

La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19

Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas¹

Investigadora responsable²

María Mercedes Di Virgilio (IIGG-UBA)

■ Doi: 10.54871/cl23p10b

Introducción

El Gobierno nacional ha implementado numerosas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19³ y, posteriormente, al proceso pospandemia. Entre otras

¹ Este artículo recoge aportes de otras publicaciones realizadas por diferentes integrantes del equipo de investigación. También colaboraron con insumos para este capítulo Agustina Frisch, María Maneiro, Mariano Perelman y Pablo Serrati.

² Directores de nodos: Julián Bertranou (IT-UNSAM), Walter Brites (IESyH-UNAM), Magdalena Chiara y Ana Ariovich (ICO-UNGS), Andrés Dapuéz (INES-UNER), Natalia Cosacov (IDH-UC), Tomás Guevara (CIETES-UNR), Mercedes Molina (UNCuyo), Verónica Pérez (IDAES-UNSAM), Daniela Soldano (FCJyS-UNL) y Andrea Villagrán (ICSOH-UNAS).

³ En la literatura antropológica, si bien la noción de *crisis* es una categoría en disputa, esta se asocia con momentos “excepcionales” que ponen de relieve el orden (o los órdenes) que se resquebrajan (Narotzky y Besnier, 2014). Ese orden o esos órdenes

medidas, se pueden mencionar la administración del aislamiento social, preventivo y obligatorio (en sus diferentes fases), iniciativas de detección y rastreo de casos de COVID-19 (Programa DETecTar), el congelamiento de tarifas de servicios públicos, el Ingreso Familiar de Emergencia, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, regulaciones especiales para el uso del transporte público, etcétera.⁴ En ese marco, los Gobiernos provinciales y locales pusieron en marcha iniciativas propias para acompañar aquellas emanadas del nivel central y, concomitantemente, facilitar la implementación y adecuación de las iniciativas nacionales en sus territorios. Asimismo, la sociedad (hogares y ciudadanxs de a pie) también se ha adaptado, ha usado o ha resistido los lineamientos y propuestas de los ejecutivos de los diferentes niveles del Gobierno.⁵ De este modo, el escenario pandémico (en sus diferentes fases) expuso la tensión entre una lógica centralizada –propia del diseño de iniciativas orientadas a dar respuesta a una emergencia– y la gobernanza multinivel en la instrumentación del *pool* de dispositivos que deben articularse frente a una problemática de alta complejidad y

–siempre negociados– pueden pensarse como formas de vivir el presente, pero, también, el pasado y el futuro (Álvarez y Perelman, 2020). Asimismo, la noción de crisis suele estar ligada a la idea de ruptura y de incertidumbre (Visacovsky, 2021). Se plantea, entonces, la necesidad de pensar a las crisis tanto en términos estructurales como en la forma en la que la ciudadanía vive y agencia la crisis (Perelman, 2018). Así como, las nociones y valores morales que se ponen en juego en la legitimación (o deslegitimación) de las iniciativas públicas (Motta y Onto, 2020; Perelman, 2020).

⁴ Otras medidas que interesa destacar son, por ejemplo, la suspensión de clases, el control y cierre de fronteras, la repatriación de ciudadanos argentinos varados en el exterior, la ampliación de la capacidad hospitalaria, la compra de insumos, los operativos de vacunación antigripal, etc. Todas estas medidas ejecutadas en tiempo récord por el Gobierno nacional.

⁵ De hecho, en la arena pública, la apelación constante a la responsabilidad ciudadana se volvió más importante con el transcurso de los meses de pandemia y el consenso inicial en torno a las restricciones a la movilidad y a las actividades fueron puestos a prueba. Asimismo, los informes elaborados por la Unidad Coronavirus del MINCYT (2020), UNGS (2020) y AA. VV. (2020) pusieron en evidencia que la disposición a “acatar” y a “cumplir” las diferentes iniciativas (como, por ejemplo, ASPO o “lavarse las manos”) estuvieron fuertemente condicionadas por las condiciones de vida y de trabajo.

que, como nunca antes, tienen como marco de referencia a los territorios y sus singularidades.⁶ En este marco, el proyecto interroga la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio desplegada en sus diferentes escalas. Si bien esta cuestión viene siendo estudiada en el marco de la reestructuración del capitalismo global (Peck, Theodore y Brenner, 2013; Peck y Tickell, 1994), encontró en el escenario pandémico una nueva y mayor visibilidad. En ese contexto, el proyecto indagó el derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a las diferentes fases⁷ de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en su interfaz con los territorios⁸ y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia se convirtió, así, en un laboratorio privilegiado para observar la implementación de políticas públicas con un fuerte componente interjurisdiccional y territorial y los modos en los que la ciudadanía responde a ellas.

Los estudios pioneros sobre la implementación de políticas públicas explicaron el proceso de puesta en marcha de las iniciativas públicas como procesos *top-down*. Según el modelo clásico, los políticos toman decisiones políticas y asignan tareas a las agencias gubernamentales (Wilson, 1997). Por su parte, las burocracias crean

⁶ Vale señalar acá la no linealidad de los procesos y las fases que atravesaron la atención a la pandemia y la administración del aislamiento. La posibilidad efectiva de “progresar” en las fases hacia una “nueva normalidad” pospandemia depende de la evolución de los contagios, de la gravedad de los casos de COVID-19 y de la presión que su atención impone al sistema de salud. De hecho, el avance y retroceso en la consecución de las fases depende no solo de factores epidemiológicos, sino, también, políticos, y de la presión ciudadana.

⁷ Nos referimos a las diferentes fases porque las jurisdicciones (provincias y municipios) transitaron la crisis de COVID-19 y las restricciones impuestas en ese marco en diferentes temporalidades según la evolución de la pandemia y la dinámica de los contagios en cada una de ellas.

⁸ Interesa destacar que el proceso de implementación de estas políticas en las diferentes jurisdicciones y aglomerados urbanos se inscribe en un escenario de importantes desigualdades preexistentes en y entre los bloques regionales y, también, entre aglomerados urbanos de diferentes tamaños (Salvia y Piovani, 2018; Álvarez Leguizamón, Arias y Muñoz Terra, 2016).

procedimientos que cumplen con las intenciones emanadas desde la dirigencia política. Y la ciudadanía adhiere o recibe pasivamente los lineamientos o beneficios de las iniciativas pública. Sin embargo, esta visión sobre el proceso de implementación de políticas ha sido fuertemente rebatido. Los estudios más recientes (Williams, 2000; Sabatier, 1986; Pressman y Wildavsky, 1984; Sabatier y Mazmanian, 1978) ponen en evidencia que el proceso dista mucho de ocurrir linealmente. A las particularidades del proceso en sí, se agregan las propias de los regímenes federales (como es el caso de Argentina). De este modo, las estructuras, instituciones y actores que median el proceso de implementación tienen la capacidad de reformularlo y de reescribir (discursivamente y en la propia práctica de sus agentes) los objetivos o sentidos de las intervenciones.

La paradoja es que las medidas emanadas del Gobierno federal, aun cuando pueden ser formuladas con una lógica *top-down*, exigen un enfoque *bottom-up* en su implementación. Esta lógica *top-down* supone un proceso centralizado que tiende a descuidar “iniciativas estratégicas que provienen de [...] otros subsistemas de políticas”, mientras que la implementación *bottom-up* es un proceso descentralizado en el cual la “política está determinada por la negociación entre miembros de la organización y sus [destinatarios]” (Lester y Stewart 1996, pp. 103-105). Como Thompson (2000) argumenta, la lógica *top-down* presenta limitaciones cuando las iniciativas pretenden modificar prácticas e impactar en actores de nivel micro, fuertemente territorializados. En este marco, parece necesario reconocer la capacidad de agencia de los Gobiernos y actores de nivel provincial y municipal y sus territorios de referencia a fin de lograr el éxito de las intervenciones. De hecho, el enfoque *bottom-up* delega cierto grado de poder a lxs “burócratas a nivel de la calle” y a la sociedad local. Esto permite que lxs más afectados por las políticas y los programas puedan desplegar su capacidad de agencia en el desarrollo de las metas y objetivos de las iniciativas (Long y Franklin, 2004).

A pesar de ello, no es posible soslayar que los contextos de crisis, como el que impuso la pandemia de COVID-19, tensionan

fuertemente las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y entre estos y la ciudadanía. Por un lado, estas tensiones pusieron a los Gobiernos nacionales en el centro de la escena, debiendo asumir iniciativas urgentes y de alto impacto. Asimismo, los Gobiernos provinciales y municipales se vieron obligados a sostener la implementación de iniciativas propias coordinando con aquellas emanadas del nivel central según demanda el contexto de la pandemia,⁹ prestando especial atención a las interfaces entre la esfera de los servicios o prestadores y las prácticas de la ciudadanía. Finalmente, como señalan Peters y Pierre (2002), las relaciones entre niveles de gobierno no se organizan exclusivamente por lógicas *top-down* o *bottom-up*, sino que son prácticas fluidas y negociadas que necesariamente deben tener en cuenta el contexto específico en donde se desarrollan.

En este marco, el proyecto interrogó los modos en los que se des-
envolvieron esas relaciones entre las jurisdicciones en el contexto
pandémico y pospandémico. ¿Cuán productivas (o no) fueron las for-
mas de relación que se configuraron en los procesos de implementa-
ción de políticas públicas para hacer frente a la crisis desatada por la
pandemia y cuán efectivas pueden ser en el contexto de la pospandemia?
Una alternativa para pensar las relaciones y tensiones entre los
diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas pú-
blicas es la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las
redes de política en el contexto de procesos de gobernanza multinivel.
La función de gobernar –sumada a la necesidad de intercambio
de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades
legales–, obliga a los diferentes niveles de gobierno de un Estado a es-
tar en constante interacción y relacionamiento (Zapata Cortés, 2013).
De este modo, las relaciones intergubernamentales [RIG] definen un
“cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre

⁹ En el contexto de un sistema de gobierno federal como es el argentino, las tensiones interjurisdiccionales en la implementación de políticas públicas constituyen un fenómeno recurrente. Sin embargo, una cuestión crítica en el contexto de la pandemia de COVID-19 fue que numerosas iniciativas del Gobierno nacional intervinieron sobre funciones que están bajo la competencia exclusiva de las provincias.

las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal” (Anderson, citado en Wright, 1997, p. 71). Estas relaciones se organizan en patrones (más o menos) estables de interacción entre actores que toman forma en torno a problemas de políticas o programas y en marcos institucionales determinados (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Chiara, 2018). Así, políticas, dispositivos, instrumentos producen la escena en la que los actores se constituyen en su interacción. Nos interesó, entonces, comprender cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía –todos ellos con diferentes objetivos y preferencias– coordinaron (o no) (con mayores o menores niveles de tensión, disputa y acuerdos) estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública –en nuestro caso, iniciativas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a las diferentes etapas de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19– en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales.

Antecedentes y estado de la cuestión

El escenario de la pandemia de COVID-19 se constituyó en un fenómeno inédito en su alcance y en los impactos sobre la salud, los sistemas sanitarios, la economía, la vida cotidiana de las personas y los procesos de toma de decisiones. La sorpresa de los primeros meses, la evidencia que se fue generando y los saberes construidos con base en la experiencia en el campo de las políticas públicas potencian el carácter inédito de este fenómeno. No obstante, la gravedad de sus consecuencias y las dificultades que enfrentaron los Gobiernos en todos los niveles para organizar respuestas adecuadas y pertinentes tropezaron con problemas estructurales preexistentes cuyo abordaje, necesariamente, convoca debates políticos y académicos previos a la pandemia.

La lógica centralizada de las intervenciones frente a la pandemia por COVID-19 entró en tensión con la necesidad de coordinación

entre los distintos niveles de gobierno en la implementación de las políticas que debían articularse para dar respuesta a problemas diversos y enlazados en territorios singularmente determinados. En esta tensión se materializa el problema que dio lugar a este estudio. La indagación recorrió así tres campos de la investigación académica con relación a la implementación de las políticas públicas: (i) las relaciones intergubernamentales como matriz de los procesos de toma de decisiones; (ii) las redes y su relación con las políticas públicas y (iii) los estudios sobre el territorio y la territorialización.

(i) Las relaciones intergubernamentales como matriz de los procesos de toma de decisiones

Siguiendo a Wright (1997), las relaciones intergubernamentales aluden a las actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal. Este libro pionero define tres enfoques posibles desde los que abordar estas relaciones (histórico, descriptivo y relativo al contenido de las políticas) que invitan a ir más allá de una perspectiva institucional formal y habilitan el planteo de hipótesis acerca de cómo es la relación entre las RIG y el derrotero de las políticas públicas. La experiencia de los países federales y los estudios comparativos han marcado una huella significativa para mirar la relación entre los arreglos intergubernamentales singulares y la implementación de las políticas públicas (Banting y Corbett, 2002; Obinger, Castles, Leibfried y Obinger, 2005).

Las investigaciones transitan distintos aspectos de esta compleja relación: el papel de las agencias federales y la importancia de los liderazgos de las autoridades nacional y estadual (Wilson, 2006; Viana y Machado, 2009; Chiara, 2018); los cambios en la escena local (Cabrero Mendoza, 2010; Arretche, 2003; Alonso, Gutierrez, Merlinsky, 2016); la distribución de funciones entre niveles de gobierno y los niveles de autonomía (Banting y Corbett, 2002; Falleti, 2007; Castles, Leibfried y Obinger, 2005); los resultados de los procesos

de descentralización (Cabrero Mendoza, 2006 y 2010; Goldschmit y Cetrángolo, 2011) y la dinámica de los actores (Fenwick, 2008; Ianni Segatto, Béland y Marchildo, 2019); el papel de las políticas de las instancias centrales frente al desafío de la igualdad (Fendwic, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018), y la cuestión misma de la coordinación (Cabrero Mendoza, 2006; Dourado y Elías, 2011; Repetto, 2009).

La manera en la que estos estudios vinculan a las políticas públicas con las particularidades de la trama de RIG marca también diferencias. Una parte tiende a considerar a la política pública como subordinada al marco institucional; esto significa, en extremo, enfatizar las implicancias de los rasgos particulares de la trama de las RIG; los atributos del sistema federal (“prerrogativa de no adherir” a los programas federales y ser “punto de veto” de las decisiones del Gobierno central) (Gibson, 2004) son considerados como parámetro, oportunidad o restricción, según la perspectiva y énfasis de cada enfoque (Banting y Corbett, 2002; Wilson, 2006; Arretche, 2003 y 2010). Otro conjunto de estudios enfatiza la influencia de las políticas sobre las RIG en el sentido de destacar el papel que pueden tener en la producción de relaciones entre los actores de Gobierno (Falleti, 2007 y 2010; Cabero Mendoza y Solís, 2009; Cabrero Mendoza, 2010). Un tercer grupo transita por lo que Castles, Leibfried y Obinger denominan “doble vía”; esta perspectiva postula la existencia de relaciones recíprocas entre políticas y relaciones intergubernamentales (Viana y Machado, 2009; Castles, Leibfried y Obinger, 2005; Dourado y Elías, 2011, Chiara, 2018).

Más recientemente, Arretche (2016) plantea que el modo como se distribuyen las potestades en relación con el diseño de las políticas no puede ser considerado de manera genérica, sino que es necesariamente específico para cada sector y, dentro de los sectores, para cada política; los esquemas dependen también (aunque no exclusivamente) de la naturaleza de los bienes y servicios que se distribuyen. Kazepov y Barberis (2013) aportan una tipología general de la organización territorial de las políticas que permite capturar esas diferencias, distinguiendo entre tres modelos: “autonomía local enmarcada

centralmente”, “centralizado” y “regionalizado”. Esta advertencia reviste particular importancia para nuestro estudio en tanto el análisis recorre distintos sectores de política pública.

Estos aportes arrojan pistas para indagar en los procesos de implementación de las medidas tomadas en el marco de la pandemia, los núcleos e ideas en disputa y los procesos de adopción / adaptación que tuvieron lugar en los distintos sectores en el contexto de las relaciones entre actores gubernamentales.

(ii) Las redes de políticas y su relación con las políticas públicas

En las políticas públicas, los procesos de toma de decisiones no están controlados por un único actor estatal, sino que dependen de las interacciones entre distintos actores, dentro de un mismo nivel jurisdiccional o localizados en distintas jurisdicciones. En relación con este problema, la teoría interorganizativa enfatiza la importancia de reconocer la interdependencia entre actores que necesitan de los recursos que tiene el otro para alcanzar sus objetivos y desde la ciencia política se aborda el análisis de los grupos de interés y la definición de agenda (Klijn, 1998; Kingdon, 1995).

Aún con las dificultades que encierra la definición de un concepto que apela a una metáfora, como señalamos anteriormente, las redes de políticas pueden ser entendidas como “patrones (más o menos) estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas de políticas o programas” (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).¹⁰ La administración de redes es una forma de administración pública que consiste en coordinar estrategias de actores con diferentes objetivos y preferencias con relación a un determinado problema o decisión de política pública dentro de una red de relaciones interorganizacionales. Se trata de una forma débil de gobernanza que promueve el ajuste mutuo de la

¹⁰ La evolución del concepto en los estudios de las políticas públicas puede leerse en Klijn (1998).

conducta de los actores en la forma de negociación y consulta tratando de influenciar sus estrategias. Su éxito depende de la cantidad de actores, su complejidad y la presencia o ausencia de conflictos de intereses intensos (Jordana, 1995; Adam y Kriesi, 2010).

