraron. Entonces tenía ese componente de construcción y otro más sanitario, de kits, alcohol en gel y demás, y tenía un componente de acceso a internet. Porque en ese momento empezamos a levantar territorialmente que en los espacios comunitarios o en los teléfonos de algunos vecinos, era desde donde se gestionaba todo, hasta la tarea [escolar] de los pibes. Bueno, diferentes líneas que se empiezan a laburar en mayo 2020 y que salen tardísimo, salen muy tarde, con la segunda ola de Covid [a mediados de 2021] pero finalmente salen (Entrevista a Noelia Feldman, Coordinadora de la región Córdoba de la Secretaría de Integración Sociourbana de Nación).

En Córdoba, desde la coordinación de la SISU se articula directamente con diferentes organizaciones sociales con quienes se establecieron las prioridades de las ejecuciones. El programa alcanzó a cuatro barrios de la capital provincial: Los Galpones, El Tinglado, Marqués de Sobremonte y Costa Cañada. Sin embargo, como plantea la entrevistada, los tiempos de gestión y burocráticos del área central del ministerio no acompañan la urgencia en los territorios, y la adjudicación de los fondos para la ejecución de los proyectos se termina de efectivizar a fines de 2020, en vinculación al traspaso de la SISU al Ministerio de Desarrollo Social<sup>77</sup>.

En ese periodo, comienzan también a desarrollarse los Proyectos de Obras Tempranas (POT) en barrios populares, acordados de manera directa con las organizaciones sociales que se constituyen como unidades de gestión y ejecución. En términos cuantitativos, en 2020 se inicia sólo en dos barrios de la ciudad: Parque Las Rosas y 12 de septiembre, con obras de equipamiento comunitario a partir de trabajo de cooperativas de la economía popular.

---

<sup>77</sup> Noelia Feldman comenta que este traspaso significó mayor dinamismo en la gestión de proyectos y disponibilidad de recursos efectivos para el financiamiento de proyectos y la incorporación de personal en los equipos técnicos de la secretaría: “cuando se produce el traspaso a Desarrollo Social de nuevo, ahí ya con [Daniel] Arroyo [Ministro de Desarrollo Social del 10 de diciembre de 2019 al 10 de agosto de 2021], incluso en términos de recursos humanos fue más ágil”.

Un aspecto a destacar es la demorada conformación del Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Sociourbana, que termina de efectivizarse en diciembre de 2020<sup>78</sup>. Para la coordinadora local, esto es un avance en la disponibilidad de financiamiento propio para el desarrollo de proyectos de integración sociourbana en los barrios populares:

cuando se forma el fideicomiso se genera una capacidad de financiar proyectos en una escala mucho más grande de la que había antes. Ahí hay también un quiebre porque [...] lo que tenías era primero un esfuerzo de la secretaría misma, a eso me refiero, de acercarse a convalidar el proyecto de la urbanización de los barrios. Una apuesta pequeña en principio porque bueno, nadie sabía cómo iba a funcionar, y ahora que hay recursos es a demanda [...] por parte de la provincia (entrevista a Noelia Feldman, Coordinadora de la región Córdoba de la Secretaría de Integración Sociourbana).

Para conseguir recursos del fideicomiso de la SISU se generaron adecuaciones políticas, administrativas y operativas a nivel provincial y municipal. Si bien la provincia de Córdoba no adhiere explícitamente a la ley nacional 27453 de Integración Socio Urbana, sanciona a finales del año 2020 la ley provincial 10738 que crea el Programa de Regularización de Barrios Populares para el territorio provincial, mientras que a nivel municipal hay una adhesión formal a aquella legislación a través de la Ordenanza 13053/2020.

En el marco del Programa de Regularización de Barrios Populares, se gestionan y establecen acuerdos de proyectos y recursos directamente en vinculación con la SISU y el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar bajo la conducción de Laura Jure. En dicho organismo se encuentra la Secretaría de Desarrollo Territorial y Hábitat<sup>79</sup>, que diseña y formula proyectos de urbanización, siendo además unidad ejecutora de proyectos:

Presentan los proyectos desde la Secretaría que es el órgano más político. Desde ahí se generan los acuerdos y desde ahí es el ingreso al fideicomiso, la elaboración de los proyectos y la ejecución. Esos diálogos están centralizados (entrevista a Noelia Feldman, Coordinadora de la región Córdoba de la Secretaría de Integración Sociourbana).

El año 2021 se produce un mayor dinamismo para esta cartera de gobierno. A partir de acuerdos establecidos, se encuentran en formulación de proyecto de urbanización tres barrios populares (Zepa B, Cornú y 1° de Mayo), en proceso de financiamiento y ejecución de obras.

A nivel municipal, fue más rápida la búsqueda de abordajes y de construcción de dispositivos concretos para generar acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida y habitacionales en los barrios populares. La Arquitecta Laura Basso, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba, comenta cómo el contexto modificó la agenda de trabajo, en la que, por ejemplo, la dotación del servicio de agua potable, pasó a ser prioritaria en las acciones de la Dirección:

con la pandemia, ¡claro, el agua! No hay agua en todos los barrios populares o acceden de manera irregular [...] En un 80% ¿no? Entonces, eso era, es una prioridad, cambió las prioridades, es decir, las líneas de trabajo estuvieron siempre, pero, bueno, se fue subiendo, se fue subiendo la prioridad

---

<sup>78</sup> Res. 2- SISU- Ministerio de Desarrollo Social/4-12-2020)

<sup>79</sup> Esta Secretaría tiene un presupuesto ejecutado de \$373.411.480 durante 2021

específicamente a la provisión de servicio (entrevista a Laura Basso, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba).

Las adecuaciones institucionales y administrativas incluyeron también la conformación de espacios de articulación y coordinación con las empresas prestadoras de estos servicios (EPEC y Aguas Cordobesas) y la disposición de recursos para su desarrollo. En este marco, se destaca la descentralización presupuestaria hacia el gobierno municipal a partir de la transferencia del canon recibido por la empresa Aguas Cordobesas para el desarrollo de la política de dotación de agua potable a los barrios populares (Ordenanza Municipal 13022/2020), también facilitado por la adhesión a la ley de integración socio urbana y las relaciones con la SISU. Al respecto, la Arquitecta Basso explica que

con la Secretaría de Integración Socio Urbana estamos trabajando en algunos casos donde es necesaria la urbanización, la prioridad uno son los servicios. Entonces, en algunas villas donde la configuración urbana es bastante compleja y está conformada por pasajes muy chiquitos que dificultan el paso de los servicios, apuntamos hacer una urbanización o apertura de calles. Eso lo trabajamos con la SISU y con [fondos] del RENABAP (entrevista a Laura Basso, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba).

Asimismo, menciona que se está trabajando en la urbanización de dos barrios y en la provisión de servicios en cerca de 40 barrios más. En este sentido, el gobierno municipal adecua legislaciones a fin de facilitar el desarrollo de la obra pública en asentamientos informales<sup>80</sup>. La ejecución de las obras se enmarca en el programa “Más agua, más salud”. En especial, este dispositivo se fundamenta en la urgencia por garantizar el derecho al agua potable ante la emergencia de Covid 19 y su coyuntura sanitaria de prevención y cuidados ante el virus.

#### **Programa municipal “Más agua, más salud”**

La provisión de agua potable a los barrios populares se constituyó -desde el 2020- en uno de los ejes prioritarios de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba, dado que, en el 80% de estos barrios, el servicio era inexistente o irregular. Según Laura Basso, responsable de la repartición, la adecuación de las legislaciones posibilita la ejecución de obras públicas en terrenos privados, lo que “pondera el derecho al agua potable por sobre el derecho a la propiedad privada”.

Si bien este programa comienza a idearse al inicio de la gestión, es recién a partir de junio de 2020 que se adecuan las condiciones para la ejecución de las obras, momento también en que se vuelve prioritario como eje de trabajo por el contexto de pandemia. En este sentido, la Arquitecta Basso señala que el contexto modificó la agenda de trabajo porque hizo necesario atender cuestiones particulares y específicas: existiendo en la ciudad “170 barrios sin agua”, no prestar atención a estas cuestiones implicaba “que el Estado estaba haciendo una mirada bastante gorda de la situación, de la vulnerabilidad de la ciudad”.

