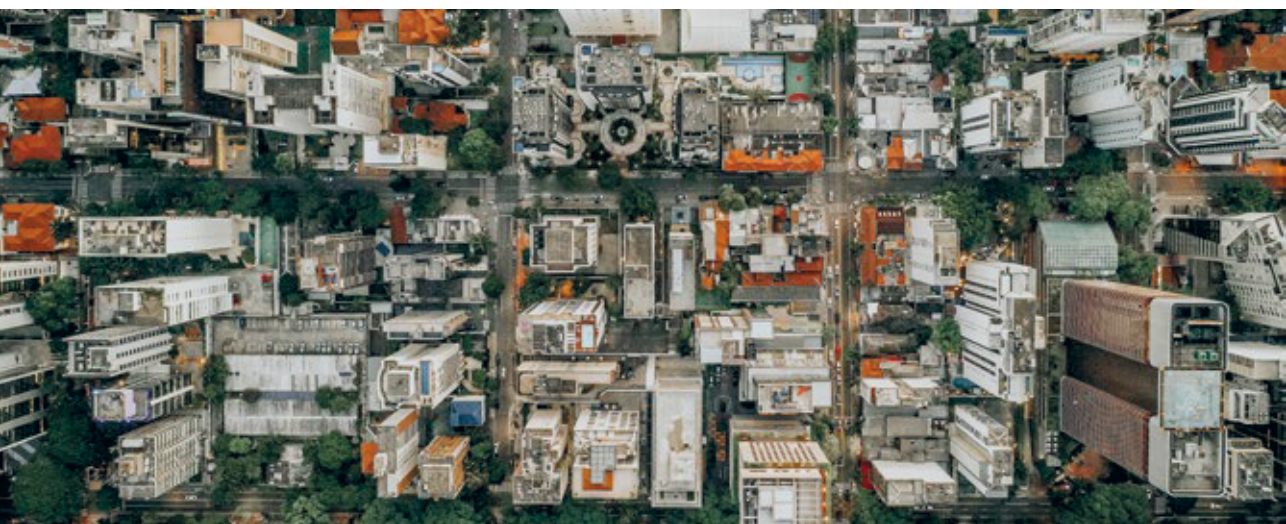




# Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

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



María Mercedes Di Virgilio

Directora





Los desafíos de las relaciones  
intergubernamentales  
en contextos de incertidumbre



# Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre

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

María Mercedes Di Virgilio

Directora

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

**ediciones UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**

 ediciones **UNL**

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

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

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

© Ediciones UNL, 2023.

—  
Sugerencias y comentarios  
[editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

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

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

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

---

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



# Índice

## **Presentación / 13**

*María Mercedes Di Virgilio*

Introducción / 13

¿Cómo se llevó adelante el estudio? / 17

Los estudios de caso seleccionados / 19

Organización de la publicación / 22

Referencias bibliográficas / 25

## CAPÍTULO 1.

### **Los contextos metropolitanos abordados en la investigación / 27**

*María Agustina Frisch y María Mercedes Di Virgilio*

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

Los contextos metropolitanos abordados en la investigación / 29

    Evolución territorial y geográfica. Divisiones político  
    administrativas / 31

Gran Paraná / 36

La población en cifras y las dinámicas demográficas / 41

    Composición demográfica / 43

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

Situación habitacional / 48

Reflexiones finales / 50

Referencias bibliográficas / 56

CAPÍTULO 2.

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

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

Introducción / 59

Las políticas de movilidad / 60

Las políticas del ámbito nacional con foco metropolitano / 61

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / 65

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires / 68

Las políticas de los municipios bonaerenses de la RMBA / 70

Las políticas de prevención de contagios masivos / 71

Las políticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / 71

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires / 80

Las políticas de vivienda y hábitat / 96

Las políticas de la CABA / 96

Las políticas de la PBA / 105

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

Movilidad / 110

Prevención contagios masivos / 112

Vivienda y hábitat / 113

Conclusiones / 115

Referencias bibliográficas / 118

CAPÍTULO 3.

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

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

Introducción / 121

Los patrones de movilidad en la prepandemia / 125

Heterogeneidad socioterritorial y movilidad en tiempos de pandemia / 128

La movilidad por transporte público / 132

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

Reflexiones finales / 144

Referencias bibliográficas / 145



#### CAPÍTULO 4.

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

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

Introducción / 147

Políticas para la prevención de contagios masivos / 149

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

Estrategias de vigilancia epidemiológica activa / 155

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

Políticas de protección social y asistencia alimentaria / 162

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

Medidas para fortalecer la alimentación familiar / 165

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

Políticas habitacionales en pandemia / 173

Iniciativas nacionales en el territorio local / 174

Iniciativas provinciales / 179

Iniciativas municipales / 179

Conclusiones / 182

Referencias bibliográficas / 186

#### CAPÍTULO 5.

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

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

Introducción / 189

La protección social mirada desde Mendoza / 192

La seguridad alimentaria mirada desde Mendoza / 196

Política alimentaria con transferencia de ingresos a las familias / 197

Prestaciones para comedores y merenderos / 199

Distribución de alimentos a través de organizaciones sociales / 202

Programas alimentarios provinciales / 203

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

#### CAPÍTULO 6.

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

*Andrea J. Villagrán, Laura Navallo y María Paula Milana*

Introducción / 215

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

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

    Municipalidad de Salta / 230

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

    Municipalidad de La Caldera (departamento La Caldera) / 235

    Municipalidad de Vaqueros (Depto. La Caldera) / 237

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

    Los números, los registros y los espacios comunitarios / 239

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

    El abastecimiento y aprovisionamiento / 246

    Gestión, administración y distribución / 248

A modo de cierre / 249

Referencias bibliográficas / 254

#### CAPÍTULO 7.

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

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

Introducción / 255

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

    Las medidas provinciales frente al COVID19 / 259

    Las medidas municipales / 264

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

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

El papel de los comedores y merenderos / 272

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

Reflexiones finales / 280

Referencias bibliográficas / 283

#### CAPÍTULO 8.

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

*Myriam Barone y Walter Brites*

Introducción / 285

Interfaces Estado–Sociedad: políticas sociales en pandemia / 286

Pandemia y confinamiento en Posadas: efectos diferenciales / 290

Políticas alimentarias en sectores populares / 292

El sistema de cocina centralizada / 295

El programa Hambre Cero / 296

La Tarjeta Alimentar / 297

Programa IFE / 298

La pandemia desde la perspectiva de los sectores populares / 299

Conclusiones / 306

Referencias bibliográficas / 307

#### CAPÍTULO 9.

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

*Andrés Dapuez, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Gabriel Weidmann*

Introducción / 309

El sentido de las anomalías / 312

Crisis en la crisis / 314

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

El alimento como instrumento de política / 319

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

Referencias bibliográficas / 328

CAPÍTULO 10.