La literatura identifica dos dimensiones básicas en el análisis de las redes: la distribución de poder entre los actores que la componen (concentrado o fragmentado) y el tipo de interacción que las vertebra (conflicto, negociación o cooperación). A fin de ir más allá de lo descriptivo, el enfoque que plantean Adam y Kriesi (2010) busca conectar las configuraciones particulares de las redes (de políticas) con la propia dinámica de las políticas. Con base en la combinación de ambas dimensiones, elaboran una tipología de redes de políticas públicas (dominio, competencia, negociación simétrica, negociación asimétrica, cooperación jerárquica y cooperación horizontal) (Adam y Kriesi, 2010, p. 145). Esta aproximación aporta una metodología de medio camino que permite determinar el potencial para el cambio que tienen las políticas y el tipo de cambio que ellas generan.

El enfoque de las redes de políticas ha sido aplicado al análisis de diferentes sectores de las políticas públicas. Las investigaciones marcan diferentes clivajes analíticos, algunas aplican la perspectiva a la indagación de las relaciones entre los espacios de políticas transnacionales y los intranacionales, haciendo foco en las formas en que las políticas se mueven a través y entre estos espacios (Ball, 2016; McDougall, 2016; Ylä-Anttila et al., 2018). Otras se enfocan al análisis del papel que juegan estas redes, en conjunto con las instituciones regionales, en el fortalecimiento de la colaboración formal entre los Gobiernos municipales en la implementación de iniciativas públicas (Hawkins et al., 2016; Andrew y Hawkins, 2012). Finalmente, otro grupo focaliza en el proceso mismo de implementación de una política a fin de dar cuenta de la dinámica entre los actores y cómo esta colabora (o no) con el proceso (Bourblanc, 2017). Todas ellas, tal y como lo plantea Klijn (1998), ponen en evidencia la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos en diálogo con el contexto institucional en el que dichos procesos tienen lugar.

(iii) Los estudios sobre el territorio y la territorialización de las políticas

Las ciudades de América Latina se han caracterizado por el desarrollo de procesos urbanización fuertemente marcados por las desigualdades (Segura, 2014; Castells-Qintana, 2019) y nuestras ciudades no parecen ser una excepción (Di Virgilio y Rodríguez, 2019). De la mano de este fenómeno, el territorio adquirió relevancia como variable del análisis de los problemas y cobró jerarquía en las propuestas de políticas. En estas ciudades sumamente segmentadas, la integración es uno de los principales problemas que enfrentan las políticas públicas (Sanguinetti y Vargas, 2017), poniendo en evidencia las limitaciones que tiene la lógica sectorial para abordar la desigualdad y la necesidad considerar al territorio como algo más que el escenario en el cual las políticas se despliegan.

Los modos de conceptualizar la noción de territorio en la geografía han ido abandonando progresivamente visiones espacialistas, moviéndose hacia concepciones que dan cuenta de su carácter histórico. Aquellas perspectivas asociaban a la noción de espacio geográfico, los atributos de homogeneidad y estabilidad, reconociendo la existencia de fronteras precisas y captables por fuera de los sujetos, inherentes a la materialidad del espacio geográfico. Tomando distancia de estas concepciones, emerge el concepto de “territorio” entendido como un espacio social e históricamente producido en el que distintos flujos de relaciones articulan y tensionan recursos o servicios en un espacio particular donde las distancias físicas se ven relativizadas (Dematteis y Governa, 2005; Dematteis, 2006; Amin, 2005; Haesbaert, 2011). En esta perspectiva, el territorio puede ser visto como una clase de espacio con determinados atributos que refieren a la apropiación y autorreferencia de los actores. Tiene un carácter dinámico en tanto quienes usan el territorio y lo reproducen, contribuyen a su vez a la construcción de una territorialidad.

La territorialidad es el resultado de una relación dinámica entre los componentes sociales (económico, cultural, institucional, de los saberes) que expresan determinadas relaciones de poder en cuyo

contexto cobran particular jerarquía los mediadores (Raffestin, 1999, citado por Dematteis y Governa, 2005). De este modo, lejos de eliminar su singularidad, el concepto de territorio le confiere al espacio nuevas formas y exige adoptar una visión sistémica que considere distintas “escalas” en simultáneo.

En este marco, la noción de escala permite tensionar los atributos propios de cada campo de políticas bajo análisis, recuperando la perspectiva del enfoque territorial. Siguiendo a Di Virgilio y Rodríguez (2011), la escala puede definirse como una lente a la que recurre el investigador para acercarse a un fenómeno que deba ser examinado. Gutiérrez Puebla reconoce distintos aspectos del concepto de escala: como tamaño (cartográfica, orden de magnitud y niveles de detalle); como nivel jerárquico (local, provincial o estadual, regional, nacional, global); como nivel en una red (agentes que operan en distintos niveles y profundidades de influencia); y como relación. Cuando hay un cambio de escala, los fenómenos, acontecimientos, procesos y factores que se contemplan pueden ser básicamente los mismos, alterándose las relaciones entre ellos y su peso relativo en la definición del fenómeno que se va analizar (Gutiérrez Puebla, 2001). De este modo, el concepto de escala aproxima a otros recortes de los objetos de investigación y plantea nuevas preguntas acerca de cómo se constituyen los procesos de implementación de las políticas en territorios específicos. En las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se definen las fronteras y se revelan los actores; el territorio puede mostrar también la yuxtaposición y articulación de diferentes escalas en cada una de las problemáticas (Chiara, 2020).

Desde otros trabajos se ha buscado mostrar que el territorio no está dado para las políticas, sino que es un fenómeno que estas contribuyen a construir en diálogo (y tensión) con los fenómenos que las preceden (Chiara y Ariovich, 2013 y Chiara, 2016). La perspectiva territorial hace una contribución singular dada la capacidad que tiene el espacio de “atrapar” relaciones, recursos y conflictos (Amin, 2005 y Piselli, 2007), convirtiéndose así en un analizador tanto de los

supuestos desde los que las políticas operan como de las relaciones entre actores que construyen en territorios singulares.

Estrategia metodológica

Con base en el rastreo de procesos (Ricks y Liu, 2014; Bennett y Checkel, 2015; Beacg, 2017), el estudio puso el foco en las tensiones que emergen entre los diferentes niveles del gobierno, los territorios y la ciudadanía en la implementación de políticas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en su interfaz con los territorios y las prácticas de la ciudadanía. Las relaciones intergubernamentales, las necesidades de acumulación y consolidación de poder político, las características y las lógicas de los territorios y las prácticas ciudadanas resultaron clave para comprender los rasgos que finalmente adoptan dichas iniciativas en los niveles subnacionales (provincias y municipios).

A los fines del análisis de procesos, se focalizó en cinco sectores de política pública:

1. Políticas para prevenir los contagios masivos: estrategias de detección, rastreo y aislamiento (DETecTAR), cordones sanitarios, medidas para la administración del distanciamiento social, campañas de prevención (uso del tapaboca, lavado de manos), etcétera.
2. Políticas y disposiciones en el transporte de pasajeros y cargas y en la movilidad urbana: diagramas de servicios de transporte público, medidas sanitarias en infraestructuras y equipos, protocolos y planes de emergencia en el transporte, pautas de logística urbana, permisos de circulación de personas y vehículos.

3. Políticas de protección social y asistencia alimentaria: Ingreso Familiar de Emergencia, refuerzo en la asistencia a comedores escolares, comunitarios y merenderos, etcétera.
4. Políticas orientadas a la provisión y proyección de la vivienda: suspensión de desalojos, congelamiento de alquileres, suspensión en el corte de servicios públicos, mora en el pago de créditos hipotecarios, habilitación de albergues temporarios, Argentina Construye, etcétera.
5. Políticas de sustento y promoción a la economía local: apoyo a las unidades productivas locales, renta básica, Argentina Hace, Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, iniciativas de sostenimiento a la actividad económica, créditos a tasa cero para las pymes, etcétera.

El trabajo se apoyó en una metodología de tipo cualitativa, con un diseño basado en lo que se denominan *estudios de casos* –en este caso particular, de casos múltiples–. En este contexto, los casos constituyen un medio para la indagación (Gundermann-Kröll, 2013). Su finalidad es instrumental, buscando indagar y comprender la complejidad de los procesos de implementación de las políticas orientadas a dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia por COVID-19, la configuración de las redes de políticas sectoriales y su interfaz con los territorios y con la ciudadanía.

La elección de más de un caso estuvo dirigida a la posibilidad de avanzar en una estrategia comparativa entre los casos (Carneiro, 2018), identificando líneas de convergencia y divergencia en el material. Los ejes de la comparación, a nivel de los aglomerados, son tres: (1) los procesos de implementación de iniciativas nacionales orientadas a dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 en un mismo aglomerado, (2) los sectores de políticas y (3) las características de los aglomerados urbanos. De este modo, la estrategia elegida permitió arrojar luz sobre el cómo y

el por qué ocurren procesos que toman diferentes rasgos en los diferentes contextos en los que estos se inscriben.

La utilidad de esta metodología radica en su capacidad para dar cuenta de los procesos de política pública y, también, para contrastar y generar teoría (Di Virgilio, 2006; Barzelay y Cortázar Velarde, 2006; Martínez Carazo, 2006). Asimismo, interesa destacar que el estudio de casos es un multimétodo que, en su desarrollo, comprende el despliegue de diferentes estrategias metodológicas. Entre ellas, por ejemplo, análisis documental, análisis de procesos con base en entrevistas narrativas a informantes claves (funcionarios de los diferentes niveles del gobierno, actores de base territorial, etcétera), encuestas, registros administrativos y aproximaciones etnográficas a escala microespacial. Las mismas se combinan en el abordaje de los diferentes casos, teniendo en cuenta la escala en la que se despliega el problema.

En el marco de la investigación, los estudios de los casos seleccionados sobre la base de los cuales se abordaron los objetivos y las preguntas de indagación resultaron útiles para comprender las relaciones entre los niveles del gobierno entre sí y su interfaz con los territorios y la ciudadanía. Asimismo, la investigación permitió recoger demandas puntuales de los distintos sectores involucrados, así como la sistematización de las características, lógicas y dinámicas de las iniciativas que las diversas esferas del Gobierno desarrollan sobre un mismo territorio. Finalmente, permitió la construcción de registros en torno a las acciones e intervenciones y sobre las características de la población destinataria (mucho de esa información hasta el momento se encontraba dispersa y es fragmentaria), pudiendo servir de apoyo al diseño y ejecución de futuras políticas o programas.

Tabla 1. Presentación de los casos según indicadores generales

| Aglomerado urbano | Población ¹¹ | Superficie (Km2) ¹² | Cantidad de Gobiernos locales y jurisdicciones provinciales | Cantidad de barrios de origen informal ¹³ | % de superficie dedicada a uso industrial y equipamiento urbano ¹⁴ | % de Población con NBI ¹⁵ |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|---|--|---|--------------------------------------|
| Grandes Aglomerados Urbanos | | | | | | |
| Gran Buenos Aires - CABA | 2 999 749 | 203,3 | 2 jurisdicciones 31 Gobiernos locales | 54 | 14 % uso industrial 2 % equipamiento urbano (dato para todo ACBA) | 6,0 % |
| Gran Buenos Aires - PBA | 12 397 661 | 3890,8 | | 1.088 | | 9,5 % |
| Gran Córdoba | 1 562 487 | 717,0 | 1 jurisdicción 15 Gobiernos locales | 122 | 8 % uso industrial 5 % equipamiento urbano | 5,8 % |
| Gran Mendoza | 1 024 388 | 734,1 | 1 jurisdicción 6 Gobiernos locales | 114 | 10 % uso industrial 3 % equipamiento urbano | 5,1 % |
| Ciudades intermedias | | | | | | |
| Gran Santa Fe | 533 667 | 633,1 | 1 jurisdicción 6 Gobiernos locales | 70 | 16 % uso industrial 2 % Equipamiento Urbano | 5,7 % |
| Gran Paraná | 376 912 | 139,7 | 1 Jurisdicción 5 Gobiernos Locales | 52 | 4 % uso industrial 2 % Equipamiento Urbano | 5,1 % |
| Gran Posadas | 367 349 | 332,5 | 1 jurisdicción 2 Gobiernos locales | 91 | 7 % uso industrial 17 % Equipamiento Urbano | 11,7 % |
| Gran Salta | 635 447 | 385,4 | 1 jurisdicción 8 Gobiernos locales | 44 | 4 % uso industrial 4 % Equipamiento Urbano | 12,8 % |
| Bariloche | 163 743 | 256,4 | 1 jurisdicción 1 Gobierno local | 27 | 1 % uso industrial 7 % Equipamiento Urbano | 11,3 % |

Fuente: elaboración propia

¹¹ Para AGBA (CABA y partidos), Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran Santa Fe y Salta se considera la población estimada para 2020 en base a dominios de EPH. (Fuente: INDEC (2020) https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf). Para el resto de los aglomerados (Gran Paraná, Posadas y Bariloche) se toma la población proyectada por INDEC para el departamento correspondiente (Fuente: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-24-119>).

¹² Fuente: elaboración propia con base en datos Indec-EPH.

¹³ Fuente: elaboración propia con base en datos de RENABAP 2018 y Indec-EPH.

¹⁴ Fuente: Lanfranchi, G. Cordara, C., Duarte, J., Giménez Hutton, T., Rodríguez, S. y Ferliccam F. (2018) ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de 33 grandes aglomerados. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

¹⁵ Fuente: elaboración propia con base en datos Indec-Censo 2010 e Indec-EPH.

De este modo, la investigación se focalizó territorialmente en áreas metropolitanas de diferentes tamaños y regiones del país. Las áreas metropolitanas se revelaron como espacios privilegiados para el análisis de las relaciones intergubernamentales en el contexto de la implementación de iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional para dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19. Esto es así en tanto comprenden múltiples jurisdicciones o municipios. Así, el estudio abordó el problema atendiendo a las múltiples escalas y temporalidades en las que se despliegan los procesos de implementación de políticas, incorporando una combinación de estrategias metodológicas para dar cuenta de esa complejidad.

Tabla 2. Abordaje metodológico según escalas en la que se despliega la indagación

| Escala | Nivel de agregación territorial | Nivel de gobierno | Abordaje metodológico |
|--|--|--|--|
| Macro | País | Gobierno nacional (áreas y programas del Poder Ejecutivo nacional) | Análisis de datos secundarios documentales y estadísticos, entrevistas a informantes clave |
| Meso | Jurisdicción provincial | Gobierno provincial (áreas y programas del Poder Ejecutivo provincial) | Análisis de datos secundarios documentales y estadísticos, entrevistas a informantes clave |
| Micro | Ciudad (aglomerado urbano) | Gobierno municipal (áreas y programas del Poder Ejecutivo municipal) | Análisis de datos secundarios documentales, estadísticos y registros administrativos, entrevistas a informantes clave |
| | Barrio | Organizaciones de base territorial Hogares | Abordaje territorial con enfoque etnográfico en casos seleccionados, encuesta a nivel de los hogares en casos y dominios seleccionados |
| Dimensión temporal: Temporalidad de la crisis pandémica (fases en los diferentes aglomerados) | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz Tagle (2016), Kauppinen (2007) y Friedrichs, Galster y Musterd (2003)

Con el objeto de dar cuenta del modo en el que las diversas políticas públicas fueron recibidas y percibidas por la ciudadanía nivel territorial, se llevó a cabo una encuesta probabilística de alcance nacional sobre la Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia (ESAyPP / PISAC-COVID-19).¹⁶ El relevamiento fue el resultado del trabajo conjunto con el del proyecto PISAC-COVID-19 a cargo del Programa de Investigación Regional Comparativa [PIRC]: Cambios recientes en la estructura social argentina: trabajo, ingresos y desigualdad social en tiempos de pandemia y pospandemia, dirigido por Pablo Dalle. La encuesta buscó dar continuidad a la encuesta ENES-PISAC que procuró producir datos a gran escala sobre la estructura social de Argentina combinando una amplia cobertura, especificidad y tomando una perspectiva comparativa interregional (Hoszowski y Piovani, 2018; Maceira, 2015). Así, la encuesta ESAyPP / PISAC-COVID-19 permite analizar el impacto de la pandemia como hecho social holístico y de inflexión en varias dimensiones de la estructura social de Argentina, al tiempo que habilita un ejercicio comparado con la ENES-PISAC (2014 / 2015) brindando la posibilidad de analizar cambios y continuidades en las condiciones de reproducción social de los hogares. Para el diseño del cuestionario ambos equipos de investigación debieron afrontar el desafío de articular enfoques teóricos vinculados con los conceptos nodales de ambos proyectos: las clases sociales, condiciones de vida, hábitat y entornos residenciales y la intervención del Estado. De este modo, incorpora indicadores que constituyen los observables centrales de los principales enfoques teóricos en dichos campos de estudio, con la posibilidad de que sean conceptualizados, articulados y jerarquizados según la perspectiva teórica de cada investigador/a o grupos de investigación.

La encuesta ESAyPP permite abordar dos universos: por un lado, los hogares particulares y, por el otro, la población adulta (mayor

¹⁶ Una descripción detallada del instrumento y del relevamiento puede leerse en Dalle y Di Virgilio, 2022.

de 18 años años) residente en localidades de Argentina con más de 50 mil habitantes en 2021. Para abordar las especificidades de cada región y desarrollar una perspectiva analística comparada interregional, se apoyó en una muestra probabilística, estratificada, por conglomerados, representativa de este universo con tres dominios de estimación: (i) a nivel nacional de los hogares y la población residente en aglomerados urbanos de más de 50 000 habitantes. (ii) Las siete regiones definidas en el PISAC, ordenadas según tamaño poblacional y (iii) por tamaño del aglomerado (500 000 habitantes o más, de 499 999 a 100 000 y de 50 000 a 99 999). Como resultado del trabajo de campo se relevaron en total 5 239 hogares y 16 392 personas componentes.