El programa depende de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano a cargo del Arq. Gustavo Rebord y es ejecutado desde la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba junto al

---

<sup>80</sup> A través de la Ordenanza Municipal 13040/20 se permite, de manera excepcional, la ejecución de obras de red de distribución de agua potable, “cuya traza afecta calles materializadas sin incorporar al Dominio Público Municipal, a fin de prestar el servicio a sus habitantes y tendiente a paliar el déficit sanitario y ambiental por tratarse de urbanizaciones irregulares”.

Ente Municipal de Agua Potable (EMAP) creado en 2020 a partir del paso de la administración del servicio público de agua al ámbito municipal (Ordenanza Municipal 13022/20).<sup>81</sup>

En nota publicada en el portal de comunicación de la Municipalidad de Córdoba se explicaba que la primera etapa del programa preveía una inversión aproximada de 47.300.000 de pesos “provenientes del canon mensual que debe abonar la empresa Aguas Cordobesas por el derecho de uso de la concesión” y, según palabras del intendente Martín Llaryora, se trataría de la primera intervención oficial del municipio en estos asentamientos (Municipalidad de Córdoba, 22 de octubre de 2020). El programa se sostiene solo con recursos de la empresa Aguas Cordobesas, prestadora del servicio de agua potable, que desde 2020, son transferidos directamente a la Municipalidad. Desde las autoridades municipales aseguran que los fondos recibidos son suficientes para cubrir unos 20 barrios anualmente y se valora la disponibilidad de este recurso para la acción municipal en asentamientos informales. Como meta para el final de la gestión en 2023, se estableció alcanzar que el total de barrios populares dispongan del servicio de agua potable.<sup>82</sup>

La implementación del programa supuso el establecimiento de acuerdos y espacios de articulación conjunta entre la Dirección de Hábitat Municipal y la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), enmarcados en la adhesión por parte del gobierno local a la Ley de Integración sociourbana de barrios populares (según Ordenanza Municipal 13053, agosto de 2020). En especial, la información sistematizada por el RENABAP fue un importante insumo para la definición de los barrios en los cuales intervenir. Como expuso Noelia Feldman, Coordinadora de la SISU para Córdoba:

el aporte que hace a la Secretaría de tener identificados los barrios, de poder tener identificado dónde no había agua, fue un insumo que se comparte con el municipio, para que lo tengan de soporte a la hora de tomar la decisión en qué barrios se avanza con las conexiones de agua, y de hecho, se avanzó en barrios RENABAP (Entrevista a Noelia Feldman, Coordinadora de la región Córdoba de la Secretaría de Integración Sociourbana).

Si bien el universo de barrios populares con servicio de agua potable deficitario alcanza al 80%, la selección para la ejecución de las obras depende de las condiciones de urbanización de cada barrio. Como se anticipó, existen condiciones urbanas particulares que dificultan la ejecución de obras de servicios públicos y demanda, por tanto, la ejecución previa de mejoras tales como la apertura de calles. En esta línea, durante el 2020 se trabajó en la urbanización de dos barrios y en la planificación o ejecución de obras de infraestructura y servicios en 38 barrios. Así lo señalaba Laura Basso, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba, quien también resaltaba la experiencia del barrio Los Artesanos, donde, en el marco de la SISU, la municipalidad ejecutó las obras de infraestructura de agua y la provincia se encuentra completando obras de urbanización.

Cabe destacar que esa coordinación interjurisdiccional es reconocida como una posibilidad que brinda la alineación político partidaria de ambas esferas de gobierno. En algunos casos se trabaja de modo articulado y, en otros, se distribuye la atención según los barrios. Los trabajos

---

<sup>81</sup> El ente está a cargo de la Subsecretaría de Redes Sanitarias y Gas de la Municipalidad de Córdoba (Dir. Ing. Tuninetti) y tiene además el contralor y seguimiento de la empresa Aguas Cordobesas. Tanto la subsecretaría de redes como la de desarrollo urbano forman parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano a cargo del Arq. Daniel Rey.

<sup>82</sup> Expresiones del Subsecretario de Desarrollo Urbano Arquitecto Rebord en el Panel “Particularidades y propuestas de las políticas habitacionales en Córdoba” organizado por la Facultad de Ciencias Sociales (UNC) y destacado por la Directora del Hábitat en entrevista realizada para esta investigación.



requieren de coordinación al interior de las áreas municipales según competencia (Hábitat, Políticas sociales y Redes sanitarias) y de provincia (Hábitat, EPEC, entre otras). Esa coordinación al interior de áreas de un mismo nivel de gobierno, se completa con la existencia de una Mesa de Coordinación entre municipio y provincia, de la que participan la Dirección de Hábitat, Políticas Sociales, Participación Ciudadana, Ente Municipal de Agua Potable (EMAP) y la provincia. De ella también surge la selección y priorización de los barrios a ser atendidos, en acuerdo con el equipo del RENABAP en Córdoba.

Como complemento del programa, la Dirección de Políticas Sociales evalúa las condiciones socioeconómicas de la población y contribuye con insumos para mejorar infraestructuras domiciliarias, tales como tanques o instalaciones sanitarias. Al momento de priorizar la ejecución de las obras se pondera esas condiciones socioeconómicas (asociándose el Programa a la tarifa social del agua) y su viabilidad técnica en los barrios (por ejemplo, proximidad a la red troncal). En estas tareas se involucra otro dispositivo municipal denominado “servidores urbanos”, quienes, según capacidades y capacitaciones, colaboran en las obras domiciliarias de aquellos hogares que por sus condiciones particulares así lo requieren.

Durante el año 2020, se programó proveer del servicio de agua potable a ocho barrios populares de la ciudad (Cooperativa Camoatí, Las Huellitas, Las Tablitas, Los Artesanos, 6 de agosto, Los Cortaderos sur, Villa La Tabla y Campamento Ferroviario). Sin embargo, sólo se desarrollaron o iniciaron en los cuatro primeros. Según comunicación institucional de la Municipalidad de Córdoba, a octubre del 2020, se ejecutaron 330 conexiones domiciliarias en Los Artesanos, 78 en Las Tablitas, en Cooperativa Camoatí y 99 en Las Huertillas, lo que resulta en 593 conexiones domiciliarias: aproximadamente un 60% del objetivo cumplido.

## **Personas en situación de calle durante la pandemia**

La categorización oficial, denomina “personas en situación de calle” a quienes están solas o en grupos familiares en la calle y a quienes utilizan la red de alojamientos nocturnos públicos o privados (paradores, hogares, albergues, entre otras). Según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba, en el año 2019 había en la Ciudad de Córdoba alrededor de 476 personas en esa situación. Los informes anuales de la Defensoría, realizados desde el año 2009, señalan que los conflictos familiares constituyen el principal factor desencadenante del problema, seguido de problemas económicos y laborales. Asimismo, advierten que se trata de una población mayormente masculina y que presenta un porcentaje alto de enfermedades prevalentes. En el contexto pandémico la situación de las personas en situación de calle pasó a ser un problema de salud pública, por constituir un grupo de alto riesgo y ser posible foco de contagios que se debían evitar.

A los pocos días de declarado el ASPO en la provincia, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba, creó el Observatorio de Derechos Humanos y Covid 19 con el objetivo de conocer, registrar y sistematizar situaciones, problemáticas e intervenciones institucionales en materia de vulneración y restauración de derechos. El 18 de marzo Mario Decara, responsable del organismo, solicitó al Intendente de la ciudad y al gobierno de la provincia la implementación de medidas de prevención y protección de carácter urgente, destinadas a las personas en situación de calle, como así también a las instituciones que atienden esta población.

Una de las primeras respuestas del gobierno provincial fue la elaboración de un protocolo de atención a personas en situación de calle emitido por el COE. Más allá de esta medida regulatoria, la implementación de acciones concretas estuvo a cargo del Municipio. Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión por una Ciudad Inclusiva, de la Secretaría de

Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba -entrevistada en el marco de este estudio-, así relataba el inicio de las acciones:

En 2020, cuando sale el decreto del ASPO que decía ‘nadie puede moverse de su casa, se cerraban los hoteles, se cerraba todo’, el intendente nos llama a mí, al secretario de políticas sociales y a otros funcionarios y nos dice: ‘a ver, todo el mundo a su casa y ¿qué hacemos con los que no tienen casa?’. Esa fue la primera pregunta del intendente y esa misma noche salimos los funcionarios, con el poco equipo que teníamos, a buscar a las personas que estaban en situación de calle (...) Ahí nos empezamos a dar cuenta de la complejidad de lo que teníamos que hacer porque, en primer lugar, no sabíamos cuánto iba a durar y segundo, empezamos a darnos cuenta que teníamos que tener cuidado con los criterios sanitarios, con distanciamiento social ¡listo! ¿Dónde alojamos a toda esta gente? (Entrevista a Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba).