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

*Tomás Guevara y Julieta Wallace*

Introducción / 329

Río Negro y San Carlos de Bariloche en contexto / 330

Pandemia y federalismo / 333

Ocupaciones de tierra en ámbitos urbanos / 335

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

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

    Asistencia alimentaria / 348

    Transferencia de ingresos / 349

    Sostenimiento del empleo / 350

Conclusiones / 352

Referencias bibliográficas / 354

**Sobre las autoras y los autores / 357**

## Capítulo 9.

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

Andrés Dapuez, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Gabriel Weidmann

*Este capítulo está dedicado a las trabajadoras  
y trabajadores de la salud*

### **Introducción**

En este capítulo analizaremos anomalías en las redes intergubernamentales durante el primer año de la pandemia, en general, y durante el período de ASPO, en particular. En ese marco, nos focalizamos en la comunicación en las redes intergubernamentales en las que participaron funcionarios estatales de los tres niveles (nacional, provincial y municipal) y líderes de organizaciones y movimientos sociales. Si bien la noción de anomalía tiene una importancia clave en la epistemología de Thomas Kuhn, quien la define como una «violación de las expectativas inducidas, que gobiernan la ciencia normal» y que detectadas empíricamente pueden servir para impulsar un cambio de paradigma (Kuhn, 1970:52), los actores que las descubrieron, en el marco de sus gestiones de gobierno, prefirieron interpretarlas dentro de sus marcos teóricos previos. De esta forma, las fallas en la comunicación de las redes intergubernamentales fueron resueltas, por los funcionarios, como silencios intencionales o errores de comunicación política, dentro de sus reflexiones sobre la práctica de gestión. Como sospechas o errores aleatorios estos silencios son aquí reinterpretados en términos de la antropología del estado, principalmente como eventos que permiten distinguir entre *insiders* y *outsiders* a quienes administran la producción social y simbólica de la indiferencia en una determinada burocracia (Herzfeld, 1992).

Como lo mencionamos anteriormente, las anomalías se presentaron como ausencia de comunicación, como silencios, que, a veces despertaron sospechas. Las mismas fueron rápidamente normalizadas por los funcionarios, como emergentes de «la interna del gobierno». Sin embargo, es posible que dichos

silencios intencionados, o no intencionales, puedan mostrar algo más que una fisión permanente al interior de la alianza gobernante. Si bien es probable que el virus COVID19 llegara a prácticamente cada rincón del planeta, las experiencias y respuestas estatales y sociales a la pandemia no fueron las mismas en cada lugar. Como lo sostienen Fassin y Fourcade en el volumen *Pandemic Exposures*,

[t]enemos que recordar que, a pesar del alcance global del virus, la pandemia pareció ser escasamente registrada en lugares plagados con cataclismos en desarrollo, tales como Haití, Yemen y Sudán, los cuales son tomados en este volumen {2021}, pero también en el Medio Oriente y África Central. Tenemos también que recordarnos a nosotros mismos que el hecho de concentrarnos en el virus produjo sus propios puntos ciegos, oscureciendo la mucho más grave y mucha más ordinaria situación que enfrentan los pobres en cualquier lado. Para ellos el COVID no cambió nada, o muy poco. (Fassin y Fourcade, 2021:5)

De la misma manera, las respuestas estatales y sociales a la crisis sanitaria planteada por el COVID19 variaron radicalmente en países con muy baja pobreza como por ejemplo Suiza y Nueva Zelanda, entre otros.<sup>1</sup> Por otra parte, el conjunto de las medidas implementadas para coordinar la emergencia COVID19 parece haber sido influido más por fantasías de control biopolítico que por una sola razón epidemiológica, homogénea y universal. Los repertorios imaginarios del estado, de lo que es y debe ser un estado para cada sociedad, importaron más que las soluciones homogéneas y protocolizadas, a veces contradictorias y siempre cambiantes.

Al respecto de los estados de emergencia impulsados por el COVID19 Trnka ha mostrado cómo los ciudadanos podrían encarnar momentáneamente al estado, en un momento determinado, y abandonar dicha sobreactuación cuando consideran que el peligro hubo aminorado,

[l]as indagaciones académicas de los estados de emergencia remarcan cómo el imaginario de las crisis (cf. Koselleck 2006; Roitman 2013) es empleado injustificablemente para expandir el poder estatal (Foucault 2004; Agamben 2005, 2020; Chomsky 2020), muchas veces describiendo a la ciudadanía como débil o engañada por la propaganda estatal. Tales representaciones se arriesgan a eclipsar

---

1 En noviembre del año 2021, en un evento académico, un colega suizo manifestó irónicamente, cuando le preguntáramos sobre las casi nulas restricciones al movimiento y el muy breve cierre de las escuelas (14 días) que habían tenido en ese país durante la primavera de 2020, que «en Suiza preferimos contagiarnos antes que dejar de comerciar y educarnos».

cómo los ciudadanos pueden no solamente desear estados de emergencia (Fassin 2012; Appadurai 2020) sino también actuar como sus adeptos, infractores, críticos, árbitros, y ejecutores. (Trnka 2021:368–369)

En el caso argentino, una buena parte de la aplicación del estado de emergencia COVID19 seguramente se debió a un intento de sobrerrepresentar las capacidades del estado (nacional, provincial y/o municipal), y de sus articulaciones intergubernamentales. Estas consistieron en la proyección de una serie de soluciones a la crisis, y en este caso solamente nos detendremos sobre la alimentaria, que la pandemia y después el ASPO y la DISPO produjeron.

Sin tener demasiado en cuenta la enorme diversidad de los contextos sociales para las que las medidas se tomaban, dicha sobrerrepresentación del estado y de sus instrumentos y/o dispositivos, produjo también procesos intergubernamentales ambiguos, que a veces se materializaron en ausencia de sentido y de comunicación. Estos silencios o puntos ciegos en los procesos intergubernamentales seguramente son respuestas a sobrerrepresentaciones anteriores; es decir, se relacionan directamente a respuestas concretas para un contexto en el cual la crisis COVID19 no existía, en este caso en el marco de la denominada «protección social y alimentaria».

Estos puntos ciegos o silencios de la política deberían ser en sí mismos objetos de investigación para quienes se interesan en saber por qué las relaciones intergubernamentales y las redes de política a veces no tienen el efecto esperado o funcionan de otra manera a la prevista.<sup>2</sup>

Muchas veces las soluciones provistas por el estado, a la emergencia, fueron producto de decisiones lentas, insensatas o tardías. Otras, presuponieron como parcialmente ineficaces a un conjunto de políticas alimentarias y sociales que le precedían. Si bien *ex post* crisis podemos identificar algunas de estas respuestas que el estado dio en contraste a las que debió dar, para entender la elección e implementación de los instrumentos y dispositivos de política es necesario recuperar el horizonte tentativo y limitado en el que se concretaron. A las medidas acertadas que retrasaron el desarrollo de la curva de los contagios debemos sumarle un alto costo en vidas humanas, social y económico. En definitiva, no se trata en este capítulo, de evaluar la efectividad del

---

2 La reiteración del conocido Error 404 en páginas web del Ministerio de Desarrollo Social, por ejemplo para conocer la cantidad de beneficiarios de Potenciar Trabajo durante los meses de 2022 y hasta junio 2022 es considerado aquí también como un silencio oficial. Véase si, por ejemplo, el siguiente link ha sido restituido con posterioridad: [https://www.datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-potenciar-trabajo/archivo/desarrollo-social\\_6e-9de963-cf95-4555-87af-84f1126e346b](https://www.datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-potenciar-trabajo/archivo/desarrollo-social_6e-9de963-cf95-4555-87af-84f1126e346b)

accionar coordinado desde el estado sino, y como lo sostienen Oliver–Smith y Hoffman, de describir cómo «los desastres desenmascaran la naturaleza de una estructura social» determinada (2002: 9) o de «exponer» situaciones que hasta el momento de la pandemia habían quedado como puntos ciegos de nuestra visión (Fassin y Fourcade, 2021:5).