Resultados

Las iniciativas emanadas desde el Gobierno nacional

La pandemia de COVID-19 desencadenó en la Argentina intervenciones estatales (y no estatales) que involucraron a todos los niveles de gobierno propios de una federación: el nivel nacional o federal y el nivel subnacional, principalmente provincial, que contó con la participación de los municipios, según el régimen propio de cada provincia. En este marco, la intervención del nivel nacional se caracterizó por ser más temprana, abarcadora y efectiva que las que se evidenciaron en los niveles subnacionales. Esto se debió a múltiples factores estructurales y organizacionales que ubican al Gobierno nacional en una situación estratégica respecto de los Gobiernos provinciales y municipales: a) responde a la comunidad internacional ante una crisis de proporciones globales, b) tiene la llave del ingreso y egreso del territorio nacional ante riesgos que se producen fuera de las fronteras, c) es la formación política y organizativa que mayor incidencia tiene en la producción de bienestar en la población argentina, más allá de las significativas esferas de incidencia que están en

manos provinciales, por la penetración que tiene en todo el territorio nacional y en múltiples niveles de relaciones sociales productoras de bienes, servicios y sentidos, así como por el volumen de recursos que maneja para facilitar esa penetración, d) es quien, por razones de orden público, tiene la potestad principal para limitar el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y, e) es el ámbito nodal, material y simbólico al que acuden primeramente los ciudadanos ante situaciones que afectan su vida.

Sin embargo y más allá de la amplitud de la penetración territorial, la intervención nacional tiene una intensidad (o incidencia) que disminuye progresivamente al tiempo que una se aleja del centro neurálgico del asiento de la capital en la ciudad de Buenos Aires. Como en un espejo de agua afectado por una turbulencia, las ondas concéntricas resultantes se van haciendo menos pronunciadas mientras avanzan hacia los límites del espejo, o del territorio. En ese sentido, la intensidad de la presencia nacional es diferente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, comparada con la de Mendoza o Jujuy, por citar algunas. Esta particularidad de intervención temprana y ampliada, así como de incidencia territorial con diferencias, muestra a un Estado nacional que, en general, opera con todo el país como telón de fondo y, en ocasiones, solo como un actor local, metropolitano, que interactúa con Gobiernos locales en la producción de servicios de cercanía, en los contornos de Buenos Aires, sin tener correspondencia con ningún otro territorio local en la Argentina.

Con estas consideraciones en mente, en esta sección pasamos revista a las políticas impulsadas desde el Gobierno nacional para enfrentar los efectos inmediatos y mediatos de la pandemia de COVID-19 en los sectores que examinó la investigación. Las políticas estudiadas abordan distintas dimensiones que hacen a las condiciones de vida de la población y su protección durante una crisis de esta magnitud. Sin embargo, las intervenciones responden a una jerarquía de acciones que interpelan factores como el tiempo o la relación de causa efecto entre las distintas dimensiones. Desde un primer momento, las políticas de prevención de contagios y de restricción

a la circulación de personas fueron las prioritarias y son las que dominan las primeras intervenciones normativas expresadas en los Decretos de Necesidad y Urgencia de principios de marzo de 2020. La declaración de un estatus normativo nuevo, que restringe el derecho de los ciudadanos ante la emergencia, como fue inicialmente el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio [ASPO], alude principalmente a limitaciones a la circulación y la movilidad, y a las medidas iniciales que se deben adoptar para la prevención de los contagios masivos. Bajo el amparo de este nuevo estatus normativo, se desplegaron nuevas normas y dispositivos que reglamentaron las condiciones de estas acciones y limitaciones, y que también son descritas en este capítulo.

A partir de los efectos iniciales de la pandemia y de las respuestas restrictivas de la circulación y de la actividad económica y social por parte de las autoridades nacionales es que se desplegaron, sobre todo desde la esfera nacional, acciones para mitigar estos efectos en el plano de los ingresos familiares, del hábitat y de la continuidad de las pequeñas empresas. Es decir, se despliega una serie de intervenciones activas, que requieren en muchos casos ingentes recursos para compensar los efectos restrictivos del nuevo estatus normativo. En los apartados siguientes se expone la gran variedad de intervenciones nacionales en estos cinco ejes de política pública para enfrentar la pandemia.

Desde la emergencia de la amenaza sanitaria por la pandemia de COVID-19, a comienzos del año 2020, el Estado nacional ejerció un liderazgo que le es constitucionalmente propio y que se vio materializado a través de una pluralidad de normas. Previamente a la enumeración y el análisis del tenor de esta intervención, es importante distinguir su alcance territorial, que pone en evidencia los distintos roles que el Estado nacional cumple en el país. Por un lado, el Estado nacional ejerce las funciones que la Constitución le ha delegado a través de sus distintos Poderes del Estado, y en particular, del Poder Ejecutivo. Estas funciones delegadas reflejan el carácter de nuestra federación, con un Estado nacional con amplias competencias

propias que se refieren a las dimensiones comunes a los miembros de la federación y a los aspectos que hacen a las cuestiones federales e interjurisdiccionales. Por otro lado, y en virtud del desarrollo de los servicios públicos en la Argentina a partir del centro (Buenos Aires) y hacia la periferia del país (provincias), el Estado nacional mantiene roles específicos, de suministro de servicios públicos, fundamental, aunque no exclusivamente, en la Región Metropolitana de Buenos Aires [RMBA]. Con el inicio de la provisión de estos servicios en la segunda mitad del Siglo XIX (transporte, agua y saneamiento, electricidad), el Estado nacional asumió la responsabilidad de su regulación, gestión, financiamiento u operación dependiendo de los casos, tomando como primer territorio de provisión aquel en el que hoy se asienta la RMBA. Y esto lo fue desarrollando antes y después de la federalización del territorio de la ciudad de Buenos Aires y sus localidades aledañas (San José de Flores, Belgrano) en 1880, fecha a partir de la cual el Gobierno de este territorio fue responsabilidad directa del Gobierno nacional. Lo cierto es que principalmente en esta región, el Estado nacional cumple un rol de proveedor y regulador de servicios públicos, rol que no cumple en ninguna otra localidad del país, al menos, con la misma incidencia. En ese sentido, el Estado nacional cumple allí un rol de actor territorial y local, que se relaciona de forma menos jerárquica con otros actores territoriales como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA], la provincia de Buenos Aires y los municipios bonaerenses de la RMBA, a los efectos de garantizar el suministro de servicios en todo el territorio.

Políticas nacionales que regulan la movilidad urbana

En este marco, las iniciativas que marcaron el pulso del devenir en todos los sectores de las políticas públicas fue la definición de los regímenes de movilidad que regularon la circulación de la población en el contexto de la pandemia. Como señaláramos anteriormente, el 19 de marzo de 2020, en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno nacional

decretó el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” –de aquí en más, ASPO– mediante el Decreto 297/2020. Para ese momento, ya se habían detectado en Argentina noventa y siete casos de personas infectadas con el virus SARS-CoV-2 en once jurisdicciones y se contabilizaban tres fallecidos por su causa. Con el objetivo de proteger la salud pública, la medida, que tuvo como destinatarios a todas y todos los habitantes del país, incluyendo quienes se encontraran en él de forma temporaria, dispuso la permanencia de las personas en sus residencias habituales o en el lugar que se encontraran al momento en el que fue decretada y la prohibición de concurrir a sus lugares de trabajo. La disposición arrastró una caída abrupta de los desplazamientos, siendo permitidos solo aquellos motivados por el aprovisionamiento de alimentos, medicamentos o elementos de limpieza. Fueron exceptuadas de la restricción a la circulación personas ocupadas en sectores de actividad considerados esenciales, grupo que en un comienzo incluyó a veinticuatro actividades. El plazo inicial de la norma se extendió por doce días, hasta el 31 de marzo, aunque fue consecutivamente prorrogado. Finalmente, atendiendo al carácter federal de la República Argentina, en el artículo 10 se instaba a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las provincias y municipios a disponer de las medidas necesarias para implementar las disposiciones acordes a la norma madre en sus respectivas jurisdicciones. El ASPO se extendió prácticamente en todo el país, con distintas fases, hasta el 7 de junio de 2020, aunque se fue flexibilizando con base en diferentes criterios que progresivamente habilitaron la circulación de personas ocupadas en sectores de actividad específicos y territorios delimitados con base en su cantidad de población y situación epidemiológica. No obstante, el uso de los transportes públicos masivos como soporte de los desplazamientos continuó excluyendo a los habitantes que no integraban el grupo de trabajadores esenciales.

El 7 de junio del año 2020 en todo el territorio nacional, excluyendo a la RMBA y otros aglomerados urbanos, entró en vigor una nueva fase denominada Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio [DISPO], mediante el Decreto 520 de Presidencia. Para ese entonces,

el 80,7 % de los departamentos del país no habían registrado casos de personas infectadas por COVID-19 en los últimos catorce días. El 9,2 % restante presentaba casos de transmisión comunitaria del virus. Estos últimos departamentos son los que concentran al 42,6 % de la población residente en el país. También, para esa fecha, el 65 % de las y los trabajadores de todo el país habían sido exceptuados del ASPO en carácter de su participación en ocupaciones habilitadas, en un porcentaje que alcanzaba al 80 % en algunas provincias, según información publicada en dicho decreto. La nueva fase implicó la posibilidad de circular dentro de los departamentos o partidos de residencia, manteniendo un distanciamiento mínimo de dos metros con otras personas y utilizando mascarillas que cubrieran boca y nariz en los espacios compartidos. Asimismo, se habilitaron actividades artísticas, sociales y deportivas con concurrencia hasta un máximo de diez personas y siguieron vedados los eventos deportivos o culturales que superaran esa cantidad de participantes, la apertura de cines, teatros, clubes y centros culturales, el turismo y los servicios de transporte de pasajeros interurbano, interjurisdiccional e internacional, salvo autorizaciones específicas.

A partir de entonces, comenzaron a regir en el país dos grandes regímenes de movilidad. El ASPO y el DISPO. Los decretos subsiguientes fueron introduciendo modificaciones a estos, incluyendo a los departamentos uno u otro régimen en función de su situación epidemiológica. También, nuevas decisiones administrativas habilitaron la apertura de más sectores de actividad.¹⁷

En relación con el transporte de pasajeros y cargas, las medidas emanadas desde el Gobierno nacional fueron eminentemente

¹⁷ Recién el 7 de noviembre de 2020, la RMBA –el aglomerado urbano más grande del país– salió de la fase del ASPO (Decreto 875). Para entonces, continuaban bajo dicho régimen de circulación algunos departamentos del país. El uso de los transportes públicos masivos continuó exclusivo para las personas ocupadas en sectores de actividad considerados esenciales, sin haber sufrido cambios su composición respecto de las normas anteriores. Para fines de noviembre, solo continuaban en ASPO el aglomerado urbano de Bariloche y Dina Huapi de la provincia de Río Negro. Al 31 de diciembre, ningún aglomerado urbano se encontraba bajo dicho régimen de movilidad.

regulatorias. Estas se complementaron con otro tipo de medidas de distinto tenor y alcance articuladas en la estrategia de reducir los traslados, garantizar la movilidad del personal esencial y asegurar que los traslados se hicieran en condiciones sanitarias adecuadas. En primer lugar, no puede soslayarse la mención a la continuidad de los subsidios al transporte urbano en todo el país. El hecho de que estén institucionalizados y que sean un soporte fundamental para el funcionamiento de los sistemas de transporte no debe alentar su invisibilidad a la hora del análisis de las medidas gubernamentales. Sin subsidios (o compensaciones tarifarias a las empresas operadoras) no hay transporte, ni siquiera para los trabajadores esenciales. Los subsidios experimentaron un incremento significativo, más allá de la caída de la oferta de servicios, debido principalmente a la fuerte caída de la demanda. En segundo lugar, el Gobierno nacional fue el protagonista inicial de todas las campañas de información y sensibilización de la población para el uso de los sistemas de transporte. Los Gobiernos subnacionales luego se adhirieron y ampliaron la cobertura de los principales mensajes. Estos mensajes fueron reiterados durante todo el año 2020. Finalmente, el Gobierno nacional instrumentó medidas crediticias a través de la banca pública con el propósito de facilitar a medios de transporte individuales, motorizados o no.

Políticas nacionales para prevenir los contagios masivos

En materia de contagios masivos, la ralentización de la curva de contagios fue uno de los ejes centrales de la intervención estatal. Este núcleo de políticas tuvo como elemento central las medidas de administración del aislamiento y el distanciamiento social que fueron clave para el tratamiento de la pandemia. El ya mencionado decreto de ASPO dispuso que las personas debían permanecer –a partir del 20 y hasta el 31 de marzo– en sus residencias, pudiendo salir solo para realizar compras básicas, trabajos esenciales o exceptuados. Además, estableció que el Ministerio de Seguridad nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales,

debía controlar en forma permanente rutas, vías y espacios públicos para garantizar el cumplimiento del aislamiento e instó a los Gobiernos subnacionales a dictar todas las medidas necesarias para implementar y garantizar el ASPO. Como señala Paz Noguera (2020) estas medidas no farmacéuticas de salud pública consistentes en el confinamiento a toda la población -adoptadas por numerosos países de la región, además de la Argentina-, se conocen como “estrategias de martillo” y se han promovido como una medida extrema pero efectiva para controlar el virus. Sin embargo, “son altamente demandantes de los recursos de autoridad y organización del Estado porque su implementación requiere fuertes legislaciones, sanciones explícitas y cuerpos policiales que hagan respetar la restricción” (2020, p. 335). En este marco, las jurisdicciones debían movilizar una batería de *instrumentos genéricos* diversos como lo son: establecer “medidas de control y aislamiento para personas que se movilizan entre jurisdicciones”; sancionar “normas que establecen la obligatoriedad del cumplimiento de las medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus”; establecer “restricciones a la circulación nocturna o en fines de semana”, entre otras. Cada jurisdicción podía también realizar “inspecciones para el cumplimiento de las medidas de prevención primaria para disminuir la exposición al virus” y apelar a establecer “multas o sanciones” y al “uso de la fuerza pública para su cumplimiento”.

Luego de ese primer decreto, se dictaron sucesivos decretos que prorrogaron y modificaron la norma original. Paulatinamente, se fueron considerando diferentes situaciones epidemiológicas que se observaban dentro del país e inclusive dentro de la misma jurisdicción. En estas sucesivas normativas es visible la intención de ajustar una forma de administración del aislamiento capaz de contemplar las diversas situaciones sociales y epidemiológicas de las heterogéneas jurisdicciones del país. A mediados del 2020 se reconoció explícitamente que en el país existían “dos realidades epidemiológicas” –zonas con transmisión comunitaria del virus y aquellas que no lo tenían– y que debían ser abordadas de forma diferente. Cabe

mencionar que estas medidas y la propia periodización propuesta por el Gobierno nacional dialogaron con la dinámica del fenómeno que se intentaba contener. Pese a los esfuerzos por administrar el aislamiento de un modo sensible a esas realidades heterogéneas, es evidente que la magnitud y densidad política que tuvo la experiencia inaugural en la RMBA imprimió un sesgo que podría denominarse “*ambacentrismo*” que terminó orientando, más allá de los esfuerzos realizados, las decisiones. Las curvas de contagio de los aglomerados urbanos más importantes del país son elocuentes: muestran un ciclo precoz para el caso de la RMBA y picos de contagio en Córdoba y Santa Fe bastante posteriores, en el mes de octubre. Incluso la gran ojiva de crecimiento de casos de Santa Fe y Córdoba se produce ya en DISPO. Una mirada desde el “interior” evidencia un desfase entre la normativa vigente y el devenir de los contagios.

La gestión de la emergencia y, en particular, la prevención de los contagios exigió una articulación intergubernamental (coordinación entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno) e interjurisdiccional (entre Nación-provincias y Gobierno locales). A su vez, estos funcionarios se apoyaron en expertos que asesoraron y legitimaron las medidas llevadas a cabo. A continuación, se reconstruyen dispositivos que fueron centrales a ese objetivo de coordinar la gestión de la emergencia.

Es posible decir que, en gran medida, programas o dispositivos diseñados para mitigar la transmisión de la enfermedad y diseminación del virus se apoyaron en regulaciones, luego en información y, en menor medida, en incentivos, si se sigue la conocida tipología de instrumentos de Vedung (1998): palos, zanahorias y sermones. Asimismo, el análisis muestra que la temporalidad que orientó las acciones estuvo dada por la dinámica de los contagios y diseminación del virus en la RMBA. Eso explica la asincronía que se percibe entre curva de casos de Córdoba y Santa Fe y las medidas dispuestas por el Gobierno nacional. El predominio de la RMBA no solo está dado por marcar el ritmo de la administración del aislamiento y el distanciamiento social, sino también por la constatación de que programas

nacionales extienden su alcance a la RMBA, sin llegar a otras localidades del “interior”. Es claro que este predominio no se vincula solo a una dificultad por comprender la heterogeneidad, sino que se liga a la tremenda preponderancia sociodemográfica de esta región.