A partir de ese momento, el Municipio puso en marcha un operativo que buscó asistir a las personas en situación de calle dándoles alojamiento, comida, ropa y asistencia médica en 5 Centros de Contención Comunitaria (CCC) -creados para tal fin en polideportivos<sup>83</sup> de la ciudad- y en hoteles y pensiones. Las mujeres, las parejas y familias fueron alojadas en hoteles y pensiones, mientras que los varones, en los CCC. Este operativo, era referido en redes sociales y en notas periodísticas como “Programa de Alojamiento y Contención en la Emergencia”. Sin embargo, hasta finales del 2020, no tuvo una traducción normativa. Uno de los coordinadores técnicos del Programa, entrevistado en el marco de este estudio, relataba:

Primero se hizo un rastillaje para identificar a todas las personas en situación de calle y luego se las fue ubicando en distintos hoteles bien económicos. Cuando eso se saturó, se ubicó a esas personas en polideportivos; fueron cinco en distintos puntos de la ciudad (Entrevista profesional del Programa)

Liliana Montero, refiere a que la puesta en marcha del Programa, implicó acciones de coordinación con la Cámara Hotelera para que los hoteles que tenían convenio con la Municipalidad se mantuvieran abiertos. También, con la Secretaría de Salud de la Municipalidad para seguir en cada “paso” las indicaciones sanitarias y contar con personal de salud capaz de evaluar la situación de las personas en situación de calle. Además, fueron convocados profesionales (abogados, psicólogos y trabajadores sociales) de la Municipalidad que habitualmente trabajan en los Centros de Participación Comunal (CPC)<sup>84</sup> para que también colaboraran. Finalmente, refiere a la convocatoria que hizo el Municipio a las organizaciones sociales que venían con experiencia previa trabajando con esta población. De hecho, hasta ese momento, el Municipio no tenía ningún programa destinado a personas en situación de calle y es a partir de la pandemia que se desarrollan acciones y se crea una Mesa de coordinación permanente entre la Municipalidad y 12 organizaciones vinculadas a la temática<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> General Bustos, Municipal, General Paz, Carlos Cerutti y Corral de Palos (En Redacción, 22 de abril de 2020).

<sup>84</sup> Los Centros de Participación Comunal (CPC) son espacios municipales de descentralización administrativa y de desconcentración operativa a pequeña escala.

<sup>85</sup> En una nota publicada en el sitio web de la Municipalidad se informa que en esa mesa de coordinación participaron representantes de las fundaciones Córdoba en Acción, Si, Comedor

Asimismo, este Programa se apoyó en el Voluntariado Profesional de Emergencia que convocó a estudiantes avanzados de universidades públicas y privadas a participar de las acciones de contención social y sanitaria, una iniciativa realizada por la Universidad Empresarial Siglo 21 y la fundación Centro de Iniciativa Urbana. Manuel Martínez, Lic. en Ciencia Política, fue parte de quienes idearon este voluntariado y al respecto explicaba:

En la Municipalidad de Córdoba hicimos eso con Políticas Sociales, pusimos a disposición ciertos profesionales que podían colaborar con la cuestión más recreativa pero también deportiva y cultural en los polideportivos y hoteles en los que estaban esas personas en situación de calle. Pusimos kinesiólogos, médicos, estudiantes de educación física, filósofos haciendo talleres, músicos, artistas plásticos, gente que pasó cine, para que la gente que estuviera ahí haga un deporte, haga un ejercicio, la revisen si tenía una dolencia. Todo eso lo hicimos en tres de los cinco polideportivos (Entrevista a Manuel Martínez, fundación Centro de Iniciativa Urbana).

En el Programa “terminamos trabajando con 35 profesionales, 12 funcionarios y casi 80 voluntarios” (Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba). La funcionaria entrevistada, relata que al mes de llevar adelante el Programa “nosotros empezamos a trabajar cuál era la salida, qué pasaría cuando esto se levantara, para que no se fueran a la calle”. Distintas acciones se desplegaron con ese fin. Por ejemplo, ayudas económicas y logísticas para que regresaran a su lugar de origen, en el caso de personas que estaban en la calle y que eran procedentes de algún lugar del interior de la provincia o del país:

Cuando Nación empieza a autorizar los viajes, que eran viajes especiales, acordados entre provincias, nosotros ahí con el área de transporte de provincia y el área de transporte de nación, íbamos consiguiendo las vacancias en esos colectivos en función de los trabajos que los equipos lograban hacer. Entonces si salía un colectivo a Salta y nosotros teníamos una persona alojada y habíamos logrado contactar con la familia, esa persona subía a ese colectivo (Entrevista a Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba).

Otra línea de acción fue la reintegración familiar, contactando a familiares, sobre todo de jóvenes que estaban en la calle y tenían problemas de adicción. También se brindaron ayudas económicas a quienes hacían “changas”, proveyéndolos de ayuda para “solventar los primeros 2 o 3 meses la pensión”. Finalmente, un grupo de personas en situación de calle, fueron incorporadas por el municipio como trabajadoras del Programa Servidores Urbanos.

En el mes de mayo de 2020, la Defensoría solicitó a la Secretaría de Políticas Sociales, Inclusión y Convivencia información respecto a la cantidad de personas asistidas en los diversos lugares dispuestos por el Municipio en el marco del Programa. La respuesta del gobierno municipal señalaba que el programa había alcanzado a 525 personas a las que se les brindaba asistencia, alimentación, vestimenta, atención médica y psicológica y talleres de diversos tipos (Defensoría del Pueblo, 2020)<sup>86</sup>.

---

Esperanza, Comedor Beto, Córdoba Voluntaria, Córdoba Health Save y La Cuadra (Municipalidad de Córdoba, 25 de abril de 2020).

<sup>86</sup> El Informe Anual de la Defensoría (2020) señala que había 152 personas en hogares y albergues, tanto estatales como de la sociedad civil, por fuera de aquellas que habían sido alojadas en refugios, polideportivos y hoteles bajo el operativo que el municipio estaba realizando.

Durante la fase de Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) -recordemos que la provincia de Córdoba entra a esta fase el 1 de junio y la ciudad de Córdoba, un mes después- la realidad urbana cambió y la presencia de personas en situación de calle se hizo más visible. Hacia julio de 2020, un relevamiento de la Defensoría del Pueblo informaba 61 personas viviendo en la zona céntrica de la ciudad en situación de calle. Si bien el número es reducido, lo destacable es que para buena parte se trataba de una situación reciente: 25 personas expresaban que hacía menos de cuatro meses que estaba en la calle y 10 de ellas lo estaban desde hacía menos de un mes. Así, la encuesta evidenció que muchas de esas personas era la primera vez se encontraba en esa situación debido a causas emergentes del contexto como la pérdida de la fuente laboral, conflictos familiares, el desalojo de su vivienda o alguna situación preexistente de precariedad socio-económica. Otro dato relevante que se desprende de la encuesta es que muchos no poseían Documento Nacional de Identidad. Como señala la Defensoría del Pueblo, la tenencia de ese documento constituye un derecho formal, pero a la vez es condición para la accesibilidad a otros derechos y a recursos o políticas sociales donde se requiere acreditar la identidad. Este factor impidió a esas personas acceder a beneficios sociales implementados en esta coyuntura, como el Ingreso Familiar de Emergencia, Asignación Universal por Hijo/a o Prenatal.

Al finalizar el año, en una presentación del Informe Anual sobre Personas en Situación de Calle, se comunicó que 896 personas habían sido alojadas en hoteles, pensiones, Centros de Contención Comunitaria y albergues municipales durante el 2020. Sin embargo, la funcionaria entrevistada en esta investigación refirió un número menor: 660 personas.

