



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

María Mercedes Di Virgilio
Directora

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

ediciones UNL

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**

 **ediciones UNL**

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

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

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

© Ediciones UNL, 2023.

—
Sugerencias y comentarios
editorial@unl.edu.ar
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, Marzoni, 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 Virginia Monayar y 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 / 174

Iniciativas nacionales en el territorio local / 174

Iniciativas provinciales / 179

Iniciativas municipales / 179

Conclusiones / 182

Referencias bibliográficas / 186

CAPÍTULO 5.

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

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

Introducción / 189

La protección social mirada desde Mendoza / 192

La seguridad alimentaria mirada desde Mendoza / 196

Política alimentaria con transferencia de ingresos a las familias / 197

Prestaciones para comedores y merenderos / 199

Distribución de alimentos a través de organizaciones sociales / 202

Programas alimentarios provinciales / 203

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

CAPÍTULO 6.

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

Andrea J. Villagrán, Laura Navallo y María Paula Milana

Introducción / 215

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

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

 Municipalidad de Salta / 230

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

 Municipalidad de La Caldera (departamento La Caldera) / 235

 Municipalidad de Vaqueros (Depto. La Caldera) / 237

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

 Los números, los registros y los espacios comunitarios / 239

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

 El abastecimiento y aprovisionamiento / 246

 Gestión, administración y distribución / 248

A modo de cierre / 249

Referencias bibliográficas / 254

CAPÍTULO 7.

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

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

Introducción / 255

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

 Las medidas provinciales frente al COVID19 / 259

 Las medidas municipales / 264

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

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

El papel de los comedores y merenderos / 272

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

Reflexiones finales / 280

Referencias bibliográficas / 283

CAPÍTULO 8.

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

Myriam Barone y Walter Brites

Introducción / 285

Interfaces Estado–Sociedad: políticas sociales en pandemia / 286

Pandemia y confinamiento en Posadas: efectos diferenciales / 290

Políticas alimentarias en sectores populares / 292

El sistema de cocina centralizada / 295

El programa Hambre Cero / 296

La Tarjeta Alimentar / 297

Programa IFE / 298

La pandemia desde la perspectiva de los sectores populares / 299

Conclusiones / 306

Referencias bibliográficas / 307

CAPÍTULO 9.

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

Andrés Dapuez, Maximiliano Camarda, Ezequiel Orso, Gabriel Weidmann

Introducción / 309

El sentido de las anomalías / 312

Crisis en la crisis / 314

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

El alimento como instrumento de política / 319

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

Referencias bibliográficas / 328

CAPÍTULO 10.

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

Tomás Guevara y Julieta Wallace

Introducción / 329

Río Negro y San Carlos de Bariloche en contexto / 330

Pandemia y federalismo / 333

Ocupaciones de tierra en ámbitos urbanos / 335

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

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

 Asistencia alimentaria / 348

 Transferencia de ingresos / 349

 Sostenimiento del empleo / 350

Conclusiones / 352

Referencias bibliográficas / 354

Sobre las autoras y los autores / 357

Capítulo 4.

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

Es importante aclarar que el estudio está anclado en el Gran Córdoba. Desde este territorio singular se miran y analizan las políticas implementadas, las relaciones gubernamentales multinivel y el involucramiento de otros actores de la sociedad. El Gran Córdoba es el segundo aglomerado urbano del país. Su núcleo central es la Ciudad de Córdoba (que concentra el 40 % de la población de la provincia). Junto con 12 localidades conurbanas que la rodean, abarcan

un área de 608 km²,¹ en el que habitan 1 562 487 personas. La edad promedio de la población es 32,53 años y la tasa de envejecimiento 14,76. En este territorio, hay 5,9 % de hogares con NBI, indicador que aumenta en localidades más periféricas del aglomerado, dando cuenta de la desigualdad existente. El 31 % de los hogares del Gran Córdoba tiene solo cobertura pública de salud.²

En el Gran Córdoba, la gestión de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia, no puede entenderse sin considerar que el ejecutivo provincial y el intendente de la ciudad capital, comparten la misma pertenencia partidaria. El justicialismo cordobés gobierna la provincia desde fines de los años noventa y este es su sexto mandato consecutivo. En las elecciones de 2019, Juan Scharetti es reelegido como gobernador y tracciona el triunfo de Martín Llaryora, permitiendo que luego de 16 años, el justicialismo asuma la intendencia de la ciudad de Córdoba en diciembre de 2019.

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

Políticas para la prevención de contagios masivos

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

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

2 Según datos del Censo 2010.

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

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

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

En esa coyuntura inicial, el primer objetivo del gobierno de la provincia de Córdoba en sintonía con el gobierno nacional, fue retrasar el ingreso del virus y contener la transmisión, para así demorar la circulación comunitaria y ganar tiempo para fortalecer el sistema de salud. Este objetivo tuvo como elemento central las medidas de administración del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) que el gobierno nacional estableció el 19 de marzo y al que el gobierno provincial adhirió un día después.⁶

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

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

4 Decreto Provincial 190/2020.

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

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

7 Resolución 312 del Ministerio de Salud.

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

El funcionamiento del COE implicó la interacción, negociación y articulación entre diversos organismos de gobierno. Estas relaciones intergubernamentales (RIG's) (Agranoff, 1997) tuvieron un carácter dinámico en función distintas variables: la cantidad de casos activos, la situación del sistema hospitalario (fundamentalmente de la ocupación de camas y del personal médico disponible); el mayor conocimiento de la patología y de un saber hacer aprendido en el transcurso de los meses. Esta dinámica implicó transformaciones en la formulación de los objetivos, los dispositivos y los instrumentos desplegados.