Tabla 3. Ejes de intervención y dispositivos nacionales orientados a la prevención de contagios masivos

| Ejes de intervención | Dispositivos nacionales |
|--|--|
| Demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer al sistema de salud. | Medidas nacionales para la administración del aislamiento social: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio [ASPO] y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio [DISPO]. |
| Coordinar la gestión de la emergencia. | Espacios de coordinación con gobernadores y ministros (en el marco del COFESA). Comité de Expertos. |
| Disminuir la exposición de las personas al virus y la promoción del distanciamiento social. | Dispositivo para la detección, auto reporte y notificación de “casos sospechosos”: CUIDAR |
| Organizar una conversación con los involucrados y la sociedad para compartir información sobre la situación presente y delinear una idea de futuro. | Acciones de comunicación a nivel nacional en cuidados y prevención. |
| Mejorar la oportunidad, calidad y capacidad diagnóstica de la red de laboratorios. | Ampliación y fortalecimiento de los laboratorios nacionales. Descentralización del diagnóstico en laboratorios provinciales y de las universidades (provisión de equipamiento, insumos, capacitación y protocolos). |
| Desarrollar la búsqueda activa de personas con síntomas en el territorio, la confirmación de los casos (testeo), el seguimiento, el aislamiento o el rastreo de los contactos estrechos. | Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina (DETeCTAR). |
| Organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias, y proteger a quienes se encuentran en situación de riesgo. | Programa “El Barrio Cuida al Barrio”. Creación de centros de aislamiento extrahospitalarios nacionales. |
| Mantener las “prestaciones esenciales” en salud y mejorar la capacidad de detección de casos en los establecimientos estatales del primer nivel de atención. | Recomendaciones para el primer nivel de atención con relación a la prevención de contagios masivos (reorganización de los servicios para su funcionamiento, protocolo para la identificación, manejo y traslado de casos sospechosos y protocolo para el uso de EPP). Programa de Protección al Personal de Salud ante la pandemia de coronavirus COVID-19. |

Fuente: elaboración propia.

Políticas nacionales de protección social y asistencia alimentaria

El análisis de las intervenciones nacionales en el campo de la protección social y la asistencia alimentaria durante la pandemia de COVID-19 se inserta en los procesos que caracterizaron el debate y la evolución reciente del sector de la seguridad social contributiva y no contributiva. En este apartado, se describen sucintamente tanto los dispositivos que se despliegan como respuesta específica a la pandemia como los que ya venían en proceso de diseño e implementación, pero que en 2020 cobraron mayor centralidad, dada la crisis social y alimentaria que supuso la merma de ingresos por el aislamiento obligatorio. Las intervenciones nacionales destacadas son el Ingreso Familiar de Emergencia [IFE], el Programa Potenciar Trabajo, la Tarjeta Alimentar y el Programa de Comedores escolares, comunitarios y merenderos, componentes estos últimos del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre [PACH].

El IFE, dispositivo que lanzado en tiempo récord en calidad de “salvataje”, mostró una movilización crítica de dos instrumentos clave: los padrones de la Asignación Universal por Hijo [AUH] y los operativos de inscripción, evitando la caída masiva e inmediata en la indigencia de los hogares afectados en sus ingresos por las restricciones a la movilidad. Sin embargo, el IFE también mostró su contracara como uno de los emergentes más importantes que arroja este estudio: la dificultad del Estado argentino para impulsar y consolidar a largo plazo una articulación de políticas sociales en distintos niveles, reproduciendo, así, un escenario de superposición de intervenciones de bajos montos. No solamente el IFE constó de tres bonos de \$ 10 000, sino que fueron episódicos y no se pudo planificar de antemano ni de cuántas entregas consistiría el programa, ni en qué fechas se implementarían los pagos. El alcance de estos dispositivos debe ponerse en relación directa con las tramas de actores, es decir, con la potencia de las tramas de agentes locales (referentes barriales, líderes comunitarios, referentes de movimientos sociales, representantes religiosos y de comunidades indígenas). Es sobre esa malla de

relaciones en la que se encuentran efectivamente los recursos de los dispositivos con las prácticas sociales. En el caso del Potenciar Trabajo [PT] se observó una suerte de lógica de enclave, donde una política nacional se instala directamente en los territorios sin mediación de los Gobiernos provinciales y municipales. En cuanto a la asistencia alimentaria en tiempos de pandemia, más allá de las intenciones iniciales que pretendieron levantar el umbral material y retórico de las intervenciones previas con la presentación oficial PACH, los resultados fueron dispares. Por un lado, el PACH se basó en el reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano fundamental. En ese marco, la Tarjeta Alimentar, columna vertebral del plan, complementó en materia de ingresos otras transferencias monetarias provistas por el Estado nacional –especialmente, la AUH–. Las evaluaciones que dan cuenta de los impactos de dichas transferencias muestran que los hogares beneficiados estuvieron sustantivamente más protegidos frente a la inseguridad alimentaria que los hogares elegibles no beneficiarios. A pesar de ello, también pusieron en evidencia que este tipo de transferencias concentran su efecto distributivo en la indigencia y tienen efectos más limitados sobre la pobreza (Di Virgilio, 2022). Asimismo, la Tarjeta Alimentar tuvo la pretensión de ordenar las prestaciones alimentarias a los hogares mostrando aspiraciones de convertirse en una estrategia alimentaria integral. Sin embargo, más allá del hecho de traccionar simbólicamente la noción de soberanía alimentaria entre los objetivos del PACH, en la práctica los dispositivos de los distintos componentes del programa se aplicaron en forma desarticulada. En efecto, el financiamiento se concentró en los dispositivos del componente A (Tarjeta Alimentar y comedores escolares y comunitarios) que más allá del cambio nominativo, reproducen repertorios asistenciales previos, siendo considerablemente menor la apuesta de recursos en otros componentes más ligados al discurso de la soberanía alimentaria (Componente C. Apoyo a la producción y comercialización de alimentos; Componente D. Fortalecimiento de redes comunitarias). Así, resulta paradójico que ante la crisis del COVID-19 (que, entre otras

cuestiones, puso de relieve la importancia de la alimentación saludable, de la producción y consumo local) las políticas alimentarias generaron como respuesta un gran aumento de los montos destinados a las conocidas prestaciones más focalizadas y asistenciales (con refuerzos de entregas de alimentos secos) desde el Estado nacional.

Por otro lado, las dificultades para utilizar la Tarjeta Alimentar para la compra de alimentos producidos y comercializados en el nivel local (dado que los puntos de venta de estos productos no suelen contar con *posnet*) y su concentrada utilización en las grandes cadenas de supermercado, mostró la falta de articulación entre niveles de políticas (alimentaria y de la economía social y solidaria) lo cual disminuye la calidad de impacto del dispositivo. Si bien la posterior conversión de la tarjeta en prestación alimentaria facilitó la extracción de dinero (medida habilitada en parte para corregir las limitaciones de uso en los circuitos locales), esta modificación diluyó su finalidad prioritariamente alimentaria. Al impedir el control del gasto (discriminado inicialmente en alimentos recomendables y no recomendables) se sumó a una política de transferencias monetarias con condicionalidades débiles y opacas.

El análisis de las políticas de apoyo a la Economía Social, Solidaria y Popular, por su parte, puso en evidencia la escasa articulación entre los organismos con competencias en el tema. En efecto, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –organismo que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros– y la Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, disputaron su rol en los espacios de mediación de los territorios incidiendo negativamente en la sostenibilidad de las iniciativas económicas autogestivas.

Finalmente, la investigación mostró la baja calidad en los instrumentos de las políticas públicas, tanto en el plano de la planificación, monitoreo y evaluación como en el nivel de la coordinación que generarían RIGS más virtuosas. Esto ha sido evidente en el caso del RENACOM y RENATEP, padrones clave para el diagnóstico y orientación de las políticas que frecuentemente desconocidos por actores

comunitarios y organizaciones han sido campo fértil para el clientelismo y el uso discrecionalidad. Pero también ha sido el caso de la controversial figura de los “convenios”, un instrumento flexible que habilita la transferencia de recursos en condiciones de alta opacidad.

Políticas nacionales orientadas a la provisión y proyección de la vivienda y el hábitat

En nuestro país, las desigualdades en materia de hábitat y vivienda son enormes, preexistentes y estructurales (Di Virgilio y Rodríguez, 2018). La pandemia se desplegó en ese escenario de desigualdades. Asimismo, la amenaza de la expansión masiva y descontrolada de los contagios puso en el centro de la escena al espacio de las viviendas y a los bienes y servicios urbanos de proximidad en un contexto estructural de necesidades de vivienda insatisfechas.¹⁸ En ese marco, la estrategia nacional de cuidados y prevención de contagios masivos durante los primeros meses de la pandemia tuvo como una de sus principales consignas #QUEDATEENCASA. Las desigualdades sociourbanas y los problemas en el acceso a la vivienda modularon las posibilidades de acatar esa consigna y tornaron a los barrios populares en ámbitos clave de la estrategia sanitaria. En este contexto, en este apartado pasamos revista a las medidas impulsadas desde el Gobierno nacional en materia de hábitat y vivienda. La reconstrucción de los dispositivos puso en evidencia un conjunto de iniciativas que pueden ser ordenadas en función de ejes o núcleos de intervención que refieren a los objetivos a los que apuntaron las iniciativas gubernamentales.

El Gobierno del Frente de Todos, apenas asumido en diciembre de 2019, dispuso la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [MDTyH], con la finalidad de jerarquizar y rearticular las

¹⁸ Según estimaciones realizadas con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010, un 54,2 % de los hogares padecen necesidades de vivienda. Entre ellos, la mayoría (73 %) está afectada por situaciones de déficit cualitativo (Di Virgilio, 2021).

políticas del sector hacia los distintos sectores sociales, con una perspectiva de integralidad. De este modo, la agenda de trabajo se organizó en torno a tres áreas prioritarias como agenda de trabajo. Por un lado, la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo –que buscaba retomar el rol planificador y la articulación multi-nivel en la materia y fortalecer los roles municipales–, la integración sociourbana –que debía desplegar y profundizar la política hacia los barrios populares–, y el área de vivienda –heredera del PRO.CRE.AR y de los paralizados Programas Federales más asociados con la obra pública de ejecución empresarial convencional–. Asimismo, antes de la pandemia, una de las primeras medidas tomadas en el marco de la nueva gestión del Frente de Todos estuvo vinculada con la situación de los adjudicatarios de créditos UVA que, si bien cuantitativamente representaban un universo acotado, tenía un peso específico al ser una expresión cabal de la orientación promercado de la política habitacional del gobierno anterior, ejercido por la alianza Cambiemos (2015-2019). Así, a finales de 2019, el nuevo gobierno estableció un congelamiento de la cuota de aquellos deudores y creó el “Fondo de Cobertura UVA-CVS” para hacer frente a la divergencia entre el índice UVA y el índice de salarios (CVS) cuando el primero superase al segundo en más de diez puntos (Zoella, Lira y Socoloff, 2021).

El inicio de la pandemia, en marzo del 2020, complejizó el cuadro de situación socioeconómica que ya venía atravesando el país. A ello se sumó la visibilización que expuso la pandemia de las desigualdades en las condiciones de las viviendas y en el acceso a servicios básicos. Rápidamente el COVID-19 reinscribió estas desigualdades como un problema de salud pública y, de algún modo, jerarquizó las cuestiones que el Ministerio –recientemente creado– debía responder. Sin embargo, en esos primeros meses, el Ministerio no logró desplegar sus iniciativas y se provocaron crecientes tensiones internas en un contexto donde las problemáticas sociales eran cada vez más acuciantes. El gabinete en general y el Ministerio en particular sufrieron lo que se denominó coloquialmente *loteo*: un reparto vertical y horizontal más o menos proporcional de los cargos

y funciones en la estructura política del Estado entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de Gobierno (movimientos sociales, agrupaciones políticas, expresiones provinciales del peronismo y otros partidos que integran la alianza). Esta lógica de distribución del poder, si bien funcional a la lógica electoral de la coalición y su gobernabilidad política interna, restó eficacia y agilidad a la gestión política del Estado y al despliegue de las políticas públicas. En esta línea, en la entrevista realizada a un representante del Ministerio nacional, señala que uno de los principales obstáculos en la gestión fue la “integralidad”, la dificultad para evitar que “cada área sig(a) trabajando por un andarivel”. En su perspectiva, el primer tramo de la pandemia “debería haber sido un tramo de muchísima integración de políticas” (Entrevista representante de alto rango del Ministerio nacional, septiembre de 2021).

La profundización de la crisis pandémica se expresó, en materia de hábitat y vivienda, en la dificultad creciente que tuvieron muchos hogares para afrontar el pago del alquiler y los servicios públicos, en la imposibilidad de sostener un aislamiento estricto en los barrios populares atravesados por el hacinamiento y el déficit de infraestructuras de servicios y en la intensificación de tomas de tierra como estrategia de acceso al hábitat. Ante la falta de actuación y presencia pública del ministerio en estos temas y, especialmente, en los vinculados a tomas de tierra, el titular del ejecutivo nacional tomó la decisión de trasladar la Secretaría de Integración Sociourbana nuevamente hacia el Ministerio de Desarrollo Social y desplazar a la titular del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat [MDTyH], la Arq. María Eugenia Bielsa. Así, el 19 de noviembre de 2020, asume el Ing. Jorge Ferraresi, hasta ese momento intendente de Avellaneda. Según una nota periodística, se le pedía al nuevo ministro “ejecución, bajada a los territorios y diálogo permanente con los intendentes”.

En este marco institucional complejo fue posible identificar dispositivos gubernamentales (programas, normativas, iniciativas) que, durante el 2020, buscaron intervenir en al menos cinco ejes de

política pública que hemos identificado. A continuación, se ofrece una descripción de los dispositivos y los instrumentos desplegados.

Un primer eje de intervención incluyó iniciativas orientadas a *limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat / vivienda*. Estas iniciativas apuntaron al componente monetario y por definición se orientaron al mercado formal y mercantilizado, y el tipo de instrumentos genéricos que movilizaron fueron todas acciones de regulación de precios, tarifas, mercados. Entre los dispositivos relevados de nivel nacional encontramos:

Un segundo eje de intervención retomó la agenda preexistente a la pandemia vinculada a *reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat*. Este eje de intervención incluyó un conjunto de dispositivos diversos, que combinaron instrumentos genéricos de: “créditos hipotecarios”, “regularización dominial”, “inversión en infraestructura de servicios básicos, construcción de viviendas sociales y mejoramientos habitacionales”, “Inversión para producción de lotes con servicios”, “Inversión para adquisición de tierras para urbanizar”, “convenios entre Ministerio y unidades ejecutoras para la realización de inversiones”, “transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias, municipios u otros entes)”. En algunos casos, la instrumentalización de estas políticas fue mediante “subsidios para el mejoramiento habitacional” (Mi pieza) y en algunas hicieron “foco en barrios populares”.

Un tercer eje buscó *disminuir los riesgos de exposición de la población de barrios populares y población en situación de calle al virus*. Estos dispositivos buscaron colaborar en el sostenimiento y cumplimiento del aislamiento y el distanciamiento social y movilizaron una serie de instrumentos genéricos: “foco en barrios populares”; “operativos sanitarios en el territorio” (toma de temperatura, registro de síntomas, hisopados), “distribución de piezas comunicacionales de prevención” y “entrega de bolsones de alimentos, kits de limpieza y otros insumos esenciales”. Como parte de colaborar en disminuir los riesgos de exposición al virus, también se consideraron en este eje

programas que garantizan servicios de conectividad en estos barrios mediante “inversión con adjudicación directa a empresas y sociedades del Estado”.

Un cuarto eje se orientó a *incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo* mediante la construcción de viviendas e infraestructura. Los distintos dispositivos relevados que forman parte de este eje se pusieron en práctica combinando instrumentos genéricos como: “exenciones impositivas a inversores”, “declaración voluntaria de tenencia en moneda nacional y extranjera para la realización de inversiones en construcción (blanqueo)”, “convenios entre Ministerio y unidades ejecutoras para la realización de inversiones”, “transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias, municipios u otros entes)”. Aunque no siempre, en algunos de los dispositivos se requirió la “participación en las obras de trabajadoras y trabajadores integrantes de cooperativas o MiPyMEs de las zonas de ejecución de las obras”.

Finalmente, un quinto eje de intervención estuvo orientado a *disponibilizar suelo urbano*, y se estructuró básicamente en torno al dispositivo Plan Nacional de Suelo Urbano, creado mediante la Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El plan está destinado al financiamiento y apoyo para la generación de lotes con servicios y los instrumentos legales que sean necesarios para favorecer la producción de suelo urbanizado. Su instrumentación se realizó mediante “transferencias monetarias de nación a unidades ejecutoras (CABA, provincias y municipios), la constitución de una “Mesa intersectorial” (sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles), actividades de “capacitación y asistencia técnica” en Políticas de Suelo a nivel local y provincial.