### **El espacio público durante la pandemia: el caso de las supermanzanas**

Según un informante del área de Planeamiento Urbano de la Municipalidad, al asumir la nueva gestión en la Municipalidad de Córdoba en diciembre de 2019, el área había elaborado una agenda de temas a desarrollar con eje en la digitalización municipal de trámites y expedientes, la realización de una nueva normativa sobre la expansión de la mancha urbana y la idea de la “ciudad de los 15 minutos”, entre otras líneas de acción. Con el arribo de la pandemia, esa agenda resultó adecuada al nuevo contexto. Dicho informante afirmó que la pandemia aceleró la agenda prevista a mediano plazo. Es decir, los temas y proyectos que se habían ideado no sólo estaban en sintonía con las nuevas prioridades, sino que, también, la situación de confinamiento y trabajo a distancia permitieron realizar una labor que, de otra manera, hubiera demandado más tiempo. Un ejemplo de ello fue el proceso de digitalización de trámites y normativas que, en un principio se pensó que podía realizarse en el transcurso de los cuatro años de gestión, y la pandemia posibilitó que se realizara en pocos meses.

En la agenda de temas formulados antes de asumir el gobierno municipal, ya se encontraba la idea de crear supermanzanas en el área céntrica. En ese momento se pensaba en, por lo menos, dos: una en el área de la Municipalidad y del Palacio de Justicia y la otra alrededor de la Plaza San Martín. Si bien la cuarentena pospuso las obras, estas comenzaron en mayo, siendo la primera supermanzana la que se encuentra en las inmediaciones de la Municipalidad de Córdoba. Hay que considerar que este es un tipo de obra que, con un muy bajo presupuesto, logra un gran impacto. Las obras fueron realizadas con presupuesto municipal y contaron con la colaboración de “servidores urbanos”. En las notas de los diarios, el que aparece como responsable de dicho emprendimiento es Daniel Rey, Secretario de Desarrollo Urbano (Supo, 3 de Mayo de 2020).

Dentro de los justificativos que señalaba Rey, hay argumentos que apuntan a una reorganización del espacio público del área central o ciertos tópicos que remiten a debates arquitectónicos y urbanísticos de décadas pasadas. En relación al primero, se habla de un “gran circuito recreativo, artístico y deportivo” pero, sobre todo, los funcionarios están pensando que con esto se podrá “impedir que en la plaza San Martín se realicen actividades artísticas o ferias, y que estas sean reubicadas en otras áreas, en donde el peatón ganará sitios para caminar, pero también para la recreación, debido a que se colocarán bancos y maceteros en las mismas calzadas”. Este primer argumento parece haber sido coyuntural, ya que al poco tiempo se realizó la supermanzana en torno a la Plaza San Martín. En relación al segundo tema, se mencionan tópicos muy presentes en los debates urbanísticos desde, por lo menos, mediados de la década del sesenta, cuando comienza una fuerte crítica a la presencia preponderante del automóvil en las ciudades y a una revalorización del peatón y de los espacios públicos. Incluso algunas de estas cuestiones ya estuvieron presentes en la ciudad a finales de los ‘60 cuando se realizaron las primeras peatonales (Malecki, 2019). Según el diario, Rey señalaba que “Debemos trabajar en esta gran tendencia y darle prioridad al peatón por sobre el automóvil, muy distinto a las décadas de los ‘70 y los ‘80, cuando se sacaban canteros para facilitar el paso de los vehículos. Hoy es un volver atrás y darle prioridad a la gente” (Supo, 3 de mayo de 2020). En otra ocasión, Siciliano, Secretario de Gobierno Municipal que ha actuado como vocero en las principales notas sobre el tema, sostuvo que “hoy nos toca el casco histórico de la ciudad. El objetivo es hacer una ciudad más pensada en los vecinos y en las bicicletas que en los autos. Donde antes pasaba un colectivo, hoy pasan peatones. Donde antes había autos estacionados, hoy hay gente tomando un café” (LMC, 17 de octubre de 2020).

Evidentemente, el contexto de pandemia y de cuarentena incorporó nuevos sentidos a la propuesta: si al principio, según indica nuestro informante, las supermanzanas y particularmente la que se pensaba para la Plaza San Martín se idearon no sólo como un nuevo espacio público, sino también con una intención de preservar y conservar el patrimonio arquitectónico del área central, la pandemia corrió a un segundo plano estos objetivos y puso en primer término la necesidad de contar con un espacio público de calidad: “también tomó la pandemia como oportunidad *a posteriori* para que los vecinos ganen espacios con mayor distanciamiento social para el esparcimiento” (Supo, 3 de mayo de 2020).

La segunda supermanzana, en las inmediaciones de la Plaza San Martín, se realizó entre julio y agosto de 2020. A las consideraciones anteriores, ahora se suman cuestiones más relacionadas con el turismo y con el patrimonio arquitectónico. Dos tópicos inevitables en relación a donde está ubicada: la Plaza San Martín no sólo es el centro simbólico de la ciudad, rodeada de importantes monumentos históricos -catedral, cabildo, conventos e iglesias de la época colonial-, sino también punto neurálgico de los circuitos turísticos. Otra cuestión importante que implicó esta supermanzana fue cierta reconfiguración en los circuitos del transporte público de pasajeros, ya que una de las vías afectadas, la 27 de abril, era una de las calles que concentraba la mayor cantidad de líneas de transporte público que pasaban por el centro (Supo, 1 de julio de 2020).

De acuerdo a nuestro informante, el tema de las supermanzanas se trabajó previamente con las cámaras empresariales correspondientes, con las cuales se llegó a un acuerdo. Lo cual no impidió que se formularan quejas desde distintos actores particulares. En tal sentido, en las críticas que comenzaron a surgir se advierten dos actores “enfrentados” –o por lo menos la prensa así lo ha descrito–. Por un lado, el sector gastronómico que apoya estos proyectos, en tanto suponen mayores espacios para mesas y un mayor atractivo para los consumidores. Y aquí uno podría hablar de cierta privatización del espacio público al ser ocupado por los locales gastronómicos. Por otro lado, el sector de comercios –o por lo menos una parte de ellos–, que

son quienes primeramente criticaron esta iniciativa a través de una de sus voceras, Tamara Sternberg, quien sostuvo que “Llaryora trasladó al 27 de abril los cementerios San Vicente y San Jerónimo juntos. No nos sirven los maquillajes y el intendente debe comprender que no es el momento de hacer estas intervenciones”, para luego agregar que “En una situación de crisis, se ponen con esta cuestión ilógica en lugar de solucionar el tema de la inseguridad, los impuestos que siguen llegando, la gran cantidad de gente durmiendo en las calles y la falta de iluminación. Ya el Centro es un caos y nosotros estamos muy desilusionados con este intendente cuando nos preguntamos: ¿Qué va a pasar cuando todo vuelva a la normalidad?” (Martín, 21 de agosto de 2020).

La propuesta de las supermanzanas no sólo se “acomodó” al contexto de pandemia. También ha servido para pensar en el momento post-pandemia, procurando potenciar a Córdoba como un “hub” turístico (Erramouse, 24 de enero de 2021).

En marzo de 2021 se hizo una primera evaluación de las supermanzanas, por lo menos de las que corresponden al área céntrica. La Cámara de Comercio de Córdoba (CCC), indicaba que el centro histórico tuvo una recuperación menor respecto a otras áreas, como Nueva Córdoba, con un 20% de negocios vacíos. Para la entidad, esa menor recuperación respondía a varias variables: menor presencia de la administración pública, de la universidad, de la actividad bancaria, de las escuelas y los centros educativos, etc., incluida las supermanzanas (Ripol, 18 de marzo de 2021). En la misma nota se indicaba que para urbanistas y técnicos del municipio “El Centro viene perdiendo público hace años, en paralelo al desarrollo de los shoppings y de los corredores comerciales en los barrios, que ya están plenamente consolidados. Con la pandemia, la costumbre del público de resolver sus necesidades localmente se reforzó. Por eso, si no se hacen cambios, el Centro se muere”.