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

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

9 El 8 de mayo, mediante la Resolución 745 del Ministerio de Salud, se gestiona la creación de un Comité Asesor de Científicos para disponer de elementos técnicos y de apoyo profesional para el abordaje de la pandemia y la evaluación de las medidas en la provincia. Dicho Comité fue conformado, prioritariamente, por funcionarios y funcionarias de la actual cartera de salud del gobierno provincial, ex funcionarios de gobierno con formación y experiencia en salud. A su vez, durante los primeros meses, desde el COE se convocó a participar a la comunidad científica radicada en el territorio provincial, más específicamente en la ciudad de Córdoba, con sede de trabajo en diferentes institutos y dependencias del sistema científico nacional. En Capdevielle, Cosacov *et al.* (2022) se desarrolla en extenso esta experiencia.

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

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

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

A mediados de año, el gobierno nacional estableció la continuidad del ASPO (DNU 520/20) para aquellas áreas en donde existía circulación comunitaria del virus y el «Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) para aquellas zonas no afectadas».¹³ Según ese decreto nacional, el Gran Córdoba debía continuar bajo el ASPO. Sin embargo, el día 5 de junio, el COE modifica la definición del Gran Córdoba para restringirla a la ciudad capital. De ese modo, con excepción de su ciudad capital que continuó en ASPO, el 7 de junio la provincia pasó a estar regida por la DISPO. Un mes después, el 1 de julio, la capital cordobesa pasa también a DISPO, aunque con restricciones y el establecimiento de varios cordones sanitarios.

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

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

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

Este proceso de apertura de actividades y mayor circulación de las personas provocó el aumento de casos de COVID19 en la provincia y, particularmente, en el Gran Córdoba. En ese marco, el gobierno de la Provincia acrecienta el control y poder sancionatorio. Por un lado, establece que aquellas personas que ingresaran a la provincia de Córdoba debían permanecer en aislamiento sanitario estricto por 14 días y ser controladas por las autoridades del Ministerio de Salud y/o del COE.¹⁴ A su vez, la legislatura establece un «Régimen Sancionatorio Excepcional Emergencia Sanitaria COVID19» destinado a todas las personas que incumplan las disposiciones del COE dentro del territorio provincial.¹⁵ Asimismo, se intensifica el uso de cordones sanitarios buscando contener la dispersión del virus sin retroceder a una fase de mayor aislamiento.

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

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

14 Decreto 469 del 30 de junio de 2020.

15 Ley 10702 del 17 de julio de 2020.

abrupto del porcentaje de ocupación, disminuyendo al 62 %. La explicación de este descenso responde a que, según el gobierno,¹⁶ se agregaron 725 nuevas unidades más en el sistema sanitario. Así, desde ese momento, los datos oficiales —entre ellos el reporte diario— pasaron a considerar un total de 2.379 camas operativas en todo el sistema sanitario provincial, de las cuales se especificaba que 942 eran Unidades Críticas y 1436 Unidades de Piso con O₂ + Monitoreo. El día con mayor internación fue el 31 de octubre con 1712 pacientes internados. Durante 2020, hubo en Córdoba 126 893 casos y 2496 fallecidos.

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

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

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

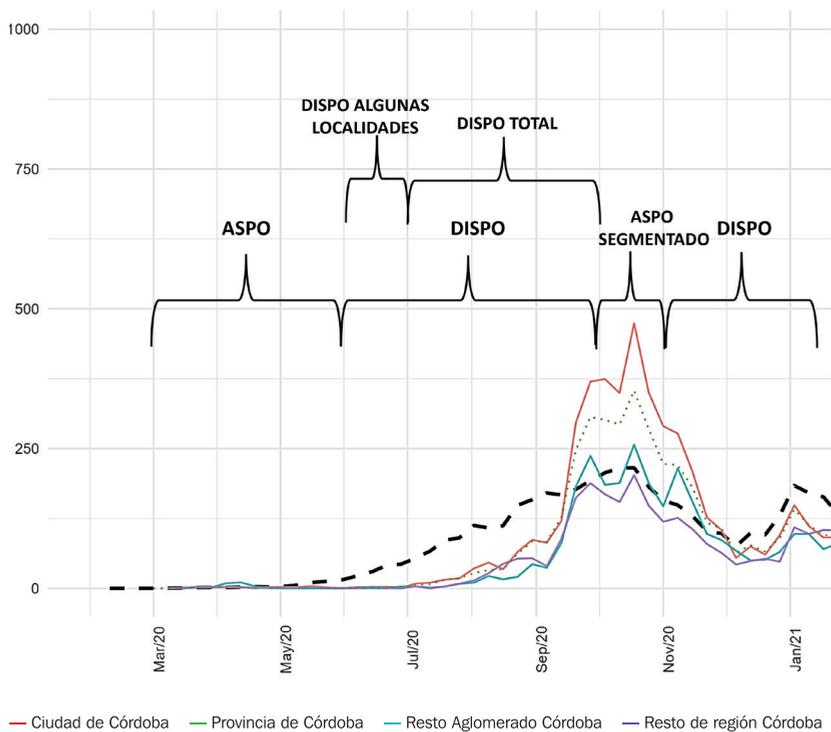


Figura 1. Cantidad de casos confirmados cada 100 mil habitantes. Provincia de Córdoba, ciudad de Córdoba y resto del área metropolitana