Tabla 4. Núcleos de intervención, dispositivos e instrumentos movilizados por el Gobierno nacional en materia de hábitat y vivienda

| | |
|----------|--|
| 1 | Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat / vivienda |
| | <p>Congelamiento del valor de los alquileres</p> <p>Suspensión de corte de servicios en caso de mora o falta de pago a usuarios residenciales y comerciales</p> <p>Congelamiento de las tarifas de telefonía, celular y fija, acceso a internet y televisión por cable</p> <p>Congelamiento de las cuotas de créditos en UVA</p> <p>Sanción a empresas prestadoras per el aumento de tarifas o suspensión de suministros</p> |
| 2 | Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia |
| | <p>Suspensión de desalojos</p> <p>Programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar (PROCREAR II) + Casa Propia</p> <p>Programa Reconstruir</p> <p>Finalización de obras discontinuadas del Plan Nacional de Vivienda</p> <p>Resolución 925-2020 MDS. Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares</p> |
| 3 | Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda |
| | <p>Reglamentación de la Ley 27613 denominada Ley del “Régimen de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda”</p> <p>Programa Argentina construye solidaria</p> <p>Plan Argentina Hace I y II</p> |
| 4 | Disminuir los riegos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle |
| | <p>Fondo de Emergencia para asistir a los barrios populares</p> <p>Programa para el desarrollo de infraestructura para internet en villas y asentamientos</p> <p>Plan Argentina Hace I y II</p> <p>Operativos sanitarios territoriales (Barrio 31, Villa Azul)</p> <p>Plan Nacional de Protección Social de la Secretaría de Inclusión Social</p> |
| 5 | Disponibilizar suelo |
| | Plan Nacional de Suelo |

Fuente: elaboración propia

El núcleo que concentró la mayoría de las iniciativas fue, sin dudas, el que se orientó a limitar los efectos de los incrementos de precios de los componentes relativos al hábitat y a la vivienda. De hecho, durante el año 2020 puede observarse una hiperproductividad normativa a nivel del Ejecutivo nacional con un sesgo fuertemente regulacionista, especialmente en el ámbito de la prestación de servicios públicos, pero, también, desalojos y precio de alquileres. La capacidad de

regulación efectiva de dichas intervenciones se circunscribió básicamente a las relaciones y a las prestaciones entregadas o suscriptas a través de canales de distribución y de instrumentos formales, por ejemplo, contratos de alquiler.

En términos generales, la agenda de iniciativas del Gobierno nacional tuvo un carácter reactivo antes que activo. En los núcleos orientados a facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat, a incentivar la actividad económica y a generar puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda, las iniciativas prácticamente no tuvieron ejecución presupuestaria durante el año 2020. Los instrumentos privilegiados para operativizar dichas acciones fueron los convenidos entre los diferentes niveles del gobierno y con los privados. La posibilidad de impulsar la ejecución de dichos instrumentos se vio fuertemente impactada por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad: un Gobierno que recién se hizo cargo del Ejecutivo nacional en diciembre de 2019, un nuevo Ministerio que reúne áreas que antes pertenecían a otras reparticiones públicas, con procesos y formas diversas de gestión y cambios institucionales también a nivel de los Gobiernos subnacionales. Se sumó a ello, también, la dinámica del aislamiento preventivo y obligatorio –que se extendió por casi ocho meses–, por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y por la propia dinámica de relación política entre los ejecutivos de los diferentes Gobiernos.

La agenda de las políticas públicas sectoriales priorizó la intervención sobre la formalidad, reservando los operativos territoriales como forma de intervención sobre la informalidad (asociada a dispositivos de securitización y estigmatización territorial). Las acciones para atender a la informalidad fueron muy limitadas, especialmente en el caso de alquileres y desalojos en barrios populares que se regulan por fuera de los canales e instrumentos formales.

Políticas nacionales de sustento y promoción de la economía local

En materia de políticas de sustento y promoción de la economía local se identifican iniciativas tempranas dirigidas a brindar apoyo a ciertos rubros o sectores de la actividad económica, a contener la pérdida de empleo y a asegurar mínimos ingresos monetarios a los sectores de trabajadores más directamente afectados durante los meses de ASPO, así como otras medidas más tardías orientadas a reactivar y promover las economías locales. Una iniciativa que, desde el comienzo de la pandemia, intentó paliar los efectos del lockout fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP], creado por el Decreto 332/2020 el 1ro de abril de 2020, pocos días después de haberse decretado el ASPO. Su objetivo era dar alivio económico inmediato a aquellas empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica luego de las medidas de contingencia implementadas durante la emergencia sanitaria. Su objetivo fue “mantener los procesos productivos de las distintas regiones del país y garantizar el sostenimiento del empleo en las actividades económicas más severamente afectadas por la crisis sanitaria”.

En la práctica, el ATP fue una herramienta central para conservar puestos de trabajo y de salarios. Una mirada atenta a los números da cuenta de la importancia que tuvo el ATP para el mantenimiento de los niveles de empleo y las actividades no solo en grandes empresas sino en las pymes donde la asistencia llegó a casi la totalidad de las empresas que lo solicitaron. Según un informe del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Desarrollo Productivo de diciembre de 2020, unas 338 mil empresas en todo el país (alrededor del 55 %) fueron beneficiadas por al menos un ATP. El programa ATP asistió a casi 3 millones de trabajadores y trabajadoras que cobraron parte de su salario con el auxilio estatal. Asimismo, 307 mil empresas (el 55 % del total del país) tuvieron su masa salarial asistida por el Estado junto con reducciones / postergaciones, en tanto que 374 mil (el 67 % del total) tuvieron postergaciones o reducciones en

contribuciones patronales. Se estima que la reducción de las contribuciones patronales contenidas en el programa ATP significó un volumen de 37 027 millones de pesos y representó el 0,13 % del PBI. Los créditos dirigidos a trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos), por montos de hasta \$ 150 000 a tasa cero tuvieron 567 mil beneficiarios. Complementariamente con el ATP, se establecieron medidas que incentivaron los créditos a pymes a una tasa fija del 24 % para capital de trabajo y pago de haberes, con posibilidad de acceso a garantías por parte del Fondo de Garantías Argentino [FOGAR]. En total, más de 110 mil empresas fueron beneficiadas con créditos a una tasa del 24 % (más de 45 mil respaldadas por el FOGAR), por un monto que superó los \$ 537 mil millones en 2020. Este fondo se define como una política “dirigida a atender el histórico problema de las asimetrías en el mercado de crédito y en las debilidades de acceso”.

A fines del año 2020, se puso en marcha el programa Previaje, enfatizando la importancia de promover el turismo interno y, a través de ese movimiento, el funcionamiento de las “economías regionales”. Esto se afirmaba oficialmente desde el Ministerio de Desarrollo Productivo, que instaba a revertir las brechas territoriales y las asimetrías regionales existentes en el país, activando las economías locales e incentivando la compra y generando ingresos privados en el sector turismo. En sus bases, este programa planteó alcanzar todas las compras de servicios y productos turísticos que se realizaran durante la preventa, entre el 21 de septiembre y el 31 de diciembre de 2020, en viajes dentro de la Argentina durante el 2020. El mecanismo fue un programa de compra anticipada que implicaba el reintegro del 50 % de los consumos de servicios turísticos para viajar por Argentina. Ello a través de una tarjeta que acreditaba el monto reintegrado y que podía gastarse en las diversas actividades y rubros registrados dentro de los servicios turísticos. En este marco, la iniciativa se planteó como una forma de incentivar la demanda turística interna y tuvo la intención de activar las economías regionales a la vez que generó como un efecto anexo, la formalización de rubros y

eslabones implicados en la actividad de la prestación de servicios turísticos, puesto que los prestadores para poder participar del programa debían estar previamente inscriptos en un registro y el ingreso a este suponía el cumplimiento de una serie de requisitos.

Diversos actores han cuestionado este programa por ser una política de amplio alcance que se centró en los sectores medios y altos con posibilidad de planificar y pagar vacaciones, en un contexto de altos niveles de pobreza, desocupación y precariedad laboral. En sus fundamentos, la Ley nacional N.º 27 563 (del 21/09/2020), de sostenimiento y reactivación de la actividad turística, concebía que en el escenario pospandémico el turismo sería un agente movilizador de la economía y el consumo regional. Se afirmaba también que a tal actividad le cabe un rol redistributivo, por lo que requiere del apoyo del Estado nacional para continuar siendo un factor insoslayable de desarrollo local.

Las políticas públicas de sostenimiento y reactivación económica durante la pandemia en la Argentina estuvieron marcadas por la profunda heterogeneidad que reconoce el territorio nacional. Ambos programas se focalizaron en el mercado de trabajo formal aun cuando tuvieron algunos efectos indirectos en las economías informales. Asimismo, privilegiaron algunas matrices productivas por sobre otras.

El legado de las políticas nacionales

A partir de la descripción de las intervenciones nacionales en los ejes seleccionados de política pública, es posible afirmar que la incidencia del Gobierno nacional fue determinante por la pertinencia y eficacia general de las respuestas estatales durante la pandemia. En la introducción a este capítulo, se señalaron razones que explican esta pertinencia y la responsabilidad que asumió el Gobierno nacional en la orientación y ejecución de las respuestas. En términos generales, el ámbito nacional lideró las respuestas, sostenido en el gasto público, la primacía comunicacional, la rectoría regulatoria y el liderazgo

interorganizacional, a lo largo de las distintas áreas de política pública. Esta caracterización general no debe soslayar las diferencias que también se han descripto respecto de las intervenciones en los distintos ejes estudiados. Si bien en la siguiente sección se analizan las intervenciones subnacionales en el contexto de los aglomerados estudiados en este proyecto y, por ende, las formas en que se fue manifestando en el nivel local la articulación intergubernamental y multinivel, es posible aludir en estas conclusiones a las dimensiones que explican las diferencias en la intervención en áreas de política, entre las que se encuentran las propias responsabilidades que legalmente tienen las provincias o municipios en la gestión de estas áreas.

La intervención nacional, como se ha señalado, ha sido en general pertinente y abarcadora, pero a la vez diferenciada por eje de política. Y estas diferencias se han debido a distintos factores o dimensiones:

- i) La preexistencia (o no) de competencias e intervenciones provinciales extendidas en un área de política. Existen sectores en donde las provincias tienen la mayor responsabilidad, como es el caso de la salud. Y, viceversa, otros como la educación, en los que las competencias nacionales son reducidas y orientadas principalmente a la regulación, al establecimiento de estándares y al financiamiento. En esos casos, la Nación debe realizar una intervención en clave de colaboración con las provincias, desplegando un liderazgo que contemple los alcances y limitaciones de la intervención provincial.
- ii) El grado de institucionalización de las políticas. Esta dimensión es altamente compleja atento al grado de consolidación de los servicios y las regulaciones, así como de los distintos factores productivos: financiamiento regular, personal permanente (público o privado), normas que establecen derechos y fijan condiciones para su efectivización, mecanismos de representación sectorial (sindicatos), existencia de proveedores bajo contrato, entre otros aspectos. La puesta en marcha de

intervenciones en áreas con estas características (salud, transporte) es muy temprana por la propia lógica reproductiva de las organizaciones, con sus demandantes y oferentes de servicios atentos a la permanencia de su actuación. En otras áreas, con menores grados de institucionalización en el sentido señalado, las intervenciones tienen un grado de discreción mayor, así como tiempos reproductivos distintos.

- iii) El carácter de los productos estatales generados: bienes o servicios. Los servicios, y entre ellos, los servicios personales, requieren mayores niveles de infraestructura e institucionalización para su provisión, los que, a su vez, demandan acciones permanentes en términos de su reproducción o mantenimiento. En contraposición, la asistencia alimentaria y ayudas directas a los hogares y personas se implementan por rutas que exigen mínimas tecnologías e información diagnóstica y prospectiva, lo que en general refuerza su carácter discrecional y opaco.
- iv) La ubicación del eje de política en la trama de causa-efecto asociada a la pandemia. Las intervenciones más tempranas (o inmediatas) estuvieron asociadas a factores causales de la prevención de contagios, y abordaron cuestiones como determinadas prácticas sanitarias, así como el aislamiento y la no circulación. Las primeras intervenciones se abocaron entonces a la prevención de contagios y a la limitación de la circulación (salud, movilidad y transporte). Las medidas adoptadas inicialmente afectaron luego otros órdenes importantes de la vida cotidiana como el trabajo, la producción, los ingresos del hogar, el alimento y el hábitat. Las intervenciones siguientes se abocaron a los efectos producidos por el aislamiento, buscando mitigar la incidencia negativa.

Estos elementos, en especial los puntos (i) y (ii), aportan elementos para una caracterización de la intervención nacional según los ejes

de política descriptos en detalle anteriormente. En las áreas de política muy institucionalizadas, donde las provincias tienen funciones concurrentes de gran alcance, como en el caso de la salud pública y, en menor medida, del transporte, el Gobierno nacional cumplió un rol preponderante en términos de rectoría, regulación y cofinanciamiento de servicios prestados principalmente en el nivel provincial, o incluso, municipal. Las intervenciones fueron muy tempranas y sincronizadas, y apelaron a un esquema comunicacional de amplio espectro, ligado a una primacía regulatoria que estableciera normas comunes para la actuación conjunta. El Estado nacional también aportó financiamiento complementario, tanto para el sistema de salud como para el sostenimiento de los sistemas de transporte.

En áreas caracterizadas por la producción de bienes o transferencias, en las cuales las provincias y los municipios desarrollan acciones de baja incidencia financiera (aunque de alta relevancia política), el Gobierno nacional jugó (o continuó jugando) un rol dominante y casi unilateral. Los casos emblemáticos son el de la protección social (políticas de ingreso familiar y alimentarias) y el de apoyo a la actividad económica, donde el Gobierno nacional desarrolló acciones de alta incidencia pública y financiera, haciendo uso principal y directamente de su propia institucionalidad (ANSES, AFIP, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

El eje de política estudiado (hábitat y vivienda) ofrece una importante heterogeneidad interna, ya que incluye intervenciones con un efecto posible inmediato (suspensión de desalojos y aumentos tarifarios) e intervenciones de maduración mediata (refacciones, viviendas). En el primero de los casos, ejerció un liderazgo y rectoría similar al primer modelo de las políticas institucionalizadas, con réplicas provinciales, y con efectividades distintas, asociadas a la capacidad de fiscalización estatal y a la capacidad de financiamiento nacional de las compensaciones tarifarias de servicios públicos. Fue más efectivo aquello que dependió de los recursos nacionales y menos aquello que dependió de la capacidad de fiscalización de los Gobiernos subnacionales. En cuanto al segundo tipo de intervenciones,

estas fueron acotadas en volumen y, como era esperable, a destiempo en relación con la necesidad.

El accionar de los Gobiernos subnacionales

Los niveles subnacionales en las políticas de movilidad urbana. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires [RMBA]

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

Entre los factores que identificamos como más relevantes en su colaboración al desarrollo de procesos colaborativos entre las distintas jurisdicciones enfatizamos la posición dominante del Estado nacional en el transporte urbano en la RMBA, que se distingue de un rol mucho más acotado en el transporte urbano de los demás aglomerados. Esta posición dominante se deriva no solo de la mayor cantidad de servicios de transporte público a cargo de la Nación, sino también y principalmente de su participación mayoritaria en el

financiamiento del sistema, luego de la consolidación de las compensaciones tarifarias a las empresas operadoras, nacidas de la crisis de 2001. Esta presencia dominante en un sistema de compensaciones que supera al menos los dos tercios de los costos técnicos y recrudesció durante la pandemia le ha otorgado al Estado nacional una capacidad de orientar y asegurar algunos comportamientos cooperativos.

Otro elemento es la existencia de una comunidad de prácticas o red profesional de políticas de transporte, que tiende a integrarse en todos los niveles más incidentes de gobierno (Nación, PBA, CABA) y que ha permitido establecer diálogos reiterados aun en contextos frecuentes de conflicto político y más allá de las formalidades de la creación institucional.

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

La cooperación intergubernamental se situó en distintos planos. El plano intersectorial –tanto a nivel nacional como subnacional– tuvo como protagonistas a las carteras de transporte, como es de esperar, y a las de salud, núcleo más visible de la estatalidad durante la pandemia. Las relaciones entre estos dos sectores alcanzaron altos niveles de tensión sobre la base de la hipótesis de que los medios de transporte colectivo constituían uno de los principales focos de contagio de la población. Con evidencias embrionarias sobre los mecanismos de transmisión del virus, la mirada puesta sobre los grandes

sistemas colectivos los hizo muy vulnerables para lograr una mayor producción. El sector salud fue persistente en su reclamo de disminuir al mínimo su oferta (si no suspender sin más los servicios de transporte colectivo). En cambio, el sector transporte llevó la voz de los usuarios, las empresas y los trabajadores en pro de la continuidad y ampliación de estos servicios. En el plano de la coordinación interjurisdiccional en la RMBA funcionó una mesa de transporte constituida por representantes del órgano regulador [CNRT] y de las carteras de transporte de las tres jurisdicciones (titulares o jefes de gabinete). En esta mesa se consensuaron las principales decisiones que afectaron al sector, muchas de las cuales se tradujeron en diversas normas y protocolos. Su comunicación –previa a la implementación– siguió en la generalidad de los casos una lógica de cascada, en la que se reconocía explícitamente la jerarquía de la Nación por sobre el resto de las jurisdicciones, sin atender a diferencias políticas que podrían haber obstaculizado la coordinación. Finalmente, para dar respuesta a las necesidades de coordinación en el plano provincial interjurisdiccional, (entre la provincia de Buenos Aires y sus municipios, especialmente los de la RMBA), no se creó ningún dispositivo específico, aunque según entrevistas a funcionarios provinciales se desarrollaron algunas reuniones con los municipios para abordar los problemas que estaba enfrentando el sector. Más allá de la inexistencia de dispositivos formales, hubo colaboración de hecho en la realización de operativos de control de la circulación en modos públicos y privados, principalmente en las primeras etapas de la pandemia.