## A modo de síntesis

Desde la perspectiva sectorial de políticas de vivienda y hábitat, durante 2020 las medidas propuestas por el gobierno nacional como políticas de acompañamiento de la crisis (alquiler y servicios públicos) representaron contribuciones coyunturales de alcance nacional, para la sostenibilidad de los costos de acceso a estos bienes y servicios indispensables para la reproducción social. Estas medidas estuvieron regidas por una perspectiva regulatoria del mercado de alquiler y de las empresas de servicios públicos, lo cual representó un abordaje parcial, omitiendo las modalidades de acceso al hábitat a través del mercado de alquiler informal y la conflictividad derivada postdecreto (deudas conformadas por la financiación de los costos, actualizaciones de los contratos, etc.), en una coyuntura de profundización de crisis económica. Asimismo, se destaca que los organismos definidos para el acompañamiento y mediación de conflictos derivados de la aplicación del Decreto que buscó contener la situación de quienes alquilan y evitar desalojos (Decreto 320 y sus prórrogas) incorporaron este dispositivo en su agenda de trabajo paulatinamente, en los primeros meses del ASPO. Existió una coordinación intergubernamental que estuvo orientada a la capacitación del personal técnico (efectores de la política) sobre los alcances de la medida, pero no hubo un acompañamiento de recursos para su financiamiento.

Se destaca que la política de integración socio urbana de barrios populares cuenta con un consenso intergubernamental (nación, provincia y municipio), como modalidad de abordar la problemática del hábitat popular. Sin embargo, durante el año 2020, las relaciones intergubernamentales se dirigieron a sellar reconocimientos (en un marco de nuevas gestiones e instituciones) y acuerdos políticos y administrativos (adhesión y/o producción normativa, convenios y acuerdos de gestión de recursos y financiamiento para la ejecución de proyectos,



desarrollo de dispositivos propios de instancias locales, entre otros) con escasa traducción en ejecución de proyectos con financiamiento provenientes de Nación. Como parte del entramado de actores, los movimientos sociales y organizaciones sociales de la economía popular se posicionan como agentes indispensables para territorialización de esta política, aunque se identifica mayor coordinación y acuerdos con los organismos nacionales en el proceso de planificación y ejecución de obras de urbanización (por ejemplo, gestión de proyecto para la instalación de fibra óptica en barrios populares ante ENACOM y los proyectos de obras tempranas desde SISU).

Por su parte, el gobierno provincial -en el período estudiado- interrumpió la implementación de programas y proyectos provinciales para el abordaje del problema de vivienda y hábitat y mostró una subejecución del presupuesto asignado para su desarrollo.

La sintonía política con el gobierno provincial, le permitió al gobierno municipal crear el Programa "Más agua más salud", financiado mediante el canon que paga la empresa Aguas Cordobesas y que comenzó a ser transferido directamente a la Municipalidad en el 2020. Estas relaciones intergubernamentales, entre gobierno municipal y provincial, le permitieron al municipio realizar obras e instalaciones domiciliarias de agua potable que, a su vez, requirieron una intensificación de relaciones intragubernamentales (entre distintas secretarías del municipio) e incluso con la Secretaría de Integración Socio Urbana de Nación, en pos de coordinar esas intervenciones en barrios populares. Por otra parte, en el operativo para contener a las personas en situación de calle, el Municipio intensificó las relaciones entre secretarías y se apoyó en organizaciones de la sociedad civil que ya venían trabajando con esta población. Como hemos visto en otros sectores de política, también en este caso tuvieron un rol significativo para ampliar las capacidades estatales, los y las voluntarias convocadas para este operativo, a través de la articulación con las universidades.

Más allá de estas articulaciones y coordinaciones intergubernamentales que hemos reconstruido, es evidente que la escala de las intervenciones realizada durante el 2020, han tenido bajo impacto en la resolución de necesidades y problemáticas habitacionales, observándose un mayor dinamismo en la ejecución de proyectos durante el 2021, período que excede el recorte temporal de esta investigación.

## CONCLUSIONES

Este documento se propuso ofrecer una reconstrucción de iniciativas gubernamentales que se pusieron en marcha, durante el año 2020, para hacer frente a la crisis sanitaria y social desatada por la pandemia de Covid 19. El trabajo hizo hincapié en las interacciones y relacionamientos interjurisdiccionales, intergubernamentales y con otros actores de la sociedad, que se desplegaron en la implementación de dichas políticas. Así, hemos ofrecido una reconstrucción de programas e iniciativas gubernamentales que, aunque no agoten todas las desplegadas en el territorio del Gran Córdoba, emergen como las más significativas a los fines de los tres ejes de políticas seleccionados.

Como punto de llegada, la investigación desarrollada nos permite afirmar que, durante el 2020, la pandemia intensificó las relaciones intergubernamentales. El contexto de excepcionalidad generó un marco de colaboración, aunque no exento de tensiones, entre los distintos niveles de gobierno, generando relacionamientos por los que circularon regulaciones, recursos e información. Recordemos que, en el caso de Córdoba, la pandemia llegó en un momento de sintonía política entre el gobierno de la ciudad de Córdoba y el de la Provincia. Incluso -y pese a las históricas tensiones entre el “cordobesismo” y el kirchnerismo que ahora estaba nuevamente en el gobierno- las relaciones entre nación y provincia, también transitaron sin mayores conflictos el primer año de pandemia.

Al final del recorrido, es claro que el modo en que interactuaron distintos niveles de gobierno, el lugar que tuvieron las organizaciones sociales, el sector privado y otros actores relevantes, como las universidades, varía según los ejes de política analizados. Estas dinámicas diferenciadas tienen relación con las particularidades sectoriales de estos ejes de política, pero también con el modo en que se resolvió la necesidad de ampliar las capacidades estatales en un contexto de emergencia. Así, en materia de prevención de contagios, la pandemia intensificó los vínculos con el sector privado y con el sistema científico-tecnológico, mientras que en las políticas de protección social y asistencia alimentaria -y en menor medida en las de hábitat y vivienda- se apoyaron en las organizaciones sociales para ampliar el alcance. Ciertamente es que, como hemos reconstruido, las organizaciones sociales tuvieron también un rol importante en materia de prevención de contagios en el territorio. Sin embargo, estas no fueron especialmente jerarquizadas ni participadas en la estrategia sanitaria oficial.

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

La ampliación de las capacidades estatales también se apoyó en voluntariados, algo común a los tres ejes de políticas analizados. Tanto en materia de prevención de contagios como asistencia alimentaria y contención a personas en situación de calle, voluntarias y voluntarios de distinta formación fueron convocados para llevar adelante distintos dispositivos. Las universidades también fueron parte de algunos de estos voluntariados.

En ese marco, surgen algunos interrogantes que quedan abiertos: ¿cuánto del aumento de la capacidad estatal se sostuvo en una precarización del trabajo de quienes estuvieron, desde distintos ámbitos, en el frente de combate y contención de la emergencia social y sanitaria? La respuesta a esta pregunta, debería considerar, entre otros, la situación de los y las trabajadores/as de la salud, a los y las voluntarios e incluso a los llamados “servidores urbanos”, un conjunto de trabajadores y trabajadoras precarizados que cumplieron un rol importante a nivel local, en los distintos dispositivos que este trabajo ha descrito. Por otro lado, queda también como pregunta planteada ¿Cuántas de estas con otros sectores de la sociedad, que se pusieron en marcha en la pandemia, quedan como capacidad estatal instalada? ¿Se trata de arreglos interinstitucionales e interorganizacionales que funcionaron sólo mientras duró la excepcionalidad del primer año de pandemia o pudo garantizarse su continuidad en los años siguientes?

Por otra parte, en las interacciones y relacionamientos reconstruidos, es evidente que también varía el desempeño o el accionar del gobierno nacional, provincial y municipal en cada uno de los ejes de política. Una mirada de conjunto permite afirmar que, en las políticas de prevención de contagios y en las de protección social y asistencia alimentaria desplegadas en el Gran Córdoba, es indudable la centralidad que tuvo el gobierno nacional. En materia de prevención de contagios, el gobierno nacional dictaminó las regulaciones para administrar el ASPO y DISPO a las que el gobierno provincial adhirió. Además, contribuyó con recursos económicos e insumos para robustecer la capacidad del sistema de salud de la provincia y elevó permanentemente recomendaciones en vigilancia epidemiológica y comunicación de riesgos. En materia de protección social y asistencia alimentaria, el gobierno nacional concentró el grueso de las transferencias monetarias directas, sin importar si nos referimos a refuerzos de ingresos, complementos de alimentación o retribución al trabajo. También fue el responsable del aporte más significativo destinados a comedores y merenderos comunitarios. Por su parte, el gobierno provincial concentró su respuesta y sus esfuerzos especialmente en la estrategia sanitaria y, a través del PAICor, tuvo un rol central en brindar asistencia alimentaria, aunque ya vimos que no fue suficiente. El PAICor no llegó a todas las familias que lo requerían, ni a todas las zonas del Gran Córdoba. En la asistencia alimentaria, las organizaciones sociales y, en particular, la práctica social del comedor y la olla comunitaria, tuvieron un rol central en la contención social y asistencia alimentaria. En esta materia, el gobierno municipal tuvo una política propia de subsidios a los comedores comunitarios y sus referentes, que se orientaron a gastos en infraestructura, aspecto que no forma parte del aporte principal de los dispositivos nacionales ni provinciales. En materia de prevención de contagios, el gobierno local se alineó a la estrategia sanitaria liderada por el gobierno provincial y subordinó el accionar de sus efectores de atención primaria de la salud, a esos lineamientos. En materia de hábitat y vivienda -que es el eje de políticas que presenta menos dinamismo y capacidad de ejecución en el período estudiado-, el gobierno local desplegó acciones para contener a las personas en situación de calle y puso en marcha un programa destinado a ampliar la cobertura de agua potable en los barrios populares de la ciudad.