En conclusión, se trata de contrastar a una gestión de la pobreza (y de la pobreza alimentaria o indigencia) que precedió al descubrimiento del COVID19 con una «administración de la pobreza» (Agudo Sanchíz, 2015) que siguió, y que, en cierta medida, fuera también el resultado del manejo de la crisis de protección social y alimentaria. En este último periodo, las medidas gubernamentales aplicadas a través de las instituciones estatales como la escuela, los ministerios de desarrollo de los tres niveles (nacional, provincial y municipal) perdieron protagonismo ante organizaciones sociales que, en comunicación directa con el ejecutivo nacional, pudieron gestionar recursos con mayor autonomía y potenciaron su poder político.

## **El sentido de las anomalías**

Una de las características del funcionamiento de la alianza gobernante *Frente de Todos* fue la creación de compartimentos estancos a su interior. Desde su asunción, el poder ejecutivo nacional dividió a los organismos del estado siguiendo una lógica distributiva por la cual coexistirían funcionarios de distintas procedencias partidarias e ideológicas. Sin embargo, la cadena de mandos, al responder cada funcionario a sus líderes partidarios, se rompió en numerosas ocasiones. Representantes de movimientos sociales, del Partido Justicialista, del Frente Renovador, Proyecto Sur, Somos, Movimiento Nacional Alfonsinista, Partido de la Concertación FORJA, Partido Comunista, Partido Comunista (Congreso Extraordinario), Partido del trabajo y el Pueblo, Unidad Socialista para la Victoria, Partido Solidario y Nuevo Encuentro, entre otros sectores de la coalición como La Cúmpora, pasaron a formar parte del estado nacional administrando, o intentando hacerlo, una crisis económica aguda, y luego una crisis sanitaria y social, en las que las decisiones de política distaron mucho de ser tomadas verticalmente y acatadas inmediatamente. Existen varios ejemplos de medidas que nunca fueron implementadas.

Al inicio de la pandemia, no obstante, los resultados en términos de cohesión social fueron, al comienzo de la gestión de la crisis sanitaria, satisfactorios o muy buenos. El presidente de la nación pareció haber encontrado un modo de cohesionar no solamente a su coalición sino también a la sociedad



argentina con los anuncios referentes al ASPO y a otras medidas de lucha en contra del COVID. Dicho de otra manera, la cohesión social lograda con las medidas en contra del COVID19 resolvió por unos meses problemas de internas en el gobierno nacional que emergerían con más fuerza durante 2021 y 2022. Al aplicar al conjunto de la sociedad medidas draconianas y biopolíticas de cuidado y confinamiento, sin embargo, se relegó a la «economía» a un segundo lugar priorizando la salud pública, la preservación de la «vida» y, finalmente, pero no menos importante, la cohesión del gobierno. No solamente, la coalición gobernante respondió positivamente a la redefinición radical, en una dicotomía, de los repertorios liberales y corporativistas de las organizaciones y partidos que la constituían en una dicotomía. La sociedad argentina por un periodo de unos pocos meses apoyó la elección de la «vida» por sobre la economía, elección que el presidente formulara de la siguiente manera el 23 de marzo de 2020: «Muchos me decían que iba a destruir la economía con la cuarentena. Si el dilema es la economía o la vida, yo elijo la vida. Después veremos cómo ordenar la economía» (Fernández, 2020).

Este tipo de sobrerepresentación de las capacidades estatales se apoyó en un consenso implícito, basado en falsas dicotomías, falsas porque ninguna de las opciones le asegura a quien la elige estar a salvo de una pérdida parcial o total. Si bien una falta cubre a la otra y, retrospectivamente, un silencio, a otro, era sabido que se trataba de minimizar pérdidas económicas y de vidas, sin la pérdida total de uno de los ámbitos asegurara automáticamente una ganancia total en el otro.

En todas las entrevistas en profundidad realizadas para esta investigación, con la excepción de una sola con uno de los líderes de la CGT Entre Ríos, detectamos, por parte de los funcionarios con los que conversamos, la conciencia plena de los significados de estos silencios oficiales.

Todos sostuvieron que la ayuda desde el estado nacional se canalizó, primero, por un carril políticamente afín, siendo muy difícil para los otros funcionarios de los otros subgrupos electorales no solamente, en algunos casos, conseguir apoyos similares, sino también hasta recibir la misma información para poder solicitarlos. Ya sea en el ejecutivo nacional o de los otros estados (municipal y provincial) los canales de información presentaron silencios programados.

Asimismo, un líder de un movimiento social afín al presidente sostenía al respecto que ellos tenían la seguridad de que iban a ser siempre quienes primero recibieran los recursos en cuestión desde el Ministerio de Desarrollo Social, antes, o en el peor de los casos, al mismo tiempo que los secretarios de desarrollo de la provincia y de las municipalidades. En este sentido, el apagón informático del SINTYS (Sistema Integrado de Información Social) durante los

primeros meses del ASPO no solamente agudizó el desconcierto, sino que transformó al silencio programado en una herramienta para gestionar y coordinar la pandemia, segmentando distintas interfaces de la implementación de política.

Para centrarnos en la gestión intergubernamental de la pobreza, es decir de las redes de políticas alimentarias y protección social en Entre Ríos durante el ASPO 2020, necesariamente debemos dejar de lado otras redes de políticas. Tiempo después, no solamente las internas en el gobierno se comenzaron a manifestar, durante el mismo ASPO, sino que, como forma de gobierno la sospecha y el silencio se instauraron dentro del ejecutivo nacional y repercutieron en las relaciones intergubernamentales con los otros estados. Los aliados como forma de obtener más poder en el estado, réditos políticos y electorales claros y debidos priorizaron su identificación partidaria y el reconocimiento que de esta realizarían los beneficiarios de la ayuda prestada.

Como resultado de estas prácticas de producción de indiferencia y silencio al interior del estado, comúnmente denominadas «internas» por los mismos funcionarios estatales, los movimientos sociales tuvieron que incrementar su trabajo, su participación y efectividad en la resolución de los problemas concretos que los barrios más vulnerables presentaron. En palabras de Hirsch y Mastrángelo,

En todos los casos, los movimientos y organizaciones sociales están tratando con los desafíos cotidianos que la pandemia impuso. Mientras el Estado ha implementado diversas políticas públicas para responder a las demandas de los ciudadanos, muchas fueron frustradas por prácticas burocráticas ineficientes.(2021)

En esta investigación, por otra parte, exponemos que las «prácticas burocráticas ineficientes», los silencios oficiales y las anomalías en las redes intergubernamentales, deberían ser reinterpretadas como un cambio de paradigma estatal más que como errores aleatorios.