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

Estrategias de vigilancia epidemiológica activa

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

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

nales, ONGs y a personas de la sociedad civil. Los voluntariados se constituyeron en un instrumento de las políticas que permitió ampliar la capacidad y disponibilidad de recursos humanos y tuvieron una gravitación significativa en materia de prevención de contagios masivos. El «Programa de Aceptación de Voluntarios Espontáneos» a cargo de la Secretaría de Gestión de Riesgo Climático, Catástrofes y Protección Civil del gobierno de la provincia y el «Voluntariado del COE» fueron algunos de los creados durante 2020. Otro voluntariado significativo fue el «Voluntariado Covid¹⁸», armado por la Facultad de Ciencias Médicas a partir de un convenio específico con el Ministerio de Salud de la provincia. Así, estudiantes y egresados realizaron una diversidad de tareas tales como realizar hisopados, participar en las campañas de vacunación antigripal domiciliaria a pacientes de riesgo, control y seguimiento virtual o telefónico de geriátricos, brindar colaboración en los centros de rastro, testeos y vacunación, entre otras (Juri *et al.*, 2021). Las capacitaciones a los voluntarios se dictaron en conjunto con el Ministerio de Salud, el Colegios de Profesionales y docentes de la Facultad de Ciencias Médicas.

Cordones Sanitarios

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

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

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

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

Existieron dos tipos de cordones sanitarios, *estrictos* y *restringidos* que implicaron grados diferentes de cierre y restricciones a la movilidad de la zona afectada. Los primeros al igual que los segundos, suponían realizar tareas de investigación epidemiológica mediante una estrategia combinada de ampliación diagnóstica, con estudios de PCR (hisopados) a las personas del sector, contactos estrechos y personas sintomáticas, y un muestreo poblacional mediante estudios de serología. Sin embargo, cuando se trataba de un cordón sanitario *estricto*, se suspendían en la zona delimitada todas las actividades que en ese momento estaban flexibilizadas. Además, se establecía la restricción máxima de circulación de personas en el sector y la prohibición de concurrir a sus lugares de trabajo mientras durara la medida. Solo se habilitaban salidas para buscar alimentos, medicamentos o insumos necesarios a una única persona por unidad habitacional y se mantenían abiertos solo los supermercados, las estaciones de servicio, las farmacias y los establecimientos que prestaban servicios esenciales. Este tipo de cordón sanitario, implicaba la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y la Municipalidad de Córdoba para la provisión de alimentos, kits de limpieza y cualquier insumo esencial que las personas pudieran necesitar. Finalmente, se coordinaba con la Municipalidad la circulación del transporte público a los efectos de evitar el ingreso de los mismos a la zona mientras estuviera vigente la medida. En cambio, los cordones sanitarios *restringidos*, permitían a quienes vivían en la zona delimitada, concurrir a sus espacios de trabajo, se podía circular con los permisos correspondientes y se restringía el horario comercial, pudiendo abrir de 8 de la mañana a 4 de la tarde aquellos negocios autorizados por constituir servicios básicos. En estos cordones, se instalaban puestos de *Triage* para

control sanitario y epidemiológico de la población y se coordinaban con la Policía puestos de control.

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

Operativos del Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID19

Desde un primer momento el testeo fue establecido por la política provincial como el dispositivo central para la detección de casos. Sin embargo, se requirió de una administración rigurosa de la capacidad de testeos ya que la cantidad de recursos al inicio de la «primera ola» era limitada y, según las entrevistadas del sector público provincial, había una «baja disponibilidad de insumos». Durante el mes de septiembre, se crea el «Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID19»,¹⁹ localmente conocido como «Operativos Identificar», el cual funcionará bajo la órbita de la Secretaría de Prevención y Promoción de la Salud. La decisión de implementar este programa se fundamentó en la necesidad de descentralizar el abordaje de los casos sospechosos, llevando el testeo cerca de la gente en los barrios. La descentralización del trabajo de testeos fue posible por la ampliación de la capacidad diagnóstica llevada a cabo en los meses previos y por el desembarco de los test rápidos que compró la provincia de manera directa y que permitieron implementar

19 Resolución 976 del Ministerio de Salud.

estrategias combinadas entre pruebas serológicas y moleculares, además de la incorporación de más personal al área. En este sentido, el programa permitió plantear diferentes estrategias diagnósticas para distintos escenarios epidemiológicos, ya sea que el territorio en cuestión estuviera en fase de detección de casos aislados o de detección de transmisión comunitaria o en conglomerados. Identificar, estableció además una estrategia activa de búsqueda de casos en aeropuertos, terminales, puestos de ingresos provinciales y barridos en zonas marcadas con criterios sanitarios, especialmente en aquellas que conforman comunidades cerradas o vulnerables. De este modo, se incorporan a la estrategia de combate de la pandemia los instrumentos de hisopados en puestos móviles,²⁰ y se vuelve más visible la necesidad de implementar otros instrumentos genéricos a la estrategia de vigilancia, vinculados al seguimiento y la detección temprana de casos.

Centro de rastreos

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

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

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

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

estuvo involucrada en el armado de la experiencia antecedente en la provincia de Buenos Aires.