Finalmente, el análisis ofrecido muestra el carácter siempre cambiante de la pandemia como fenómeno epidemiológico y, con ello, el dinamismo que asumieron las acciones gubernamentales. La dimensión temporal es en este sentido clave y es recuperada por los propios actores entrevistados para explicar el despliegue de acciones y demandas. Sus relatos se ordenan en una temporalidad que, si bien tiene matices, es coincidente respecto de que existieron dos momentos durante el año 2020. Durante los primeros meses, existieron medidas estrictas de aislamiento con un acatamiento, más generalizado, por parte de la población. La creación del Centro de Operaciones de Emergencia (COE) centralizó la toma de decisiones para gestionar la emergencia sanitaria en el ámbito provincial. Las disposiciones del

COE apuntaron fundamentalmente, durante estos meses, a controlar y restringir la movilidad a través de diversos instrumentos, al cierre de actividades y a la instalación de cordones sanitarios cuando se detectaban casos activos en un barrio o zona. Al mismo tiempo, en este primer momento, se incrementó la demanda de asistencia alimentaria y protección social que requirió una enorme inversión pública para atenderla.

Hacia mitad de año, progresivamente, se instala otro momento, caracterizado por la flexibilización de las medidas de aislamiento y una creciente movilidad urbana que expresaba el retorno a ciertas actividades. En este nuevo contexto, tanto el COE como la estrategia epidemiológica se modificaron. Esta última se orientó a ampliar la detección temprana de los casos sintomáticos como asintomáticos, aumentando los testeos y fortaleciendo el rastreo. Mientras que el COE, paulatinamente, perdió protagonismo: sus disposiciones dejaron de ser obligatorias para considerarse recomendaciones, dejaron de participar de este organismo algunos actores centrales (los expertos/as, el Ejército y Gendarmería) y finalmente fue disuelto. Este segundo momento también se distingue por el brusco repliegue de varios dispositivos de política social. La retracción de estas ayudas, como por ejemplo el IFE, no coincidió con una disminución de igual grado en la demanda, pese a la recomposición de los ingresos de muchas familias con el regreso de la actividad económica. Este segundo momento fue especialmente crítico no ya por el efecto de las medidas de aislamiento, sino por la desaparición de muchas de las medidas que habían estado orientadas a contener la crisis social por los efectos del ASPO. Ese “desamparo” coincidió en Córdoba con el pico de contagios de la “primera ola” que, a diferencia del AMBA, recién tuvo lugar en el mes de octubre de ese año. Para ese momento, ya Córdoba -como gran parte del país- había pasado a regirse por el DISPO, flexibilizando la mayoría de las actividades. Cierta “AMBACentrismo” en la administración nacional del aislamiento y el distanciamiento social, son parte de la explicación de la asincronía entre la curva de contagios de Córdoba y las medidas dispuestas en materia sanitaria y social.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

### Referencias bibliográficas

- Ariovich, A.; Chiara, M.; Cosacov, N.; Crojethovic, M.; Gorrochategui, J.; Jiménez, C.; Llao, M. & Maneiro, M. “Aporte para elaborar una descripción de las políticas de prevención de contagios masivos”. Documento de Trabajo nro. 3: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas” Disponible en <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/aporte-para-elaborar-una-descripcion-de-las-politicas-de-prevencion-de-contagios-masivos/>
- Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 125-170.
- Behrend, J. & Karamanef, L. (2021). La variación subnacional en la respuesta socioeconómica a la pandemia en Argentina. *Trabajo y sociedad*, 22(36), 175-202. Epub 01 de enero de 2021. Recuperado en 17 de mayo de 2022, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1514-68712021000100175&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712021000100175&lng=es&tlng=es).
- Bertranou, J., Brites, W., Capdevielle, J., Chiara, M., Di Virgilio, M.M., Guevara, T. Molina, M.M., Perez, V., Rodríguez, M.C., Soldano, D. y Villagrán, A. (2022). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*. Documento de trabajo Nro. 1 | Proyecto PISAC-COVID-19-00021. “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”. Disponible en <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/hacia-un-enfoque-para-el-analisis-de-la-implementacion-de-politicas-publicas-para-dar-respuesta-a-la-crisis-desatada-por-la-pandemia-covid19/>
- Buffalo, L., & Ryzewski, A. L. (2021). “Territorial dynamics of the COVID-19 pandemic in the province of Córdoba, Argentina”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (91). <https://doi.org/10.21138/bage.3149>
- CIFRA-CTA (2020) Informe sobre empleo y salarios registrados. Recuperado el 11/07/2022 de: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=160>
- Facultad de Ciencias Sociales UNC (2021) *¿Qué pasa en Córdoba? Acceso a derechos y desigualdades, impacto de la pandemia y estrategias para afrontarla*. Recuperado el 07/11/2022 de: <https://sociales.unc.edu.ar/sites/default/files/QU%C3%89%20PASA%20EN%20C%C3%93RDOBA%20-%20Informe%20Completo.pdf>

- Giovine, M.; Buffalo, L. y Capdevielle, J. (2022) Las restricciones a la movilidad como política sanitaria durante la pandemia de COVID-19 en la provincia de Córdoba (Argentina). RUMBOS TS, año XVII, Nº 27, 2022. pp. 149-176
- Juri, H.; Pizzi, R. y Carballo, M. (2021) “La UNC frente al desafío de la covid-19: de la crisis a la oportunidad” Escalante, R. (coord.) *Universidades en pandemia*. En Cuadernos de Universidades. – No. 14 (2021), Vol 1. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2021. ISBN de la colección: 978-607-8066-35-3
- Kaplan, L. y Delfino, A. (2021) Pandemia, políticas públicas y sectores vulnerables: un análisis del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. En *Política, Revista de Ciencias Políticas* Vol. 59 Núm. 1 (2021): Análisis de la política latinoamericana durante la pandemia
- Malecki, J. S. (2019): “Entre la eficiencia y la domesticidad. Ideas y políticas urbanas en la ciudad del post-Cordobazo (1969-1970)”. *Conflicto social*, 12 (22).
- Paz Noguera, B. (2020). “Tendencias de los diseños de políticas públicas sanitarias para la pandemia Covid-19 en América Latina”. *Universidad Y Salud*, 22(3), 327 - 339. <https://doi.org/10.22267/rus.202203.205>
- Quiroz-Reyes, C., Valenzuela Van-Treek, E., Muñoz Aravena, W., Montero Barriga, V., Benavente Bargetto, M. J., Villa Sepúlveda, F., Catalán Ovalle, G., Seguel Vásquez, O., González Bravo, L., Castro Sepúlveda, K., Arriagada Seguel, E., & Mesa Gallego, M. A. (2021). Proactividad municipal y su liderazgo en la acción subnacional en Chile: balance multidimensional y percepciones de las comunas del Gran Concepción. *Administración Pública Y Sociedad (APyS)*, (12), 31–56. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/33302>
- Observatorio de Trabajo Economía y Sociedad (2020) Informe Especial: Comparación Presupuestos de Nación y Córdoba. Disponible <https://otescba.com/wp-content/uploads/2021/02/Comparacion-Presupuesto-Nacion-Cordoba-OTES-.pdf>
- Zurbriggen, C. y Milanese, A.C. (2008) La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