### **Crisis en la crisis**

Visakovsky y Zenoby notaron que «crisis» es parte del léxico diario de los argentinos; también, que la invocación de términos tales como «solidaridad» y «cuidado» en el contexto de la campaña nacional de prevención sirvieron para restaurar un «pasado afortunado» en el que se indica un tiempo previo a la crisis económica disparada durante el gobierno de Mauricio Macri (Visakovsky y Zenobi 2020:380). La crisis del COVID19 permitió para Di Virgilio y Perelman «interpretaciones sobre la experiencia urbana preexistente y desa-

fiándonos a recrear el futuro de las ciudades» (2021:9). Nostalgia y creación, inherentes a toda crisis, parecen normalizarse cuando vemos el correlato de las series estadísticas de las mismas.

Si se toma como inicio a los datos del segundo semestre de 2017, los porcentajes de pobreza comenzarán a crecer desde el piso del 17,9 % de los hogares y 25,9 % de las personas bajo la línea de pobreza (3,5 % y 4,8 %, hogares y personas considerados como indigentes) hasta el segundo semestre de 2021 en donde se puede encontrar una reversión de la tendencia al alza. El porcentaje de pobreza cae desde su máximo, en el segundo semestre de 2020, de un 31,6 % y un 42 % a un 31,2 % y un 40,6 % de hogares y personas bajo la línea de pobreza, en el primer semestre de 2021. Los datos del INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, grafican esa suba sostenida desde este segundo semestre de 2017 en el siguiente cuadro:

**Tabla 1.** Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos (2016–2019)

Indicador	2° semestre 2016	1° semestre 2017	2° semestre 2017	1° semestre 2018	2° semestre 2018	1° semestre 2019
<b>% Pobreza</b>						
Hogares	21,5	20,4	17,9	19,6	23,4	25,4
Personas	30,3	28,6	25,7	27,3	32,0	35,4
<b>% Indigencia</b>						
Hogares	4,5	4,5	3,5	3,8	4,8	5,5
Personas	6,1	6,2	4,8	4,9	6,7	7,7

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

El incremento de los índices de pobreza e indigencia se debió, seguramente, a crisis económica previa, más a la provocada por las medidas de restricción de la circulación y confinamiento, tomadas por el ejecutivo nacional en el marco del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Los índices de indigencia en este periodo, sin embargo, no son los más altos de la serie arriba graficada. Estos tocan su mayor valor en el primer semestre de 2021.

**Tabla 2.** Pobreza e indigencia. Total 31 aglomerados urbanos (2019–2021)

<b>Indicador</b>	<b>2º semestre 2019 (1)</b>	<b>1º semestre 2020</b>	<b>2º semestre 2020 (2)</b>	<b>1º semestre 2021</b>	<b>2º semestre 2021</b>
<b>% Pobreza</b>					
Hogares	25,9	30,4	31,6	31,2	27,9
Personas	35,5	40,9	42,0	40,6	37,3
<b>% Indigencia</b>					
Hogares	5,7	8,1	7,8	8,2	6,1
Personas	8,0	10,5	10,5	10,7	8,2

Fuente: INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares.

La leve tendencia a la baja, entre el segundo semestre de 2020 y el primer semestre de 2021 con respecto a la categoría hogares (pasa del 31,6 % a un 31,2 %) y personas (pasa de un 42,0 % a un 40,6 %), parece mantenerse una vez que las restricciones de la ASPO y la DISPO desaparecen. La tendencia a la baja de la pobreza e indigencia se consolidan a partir de estos periodos. Según el Cuadro 4.3. «Pobreza en hogares y personas. Regiones estadísticas y 31 aglomerados urbanos», publicado por el mismo INDEC, la ciudad de Concordia pasa de un 26,5 % de hogares y un 36,1 % bajo la línea de la pobreza en el segundo semestre de 2017 a un 40,7 % de hogares y un 51,1 % de las personas bajo esa línea estadística en el segundo semestre de 2019. Para el primer semestre de 2020 los valores son un 40,6 % y 52,2 % de hogares y personas pobres, respectivamente. Para el segundo semestre del mismo año 2020 se nota un leve descenso. Los valores pasan a 39,3 % y 49,5 % de hogares y personas bajo el nivel de la pobreza en Concordia. En el primer semestre de 2021 vuelven a subir: 44,4 % y 56,1 %, hogares y personas pobres para bajar aproximadamente un 4 % en el segundo semestre del mismo año.

En la jurisdicción estadística denominada «Gran Paraná» por el INDEC, el segundo semestre de 2017 indica un 12,1 % y 18,6 % de hogares y personas pobres. El primer semestre de 2020: 26,6 % y 36,3 %; mientras que en el segundo semestre: 30,4 % y 40,9 % para bajar a 27,8 % y 37,0 % durante el primer semestre de 2021 y al 21,8 % y 29,8 % de hogares y personas pobres en el segundo semestre de 2021. Estos porcentajes, en tanto que índices, y como emergentes observables de políticas públicas pueden ser considerados como «instrumentos de políticas» económicas, alimentarias y de desarrollo social, según la definición de este libro.

Sin embargo, la generalización y abstracción estadística, es decir su distancia con respecto a los fenómenos sociales meso y micro y la poca o nula información que proveen al analista de la interacción entre los distintos niveles de

política, los vuelven muy útiles para graficar un estado general de redes inter-gubernamentales de política, pero con la consiguiente pérdida heurística. Para contrarrestarla, y por ende para ganar en pormenor de estas interacciones, nos remitiremos a dos casos: a la construcción de un presupuesto doméstico en particular y a un comedor escolar, en los cuales veremos cómo las interfaces de las distintas políticas, dispositivos e instrumentos dirigidos a asistir a los pobres durante la crisis del COVID19 durante el periodo abril–diciembre de 2020 crearon reclamos, silencios y opacidades, principalmente en la asistencia alimentaria y del mantenimiento cotidiano de la vida.

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

Durante la pandemia las escuelas y los comedores populares incrementaron su importancia como instituciones encargadas de paliar las crisis alimentarias. En este caso, el estado crítico que sobrevino a las políticas de confinamiento y limitación de movilidad de la población. Durante el ASPO 2020 y para garantizar la alimentación de los menores, las escuelas permanecieron abiertas, pero solo como nodos de distribución de alimentos. Aunque cerraron sus aulas y cocinas y se modificó la modalidad de la asistencia alimentaria, pasando de una alimentación in situ de los menores vulnerables hacia una entrega de bolsones alimentarios para el consumo familiar, la demanda de alimentos se incrementó.