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

Medidas para ampliar la capacidad diagnóstica y la infraestructura sanitaria

Al reportarse el 6 marzo de 2002 el primer caso de infección con el virus SARS-CoV-2, la provincia de Córdoba contaba con una capacidad instalada que requería ampliación para dar respuestas diagnósticas de manera descentralizada. Para ello, fue necesario trabajar en la articulación interinstitucional y asignar mayores recursos humanos y técnicos. Estas acciones se plasmaron, en convenios de cooperación interinstitucional para el monitoreo de indicadores epidemiológicos, la incorporación de personal para el fortalecimiento de laboratorios y para tareas de detección, rastreo y seguimiento y una fuerte inversión

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

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

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

24 Calculado a precios constantes según IPC Córdoba=2014.

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

Obras Públicas de la Nación, construyó nueve centros sanitarios con módulos habitacionales prefabricados.²⁶

Políticas de protección social y asistencia alimentaria

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

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

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

su parte, el Municipio generó un registro propio de comedores y merenderos comunitarios de la ciudad y se dio una política de subsidios para este sector.²⁷ Una estrategia similar siguió con las ferias populares.

Medidas para aliviar la caída del ingreso de los hogares

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

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

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

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

29 Idem.

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

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

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

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

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

Medidas para fortalecer la alimentación familiar

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

El Plan Nacional Argentina Contra el Hambre (PACH) creado en enero de 2020 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tuvo como estrategia prioritaria la Tarjeta Alimentar. Al momento del lanzamiento nacional del PACH, en la provincia de Córdoba ya se implementaba una política similar, pero con condiciones y montos distintos, la «Tarjeta Social». Esta última está orientada al universo de la población bajo la línea de indigencia y su asignación no es automática, requiere de una solicitud. Durante todo 2020 el monto asignado a cada beneficiario o beneficiaria fue de \$ 1000 (*El Diario de Carlos Paz*, 20 de enero de 2020). Y así como ya advertimos que, en Córdoba, los programas de transferencias de ingresos o empleo resultan incompatibles con los nacionales, también los beneficiarios de la Tarjeta Social (provincial) no pueden contar con la Tarjeta Alimentar (nacional). En la provincia de Córdoba, se entregaron 116.953 Tarjetas Alimentar, que representaron el 8,1 % del total del país. Según información de prensa, luego del cruce de padrones los 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. Esto significa, en términos reales,³² un 30 % menos del ejecutado el año anterior. En el contexto de la pandemia el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba generó dos acciones de asistencia adicionales para quienes tenían la Tarjeta Social. Primero, distribuyó kits sanitarios con barbijos, elementos de higiene personal y folletos informativos para las familias comprendidas en el programa. Segundo, otorgó un bono de \$ 1000 por única vez en el mes de diciembre.

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

Asistencia del PAICOR en el marco de la pandemia

El Programa de Asistencia Integral Córdoba, ampliamente conocido como PAICOR, es una política alimentaria y de inclusión educativa que se implementó desde 1984 y se encuentra bajo la órbita de la Secretaría General de la Gobernación. Desde este programa se brindan desayunos, meriendas y almuerzos en los establecimientos educativos públicos, de acuerdo al turno de asistencia de niños, niñas y jóvenes de sectores populares. El principal objetivo del programa es «contribuir a la inclusión y permanencia en el sistema educativo formal y al adecuado crecimiento y desarrollo de la población en edad escolar en situación vulnerable, brindando asistencia alimentaria y propendiendo a mejorar hábitos vinculados a una alimentación saludable».³³ Se trata del programa de asistencia alimentaria más grande de la provincia, que tuvo durante 2020, un presupuesto ejecutado de \$ 5 796 653 097, representando el 1,8 % del presupuesto de la provincia, al igual que el año anterior. En estimaciones de la propia directora Claudia Oliva, entrevistada en el marco de esta investigación, el número de beneficiarios creció de 257 000 beneficiarios en 2019 a 309 000 en 2020 y el presupuesto ejecutado por el programa aumentó un 6 % respecto de 2019 si se lo evalúa a precios constantes. El presupuesto de este programa proviene de las arcas provinciales, y —según la directora del programa— alrededor de un 6 % del mismo proviene de aportes del gobierno nacional. Según el Informe de gestión del PACH,³⁴ en 2020, el gobierno nacional transfirió a la Provincia de Córdoba 224 521 043 de pesos destinados a este programa.

32 Calculado a precios constantes según IPC Córdoba=2014.

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

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

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

Comedores y merenderos comunitarios: el rol de las organizaciones sociales

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

Una parte importante de comedores y merenderos comunitarios gestionan sus servicios contando con recursos estatales, mientras que otros lo hacen sin dicho apoyo. El PACH tiene un componente dedicado a la transferencia a comedores comunitarios³⁷ por el cual la provincia de Córdoba recibió —durante 2020— 27,6 millones de pesos, lo que implicó un presupuesto menor a otras trece provincias argentinas. Situación contrastante con la asig-

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

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

37 La información pública respecto a la ejecución presupuestaria indica que el incremento para 2020 del componente destinado a comedores comunitarios del PACH fue de un 50,1 % interanual (SIEMPRO, 2020 b).