## Fuentes normativas, estadísticas y repositorios oficiales

- Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. Disponible en <https://boletinoficial.cba.gov.ar/>
- Boletín Oficial de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. Disponible en <https://boletinmunicipal.cordoba.gob.ar/#/ciudadano>
- Defensoría del Pueblo (2019) Personas en situación de calle. 2019. Recuperado el 11/07/2022 de: [https://www.defensorcordoba.org.ar/archivos/publicaciones/2019-7-1-16.31.29.651\\_GaleriaArchivo.pdf](https://www.defensorcordoba.org.ar/archivos/publicaciones/2019-7-1-16.31.29.651_GaleriaArchivo.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2020). “Informe Anual 2020”. [https://www.defensorcordoba.org.ar/documentos/Informe\\_Anual\\_2020.pdf](https://www.defensorcordoba.org.ar/documentos/Informe_Anual_2020.pdf)



Gobierno de la Provincia de Córdoba. Disposiciones del Centro de Operaciones de Emergencia. <https://www.cba.gov.ar/disposiciones-del-coe/>

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2020) “Informe sobre soluciones habitacionales”. Disponible <https://datosgestionabierta.cba.gov.ar/dataset/1c7c4d88-bee1-4134-b818-dfb861e67fcb/resource/c8a9514e-8867-4040-90b6-3e29fb8e150a/download/50.-soluciones-habitacionales.pdf>

Gobierno de la Provincia de Córdoba. Presupuesto de la provincia de Córdoba <https://transparencia.cba.gov.ar/MasterConsulta.aspx>

Dirección General del PAICor (2021) Informe comensalidad ¿Cómo como con los módulos? Revisión de percepciones a adultos responsables que retiran el módulo alimentario.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (2020) Reporte de Monitoreo. Argentina contra el Hambre: Seguridad alimentaria.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (2020 b) Reporte de Monitoreo. Comedores escolares y comunitarios – 4to trimestre 2020. Recuperado el 25/01/2020 de: <https://www.argentina.gov.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/2020>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Economía Social “Diagnóstico y perspectivas de la Economía Popular”. Recuperado el 11/07/2022 de: [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/renatep\\_-\\_diagnostico\\_y\\_perspectivas\\_de\\_la\\_economia\\_popular\\_reporte\\_agosto\\_2021.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/renatep_-_diagnostico_y_perspectivas_de_la_economia_popular_reporte_agosto_2021.pdf)

Dirección Nacional de Información Social Estratégica. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Informe de gestión. Plan Nacional Argentina Contra el Hambre (Diciembre de 2020). Recuperado el 11/07/2022 de: [https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/2021/04/informe\\_eje\\_pach\\_2020.pdf](https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/2021/04/informe_eje_pach_2020.pdf)

## Fuentes periodísticas

Ámbito (23 de octubre de 2020). ASPO y DISPO: cómo quedó el mapa en la nueva etapa de la cuarentena. Ámbito. <https://www.ambito.com/informacion-general/amba/aspoydispo-como-queda-el-mapa-la-nueva-etapa-la-cuarentena-n5142738>

Cadena 3 (19 de mayo de 2020). La Provincia entregó kits de protección contra el Covid-19. Recuperado el 19/01/2022 de: [https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/la-provincia-entregara-kits-de-proteccion-contra-el-covid-19\\_260605](https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/la-provincia-entregara-kits-de-proteccion-contra-el-covid-19_260605)

Colautti, F. (9 de noviembre de 2020). Dónde estarán y para qué se usarán en Córdoba los tres hospitales modulares turísticos contra el coronavirus. La Voz del Interior. Recuperado el 06/07/2022 de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/donde-estaran-y-para-que-se-usaran-en-cordoba-tres-hospitales-modulares-turisticos-contra/>

Dominguez, Cristian (4 de noviembre de 2020) Se puso en marcha el programa Potenciar Trabajo en Córdoba. El resaltador. Recuperado el 11/07/2022 de: <https://elresaltador.com.ar/se-puso-en-marcha-el-programa-potenciar-trabajo-en-cordoba/>

El Diario de Carlos Paz (20 de enero de 2020). ¿Quiénes cobrarán la Tarjeta Social y quiénes tendrán la Tarjeta Alimentaria? El Diario de Carlos Paz. <https://www.eldiariodecarlospaz.com.ar/sociedad/2020/1/20/quienes-cobraran-la-tarjeta-social-quienes-tendran-la-tarjeta-alimentaria-80439.html>

El Economista (14 de junio de 2020). Alberto Fernández: "El virus se expandió por todo el país, estamos lejos de resolver el problema". El Economista. <https://eleconomista.com.ar/politica/alberto-fernandez-el-virus-expandio-todo-pais-estamos-lejos-resolver-problema-n36962>

En Redacción (22 de abril de 2020). "Cuarentena: ya hay 600 personas en situación de calle en los cinco centros de contención de la Municipalidad". *Enredacción*. <https://enredaccion.com.ar/cuarentena-ya-hay-600-personas-en-situacion-de-calle-en-los-cinco-centros-de-contencion-de-la-municipalidad/>

Erramouse, Juan (24 de enero de 2021). "Queremos convertir a la ciudad en un hub turístico". *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/queremos-convertir-a-la-ciudad-en-un-hub-turistico.phtml>

Guevara, V. (9 de septiembre de 2020). Gestión Llaryora: chalecos celestes y monotributistas, dos rubros que crecen en el municipio. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/gestion-llaryora-chalecos-celestes-y-monotributistas-dos-rubros-que-crecen-en-municipio>

González, J. M. (12 de agosto de 2020) El asesinato de Blas Correa atravesó la sesión de la legislatura. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/asesinato-de-blas-correas-atraveso-sesion-de-legislatura/>

Higa, S. (27 de abril de 2020). "El aislamiento se flexibilizará en 371 localidades de Córdoba". *Cba24n*. [https://www.cba24n.com.ar/sociedad/el-aislamiento-se-flexibilizara-en-371-localidades-de-cordoba\\_a5ea777687f8cfc5a18ab7e18](https://www.cba24n.com.ar/sociedad/el-aislamiento-se-flexibilizara-en-371-localidades-de-cordoba_a5ea777687f8cfc5a18ab7e18)

La Nueva Mañana (17 de agosto de 2020). Así es la nueva Supermanzana ubicada en pleno centro de la ciudad. *La Nueva Mañana*. <https://lmdiario.com.ar/contenido/240712/asi-es-la-nueva-supermanzana-ubicada-en-pleno-centro-de-la-ciudad>

La Nueva Mañana (21 de agosto de 2020). Supermanzanas: un centro amigable para los peatones de la ciudad de Córdoba. *La Nueva Mañana*. <https://lmdiario.com.ar/contenido/241596/supermanzanas-un-centro-amigable-para-los-peatones>

La Voz del Interior (10 de septiembre de 2020). Menos cordones sanitarios en Córdoba capital: aplican un cambio de estrategia. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/menos-cordones-sanitarios-en-cordoba-capital-aplican-un-cambio-de-estrategia>

Leyes, J. (31 de mayo de 2020). Llaryora amplía el presupuesto para los servidores urbanos. *La voz del interior*. *La Voz del Interior*. <https://www.lavoz.com.ar/politica/llaryora-amplia-presupuesto-para-servidores-urbanos/>

Marella, B. y Satoshi, H. (15 de abril de 2020). Postergan programas PiP, PPP y Pila desde el mes de abril. *Cba 24 n.* [https://www.cba24n.com.ar/sociedad/postergan-programas-pip-ppp-y-pila-desde-el-mes-de-abril\\_a5e9711641bf50f7791cfb1d3](https://www.cba24n.com.ar/sociedad/postergan-programas-pip-ppp-y-pila-desde-el-mes-de-abril_a5e9711641bf50f7791cfb1d3)

Martín, Ignacio (21 de agosto de 2020). "Supermanzanas: un centro amigable para los peatones de la ciudad de Córdoba". *La Nueva Mañana.* <https://lmdiaro.com.ar/contenido/241596/supermanzanas-un-centro-amigable-para-los-peatones>

Ripol, Florencia (18 de marzo de 2021). "En el centro de Córdoba hay menos gente, 20% de locales vacíos y cambios que dividen aguas". *La Voz del Interior.* <https://www.lavoz.com.ar/negocios/en-centro-de-cordoba-hay-menos-gente-20-de-locales-vacios-y-cambios-que-dividen-aguas/>