En este sentido, una directora de escuela en una zona altamente vulnerable de la ciudad de Paraná nos comentaba a principios de 2021 que en,

...marzo del año pasado [2020], estos 40–60 comieron hasta mayo o junio y ahí empezó a aumentar la matrícula de niños que iban al comedor. ¿Por qué? Porque ahí se suspende el plato servido en mesa y se les da viandas preparadas. O sea que los cocineros iban, cocinaban y se les repartía en «tupper», por familia, la cantidad de hijos que tenían. Hay familias que tienen dos niños, tres niños y otros que tienen entre 7 y 8 hijos. Entonces se cocina según un listado, y empezaron, cada vez, mes a mes, a ir más familias a buscar la vianda. Hasta que, aproximadamente en junio, julio del año pasado, no me acuerdo bien en qué fecha, la Dirección de Comedores Escolares de nuestra provincia decide que no se repartan más viandas, que los cocineros eviten ir a cocinar en los comedores porque no se garantizaba ni el distanciamiento, ni el uso de barbijo, ni la *sanitización* de manos... y empiezan a dar los módulos de mercadería.

En ese breve párrafo podemos encontrar momentos precisos en los que un dispositivo de política se articula con tres instrumentos: los comedores escolares que alimentan a un número determinado de estudiantes suspenden la comensalidad de los menores para entregar viandas de comida, primero, y luego, para dejar de cocinar y entregar bolsones de comida «seca» a un número creciente de beneficiarios. La política alimentaria se reasigna, así, a otras prioridades. El mismo dispositivo, articulándose en tres instrumentos totalmente distintos (un comedor en el cual los estudiantes comparten un plato caliente y un postre; una entrega diaria de un contenedor de plástico o *tupper* con comida caliente desde el comedor al encargado de retirarlo; y una entrega mensual de una bolsa con comida para ser procesada) sufre una transformación debido al cambio de orientación que desde el gobierno provincial se le imprime.

En este proceso de distanciamiento social, el alimento dispensado no solo sufre transformaciones en sí mismo. Si bien pasa de estar caliente y en una mesa compartida por los estudiantes, a caliente y dispuesto en un recipiente para ser transportado a la mesa familiar y frío y no cocinado para ser preparado por los padres, sus cantidades también se modifican. La masividad de las entregas de bolsones son producto de la interface entre las políticas del ministerio de desarrollo nacional y el provincial, sumado a la instrumentación que de dicho dispositivo realiza la Dirección de Comedores Escolares de la provincia de Entre Ríos.

En una primera instancia las porciones de comida deben incrementarse de 50–60 por día a 200 raciones. Este cambio ocurre cuando el comedor es cerrado y se comienzan a distribuir *tuppers* hacia el exterior de la escuela. En julio de 2020 y también según la misma fuente, se suspende la entrega de la comida procesada en *tuppers* y se comienza a entregar módulos de comida envasada. Cada uno de los módulos consiste, en julio de 2020, en un kilo de arroz, un paquete de fideos de ½ kilo, una caja de puré de tomates, una botella de aceite de 900 cc, y un paquete de fideos tallarines por ½ kilo, por niña o niño en edad escolar. Luego del primer mes, en agosto, se le suma: una lata de choclo, una lata de arvejas, y una lata de lenteja. También comienza a formar parte del módulo, en este caso en concepto de merienda y desayuno (desayuno que antes también se tomaba en la escuela): una caja de leche en polvo por 900 gr; un pote de mermelada por 400 gr, un paquete de cacao por 180 gr, un paquete de galletitas de agua por tres unidades, una cajita de flan, y 1 kilo de azúcar.

Desde junio hasta diciembre la cantidad de módulos alimentarios a repartir se incrementa debido principalmente a la demanda de comida, alcanzando a más de 200 en diciembre de 2020. En 2021 se le agrega al popularmente

denominado «bolsón» alimentario que entrega la escuela dos kilos de fruta de estación y tres kilos de verdura (zanahoria, papa y cebolla). En este año la totalidad de los 370 alumnos del nivel inicial reciben el bolsón de alimentos.

### El alimento como instrumento de política

En otra entrevista, la misma directora de escuela describe al ASPO en sus implicancias más críticas y con respecto a la alimentación e indirectamente a la educación. Específicamente, nos comenta que la agudización de la precarización de las condiciones de alimentación de sus alumnos influyó negativamente sobre sus escasas posibilidades de aprendizaje. Su principal preocupación en esos tiempos, sostiene, fue garantizar una alimentación mínima para que pudiera asegurarse de la escolarización de los alumnos. Cuando funcionaba el comedor ella y sus colegas controlaban que los estudiantes estuvieran, sino todo lo «bien alimentados» que pudiera desearse, por lo menos que atendieran a las clases como consecuencia del desayuno y del almuerzo que ellos proveían en el comedor. Es decir, que «algo comieran» y estuvieran «atentos» en las clases.

Si bien en dicha escuela y en escuelas de zonas vulnerables las clases se suspenden totalmente después de declarado el ASPO, siendo imposible establecer una modalidad virtual por la carencia de dispositivos y conectividad, una vez que los alumnos vuelven a las aulas ella nota que muchos no han comido nada la noche anterior o están en ayunas. Preguntada por las razones a las que ella adjudica dicha subalimentación de sus estudiantes, la directora responsabiliza al sistema de entrega de bolsones de comida y a la alimentación de los niños en hogares problemáticos y con carencias de cuidado. Con respecto al ASPO, sostiene que aunque nunca se notara una disminución de la cantidad de personas circulando dentro de los barrios vulnerables, en contraposición a los otros sectores de la ciudad, la necesidad de alimentar a los menores sí creció exponencialmente. En este sentido se confirma el planteo de trazado de límites a la circulación dentro de los barrios populares o sectores vulnerable, dejando la aplicación de la política de confinamiento en los hogares, dentro de casas o departamentos, a los barrios de mayor poder adquisitivo.

Durante los primeros meses de su distribución, la directora de la escuela recuerda inconvenientes como peleas entre los padres, falta de utilización de barbijos, y otras irregularidades por las que se tuvo que llamar a la policía en varias oportunidades. La directora también nos cuenta que «por una serie de inconvenientes» a la tarjeta SIDECREER con la cual se hacían las compras desde 2020 «ya no las maneja el director de la escuela». Se trata de una tarjeta

de débito que forma parte del programa provincial SIDECREER por la que se asigna un monto mensual a cada comedor escolar. Si bien como se mencionó antes la escuela ha llegado a entregar 200 raciones de comida, los estudiantes son 370 y todos reclaman la misma prestación. La forma de racionalizar que encontró la directora es reducir las raciones de los grupos de hermanos. En sus palabras «le repartimos a la familia que tiene tres, le damos dos, al que tiene cuatro le damos dos, al que tiene cinco le damos tres, vamos viendo, y vamos, mes a mes, tratando de solucionar las situaciones de enojo que se dan».