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

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

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

Apenas decretado el aislamiento, los comedores y merenderos adaptaron su funcionamiento a las medidas sanitarias de prevención de contagios. Inicialmente algunos espacios comunitarios suspendieron sus actividades, pero en pocos días se retomó el trabajo en sintonía con el incremento de la demanda. En palabras de una entrevistada: «en los barrios no se paró, los comedores no pararon, o sea, nunca, digamos, te diré habremos parado los primeros 15 días» (entrevista a Olga, Movimiento Evita). El contexto de emergencia sanitaria impuso cambios generalizados en la modalidad de trabajo de estos espacios. La provisión de alimentos comenzó a realizarse a través de «viandas» o porciones preparadas y entrega de bolsones de mercadería. El abastecimiento

de elementos de higiene como barbijos y alcohol para las trabajadoras fue otra de las acciones iniciales en el sostenimiento de estos espacios.

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

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

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

Ahora bien, quienes sostienen comedores y merenderos, no solo refieren a que el aporte estatal es insuficiente en término de raciones, sino pobres en términos nutricionales: «Los únicos alimentos nacionales que nos mandan son carbohidratos, fideos, arroz, puré de tomate, harina, entonces todos los pibitos que están alimentados en nuestros comedores, están alimentados en exceso de peso por carbohidratos» (Entrevista a Manuel, Barrios de Pie).

Además de la asistencia alimentaria, comedores y merenderos son espacios de referencia de organizaciones sociales, partidos políticos e iglesias que tienen relación con distintas áreas del Estado. En ese marco, estos espacios fueron mediadores fundamentales en la implementación de las políticas públicas de

38 De acuerdo con los organizadores, la campaña logró apoyar a 351 comedores y merenderos en la provincia de Córdoba con 530 mil platos de comida y 112 tazas de leche,

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

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

mediante un trabajo conjunto entre trabajadores de la economía popular y trabajadores universitarios (Activemos, 2020). En Capdevielle, Cosacov *et al.* (2022) hay una reconstrucción más extensa de la experiencia.

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

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

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

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

39 Resolución 408/2020 del 16/6/20.

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

41 Creado a partir del decreto 231 del año 2019.

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

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

Es a nivel municipal donde se desarrolló durante 2020 un programa de Ferias, pero que no contó con el apoyo ni supuso relaciones interjurisdiccionales, ni de nivel nacional ni provincial. En el ámbito de la Municipalidad de Córdoba, de modo previo a la pandemia, existía un «Régimen de ferias de emprendedores productivos de la economía social».⁴⁵ La economía social abarca, según la ordenanza, una variedad de actividades comerciales y heterogeneidad de formas organizativas. De acuerdo a Zárate —actual Director de Economía Social de

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

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

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

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

la Municipalidad, asumido en la gestión de Martín Llaryora en diciembre de 2019— esta ordenanza constituye un antecedente, pero también presenta limitaciones al no considerar las actividades vinculadas a la reventa.

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

Durante los meses del ASPO, la Dirección de Economía Social acompañó a los y las trabajadores/as feriantes con la entrega de módulos alimentarios y ayudas económicas. Además, el municipio se vio obligado a replantear estos proyectos: primero en lo que fueron los paseos virtuales —con un catálogo virtual y un mapeo digital de paseos—, y luego con la reapertura presencial de los mismos hacia los meses de agosto y septiembre de 2020. Con esta finalidad se elaboraron una serie de protocolos consensuados en una mesa de trabajo con feriantes y referentes de organizaciones populares. También cabe destacar las relaciones intergubernamentales horizontales, con otras áreas del mismo nivel de gobierno, tanto al interior de la Secretaría de Políticas Sociales, como con la Secretaría de Salud del Municipio. Las relaciones intergubernamentales multinivel, en cambio, no tuvieron centralidad en esta política, a excepción de la relación con el COE en la formulación de los protocolos.

46 Este Programa apunta a organizar las ferias barriales con infraestructura (tablones, gaze-bos, 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.

Políticas habitacionales en pandemia

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

Iniciativas nacionales en el territorio local

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

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

En Córdoba, la incorporación a la agenda de trabajo de estos organismos fue paulatina, dada la necesidad de adaptación de su personal a la modalidad

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

de trabajo virtual y de articulación con organismos nacionales. Se crearon medios de comunicación a través de líneas telefónicas 0800, WhatsApp y redes sociales para la recepción de demandas y el asesoramiento y acompañamiento. La articulación intergubernamental se basó en la generación de espacios de información y formación sobre las medidas establecidas por el decreto y las modalidades de acompañamiento y asesoramiento. Así, desde el Ministerio de Justicia se desarrollaron espacios de capacitación para profesionales y técnicos de los CAJ, y desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat se generaron reuniones de trabajo con la Defensoría del Pueblo de la Provincia. Sin embargo, la labor derivada de la aplicación de la nueva normativa, no estuvo acompañada de recursos materiales ni de personal por parte de los organismos centrales.

Es posible sostener que las medidas establecidas por el decreto nacional, tuvieron una significativa limitación porque no proveyeron de un marco de cobertura y protección a las modalidades informales de alquiler. No obstante, fueron éstas las que generaron buena parte de las demandas que se canalizaron a través de las instancias de resolución de conflictos habitacionales que la normativa establecía. Sumado a esto, a inicios de 2021 frente a la culminación del decreto, existió un aumento significativo de la cantidad de demandas y pedidos de mediación sobre alquileres formales (por endeudamiento contraído por su refinanciamiento, aumento de valores, efectivización de desalojos, entre otros) que tampoco fueron contemplados. De tal manera, esta medida del gobierno nacional, tuvo limitaciones por no amparar modalidades informales de alquiler, como así también por sus alcances temporales.