Supo, Verónica (3 de mayo de 2020). "Comienzan las obras para primera Super Manzana". *La Voz del Interior.* <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/comienzan-obras-para-primera-supermanzana>

Supo, Verónica (1 de julio de 2020). "Cómo será la 'Supermanzana' de la plaza San Martín". *La Voz del Interior.* <https://www.pressreader.com/argentina/la-voz-del-interior/20200701/281861530780292>

Télam Digital (15 de julio de 2020). Testeos, rastreos y cordones sanitarios, el método con el que Córdoba controló brotes de coronavirus. *Télam Digital.* <https://www.telam.com.ar/notas/202007/489828-metodo-cordoba-coronavirus-salud-testeo-rastreo-cordon-sanitario.html>

Unión de Trabajadores de la Economía Popular (18 de abril de 2020). No a la suspensión de programas provinciales. Comunicado de prensa. *Partido Comunista Revolucionario.* <https://pcr.org.ar/nota/cordoba-no-a-la-suspension-de-programas-provinciales/>

## **Prensa oficial**

Gobierno de la Provincia de Córdoba (15 de abril de 2020) Coronavirus: se posponen los Programas de prácticas y entrenamiento con tutores. Comunicado de prensa. *Noticias Gobierno de Córdoba.* <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/coronavirus-se-posponen-los-programas-de-entrenamiento-profesional/>

Gobierno de la Provincia de Córdoba (18 de junio de 2020). El COE autoriza la apertura de shoppings y agencias de publicidad. *Noticias Gobierno de Córdoba.* <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/el-coe-autoriza-la-apertura-de-shoppings-agencias-de-viajes-y-publicidad/>

Gobierno de la Provincia de Córdoba. (12 de junio de 2020). El COE habilita reuniones familiares en la Capital. *Noticias Gobierno de Córdoba.* [https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/el-coe-habilita-reuniones-familiares-en-la-capital/#:~:text=Schiaretti%20encabez%C3%B3%20el%20anuncio%20de,domingo%20y%20lunes%20\(feriado\)](https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/el-coe-habilita-reuniones-familiares-en-la-capital/#:~:text=Schiaretti%20encabez%C3%B3%20el%20anuncio%20de,domingo%20y%20lunes%20(feriado))

Gobierno Nacional (23 de abril de 2020) El Hospital Modular de Emergencia de Córdoba estará listo en los próximos días. Comunicado de prensa. Recuperado el 06/07/2022 de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-hospital-modular-de-emergencia-de-cordoba-estara-listo-en-los-proximos-dias>

Gobierno Nacional (12 de abril de 2021) En Córdoba, Nación invierte \$2.185 millones en obras para el sistema de salud. Comunicado de prensa. Recuperado el 06/07/2022 de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-cordoba-nacion-invierte-2185-millones-en-obras-para-el-sistema-de-salud>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (30 de junio de 2020) Más de 300 millones de pesos para poner en marcha el Programa Potenciar Trabajo en Córdoba. Recuperado el 11/07/2022 de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mas-de-300-millones-de-pesos-para-poner-en-marcha-el-programa-potenciar-trabajo-en-cordoba>

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (3 de Agosto de 2020) Listado de beneficios otorgados por el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en marco de la Emergencia Sanitaria para trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías. Recuperado el 11/07/2022 de: <https://datos.gob.ar/dataset/jgm-ingreso-familiar-emergencia>

Gobierno de Córdoba (27 de marzo de 2020) "Coronavirus: convocan a ciudadanos voluntarios para enfrentar la crisis". Comunicado de prensa. Recuperado el 07/07/2022 de: <https://legislaturacba.gob.ar/coronavirus-convocan-a-ciudadanos-voluntarios-para-enfrentar-la-crisis/>

Gobierno de Córdoba (13 de abril de 2021) Quedó habilitado el nuevo Hospital Modular de Emergencia de Bouwer. Comunicado de prensa. Recuperado el 06/07/2022 de: <https://prensa.cba.gov.ar/justicia-y-ddhh/quedo-habilitado-el-nuevo-hospital-modular-de-emergencia-de-bouwer/>

Gobierno de Córdoba (21 de mayo de 2021) Covid-19: atención prehospitalaria en el interior provincial. Comunicado de prensa. Recuperado el 06/07/2022 de: <https://prensa.cba.gov.ar/salud-2/covid-19-atencion-prehospitalaria-en-el-interior-provincial/>

Gobierno de Córdoba. Programa PAIcor. Recuperado el 11/07/2022 de: <https://paicorvirtual.cba.gov.ar/Home/institucional>

Gobierno de Córdoba (17 de junio de 2021) La Provincia convoca a personas interesadas en participar del Voluntariado del COE. Comunicado de prensa. Recuperado el 07/07/2022 de: <https://prensa.cba.gov.ar/salud-2/la-provincia-convoca-a-personas-interesadas-en-participar-del-voluntariado-del-coe/>

Municipalidad de Córdoba (22 de octubre de 2021). "‘Más Agua, Más Salud’: Llargora anunció a vecinos de Las Tablitas y Los Artesanos la llegada del agua potable". *Municipalidad de Córdoba*. <https://cordoba.gob.ar/mas-agua-mas-salud-llargora-anuncio-a-vecinos-de-las-tablitas-y-los-artesanos-la-llegada-del-agua-potable/>

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

Municipalidad de Córdoba (27 de junio de 2021) El Municipio habilitó una carpa prehospitalaria en el Príncipe de Asturias. Comunicado de prensa. Recuperado el 06/07/2022 de:

<https://www.cordoba.gob.ar/el-municipio-habilito-una-carpa-pre-hospitalaria-en-el-principe-de-asturias/>

## Otras fuentes

Activemos (2020) Datos de la campaña. Disponible en <https://activemos.eco.unc.edu.ar/>

Jurczynszyn Sergio (6 de julio de 2020). Charla con expertos. Experiencias regionales en el diagnóstico de SARS-CoV-2. <https://www.youtube.com/watch?v=AKOrwWOTHM8>

Panel Particularidades y propuestas de las políticas habitacionales en Córdoba. <https://sociales.unc.edu.ar/content/se-realiz-el-panel-sobre-pol-ticas-habitacionales-en-c-rdoba>

## Entrevistas (realizadas entre septiembre 2021 y abril de 2022)

1. Gabriela Barbás, Secretaria de Prevención y Promoción de la Salud, Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
2. Claudia Oliva, Directora General del Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICor), Gobierno de la Provincia de Córdoba.
3. Sergio Job, Coordinador Región Centro Acceso a Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación.
4. Noelia Feldamn, Coordinadora de la Región Córdoba de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.
5. Roberto Bustos, Coordinador del Centro de Referencia Córdoba del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.
6. Olga Ghione, Directora General de Programas Especiales del Ministerio de Desarrollo Social, del Gobierno de la Provincia de Córdoba.
7. Gabriela Magris, Secretaria General del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba.
8. Mónica Cornaglia, Coordinadora de Centro Público de Mediación Comunitaria del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba
9. Diego Gauna, ex Director de Atención Primaria de la Salud de la Municipalidad de Córdoba.
10. Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba
11. Laura Basso, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba.
12. Augusto Zárate, Director de Ferias de la Municipalidad de Córdoba.
13. Andrea Tumosa, Directora de Planeamiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba.
14. Mónica Balzarini, Directora Ejecutiva de la Maestría en Estadística Aplicada de la Universidad Nacional de Córdoba.
15. Marcos Oliva, Coordinador del Centro de Rastreo de la Facultad de Matemática, Astronomía, Física y Computación de la Universidad Nacional de Córdoba.

16. Luciana Buffalo, Directora de la carrera de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.
17. Rogelio Pizzi, Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba.
18. Jacinta Buriyovich, Investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.
19. Sol Minoldo, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Coordinadora General por parte del Ministerio del Centro de Rastreo de la UNC
20. Paula Renz, abogada del Centro de Acceso a la Justicia barrio Cabildo.
21. Maximiliano Vittar, miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba
22. Olga, militante del Movimiento Evita
23. Manuel, militante de Barrios de Pie.
24. Marcela, militante del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE).
25. Marco, militante del Movimiento Carlos Mujica, de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).
26. Manuel Martínez, Director del Centro de Iniciativa Urbana.