Ya en agosto de 2020 y una vez que la «Dirección de Comedores Escolares de nuestra provincia decide que no se repartan más viandas» se comienza a entregar una vez por mes «módulos de mercadería». Los mismos constan de:

**Tabla 3:** Módulos de mercadería entregados por la Dirección de Comedores Escolares

Cantidad	Tipo de alimento
1 kilogramo	Arroz
½ kilogramo	fideos de sopa
½ kilogramo	fideos tallarines
una caja 500 litros	puré de tomates
900cc	aceite vegetal
320 gramos	lata de choclo
350 gramos	lata de arvejas
350 gramos	lata de lentejas
900 gramos	caja de leche en polvo
400 gramos	mermelada
180 gramos	cacao
336 gramos	galletitas de agua
40 gramos	preparación en polvo para flan
1 kilogramo	azúcar

Con posterioridad se agregaron dos kilogramos de frutas y tres de verduras de estación a la entrega del «bolsón alimentario». Desde su instauración durante la ASPO, el bolsón se convirtió en un instrumento privilegiado de política así como de relaciones intergubernamentales. Su origen (en este caso provincial, pero también los hubo municipales o entregados por organizaciones sociales), sin embargo, presentó, en numerosas oportunidades, fuertes disputas no sola-



mente para capitalizar el reconocimiento de los beneficiarios. En el caso que más hemos estudiado, a través de entrevistas con representantes de la CTEP, la coordinación con el gobierno nacional, específicamente con el ministerio de desarrollo social, fue en los primeros tiempos del ASPO no solamente ardua sino también por momentos inexistente. Según se nos manifestara en varias oportunidades y por varios representantes de distintas organizaciones sociales, secretarios de la municipalidad de Paraná y de la gobernación, la asistencia alimentaria durante las primeras semanas de la ASPO no solamente no se vehiculizó por los canales oficiales sino que su ausencia se caracterizó por el silencio oficial y la incertidumbre de las fechas de entrega.

La noticia del sobreprecio en la compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social no solamente hizo que se detuvieran las compras sino que paralizó las entregas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la nación por casi un mes y medio.<sup>3</sup> Este silencio no programado incrementó el protagonismo de las organizaciones sociales. Las mismas tuvieron que improvisar rifas y ollas populares para recaudar recursos, búsquedas alternativas de comida (sobre todo en Paraná canalizadas hacia el Banco de Comida de la ciudad de Santa Fe) y modos de organización en los mismos barrios populares para atender la nueva emergencia. Sin embargo, las transferencias monetarias se constituyeron en un fuerte apoyo que permitiera no solamente sortear las dificultades que la improvisación en la gestión trajera, sino también instaurar un raro caso de acumulación de reservas monetarias que se transformó, en algunos casos y por unos pocos meses, en inversión social de capital en infraestructura familiar.

### **Una unidad doméstica como objeto de estudio**

La historia esta familia, emigrados a fines de los años noventa desde la ciudad de Santa Elena al cerrar el frigorífico en el que trabajaba la madre de Marina, Carolina (59), al mismo tiempo que actuaba como representante gremial, muestra ciclos de precarización laboral, pobreza y recuperación parcial del ingreso. Estos últimos ciclos de recuperación no solamente se produjeron gracias al emprendimiento ladrillero al que se dedicaron parcialmente sino que se debió

---

3 Las compras cuestionadas fueron de aceite comestible, fideos, azúcar, lentejas y arroz, tramitadas en cinco expedientes y por un total de 543 408 400 de pesos. La denuncia de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas sostuvo que habrían sido adjudicadas a «un grupo reducido de empresas» que en su mayoría cotizaron por encima del precio testigo proporcionado por la Sindicatura General de la Nación». El juez federal Sebastián Casanello descartó la comisión de delito sobreseyendo a Daniel Arroyo, por ese entonces ministro de Desarrollo Social y a otras 17 personas. Telam (2021).

también al trabajo constante de vinculación con diversos organismos estatales, ONGS, y organizaciones sociales.

La producción de vínculos sociales y consecución de subsidios fue fundamental no solamente para la subsistencia de este grupo, y de los individuos que lo componen, sino también para el aprovechamiento electoralista y clientelar de varios intermediarios de la representación política. En pocas palabras, este caso de una unidad familiar consolidada en la pobreza, y que por periodos emerge de las líneas estadísticas de la misma, a partir de distintos subsidios estatales (municipales, provinciales y nacionales; periódicos o no), ha logrado una cierta estabilidad en un borde estadístico de la pobreza. Desde ese límite se sumerge o emerge, dependiendo de variables macroeconómicas como el precio del dólar, los diseños estadísticos de las líneas de pobreza e indigencia, los calendarios electorales, creación y distribución de nuevos subsidios (por ejemplo, para atenuar las consecuencias de la violencia de género) y la acumulación de ayudas y salarios temporales que la misma familia gestiona para ganarse la vida. Este tipo de unidades domésticas situadas no casualmente en las fronteras móviles de la línea de pobreza han sido sistemáticamente premiadas o castigadas por políticas públicas que, a veces han priorizado la distribución como modalidad política clientelar entre los más vulnerables (Murillo *et al.*, 2021), y otras veces se han ensañado con ellas por medio de políticas de austeridad, a veces como instrumentos antiinflacionarios, para deprimir el consumo de los alimentos básicos, a veces como mecanismos para rebajar el precio de la hora de trabajo en el mercado informal.

Entre los instrumentos para el «gobierno a la distancia» (Rose y Miller, 2010:279) es importante destacar índices y parámetros econométricos que buscan representar o influir en la actividad económica. El salario mínimo, vital y móvil<sup>4</sup> actúa como un monto clave para la economía argentina fijando un umbral de ingresos, no solamente para muchos trabajadores sino que

---

4 El salario mínimo, vital y móvil se define en la Ley Nacional de Empleo 24013 como «la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión». Esa Ley establece que «todo trabajador mayor de dieciocho (18) años, tendrá derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo, vital y móvil que se establezca, conforme a la ley y por los organismos respectivos. Debe cumplir tres funciones: ser la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia por su jornada laboral; asegurarle al trabajador alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte, esparcimiento, vacaciones y cobertura previsional; y ajustarse periódicamente de acuerdo con las variaciones del costo de vida. El sueldo básico es además inembargable, salvo por deudas alimentarias;

también se lo utiliza para determinar cuantitativamente el resto de los salarios y numerosos subsidios. Los salarios de los docentes, los haberes de los jubilados, algunos créditos bancarios, las becas PROGRESAR y otros programas y subsidios que otorgan los distintos niveles del Estado en la Argentina a las poblaciones vulnerables se rigen por ese parámetro.