Más allá de las tareas desarrolladas por los organismos involucrados, se destaca que a nivel provincial no hubo una adhesión al mencionado DNU, lo cual implicó serias dificultades para el abordaje del problema de los hogares inquilinos en el sostenimiento de los alquileres en la coyuntura de pandemia. Datos relevados por la Agrupación Inquilinos Córdoba señalan que, entre abril de 2020 y marzo de 2021, en la ciudad capital se iniciaron 426 causas por desalojos a pesar de la prohibición estipulada en el decreto. Según Maximiliano Vittar —miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba entrevistado en el marco de esta investigación—, «esto ha significado una omisión por parte del gobierno provincial en acciones o dispositivos concretos para las instancias de asesoramiento o mediaciones por conflictos de esta naturaleza». En la misma línea, el Coordinador de la Región Centro de los Centros de Acceso a la Justicia, Sergio Job, señala que en la justicia local era muy compleja la implementación de las medidas definidas a nivel nacional, existiendo poca voluntad de aplicación en los tribunales locales, donde se advertía cierta premura por

efectivizar desalojos en litigio. Asimismo, advierte que ha habido casos de desalojos a partir de formas no legales.

Otra medida impulsada por el gobierno nacional que también buscó, en materia de hábitat y vivienda, limitar los efectos de los incrementos de precios y la caída de los ingresos de los hogares, estuvo dirigida al sostenimiento de las tarifas y a evitar la suspensión o el corte de los servicios públicos.⁴⁸ En este caso, el gobierno de la provincia adhirió formalmente a la medida,⁴⁹ a fin de evitar la suspensión de cortes de servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y tv por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital. Un mes más tarde, el Ministerio de Servicios Públicos de la Provincia establece la creación de la Mesa de Trabajo Consultiva y de Coordinación bajo la órbita del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP),⁵⁰ a los fines de evaluar en forma permanente la implementación concreta de las disposiciones establecidas por la nueva normativa. Dicha mesa se integra por representantes del Ministerio de Servicios Públicos, de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), de Aguas Cordobesas SA y de cada Federación de Cooperativas (FACE).

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

48 DNU 311/2020.

49 Dto. 215 del 26 de marzo de 2020.

50 Resolución 36.

51 Noelia Feldman comenta que este traspaso significó mayor dinamismo en la gestión de proyectos y disponibilidad de recursos efectivos para el financiamiento de proyectos y la incorporación de personal en los equipos técnicos de la secretaría: «cuando se produce el traspaso a Desarrollo Social de nuevo, ahí ya con [Daniel] Arroyo [Ministro de Desarro-

Un aspecto a destacar es la demorada conformación del Comité Ejecutivo del Fondo de Integración Socio Urbana, que termina de efectivizarse en diciembre de 2020.⁵² Para la coordinadora local, esto es un avance en la disponibilidad de financiamiento propio para el desarrollo de proyectos de integración en los barrios populares porque «se genera una capacidad de financiar proyectos en una escala mucho más grande de la que había antes» Para conseguir recursos del fideicomiso de la SISU se generaron adecuaciones políticas, administrativas y operativas a nivel provincial y municipal. Si bien la provincia de Córdoba no adhiere explícitamente a la ley nacional 27453 de Integración Socio Urbana, sanciona a finales del año 2020 la ley provincial 10738 que crea el Programa de Regularización de Barrios Populares para el territorio provincial, mientras que a nivel municipal hay una adhesión formal a aquella legislación.⁵³

De modo que, durante el año 2020, las relaciones intergubernamentales se dirigieron a sellar reconocimientos (en un marco de nuevas gestiones e instituciones) y acuerdos políticos y administrativos (adhesión y/o producción normativa, convenios de gestión de recursos y financiamiento, desarrollo de dispositivos propios de instancias locales, entre otros) con escasa traducción en ejecución de proyectos con financiamiento provenientes de Nación.

En este período, lo que logra ejecutarse son Proyectos de Obras Tempranas (POT) en barrios populares, acordados de manera directa con las organizaciones sociales que se constituyen como unidades de gestión y ejecución para realizar obras de equipamiento comunitario a partir de trabajo de cooperativas de la economía popular.⁵⁴ Así, estas organizaciones emergen como agentes indispensables para la territorialización de esta política, pudiendo sostener acciones de coordinación y acuerdos con los organismos nacionales en el proceso de planificación y ejecución de obras de urbanización.

El rol de las organizaciones sociales en la implementación de las políticas nacionales, también se evidencia en proyectos de instalación de fibra óptica en barrios populares financiados por el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). En efecto, un tercer eje de intervención del gobierno nacional, que es posible deducir de un conjunto de medidas, se orientó a *disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares y de la población en situación de calle*. Así, entre las diversas medidas que buscaron colaborar en el sostenimiento y cumpli-

lo Social del 10 de diciembre de 2019 al 10 de agosto de 2021], incluso en términos de recursos humanos fue más ágil».

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

53 Ordenanza 13053/2020.

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

miento del aislamiento, se encuentran aquellas que buscaron garantizar servicios de conectividad en barrios populares. Desde el ENACOM, a través de la resolución 726/2020 se propuso una serie de dispositivos orientados a garantizar el acceso a Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el contexto de la pandemia.⁵⁵ Además, en el marco del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU), se aprueba el Programa de Emergencia para garantizar el acceso a servicios TIC para habitantes de Barrios Populares en el contexto de la pandemia COVID19 y el Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares.