Los niveles subnacionales y las iniciativas de prevención de contagios masivos

En materia de prevención de contagios masivos, en tanto se trató de un fenómeno nuevo y desconocido, el aprendizaje de los actores jugó un papel capital en la hechura de las políticas. Así, las propuestas del Gobierno nacional se fueron forjando en el contexto de cada

experiencia; siguiendo la propia dinámica de expansión del virus: Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Santa Fe. El Gobierno nacional inaugura la política de prevención de contagios masivos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y termina quedando atrapado no solo en los problemas que le eran propios, sino también en una dinámica intergubernamental (entre los Gobiernos de la PBA y de la CABA) que –a medida que avanzaban los meses– fue mostrando profundas dificultades para converger en iniciativas que mostraran algún nivel de coordinación. Dada la jerarquía que tuvo en la etapa inicial, como señalamos anteriormente, el Estado nacional lideró las acciones con relación a los tres núcleos de intervención recién referidos. Durante los primeros meses, la “organización de la conversación con la sociedad” se fundó en las ideas de “cuidado colectivo de la salud”, “solidaridad” y “salida colectiva” (esta última cada vez más difícil de sostener a medida que avanzaban los meses bajo aislamiento estricto).

En el aglomerado Gran Córdoba, el Estado nacional tuvo una presencia especialmente significativa en dos núcleos de intervención. En lo referido a “demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud”, el Gobierno nacional normó la administración del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio [ASPO] y, luego, desde mitad de año, el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio [DISPO]. Esto fue acompañado –sobre todo en las primeras semanas de “aislamiento estricto”– por la participación activa de las fuerzas de seguridad a través del Ejército Argentino y Gendarmería Nacional, especialmente en las zonas con situaciones epidemiológicas más críticas. A través del Ministerio de Salud, contribuyó con recursos económicos e insumos críticos para robustecer el sistema de salud y “fortalecer y descentralizar la capacidad diagnóstica” transfiriendo capacidades y realizando recomendaciones en línea con las de organismos internacionales.

El Gobierno nacional también fue un actor clave en la “organización de la conversación con la sociedad” en el Gran Córdoba. No solo porque realizó comunicación de riesgos en los medios nacionales

sino también por la relevancia que tuvieron las comunicaciones del presidente de la Nación, aun siendo emitidas desde el RMBA. Recordemos que, en esas comunicaciones, el presidente estaba acompañado por el gobernador de la provincia de Buenos Aires y el jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, con el correr de los meses, el Comité Operativo de Emergencia [COE] fue adquiriendo mayor gravitación, transformándose en el lugar por excelencia donde la prensa podía asistir y abastecerse de información sobre el estado de situación y el avance del virus en la provincia de Córdoba.

En el Gran Santa Fe, el Estado nacional cumplió un rol protagónico en la delimitación de las estrategias para “demorar en el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud” mediante una transferencia importante de recursos destinados a la ampliación de la infraestructura provincial (camas UTI, boxes de aislamiento, respiradores, bonos para el personal sanitario). Dichos recursos se orientaron en gran medida al fortalecimiento de la internación hospitalaria de alta complejidad. Además, colaboró con el envío de equipamiento y personal de gendarmería y prefectura con el objetivo de reforzar el control de las medidas y restricciones impuestas.

Durante los primeros meses de la emergencia sanitaria, el Estado nacional también tuvo una actuación destacada sobre otros dos núcleos de intervención en Gran Santa Fe: el “fortalecimiento y descentralización de la capacidad diagnóstica” y la “organización de la conversación con la sociedad”. En el primer caso, lo ejecutó mediante la descentralización de los análisis para detectar el virus en dos centros en la provincia: el laboratorio del CEMAR en el sur y el Laboratorio Central para el centro-norte provincial. En el segundo caso, mediante un discurso público uniforme para todo el territorio nacional, aunque protagonizado por los ejecutivos del Estado nacional, de CABA y la PBA.

En síntesis, la presencia del Estado nacional en el territorio se organizó según la dinámica que fue adoptando la circulación del virus; a medida que avanzaban los meses la normativa expresó e hizo

operativa una voluntad de descentralización que fue habilitando el protagonismo del nivel subnacional (provincias y municipios). Entre los múltiples y diversos núcleos de intervención comprendidos en la política de prevención de contagios masivos, se destaca en los tres aglomerados el liderazgo (o jerarquía, según el caso) de la nación en relación con tres ejes: la “demora en el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud”, el “fortalecimiento y descentralización de la capacidad diagnóstica” y, en los primeros meses, la “organización de la conversación con la sociedad”.

A pesar del protagonismo del Gobierno nacional, pasados los primeros dos meses, los niveles subnacionales cobraron mayor relevancia en el desarrollo de políticas orientadas a la prevención de contagios masivos y puso el foco en la “disminución de la exposición de las personas al virus”. En la RMBA, las jurisdicciones a nivel estadual (PBA y CABA) comenzaron a mostrar diferencias a medida que las condiciones de aislamiento y las regulaciones abrían el juego al nivel subnacional: mientras que para PBA los instrumentos insignia de la intervención fueron las restricciones en el desarrollo de actividades, en CABA el énfasis estuvo puesto en la difusión de protocolos para una apertura progresiva de actividades con distanciamiento. Las mayores disputas entre estas dos jurisdicciones se libraron, precisamente, en el plano de las ideas o marcos de referencia que legitimaban sus acciones. Mientras que la PBA sostenía las ideas de “cuidado colectivo”, “solidaridad” y “salida colectiva”, desde la CABA buscaban integrar a la idea del “cuidado colectivo” otras nociones como la del “respeto a las libertades individuales” y la de “corresponsabilidad”. Así, cada Gobierno fue segmentando la “conversación con la sociedad”, limitándola a sus respectivos núcleos de referencia y afinidad.

En esta región en el mes de mayo, el Estado nacional inauguró y promovió la “búsqueda activa de personas con síntomas o de contactos estrechos en el territorio” a través de la propuesta del DETeCTAr. Basado en operativos en territorio para la detección temprana de casos, este modelo de intervención se corporizó con distintas

nomenclaturas y formatos en los municipios a medida que comenzaron a escalar los contagios. La PBA (a la que se sumaron los municipios) y la CABA habilitaron líneas telefónicas para el reporte y seguimiento. En la PBA se destacó la iniciativa de articulación con las universidades nacionales que representaron los CeTeC (con el apoyo de voluntariado universitario), mientras que en CABA la búsqueda activa de casos involucró la presencia de puestos fijos y móviles para los testeos. La “organización de un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad” (especialmente relevante en territorios segregados) fue uno de los núcleos en el que las intervenciones fueron más débiles y asistemáticas. En algunos municipios de la RMBA, las autoridades locales desarrollaron experiencias que tuvieron impactos con algún grado de integralidad, convocando la participación de actores y de referentes sociales.

El Comité Operativo de Emergencia [COE] fue el dispositivo a través del cual la provincia de Córdoba organizó la “coordinación de la emergencia” y el desarrollo de políticas orientadas a “disminuir la exposición de las personas al virus”. A través del COE, estableció controles y restricciones a la movilidad, desplegó cordones sanitarios en distintos puntos del territorio (con operativos de testeos) y fijó multas o sanciones ante el incumplimiento de medidas. Además de estas iniciativas apoyadas en el control y poder sancionatorio, el Gobierno provincial también fue quien lideró el desarrollo de políticas que hicieron foco en la “búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento y/o el rastreo de los contactos estrechos”. Para ello, desplegó una estrategia de vigilancia epidemiológica activa que implicó la puesta en marcha de diversos dispositivos e instrumentos. Junto con la instalación de “cordones sanitarios” por parte del COE, se crearon *centros de rastreo* de la Ciudad de Córdoba y el Programa Provincial de Testeo para la Detección de COVID-19 (orientado a la búsqueda activa de casos mediante puestos fijos y móviles de testeo). Estas iniciativas se apoyaron en la “convocatoria a voluntarios de las universidades nacionales, ONG y a personas de la sociedad civil”. Como sucedió en otras jurisdicciones, los voluntariados

fueron en Gran Córdoba 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.

La sintonía política entre el Gobierno provincial y el municipal fue garantía de un permanente alineamiento y colaboración, haciendo posible el despliegue de las iniciativas en todo el territorio del Gran Córdoba. El municipio se sumó y acompañó el liderazgo del Gobierno provincial en estos ejes de intervención y en las ideas que acompañaron esas acciones. Pasado el “aislamiento estricto”, la apelación a la “responsabilidad individual” fue un aspecto clave en el modo en que el Gobierno provincial “organizó la conversación con la sociedad”, combinando políticas de aperturas progresivas, testeos masivos y mensajes oficiales que apelaban a la “responsabilidad individual” para evitar los contagios. Así, la publicidad oficial en vía pública remarcaba “el virus no se mueve si vos no te movés”. Una publicidad solo posible en el marco de medidas que permitían, cada vez más, moverse de un lugar a otro.

Cabe hacer notar que la apelación a la “responsabilidad individual” difiere con lo sostenido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que basó su estrategia en la idea de “libertad individual” y confrontó abiertamente –en un plano ideológico– con la postura del Gobierno de la provincia de Buenos Aires y del Gobierno nacional. Córdoba promovió aperturas progresivas sin mostrar públicamente desacuerdos o tensiones con la estrategia nacional. En todo caso, fue aprovechando cada instancia cedida desde el nivel central a los niveles subnacionales para realizar aperturas progresivas y acompañó ese devenir con una estrategia de testeos masivos y un discurso centrado en la “responsabilidad individual” para evitar la diseminación del virus y los contagios.

Como sucedió en la RMBA, en Gran Córdoba el nivel local (el municipio de la Ciudad de Córdoba en este caso) tuvo mayor protagonismo y relativa autonomía para “organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad”,

aunque siempre alineado y con apoyo del Gobierno provincial. La autoridad local tuvo a cargo la creación de un programa para contener a personas en situación de calle y desarrolló distintas estrategias puntuales para contener la situación en barrios populares, tal como se ha desarrollado en este libro.

En el Gran Santa Fe, el Gobierno nacional condujo la estrategia orientada a “demorar el ingreso y transmisión del virus con la intención de robustecer el sistema de salud” mediante el fortalecimiento de la internación hospitalaria de alta complejidad. Asimismo, implementó el DETeCTAr en el territorio de modo discontinuo y esporádico. En este caso, los Gobiernos provincial y municipal participaron definiendo los territorios a intervenir.

Las acciones del Gobierno provincial fueron adquiriendo mayor relevancia sobre diversos núcleos de intervención a media que la emergencia sanitaria se prolongó en el tiempo. El propósito de “demorar el ingreso y transmisión de personas al virus” se instrumentó a través del dictado de medidas que restringieron la circulación, el desarrollo regular de las actividades y reforzaron el control vial de la policía provincial. Asimismo, el *call center* implementado al inicio de la emergencia sanitaria se posicionó como el dispositivo insignia del Gobierno provincial mediante el cual se instrumentó la “búsqueda activa de personas con síntomas, testeo, seguimiento, aislamiento o rastreo de los contactos estrechos y autorreporte”.

Entre septiembre y octubre del 2020, cuando creció la curva de contagios de modo exponencial y amenazó con colapsar la capacidad operativa del *call center*, el Gobierno municipal intervino de modo subsidiario y transitorio mediante la puesta en marcha de un dispositivo de rastreo de casos sospechosos. En líneas generales, las acciones principales del municipio se orientaron a “demorar el ingreso y transmisión de personas al virus a través de la restricción de actividades” y a “organizar un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de mayor vulnerabilidad” coordinando la asistencia social a grupos de riesgo con voluntarios y organizaciones sociales.

Los marcos de ideas que organizaron las acciones de los niveles de Gobierno provincial y municipal expresaron criterios distintos sobre la estrategia general y los dispositivos a jerarquizar para enfrentar la pandemia. En sintonía con el Gobierno nacional, el nivel provincial modeló su discurso público desde el principio de “solidaridad”, que se formuló con una apelación a una genérica “salida colectiva”. Por su parte, sin apartarse de las referencias comunes a la “solidaridad” y al “cuidado colectivo”, el Gobierno municipal incluyó en su marco de referencia a las “libertades individuales” y la “responsabilidad”; una inclusión que producía tensiones con la estrategia y los dispositivos priorizados por la provincia. Esta diferencia de puntos de vista se expresó en posicionamientos opuestos ante la propuesta de testeos masivos formulada por el municipio en el espacio de coordinación de políticas. Una controversia entre actores gubernamentales con recursos y posiciones estructurales muy desiguales para la gobernanza del sector que, en contraste con lo sucedido en la RMBA, no escaló en un debate público por fuera del ámbito institucional entre los equipos de gobierno.

En definitiva, el caso del Gran Santa Fe da cuenta de una implementación caracterizada por una configuración híbrida de dispositivos que, en un primer momento, reconoció un rol destacado de las políticas nacionales. Sin embargo, con el devenir de la pandemia, adquirió la forma de una convergencia de iniciativas públicas que develó tensiones, conflictos y diferencias en las estrategias entre los niveles sobre cómo enfrentar la pandemia.

A medida que la pandemia se hizo persistente en el tiempo, se fue organizando algún tipo de especialización entre los niveles de gobierno. A los núcleos de intervención asumidos por el nivel nacional (a los que se hizo referencia más arriba), los tres aglomerados sumaron otros en los cuales se activó la presencia de los Gobiernos provinciales (y de CABA en caso de RMBA) y en los que el foco estuvo puesto en “disminuir la exposición de las personas al virus”. Desde el nivel local, la intervención se orientó a la “organización de un sistema de apoyo para las personas y las familias en situación de

mayor vulnerabilidad”, con resultados desiguales en su cobertura y sistematicidad.

Las diferencias de los aglomerados en la organización de competencias sobre los territorios fue un factor que potenció divergencias entre las jurisdicciones con relación a la apertura de actividades. Las condiciones tanto institucionales como políticas previas fueron determinantes en la posibilidad de alinear (o no) acciones coordinadas, dando lugar a tres patrones: conflictividad en los discursos y en las regulaciones, definiendo situaciones diferenciales en territorios contiguos [RMBA]; coherencia fundada en el alineamiento partidario (Gran Córdoba); y convergencia no exenta de tensiones, conflictos y diferencias que no llegaron a escalar al debate público (Gran Santa Fe).

La necesidad de coordinar acciones o de fomentar la actuación conjunta de las organizaciones, tanto de manera “horizontal” (entre sectores al interior de un nivel de Gobierno) como “vertical” (entre niveles de Gobierno), fue un requisito para desplegar intervenciones que tuvieran niveles aceptables de eficacia con relación a la prevención de contagios masivos. El análisis realizado muestra trayectorias y atributos diferentes entre los tres aglomerados.

En la RMBA, la coordinación intergubernamental estuvo fundada más en la dinámica de los actores que en arreglos institucionales que le dieran alguna estabilidad. Motorizada por la novedad y excepcionalidad del fenómeno, en los primeros meses existió una franca convergencia de los actores gubernamentales bajo el liderazgo del Gobierno nacional. Sin embargo, cuando comenzó a evidenciarse el agotamiento de la sociedad frente a las restricciones, empezaron a expresarse tensiones entre las autoridades de la PBA y la CABA que se volvieron irreductibles. Los escenarios de coordinación tendieron solo a articular “horizontalmente” a los responsables de los organismos de una misma jurisdicción y, con el correr del tiempo, las relaciones entre niveles de gobierno se limitaron a un plano que podría denominarse “sectorial” (entre ministros y jefes de gabinete). Las autoridades de la PBA y la CABA enfrentaron problemáticas socio-territoriales diferentes, con sistemas sanitarios muy desiguales

en su capacidad de respuesta. Si bien estas diferencias pueden ayudar a entender la posición de una y otra jurisdicción en relación a la política de control de contagios, la batalla en el plano de las ideas (“solidaridad” y “salida colectiva” en PBA vs. “respeto a las libertades individuales” y “corresponsabilidad” en CABA) parece haber sido determinante de las tensiones políticas en la trama intergubernamental en la región. En la práctica, estos debates funcionaron como un velo que terminó ocultando las diferencias estructurales que desafiaron de manera muy desigual a uno y otro actor en un territorio contiguo como es la RMBA.

A diferencia de lo sucedido en RMBA, en Gran Córdoba la coordinación tuvo un carácter institucional y formalizado a través del COE. Su conformación y organización dan cuenta de la intención de abordar integralmente distintos aspectos de la crisis sanitaria. Esta nueva institucionalidad fue posible por relaciones intergubernamentales [RIG] preexistentes y por la participación de otros actores de la sociedad civil. De este modo, el COE como escenario de articulación implicó la interacción y negociación intra e intergubernamental e interinstitucional. Cabe destacar la sintonía política partidaria entre la fuerza política que ha ocupado el Gobierno provincial desde 1999 y el Gobierno municipal de la ciudad de Córdoba (electo en 2019), como un factor clave en la explicación de una fluida coordinación entre jurisdicciones. Asimismo, la importante capacidad sanitaria y científica preexistente en la provincia, y la incorporación de epidemiólogos/as, investigadores/as, profesionales y técnicos/as de diversas áreas en el marco de la estrategia de combate al virus contribuyeron a consolidar y legitimar al COE como espacio de trabajo, diagnóstico y de toma de decisiones. En los primeros meses de la pandemia, las disposiciones del COE tuvieron un carácter de obligatoriedad y apuntaron, principalmente, a “disminuir la exposición de las personas al virus” limitando la circulación. La descentralización paulatina de la administración del aislamiento permitió un abordaje focalizado en la toma de decisiones a nivel jurisdiccional, y volvió más central la dinámica que asumieran las relaciones entre el

Gobierno provincial, los municipios y las comunas. Durante el mes de agosto, el aumento exponencial de casos, sumado al desgaste social por las restricciones, desplazaron la gravitación del COE en la coordinación de la emergencia. En ese contexto, el COE pasó solo a recomendar a los distintos municipios del territorio provincial y, paulatinamente, perdió protagonismo a la vez que dejaron de participar algunos actores (los expertos/as, el Ejército y Gendarmería), hasta que finalmente fue disuelto.