En 2020 el gobierno nacional tomó también como base el monto del salario mínimo en la Argentina para determinar la cifra que otorgaría a los trabajadores imposibilitados de ejercer su actividad durante el período de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Cerca de 1,6 millones de trabajadores del sector privado recibieron el pago del salario complementario correspondiente al Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil estableció para enero 2020 al SMVM en \$ 16 875 y resolvió modificar los valores de dicho concepto a partir del 1º octubre de 2020, en \$ 18 900. Otro parámetro importante para determinar y modificar las situaciones de pobreza e indigencia es la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria, respectivamente.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República Argentina, el ingreso básico por familia de cuatro miembros que viven por encima de la pobreza era para septiembre de 2020 de ARS\$ 45 000; unos US\$ 341; lo que daría un estimado de ARS\$ 11 250 o US\$ 86 mensuales por persona para que esta persona quede por encima de la línea de pobreza según el mismo INDEC. De acuerdo con la línea de ingresos básicos elaborada por el INDEC, las personas que aludiremos en este estudio de caso no son pobres. Cuando realizamos las entrevistas presupuestarias, en septiembre de 2020, cada miembro de esta familia recibía un ingreso mensual, en promedio, de US\$ 117 o ARS\$ 15 332 (sin mencionar los ingresos en especie como los arriba mencionados u otros ingresos monetarios que no se tuvieron en cuenta aquí).<sup>5</sup>

---

y el valor se define periódicamente en negociaciones tripartitas entre Gobierno, cámaras empresarias y sindicatos.

- 5 El precio del dólar estadounidense oficial era en ese momento de 2020 ARS\$ 80. Sin embargo, los actores no pudieron comprar un solo dólar a este precio. Se trata de un dólar para operaciones oficiales de importaciones y exportaciones. El dólar estadounidense oficial más impuestos y retenciones se vendía en septiembre de 2020 a ARS\$ 132. Legalmente una persona puede comprar solo hasta US\$ 200 a ARS\$ 132, por mes. No todos los habitantes están posibilitados para dicha compra, dependiendo la misma de su capacidad impositiva. Mis cálculos son a ese precio del dólar. Finalmente, está el mercado informal de dólar Blue o ilegal, donde cotizó en ARS\$ 147 aproximadamente para ese mes. Un salario de clase media, como el mío, de investigador adjunto de CONICET, para septiembre 2020, era de ARS\$ 59875: unos US\$ 454 al tipo de cambio de ARS\$ 132

### Las transferencias monetarias como instrumento de política

En el siguiente apartado describimos un presupuesto mensual de una unidad doméstica en un claro contexto de pobreza y desigualdad social. Su ubicación en el marco estadístico debería limitar el alcance del análisis, relacionándolo con los otros casos comparables. Así se podría graficar el comportamiento de otros hogares con otros niveles de ingreso durante el mismo periodo. Dicho análisis comparativo, y la posterior ubicación en los marcos estadísticos, permitirá al lector comparar las asistencias que tuvieron durante el ASPO, DISPO y en tiempos de pos pandemia las unidades domésticas de los distintos estratos. Sin entrar en esa comparación, en las siguientes líneas describo, en cambio, los ingresos monetarios de una unidad doméstica cuyo presupuesto ya antes de la pandemia era constituido por aproximadamente un 70 % de transferencias monetarias, en su mayoría de parte del estado nacional. Además, recibe ingresos en forma de alimentos, provistos por un comedor comunitario. De lunes a viernes, los 7 integrantes de esta unidad doméstica comen o reciben comida de un comedor comunitario, en donde se les brinda el almuerzo y la merienda. Algunos días la comida también es suficiente para llevarla a sus hogares y cenar.

Ubicada en una zona de «ladrillerías artesanales» en la periferia de la ciudad de Paraná, Argentina, esta unidad doméstica extendida consta de 7 miembros. Si bien las tareas de la ladrillera también implican esporádicamente a los otros integrantes de la unidad, solamente un varón de 39 años (que acá denomino Lautaro) se dedica exclusivamente a la producción y venta de ladrillos, mientras que un varón de 18 años, también en 2020 (Lucas), realizaba estos trabajos con menor frecuencia. En septiembre de 2020, su principal ingreso mensual provino de transferencias monetarias. El resto, de la venta de ladrillos que manufactura Lautaro. Los 7 viven en 3 «casas», o en tres habitaciones independientes, distribuidas de la siguiente manera:

Marina (38 años), Lauro (39), Orne (13) y Santi (14) viven en una casa de chapa, plástico y chapas de madera. El ingreso total de la UNIDAD A es de ARS\$ 61 367; aproximadamente de US\$ 465 por mes. En un hogar contiguo vive el hijo mayor de Marina, Lucas (18), con su novia, Clara (17). Se trata de una precaria «casa» de cartón y plástico. El Ingreso de esta unidad doméstica es de ARS\$ 27 832 o aprox. US\$ 211 por mes. En otra «casa» vive la madre de Marina, denominada acá como Carolina (58). El ingreso total de esta unidad

---

por dólar. Transcribo esas cifras para dar a clarar que el hogar extenso que estoy presupuestando no debe ser considerado como ejemplo de indigencia.

doméstica es de ARS\$ 18 128; aproximadamente US\$ 138 para el mismo mes de septiembre de 2020.

Los ingresos regulares de los tres hogares suman ARS\$ 107 327, aproximadamente US\$ 813 al mes. Unos, ARS\$ 15 332 per cápita por mes. En noviembre de 2021, su principal ingreso provino de las transferencias de efectivo.

En noviembre de 2021 Marina (39), Lauro (40), Orne (14) y Santi (15) siguen viviendo en una casa de chapa, plástico y chapas de madera. Sin embargo, están construyendo una nueva casa de ladrillos cerámicos alrededor de la anterior. Han invertido una buena parte de sus ingresos en materiales de construcción. Recuerdan el momento de la entrevista anterior (por whatsapp) y en general toda la época de la ASPO, como momentos muy difíciles, económicamente hablando. A noviembre de 2021 manifiestan estar muchísimo mejor.

Marina percibe en noviembre de 2021: 1 Transferencia en efectivo denominada Potenciar Trabajo ARS\$ 16 000; US\$ 92 (a idéntica conversión); 2 transferencias en efectivo de la AUH para sus hijos ARS\$ 15 000; US\$ 86; 2 Transferencias Alimentarias en Efectivo (Tarjeta Alimentar) ARS\$ 9000; US\$ 52; Retribuciones variables por limpieza de casas por hora: aproximadamente ARS\$ 12 000 por mes; US\$ 69, y 1000 ladrillos de su exmarido, en concepto de pensión alimenticia y manutención de los hijos: ARS\$ 13 000; US\$ 75.

Su pareja Lautaro recibe por mes: 1 Transferencia en efectivo denominada Potenciar Trabajo ARS\$ 16 000; US\$ 92, 2 Ingresos variables por producción y venta de ladrillos de su «ladrillera»: ARS\$ 30 000 aproximadamente por mes; US\$ 173.

De este modo el ingreso total de la primera unidad doméstica es de ARS\$ 111 000; US\$ 639 mensuales, el cual sirve para el sustento de 2 adultos y 2 adolescentes, también por encima de la línea de pobreza establecida por el INDEC para ese mes de septiembre 2021.

Si bien estos datos consignados solamente poseen importancia heurística, se pueden ubicar perfectamente en el marco estadístico de la indigencia y pobreza de la provincia de Entre Ríos entre septiembre de 2020 y 2021. En el caso de esta unidad doméstica, el ASPO no implicó un empobrecimiento. Aunque nuestros informantes señalaron en repetidas oportunidades que «la pasaron mal» durante las primeras semanas del ASPO y que la incertidumbre fue enorme, el malestar se debió principalmente a la restricción de la circulación y, por lo tanto, a la imposibilidad de hacer «changas» cuando lo consideraron necesario. Asimismo, la venta de ladrillos también registró una interrupción súbita. El periodo, sin embargo, fue corto, desde fines de marzo hasta principios de junio. Al incrementarse los ingresos (*via* transferencias monetarias excepcionales y *via* incremento en las entregas de alimentos) esta familia extendida pudo realizar algunos ahorros e inversión.