Estas iniciativas no tuvieron su correlato a nivel provincial, donde no hubo reconocimiento de normativas y dispositivos para acompañar abordajes en esta línea. Sin embargo, el acceso a la conectividad se constituyó en una demanda importante de las organizaciones sociales, reconociendo dificultades de acceso a internet⁵⁶ y a equipamiento de dispositivos digitales por parte de los hogares de bajos ingresos y de barrios populares. En este marco, aparecen las propias organizaciones sociales traccionando la presentación y ejecución de los proyectos. Marcos Galán, presidente de la Mutual Carlos Mujica, a quien entrevistamos en el marco de este proyecto, relataba que desde esa organización y en articulación con la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), se gestionó un proyecto de obra para redes de fibra óptica y conexión a módems domiciliarios para 24 barrios populares de Córdoba, a través de los programas aprobados por el ENACOM. El entrevistado destaca las dificultades para concretar estos proyectos, vinculado a la dinámica y el tiempo del proceso de evaluación, gestión y disposición de los recursos, sumado a los esfuerzos de las organizaciones en la cumplimentación de los procedimientos legales y administrativos y la articulación y acuerdos con otros organismos estatales del gobierno provincial (como la Agencia Córdoba Conectividad, la

55 Se identifican diferentes dispositivos orientados al acceso de la conectividad y TICs, tales como: Prestación básica universal obligatoria (PBU), Programa de acceso a servicios TIC a poblaciones de zonas adversas y desatendidas para el despliegue de redes, Fondo de Emergencia para asistir a los barrios vulnerables por la pandemia de coronavirus, Programa para el desarrollo de infraestructura para internet destinado a villas y asentamientos. Estos programas se describen en el capítulo 6.

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

Empresa Provincial de Energía–EPEC y la Secretaría de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Córdoba). Al momento de cerrar esta investigación, aún no se han desarrollado las obras de instalación de la red.

Iniciativas provinciales

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

Iniciativas municipales

La provisión de agua potable en los barrios populares se constituyó —desde 2020— en uno de los ejes prioritarios de la Dirección de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba,⁶⁰ posibilitada por la transferencia por parte de la provincia al municipio, del canon que paga la empresa Aguas Cordobesas, concesionaria del servicio.⁶¹ El programa depende de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y es ejecutado desde la Dirección de Hábitat de la Municipalidad junto al Ente

57 Ley provincial 10738.

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

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

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

61 Ordenanza Municipal 13022/2020.

Municipal de Agua Potable (EMAP) creado en 2020.⁶² Según datos oficiales de la municipalidad, la primera etapa del programa preveía una inversión aproximada de 47 300 000 de pesos. La implementación del mismo supuso el establecimiento de acuerdos y espacios de articulación conjunta entre la Dirección de Hábitat Municipal y la SISU de Nación, enmarcados en la adhesión⁶³ por parte del gobierno local a la Ley de Integración sociourbana de barrios populares. En especial, la información sistematizada por el RENABAP fue un importante insumo para la definición de los barrios en los cuales intervenir. Estas acciones requirieron de la coordinación al interior de las áreas municipales según competencia (Hábitat, Políticas sociales y Redes sanitarias) y de la creación de una Mesa de Coordinación entre municipio y provincia, de la que participan la Dirección de Hábitat, Políticas Sociales, Participación Ciudadana, Ente Municipal de Agua Potable (EMAP) y la Secretaría de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Provincia. Durante el año 2020, se programó proveer del servicio de agua potable a ocho barrios populares de la ciudad (Cooperativa Camoatí, Las Huellitas, Las Tablitas, Los Artesanos, 6 de agosto, Los Cortaderos sur, Villa La Tabla y Campamento Ferroviario). Sin embargo, solo se desarrollaron o iniciaron en los cuatro primeros.⁶⁴

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

En esos primeros días de aislamiento, el Municipio puso en marcha un operativo que buscó asistir a las personas en situación de calle dándoles alojamiento, comida, ropa y asistencia médica en 5 Centros de Contención Comunitaria (CCC) —creados para tal fin en polideportivos⁶⁵ de la ciudad— y en hoteles y pensiones. Las mujeres, las parejas y familias fueron alojadas en hoteles y

62 Ordenanza Municipal 13022/20.

63 Ordenanza Municipal 13053, agosto de 2020.

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

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

pensiones, mientras que los varones, en los CCC. Este operativo, era referido en redes sociales y en notas periodísticas como «Programa de Alojamiento y Contención en la Emergencia». Sin embargo, hasta finales de 2020, no tuvo una traducción normativa.

Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva refiere a que la puesta en marcha del Programa, implicó acciones de coordinación con la Cámara Hotelera para que los hoteles que tenían convenio con la Municipalidad se mantuvieran abiertos. También, con la Secretaría de Salud de la Municipalidad para seguir en cada «paso» las indicaciones sanitarias y contar con personal de salud capaz de evaluar la situación de las personas en situación de calle. Además, fueron convocados profesionales (abogados, psicólogos y trabajadores sociales) de la Municipalidad que habitualmente trabajan en los Centros de Participación Comunal (CPC)⁶⁶ para colaborar. Finalmente, se refiere a la convocatoria que hizo el gobierno local a las organizaciones de la sociedad civil que ya previamente venían trabajando con esta población. De hecho, hasta ese momento, el Municipio no tenía ningún programa destinado a personas en situación de calle y es a partir de la pandemia que se desarrollan acciones y se crea una Mesa de coordinación permanente junto a 12 organizaciones vinculadas a la temática.⁶⁷ Asimismo, este Programa se apoyó en el Voluntariado Profesional de Emergencia que convocó a estudiantes avanzados de universidades públicas y privadas a participar de las acciones de contención social y sanitaria.⁶⁸ Según la funcionaria entrevistada, en el Programa trabajaron 35 profesionales, 12 funcionarios y casi 80 voluntarios (Entrevista a Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba) y contuvo a 896 personas que fueron alojadas en hoteles, pensiones, Centros de Contención Comunitaria y albergues municipales durante 2020.