El caso del Gran Santa Fe da cuenta de un escenario de coordinación jerárquica y vertical. De modo que, más allá de algunas iniciativas municipales motivadas por su proximidad y cercanía, las principales acciones “bajaron” a partir de una regulación dura y con una impronta centralizadora en el proceso de la hechura de las políticas. El escenario de coordinación, que reunió a equipos de Gobierno recientes con pertenencias político-partidarias opuestas, fue puesto en cuestión especialmente por el Gobierno municipal al no permitir tener en cuenta las singularidades territoriales. Sin embargo, la debilidad de su posición estructural ante un sistema sanitario con dependencia casi exclusiva del nivel provincial se tradujo en un reducido margen de maniobra para imponer su posición.

En definitiva, las instancias formales e institucionalizadas que se intentaron conformar en vistas a promover la coordinación intergubernamental, como los “comités”, tuvieron una corta vida. A medida que la pandemia se prolongó en el tiempo, estas instancias fueron decreciendo en su protagonismo y capacidad de coordinación. Finalmente, pasados los momentos definidos como ASPO y DISPO, el escenario de control y prevención de contagios masivos dio mayor lugar a la intervención del Gobierno provincial. Con una articulación limitada con el municipal, este fue el encargado de ejecutar la búsqueda activa de las personas con síntomas en la ciudad mediante el *call center* y realizar los seguimientos correspondientes. De este modo, el imperativo de la coordinación fue abordado de manera muy diferente en cada uno de los aglomerados, pudiendo destacarse los siguientes patrones: fuerte incidencia de la dinámica de los actores en el caso

de la RMBA y muy escasa institucionalización (más allá de intentos “horizontales” al interior de los niveles de gobierno); una fuerte institucionalización y formalización en el caso del Gran Córdoba, con base al COE como dispositivo de políticas articulador de actores gubernamentales y de la sociedad civil; mientras que en Gran Santa Fe se asumió un patrón de coordinación jerárquica y vertical a través de regulaciones “duras” que pusieron en cuestión el funcionamiento de las instancias formales e institucionalizadas.

Los niveles subnacionales y las políticas de en materia alimentaria y de apoyo a la economía social, solidaria y popular [ESSyP]

Una mirada en conjunto de los dispositivos subnacionales de asistencia alimentaria y apoyo a la ESSyP implementados en plena crisis pandémica analizados servir de base para un ejercicio analítico que estilice rasgos de RIG provinciales. En efecto, observadas bajo el prisma de su calidad y oportunidad, las iniciativas de las jurisdicciones pueden vincularse con densidades institucionales variables. El ejercicio supone la conjunción de tres dimensiones. La primera remite a las capacidades institucionales, que según Oszlak y Orellana (2001) pueden ser reconocidas más sencillamente en sus deficiencias. A saber: a) déficits relacionados con las reglas de juego (existencia de leyes y normas), b) déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales, c) déficits vinculados a la estructura organizacional interna y distribución de funciones, d) déficits en la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, e) en las políticas de personal y sistemas de recompensas lo que se relaciona con la capacidad de negociación de los trabajadores de los sectores y con las herramientas de disciplinamiento del sector, en este caso muy baja y, f) referidas a la capacidad individual de los participantes.

La segunda dimensión reclama atender al plano de las relaciones interinstitucionales y al grado de coordinación de las intervenciones en función del nivel y profundidad del involucramiento de las áreas y agencias vinculadas. Dicha coordinación, según Repetto (2011),

reconoce los siguientes estados, a) básica (acciones de comunicación y consulta a actores que implican reconocimientos mutuos), b) intermedia básica (acciones para evitar / reducir divergencias y que tienden a la negociación), c) intermedio-avanzado (acciones tendientes a construir consensos y a producir arbitrajes para la resolución de los conflictos lo cual redundaría en un estado de concertación entre actores clave) y, d) avanzado (acciones de definición de prioridades y estrategias integradas con miras a la alineación estratégica).

La tercera dimensión alude al tipo y grado de imbricación de los dispositivos en las tramas territoriales de actores y a la fuerza de los espacios de mediación de las políticas, en los que las organizaciones, movimientos sociales y referentes políticos de actuación local operan en la implementación concreta de políticas. Ello admite un gradiente de situaciones, entre las cuales se pueden mencionar: a) alta y formal (cuando la participación de actores sociales locales está muy involucrada en la implementación y hay reglas claras de acceso a los recursos), b) alta informal (cuando acontece una alta implicación de actores en un contexto altamente discrecional que opaca los recursos y las reglas de acceso), media formal e informal y baja formal e informal.

Combinando las variables, pueden proponerse tres grupos de provincias. Uno en el que se advierte mayor densidad institucional para responder a la coyuntura de la crisis –que será denominada aquí “de institucionalidad alta”–, que se hace observable en el despliegue de mayores capacidades institucionales por parte del Estado (estableciendo reglas y procesos organizacionales claros, financiando con mayor solvencia los dispositivos, vinculando agencias, movilizándolo y gobernando recursos humanos capacitados), en grados de coordinación cuyo piso es el del tipo “intermedio básica” e imbricaciones con la trama de actores sociales territoriales “alta”, más allá del grado de formalidad de esta. Por su parte, en los casos de densidad institucional media, todos estos atributos declinan fortaleza, identificándose déficits en el plano de las capacidades, un grado de coordinación con tendencia a la baja y un tipo de imbricación de

sesgo medio formal e informal. Finalmente, las provincias de densidad institucional débil muestran escasas capacidades estatales para afrontar la crisis, coordinación intergubernamental apenas básica y espacios de mediación informal con caudal bajo de participación y de apropiación por parte de los actores sociales organizados.

En atención a esta construcción analítica provisoria, se propone en este trabajo a modo de hipótesis, que Córdoba y Santa Fe exhiben una densidad institucional alta; Mendoza y Salta, mediana y Misiones y Entre Ríos, débil.

Córdoba resolvió de manera centralizada la organización de los recursos destinados a comedores y merenderos comunitarios. La provincia mantuvo y fortaleció aquellos dispositivos preexistentes de fuerte imbricación en las tramas territoriales como el caso de PAICor. En este nivel se observaron coordinaciones entre Ministerios como el de Educación, Salud, la Secretaría de Gobernación y el Centro de Operaciones de Emergencia [COE], así como también entre provincia y municipio en la distribución de alimentos en dispositivos sanitarios. Asimismo, otros actores sociales mantuvieron un rol protagónico en aquellas redes comunitarias que sostuvieron la alimentación y el cuidado en los barrios populares, como las organizaciones populares e iglesias. Estas organizaciones tuvieron una importancia clave para la operativización de políticas de los distintos niveles del Estado en los territorios.

En términos relativos y junto con la provincia mediterránea, Santa Fe tuvo alguna capacidad de respuesta a la crisis en materia de protección social –que se distingue en el concierto nacional– por la implementación de la Tarjeta Única de Ciudadanía, una transferencia de bajo monto destinada a hogares e instituciones que se complementa con otras estrategias de asistencia alimentaria. Ello, más las iniciativas municipales de apoyo a circuitos de comercialización de alimentos de la ESSyP permiten que el caso se despege del resto por ciertos dispositivos ejecutados. No obstante, si lo miramos desde las capacidades institucionales encontramos déficits en todas las dimensiones del concepto (normativa, organizacionales, financieras,

de recursos humanos) En efecto, fue la movilización activa de redes de cuidados (merenderos y comedores populares) gestionados por organizaciones y movimientos sociales de alcance nacional que apoyados por el Potenciar Trabajo y la recepción múltiple de recursos alimentarios de baja calidad, el principal motor de política social que procuró la reproducción de la vida de los hogares desprotegidos en tramas de actores que pueden ser rotuladas con el sello de “alta informal.”

En el caso de Salta se observa un nivel de involucramiento y densidad intermedia respecto al grado de coordinación interinstitucional dado que las acciones para dar respuesta a la crisis de la pandemia precedían a esta y más bien se montaron sobre políticas de un alcance mayor en el tiempo como las de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Los comedores y merenderos infantiles se mantuvieron gracias a las mediaciones interinstitucionales entre la provincia y municipios; provincia y responsables institucionales (directivos de las escuelas) o bien, y en menor medida, transferencia dineraria a tutores de niños/as. Fueron acciones a través de las cuales los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación, tanto nacional como provincial, realizaban sus funciones. Del mismo modo que, el tipo y el grado de imbricación de los dispositivos se asentó sobre las tramas territoriales. Para esto último intervinieron otros agentes sociales, referentes de organizaciones sociales, políticas e indígenas; referentes comunitarios y barriales y líderes de instituciones religiosas. Esta variable puso en evidencia que el frágil sostenimiento de la vida durante la crisis de la pandemia fue posible por las tramas territoriales basadas en un repertorio de conocimientos y de prácticas preexistentes.

Mendoza presenta, también, una densidad institucional media. En términos de capacidades institucionales, cuenta desde hace algunos años con una trama de dispositivos de asistencia alimentaria con una base mínima de reglas de juego, que definen relaciones interinstitucionales, una estructura organizacional, distribución de funciones y personal calificado en los distintos niveles del estado provincial. Sin embargo, el grado de coordinación de las intervenciones

realizadas en 2020 fue escaso, y el grado de imbricación y relacionamiento de los dispositivos en las tramas territoriales, con organizaciones y movimientos sociales, se dio en un contexto de informalidad y discrecionalidad de las acciones implementadas. Algunas organizaciones territoriales se vieron beneficiadas por intervenciones en materia alimentaria realizadas desde el nivel provincial, mientras muchas otras no fueron asistidas. Así, tanto el volumen como los destinos de los recursos puestos en juego para hacer frente a la crisis durante la pandemia presentan un enorme nivel de opacidad, que se contrapone con las capacidades estatales disponibles.

La provincia de Entre Ríos presentó una densidad institucional de intermedia a débil. Sus capacidades institucionales, específicamente su trama de dispositivos de asistencia alimentaria, poseen reglas claras que, sin embargo, varían según los contextos políticos y las coyunturas de emergencia que redefinen a las relaciones interinstitucionales, la estructura organizacional, distribución de funciones y personal calificado en los distintos niveles del estado provincial. El grado de coordinación de las intervenciones realizadas en 2020 fue escaso. La información desde el Poder Ejecutivo nacional llegó de manera sesgada. En la mayoría de los casos en las acciones implementadas y la interrelación entre los dispositivos de las tramas territoriales, con organizaciones y movimientos sociales se objetivaron en redes informales y discrecionales. Igual que en otras provincias, el volumen y los destinos de los recursos puestos en juego para hacer frente a la crisis durante la pandemia presentaron grandes niveles de opacidad, que contrastaron con la retórica estatal y con las capacidades estatales.

Finalmente, en el caso de la ciudad capital de Misiones, podría decirse que presentó una débil densidad institucional, generada por una desarticulación de las políticas y cierta improvisación en la coyuntura de emergencia sanitaria. El discurso gubernamental resaltó la ampliación de las metas cuantitativas de asistencias alimentarias, pero descuidó la calidad e integralidad de la atención, así como su articulación con políticas nacionales. No hubo coordinación de las

intervenciones ni monitoreo de resultados. Más allá de la formalidad de las políticas y los programas, las organizaciones sociales paraestatales (afines al Gobierno local), participaron discrecional e informalmente en los distintos circuitos de las asistencias. Un proceso que fue acompañado de propaganda y de dispositivos de control hacia los sectores populares, los más golpeados por la pandemia y el confinamiento.

Los niveles subnacionales y la gestión del hábitat y la vivienda

Tal y como señalamos anteriormente, una de las primeras definiciones del Gobierno del Frente de Todos al inicio de su gestión, en diciembre del 2019, fue la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. La nueva cartera implicó una apuesta por integrar, jerarquizar y articular las políticas de hábitat en un solo organismo. Sin embargo, esta apuesta naufragó rápidamente en el contexto de las dificultades de gestión derivadas de la pandemia, de la novedad del organismo y de la propia lógica de gestión política de la coalición de gobierno. A nivel subnacional, a los núcleos de intervención identificados en relación con las políticas nacionales, se agrega el otro vinculado a la gestión del espacio público.

La implementación de las iniciativas impulsadas por el Gobierno nacional en las provincia y municipios puso en evidencia la centralidad de la dimensión territorial de las políticas públicas. En este sentido, se observan comportamientos disímiles en los tres aglomerados analizados: Región Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba y Bariloche.

En el caso de la región Metropolitana de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el de la provincia de Buenos Aires alinearon sus agendas pandémicas con aquella propuesta por el Gobierno nacional, aun cuando la jerarquización de cuestiones y la intensidad de implementación de dichas agendas fue dispar. CABA reorientó sus políticas de hábitat en búsqueda de mayor integralidad, jerarquizando los núcleos de intervención vinculados a

reducir el déficit habitacional a través de las intervenciones en asentamientos de origen informal. Otro eje relevante de intervención fue disminuir los riesgos de exposición al virus entre los grupos más vulnerables, con especial énfasis en la población en situación de calle. Finalmente, se aprovechó particularmente el escenario pandémico para “disponibilizar” suelo urbano –con una orientación promercado– contradiciendo los lineamientos del Plan Nacional de Suelo. La provincia de Buenos Aires adhirió más estrictamente a los lineamientos del Gobierno nacional, generando normativa equivalente en los casos de regulaciones de precios de tarifas y alquileres en áreas bajo su competencia. En relación con el eje orientado a facilitar el acceso a la vivienda y el hábitat se creó el Programa de Asistencia Crítica y Habitacional y se les dio impulso a las acciones orientadas a urbanizar asentamientos informales. Finalmente, en relación con el eje de disponibilización de suelo urbano se crea el Plan de Hábitat, Suelo y Vivienda en línea con el Plan Nacional de Suelo Urbano.

En el caso de la ciudad de Córdoba, las intervenciones estuvieron fuertemente marcadas por el sesgo sanitarista que le imprimió el Gobierno provincial. De hecho, el foco de la ciudad estuvo puesto en el acceso al agua potable y la población en situación de calle. La provincia de Córdoba desestimó las intervenciones específicamente sectoriales, más allá de la adhesión formal a las políticas nacionales, como por ejemplo la política de integración socio urbana de barrios populares. En relación con las iniciativas orientadas a limitar el incremento de precios de los componentes relativos al hábitat y a la vivienda, se destaca que la provincia no adhirió a la suspensión de la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto era el desalojo de inmuebles, generando complicaciones entre la población inquilina. La jurisdicción sí adhirió, en cambio, al congelamiento de tarifas. Finalmente, como parte de disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares, se pusieron en marcha medidas orientadas a garantizar servicios de conectividad en barrios populares.

Bariloche tampoco se aleja de la impronta provincial, manteniéndose prescindente en relación con la temática habitacional. El único proyecto que gestó el municipio en los últimos dos años para dar respuesta a la creciente demanda de lotes sociales, Habitar Bariloche, permanece frenado en el Concejo Municipal a pedido del propio Ejecutivo. Desde la provincia de Río Negro tampoco se impulsaron políticas estrictamente sectoriales en el período de estudio, salvo hacia fines de 2020 cuando a través de la Ley de Suelo Urbano se buscó canalizar la conflictividad social en una normativa legislativa que “disponibilizara” suelo urbano.

Finalmente, las intervenciones en barrios de origen informal – Barrio 31, Barrio 20, Villa Azul y la toma de Guernica– permitieron dar cuenta de la relevancia que adquirió la trama organizativa local para orientar y condicionar el proceso de implementación de políticas públicas.

La recepción de políticas públicas entre la ciudadanía durante la pandemia por COVID-19

En esta sección analizamos la recepción de las políticas públicas desarrolladas durante el COVID-19 por parte de los hogares con base en los resultados de la encuesta ESAyPP / PISAC-COVID-19. En particular, nos concentramos en el modo en que los entornos urbanos y las clases sociales configuraron un marco diferenciador para entender la recepción de estas políticas. Las políticas de restricciones para las movilidades destinadas a prevenir los contagios tuvieron un efecto indirecto sobre las economías domésticas que varió en asociación al grado de formalidad de los entornos urbanos y de calificación de las tareas laborales. Como respuesta, se implementaron políticas públicas intentaron dar respuesta a los impactos de la pandemia, pero que no siempre lograron dar con los sectores que las necesitaban. En este sentido, los sectores con inserciones informales en el hábitat y en el mercado de trabajo son quienes tuvieron los mayores problemas

para hacer frente a los efectos de la pandemia, a pesar de haber recibido mayor ayuda por parte del estado.

Los hogares pertenecientes a las clases de trabajadores independientes fueron los más afectados por la pandemia en general y las restricciones a la movilidad. En parte esto se debió al hecho de que estos grupos de clase tenían una menor territorialidad y contacto previo con el estado. Por el contrario, los trabajadores no calificados estaban más localizados y componían una población históricamente vinculada a las políticas focalizadas del estado.

En este punto, interesa destacar las dificultades que tuvo el estado para el diseño de políticas públicas orientadas a “nuevos sujetos”, escasamente vinculados a las políticas de asistencia. De esta manera, los resultados refuerzan la importancia de considerar los contextos urbanos como espacios de territorialización de las políticas públicas, pero también señalan los límites de estas políticas para acceder a otros grupos sociales.

En este marco, los grupos mejor posicionados (social y territorialmente) fueron los que mejor pudieron aprovechar las externalidades positivas que dispuso la situación de aislamiento. En general, encontramos que los grupos sociales con mayores recursos fueron quienes mejor pudieron aprovechar y capitalizar la situación y acceder a los beneficios resultantes, por lo cual, la pandemia les permitió reforzar las desigualdades preexistentes. En este sentido, la apropiación diferencial de los efectos indirectos de las políticas públicas se corresponde con la diferente situación en la que se encontraban estos grupos y territorios antes de la pandemia.