Durante el periodo del ASPO el proyecto de Marina de construir una casa de materiales se hizo realidad. En este asentamiento muchas otras familias parecen haber seguido la misma suerte durante los últimos 2 años. Hasta 2019 la mayoría de las habitaciones estaban hechas con cartón, aglomerado, chapas de zinc y maderas mientras que hoy en día son construidas con ladrillos cerámicos, que los habitantes encuentran mucho más prácticos y baratos que los que se fabrican en el barrio. A fines de 2020 se incrementaron los moradores del asentamiento. La venta de derechos (informales) de uso del suelo contribuyó también no solamente a poblar el asentamiento con nuevos vecinos sino también a capitalizar la antigüedad y el acceso a redes de políticas. De esta manera, las parcelas, algunas de ellas vendidas a \$ 50 000 (precio julio 2020) constituyeron una fuente de ingresos extraordinarios para quienes, como en el caso de Marina, buscaban mejorar su habitabilidad.

### **La producción de silencios en las redes intergubernamentales durante el ASPO y DISPO**

Como tan acertada y elegantemente dijera Arjun Appadurai en un brevísimo texto sobre el estado de excepción COVID19:

Aquellos de nosotros que practicamos la antropología necesitamos observar, nutrir y movilizar este nuevo momento de posibilidad para la sociedad, en contraste con el estado como el único sitio confiable para una política de supervivencia. Es por eso que vivimos en un estado de excepción, no porque el soberano esté apoderándose de un exceso de poder en todo el mundo. (Appadurai, 2020:354)

En los casos que arriba descritos se nota, a primera vista, una segmentación de los procesos intergubernamentales por medio del silencio y del proceso complementario de sobrerrepresentación de las capacidades estatales que prefigura otra transformación social del estado. La conciencia de la debilidad del estado ha abierto en Argentina y en otros países la posibilidad para su reforma como posibilidad radical para la sociedad toda.

Por lo que pudimos investigar en Paraná, la asistencia a los sectores más vulnerables fue un ámbito en el que compitieron distintas fuerzas políticas, movimientos y organizaciones sociales por el reconocimiento de los más necesitados. Las organizaciones y movimientos sociales más afines al ejecutivo, Movimiento Evita, *СТЕР*, entre otros, al contar con más recursos para distribuir lograron un mayor protagonismo asistencial. Dicha competencia benefició a

los pobres e indigentes, quienes en algunos casos lograron acumular recursos y capital durante el ASPO para enfrentar la larga crisis económica que le seguiría.

Desde el punto de vista del estado, pareció instaurarse un nuevo tipo de gobierno a la distancia (Rose y Miller, 2010), esta vez implementado por medio de terminales en los movimientos sociales afines al presidente. Si bien es muy temprano para saber si esta nueva modalidad estatal perdura en el tiempo, y a las elecciones, su novedad residió en la producción de silencio como *by-pass* a las redes de política intergubernamental que la burocracia tradicional preveía. Estos silencios y la nueva formación estatal que los produce se han consolidado durante la pandemia. Dicha formación que no tiene solamente en este poder ejecutivo a su causa eficiente. Encontramos un precedente en el incremento de las transferencias a los movimientos sociales que se dio durante el ministerio de Carolina Stanley en Desarrollo Social. En las crisis económicas, como en la de 2001 y las que le seguirán, emergen silencios programados o no programados por los cuales se resuelve una buena parte de la administración a la distancia de la pobreza y de la indigencia. Normalizarlos, en el sentido epistemológico del término, sería un grave error.

## Referencias bibliográficas

- Agamben, Giorgio (2005). *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press.
- Agamben, Giorgio (2020). The Invention of an Epidemic. *European Journal of Psychoanalysis* website. <http://www.journal-psychoanalysis.eu/coronavirus-and-philosophers/>
- Agudo Sanchíz, Alejandro (2015). *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Appadurai, Arjun (2020). The COVID exception. *Social Anthropology* 28, págs. 221–222. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12898>
- Chomsky, Noam (2020). Noam Chomsky: Coronavirus. What Is at Stake? Interview by Srecko Horvat. DiEM25 TV, YouTube Video, 32: 56, March 28. <https://www.youtube.com/watch?v=t-N3In2rLI4>.
- Di Virgilio, Mercedes y Perelman, Mariano (2022). La vida en las ciudades en tiempos de COVID19. *Bitácora Urbano Territorial* 32(II), págs. 7–16. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n2.102535>
- Herzfeld, Michael (1992). *The Social Producción of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fassin, Didier (2012). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Berkeley: University of California Press.
- Fassin, Didier y Fourcade, Marion. «Introduction: Exposing and Being Exposed» en *Pandemic Exposures Economy and Society in the Time of Coronavirus*. Edited by Didier Fassin and Marion Fourcade. HAU Press y University of Chicago Press.
- Fernández Alberto (2020). Declaraciones publicadas en Diario Perfil, 2020/03/23. <https://www.perfil.com/noticias/politica/alberto-fernandez-si-el-dilema-es-la-economia-o-la-vida-yo-elijo-la-vida.phtml> .
- Koselleck, Reinhart (2006). «Crisis.» Translated by Michaela W. Richter. *Journal of the History of Ideas* (67) 2, págs. 357–400.
- Kuhn, T. (1970). *The structure of scientific revolutions*. 2nd Ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Murillo, M.V., Oliveros, V. & Zarazaga, R. (2021). The Most Vulnerable Poor: Clientelism Among Slum Dwellers. *Studies in Comparative International Development*, 56, págs. 343–363. <https://doi.org/10.1007/s12116-021-09324-x>
- Roitman, Janet (2013). *Anti-Crisis*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Telam. <https://www.telam.com.ar/notas/202102/545385-sobresayeron-arroyo-compra-alimentos-no-concretada.html>
- Trnka, Susanna (2021). *Cultural Anthropology* (36) 3, págs. 368–380. Doi: 10.14506/ca36.3.04
- Visacovsky, S.E. and Zenobi, D.S. (2020). When a crisis is embedded in another crisis. *Social Anthropology* 28, págs. 379–380. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12836>



## **Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre**

Durante los años 2020 y 2021, el gobierno nacional implementó numerosas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID-19 y al proceso pospandemia. Los capítulos de los dos tomos que componen esta obra indagan las relaciones y tensiones entre los diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas públicas. Asimismo, abonan a la comprensión sobre cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía coordinaron estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales. Las relaciones intergubernamentales, las necesidades de acumulación y consolidación de poder político, las características y las lógicas de los territorios y las prácticas ciudadanas son clave para comprender los rasgos que finalmente adoptan dichas iniciativas en los niveles subnacionales (provincias y municipios).