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

Por otra parte, en las interacciones y relacionamientos reconstruidos, es evidente que también varía el desempeño o el accionar del gobierno nacional, provincial y municipal en cada uno de los ejes de política. En las políticas de prevención de contagios y en las de protección social y asistencia alimentaria desplegadas en el Gran Córdoba, destaca la centralidad del gobierno nacional. En materia de prevención de contagios, el gobierno nacional dictaminó las regulaciones para administrar el ASPO y DISPO a las que el gobierno provincial adhirió. Además, contribuyó con recursos económicos e insumos para robustecer la capacidad del sistema de salud de la provincia y elevó permanentemente recomendaciones en vigilancia epidemiológica y comunicación de riesgos. En materia de protección social y asistencia alimentaria, el gobierno nacional concentró el grueso de las transferencias monetarias directas, sin importar si nos referimos a refuerzos de ingresos, complementos de alimentación o retribución al trabajo. También fue el responsable del aporte más significativo destinados a comedores y merenderos comunitarios. En materia de hábitat y vivienda, el gobierno nacional diseñó gran cantidad de dispositivos para mejoras habitacionales, de espacios comunitarios e integración socio urbana, pero con escasa capacidad de ejecutarlas en los territorios. A esas medidas, se sumaron aquellas de tipo regulatorio que, como políticas que buscaron atenuar el impacto del aumento de precios y caída de ingresos en materia de hábitat y vivienda (congelamiento de alquileres y prohibición de suspender servicios públicos) representaron contribuciones coyunturales y parciales que omitieron respuestas para las modalidades informales (en el caso de los alquileres) y no lograron contener la conflictividad derivada al momento de finalizar esos decretos (deudas conformadas por la financiación de los costos, actualizaciones de los contratos, etc.), en una coyuntura de profundización de crisis económica.

Por su parte, el gobierno provincial concentró su respuesta y sus esfuerzos especialmente en la estrategia sanitaria y, a través del PAICor, tuvo un rol central

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

- Agranoff, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública* (pp. 125–170). Alianza.
- Bertranou, Julián; Brites, Walter; Capdevielle, Julieta (...) Villagrán, A. (2022). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*. Documento de trabajo Nro. 1 Proyecto PISAC–COVID19–00021. <https://tripcoviidiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/hacia-un-enfoque-para-el-analisis-de-la-implementacion-de-politicas-publicas-para-dar-respuesta-a-la-crisis-desatada-por-la-pandemia-COVID19/>
- Capdevielle, Julieta; Cosacov, Natalia; Cruz, Facundo; Diaz Marengo, Victoria; Elorza, Ana Laura; Llao, Marina; Maldonado, Rita; Malecki, Sebastián & Monayar, Virginia (2022). *Reconstrucción y análisis de políticas públicas para la contención de la crisis sanitaria y social ocasionada por la pandemia de COVID19 en Córdoba (2020)*. Documento de Trabajo nro. 8: Proyecto PISAC–COVID19–00021. <https://tripcoviidiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/reconstruccion-y-analisis-de-politicas-publicas-para-la-contencion-de-la-crisis-sanitaria-y-social-ocasionada-por-la-pandemia-de-COVID19-en-cordoba-2020/>
- Giovine, Manuel; Buffalo, Luciana y Capdevielle, Julieta (2022). Las restricciones a la movilidad como política sanitaria durante la pandemia de COVID19 en la provincia de Córdoba (Argentina). *RUMBOS TS*, año XVII, N° 27. 149–176. <https://revistafacso.ucecentral.cl/index.php/rumbos/article/view/630>
- Juri, Hugo; Pizzi, Rogelio y Carballo, Mirian (2021). La UNC frente al desafío de la COVID19: de la crisis a la oportunidad. En Escalante, Roberto. (coord.) *Universidades en pandemia*. (pp. 107–137) Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Observatorio de Trabajo Economía y Sociedad (2020). Informe Especial: Comparación Presupuestos de Nación y Córdoba. <https://otescba.com/wp-content/uploads/2021/02/Comparacion-Presupuesto-Nacion-Cordoba-OTES-.pdf>
- Zurbriggen, Cristina y Milanesi, Alejandro (2008). La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. Artículo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

Fuentes institucionales y periodísticas

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

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

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

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

Entrevistas realizadas entre septiembre 2021 y abril de 2022

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

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

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

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

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

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

Gabriela Magris, Secretaria General del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba

Mónica Cornaglia, Coordinadora de Centro Público de Mediación Comunitaria del Defensor del Pueblo de la Provincia de Córdoba.

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

Liliana Montero, Subsecretaria de Planificación y Gestión para una Ciudad Inclusiva de la Secretaría de Políticas Sociales de la Municipalidad de Córdoba.

Laura Basso, Directora de Hábitat de la Municipalidad de Córdoba.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Maximiliano Vittar, miembro de Agrupación Inquilinos Córdoba.

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

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

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

Manuel Martínez, Director del Centro de Iniciativa Urbana.