En términos generales, esta situación pone bajo la lupa la importancia que pueden tener los efectos indirectos de las políticas públicas, en la medida que no son abordados a tiempo. En la medida que los espacios “vacíos” y “de oportunidad” que se abren en situaciones de fuertes reordenamiento social (como fue el período de aislamiento) no son regulados por el Estado, tienden a dejar y facilitar la apropiación de los beneficios a los sectores con mayores recursos, reforzando las desigualdades.

Conclusiones

El proyecto se propuso interrogar la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio desplegada en sus diferentes escalas. En ese marco, indagó el derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas de asistencia, contención y promoción emanadas del Gobierno nacional en sectores clave de las políticas públicas para dar respuesta a las diferentes fases de la crisis desatada por la pandemia por COVID-19 en su interfaz con los territorios y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia por COVID-19 se convirtió, así, en un laboratorio privilegiado para observar la implementación de políticas públicas con un fuerte componente interjurisdiccional y territorial y los modos en los que la ciudadanía responde a ellas.

Los datos y resultados que exponemos aquí constituyen una muestra muy menor de la variedad de casos y experiencias de RIG que pueden observarse en función de los tipos de política pública, de los sectores, de los aglomerados y de la forma en la que, en estos últimos, se relacionan los distintos niveles de gobierno, las organizaciones sociales y empresariales. A pesar de ello, pueden observarse diferentes trayectorias ligadas a patrones de vinculación que son previos a la pandemia, así como a la especificidad de cada sector de política, los tipos de bienes y servicios que entregan y la organización de su producción.

En términos de RIG, la excepcionalidad de la situación sanitaria y política generó cierta propensión a la colaboración por parte de los actores políticos en los distintos niveles. Las primeras imágenes de la pandemia en países de otras latitudes sirvieron como espejo de lo que podría ocurrir en la Argentina si no se tomaban medidas a tiempo y efectivas. Quizá ello explique el alineamiento de las agendas en especial en algunos sectores de políticas públicas y en algunos aglomerados tales como la región Metropolitana de Buenos Aires. De hecho, al menos, durante el año 2020, no se verifican importantes discrepancias respecto de cómo manejar la crisis entre los distintos niveles de gobierno.

El fuerte protagonismo del Gobierno nacional, liderando la comunicación pública y realizando los mayores aportes financieros en áreas clave como prevención de contagios masivos, ingresos de emergencia, alimentos, transporte, apoyo a la economía formal, etcétera, ejerció una clara rectoría de políticas. Sin dudas, hubo aportes de los Gobiernos provinciales y, en menor medida, de los municipales. Sin embargo, en términos de rectoría y recursos, el rol nacional fue preponderante.

La pandemia acentuó la impronta metropolitana de gestión de las políticas públicas, en general, y la de la Región Metropolitana de Buenos Aires [RMBA], en particular. La impronta metropolitana organizó la estrategia de Gobierno de la pandemia y de la priorización de las acciones de política pública. A esto se agregó la consolidación pre-pandemia y pospandemia de un gabinete nacional RMBA-céntrico.

Si bien, al menos durante 2020, la disposición a la colaboración fue una constante, esta dinámica no tuvo un correlato en la institucionalización de prácticas o dispositivos institucionales colaborativos. Los avances efectivos en cuanto a colaboración y coordinación multinivel fueron acotadas y en términos generales, se reprodujeron prácticas previas de segmentación y fragmentación de la acción.

En este marco, a pesar de la diversidad de experiencias, es posible identificar trayectos o experiencias comunes a partir de los rasgos de los sectores de políticas:

- Modelo de intervención nacional unilateral o dominante: economía y alimentario
- Modelo de intervención nacional de rectoría y cogestión con provincias: movilidad y salud
- Modelo de intervención de baja intensidad y articulación: hábitat y vivienda

Las diferencias entre estas trayectorias puede atribuirse a la pre-existencia o no de intervenciones provinciales, el grado de institucionalización de las políticas (servicios, regulaciones, burocracias,

infraestructuras, actores sindicalizados, permanencia), el carácter de servicios o de bienes que se disponibilizan –los servicios requieren mayores niveles de infraestructura e institucionalización–, el perfil de los funcionarios y funcionarias del sector y la participación (o no) de organizaciones sociales.

Asimismo, cuando se consideran los aglomerados estudiados, es posible identificar diferentes modelos:

- Modelo con amplia y directa participación nacional: RMBA
- Modelo con participación provincial activa: Córdoba, Mendoza, Paraná, Salta y Santa Fe
- Modelo con participación municipal activa: Posadas y Bariloche

El estudio deja una enorme cantidad de evidencia para ser explorada que se suma a los aportes desarrollados por los nodos que integraron esta red desde el inicio de la pandemia por COVID-19. A los resultados aquí reseñados debemos agregar la construcción de una aplicación que reúne y consolida información secundaria sobre las diferentes áreas metropolitanas involucradas en el proyecto y sobre la dinámica de la pandemia: <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/app-trip-COVID-19/>. Se suma, además, la base de datos de la encuesta ESAyPP / PISAC-COVID-19, resultado del trabajo colaborativo con el proyecto que en esta misma convocatoria dirigió el Dr. Pablo Dalle. Es esperable que todo, tanto los planteos teóricos del proyecto como el material empírico relevado, sirva de base al diseño de políticas públicas y alimente el trabajo de tesis, becarios y becarias e investigadores e investigadoras en formación.

Bibliografía

Adam, S. y Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. *Teorías del proceso de las políticas públicas*, 139.

Alonso, G. V.; Gutiérrez, R. A., y Merlinsky, G. (2016). Federalism and Municipal Policies in Buenos Aires Suburbs: Interjurisdictional Coordination Challenges in Two Study Cases: Avellaneda and San Martín. *Gestión y Política Pública*, 25 (2), 483-523

Álvarez Leguizamón, S.; Arias, A. J., y Muñiz Terra, L. (2016). *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO / CODESOC / PISAC.

Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz*, (58).

Andrew, S. A. y Hawkins, C. V. (2013) Regional cooperation and multilateral agreements in the provision of public safety. *The American Review of Public Administration*, 43 (4), 460-475.

Arretche, M. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, 8, 331-345.

Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, 53 (3), 587-620.

Arretche, M. (2016). Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil. *New order and progress. Development and democracy in Brazil*, 162-186.

Ball, S. J. (2016). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (2-3).

Banting, K. y Corbett, S. (2002). Federalism and health care policy: an introduction. *Health Policy and Federalism A comparative perspective*. Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations

Barzelay, M. y Cortázar Verlarde, J. C. (2006); *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. [Mimeo]. Washington D. C.: INDES.

Beach, Derek. (2017). Process-tracing methods in social science. *Oxford research Encyclopedia of politics*. Oxford: Oxford University Press.

Bemelmans-Vidéc, M.-L.; Rist, R. C.; Vedung, E. O. (eds.). (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Bennett, A. y Checkel, J. T. (eds.). (2015). *Process tracing*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bourblanc, M. (2017). State transformation and policy networks: the challenging implementation of new water policy paradigms in post-Apartheid South Africa. *Water Alternatives*, 10 (2), 303-321.

Cabero Mendoza, E. y Solís Zabalet, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.

Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47 (3), 165-186.

Cabrero Mendoza, E. (mayo de 2006). De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental de las políticas sociales. *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*. BID.

Carneiro, C. (2018). Multiple case studies: research strategy in psychoanalysis and education, *Psicologia USP*, 29 (2), 314.

Castells-Quintana, D. (2019). Inégalité urbaine en Amérique Latine: tour d'horizon, *Revue d'économie régionale et urbaine*, Armand Colin, 0 (2), 239-257.

Castles, F. G.; Leibfried, S. y Obinger, H. (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press

Chiara, M. y Ariovich, A. (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS / OMS en América Latina. *Cadernos Metròpole.*, 15 (29), 99-122.

Chiara, M. (2016) Las relaciones intergubernamentales como problema y el "territorio" como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014), *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (10), 61-85.

Chiara, M. (2018). La salud gobernada. La Política Sanitaria en la Argentina 2001-2011. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Chiara, M. (2020). ¿Es el territorio un "accidente" para las políticas de salud? Aproximación conceptual y reflexiones desde la investigación social. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (4).

D'Avila Viana, A. y Machado, C. V. (2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14 (3), 807-817.

Dalle, P. y Di Virgilio, M. M. (2022). Estructura social de Argentina y políticas públicas durante la pandemia de COVID-19: El diseño de una encuesta nacional comparativa interregional. *Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales*, 12 (2). <https://doi.org/10.24215/18537863e118>.

Decreto 297/2020. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Decreto de Necesidad y Urgencia. Presidencia de la Nación. 19 de marzo de 2020.

Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58.

Dematteis, G. (2006). En la encrucijada de la territorialidad urbana. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 10 (1), 53-63. <https://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=74831071005>.

Di Virgilio, M. M. (2006). Los estudios de caso como estrategia de investigación orientada a la docencia. En F. Mezones (ed.), *Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social* (pp. 8-21). Guatemala: INDES / Norwegian Ministry of Foreign Affairs / BID / INAP.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2018). Vivienda, hábitat y marginalidad residencial. En A. Salvia y J. I. Piovani (eds.), *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, cómo vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 183-220). Buenos Aires: CLACSO.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2011). Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. *El caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Di Virgilio, M. M. (octubre de 2021). Pensar los desafíos del hábitat pos pandemia. II Foro Vivienda y Hábitat Social. Pensemos el futuro pospandemia. [Video]. Sociedad Central de Arquitectos (SCA). <https://www.youtube.com/watch?v=NBLbordcxgc>

Di Virgilio, M. M. (2022). Efectos, resultados e impactos de las políticas / programas de transferencia de ingresos con foco en la seguridad alimentaria. Proyecto: Herramientas para abordar los

desafíos de la Evaluación de la Política de Seguridad Alimentaria. [Mimeo]. SAE / CAF.

Dourado, D. y Elias, P. E. (2011). Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. *Revista de Saúde Pública*, 45, 204-211.

Encuesta ENES-PISAC (2019). <https://datasets.datos.min-cyt.gov.ar/dataset/b0c0ae96-4028-4d0e-919a-c6830110f6b6/archivo/2141ff0e-9840-4da0-827e-f460d4f52f82>

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Falleti, T. (2007). Local and Universal: Institutional Changes in Health Care and Federalism in Brazil. En *Conference explaining institutional change: ambiguity, agency, and power in historical institutionalism* (pp. 26-27). Evanston: Northwestern University.

Fenwick, T. B. (2008). *Avoiding governors: Federalism and the politics of social inclusion in Brazil and Argentina*. [Doctoral dissertation]. Oxford University.

Fernández-Álvarez, M. I. y Perelman, M. (2020). Perspectivas antropológicas sobre las formas de (ganarse la) vida. *Cuadernos de Antropología Social*, (51).

Friedrichs, J.; Galster, G., y Musterd, S. (2003). Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing studies*, 18 (6), 797-806.

Gibson, E. L. (ed.). (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: JHU Press.

Goldschmit, A. y Cetrángolo, O. (2011). Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina. En *La política fiscal para el afianzamiento*

de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso (pp. 185-202). Santiago: CEPAL.

Gundermann-Kröll, H. (2013). El método de los estudios de caso. En M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación* (pp. 231-264). México: El Colegio de México / FLACSO México.

Gutiérrez Puebla, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios geográficos*, 62 (242), 89-104.

Haesbaert, R. y Canossa, M. (2011). *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.

Hawkins, C. V. et al. (2016). Making meaningful commitments: Accounting for variation in cities' investments of staff and fiscal resources to sustainability. *Urban Studies* 53 (9), 1902-1924.

Hoszowski, A. y Piovani, J. I. (2018). La Encuesta Nacional sobre la Estructura Social. En J. I. Piovani y A. Salvia (coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, pp. 27-45. Buenos Aires: CLACSO.

Ianni Segatto, C.; Béland, D. y Marchildon, G. P. (2019). Federalism, physicians, and public policy: a comparison of health care reform in Canada and Brazil. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-16.

INDEC (2020). Aglomerados de la Argentina de 500.000 habitantes y más. https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf

INDEC (2020). Encuesta permanente de Hogares. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y análisis de políticas públicas*, 77-89.

Kauppinen, T. (2007). Neighborhood effects in a European city: Secondary education of young people in Helsinki. *Social Science Research*, 36 (1), 421-444.

Kazepov, Y. y Barberis, E. (2013). Social assistance governance in Europe: Towards a multilevel perspective. In *Minimum income protection in flux* (pp. 217-248). London: Palgrave Macmillan.

Kickert, W.; Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, London

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. NY: Haper Collins College Publisher.

Klijn, E.-H. (1998). Policy Networks: An Overview. En Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J. F. (eds), *Managing Complex Networks*. Sage, London, SAGE Publications: www.sagepub.co.uk. [Traducido por Mariángela Petrizzo, <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>].

Lanfranchi, G.; Cordara, C.; Duarte, J.; Giménez Hutton, T.; Rodríguez, S. y Ferliccam, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

Lester, J. y Stewart, J. (1996). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Minneapolis: West Publishing Co.

Long, E. y Franklin, A. L. (2004). The paradox of implementing the government performance and results act: top down direction for bottom up implementation. *Public Administration Review*, 64 (3), 309-319.

Maceira, V. (2015). Un abordaje teórico-metodológico para la investigación de la estructura, la movilidad social y las condiciones de vida: La propuesta ENES-Pisac. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 5 (2).

Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión*, (20), 165-193.

McDougall, L. (2016). Discourse, ideas and power in global health policy networks: political attention for maternal and child health in the millennium development goal era. *Globalization and Health*, 12 (1),1-14.

Motta, E. y Gustavo O. (2020). O tempo da crise e a moral do gasto público: o que legitima o gasto público durante a pandemia? *Revista Rosa*, 1 (3).

Narotzky, S. y Besnier, N. (2019). Crisis, value, and hope: rethinking the economy: an introduction to supplement 9. *Current Anthropology* 55, (S9) S4-S16. <https://doi.org/10.1086/676327>.

Oszlak, O.; Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. [Documento de trabajo].

Peck, J. y Tickell, A. (1994). Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder. En Ash Amin (ed.), *Post-Fordism: a Reader* (pp. 280-315). Oxford: Blackwell Publishers.

Peck, J.; Theodore, N. y Brenner, N. (2013). Neoliberal Urbanism Redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3), 1091-1099.

Perelman, M. (2018). The Dollar as Evidence of Crisis: Class Identity and Processes of Uncertainty in Buenos Aires, 2011-2015. En *Workshop Ten Years of Crisis: The Ethnography of Austerity*. Lisboa.

Perelman, M. (2020). Entre la libertad y el cuidado: Regímenes de valor en tiempos de aislamiento social. *Dilemas: Revista de Estudios de Conflicto y Control Social. Reflexões na Pandemia*, 7, 1-15.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico?. *Foro Internacional* 42 (3), 429-453

Piovani, J. I. y Salvia, A. (eds.). (2018). *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Piselli, F. (2007). Communities, places, and social networks. *American Behavioral Scientist*, 50 (7), 867-878.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

RENABAP (2018). *Asentamientos Informales*. <https://mapa.poblaciones.org/map/3401>

Repetto, F. (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 169-200). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Resolución 60/2021. Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-60-2021-347039>

Ricks, J. I., y Liu, A. H. (2018). Process-tracing research designs: a practical guide. *PS: Political Science & Politics*, 51 (4), 842-846.

Ruiz Tagle, J.; Labbé, G.; Álvarez, M.; Montes, M. y Aninat, M. (2016). Una teoría del espacio institucional de barrios marginales. Herramientas conceptuales desde una investigación en curso en Santiago de Chile. En *Conferencia Internacional Contested Cities: del conflicto urbano a la construcción de alternativas*.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6 (1), 21-48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>

Sabatier, P. A.; Mazmanian, D. (1978). *The Conditions of Effective Implementation Process-With Special Reference to Regulatory Policy*. Davis: University of California-Davis and Pomona College.

Sanguinetti, P. y Vargas, J. (2017). RED 2017. *Urban growth and access to opportunities: a challenge for Latin America*. Bogotá: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1091>

Segura, R. (2014). El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *desiguALdades.net Working Paper Series 65*, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

Thompson, J. R. (2000). Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review* 60 (6), 508-521.

UNGS (2020). *El Conurbano en la Cuarentena. Informes I, II y III del relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el ASPO*. Los Polvorines: Instituto del Conurbano.

Visacovsky, S. (2011). Introducción. En Visacovsky, S. (Ed.). *Estados críticos: la experiencia social de la calamidad* (pp. 15-63). La Plata: Al Margen.

Visacovsky, S. E. (2021). Las crisis sociales: Problemas en torno a la experiencia y narración de la temporalidad y la imaginación del futuro. En Di Virgilio, M. M. y Perelman, M. (Org.), *Desigualdades*

urbanas en tiempos de crisis (pp. 33-54). Santa Fe: Universidad del Litoral-FLACSO.

Williams, D. W. (2000). Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review* 60 (6) 522-534.

Wilson, R. H. (2006). Decentralization and Intergovernmental Relations In Social Policy: A Comparative Perspective of Brazil, México y US. *Paper for the Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform*. Texas: University of Texas at Austin.

Wilson, W. (1997). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Colima / Fondo de Cultura Económica.

Ylä-Anttila, T. et al. (2018). Climate change policy networks: Why and how to compare them across countries. *Energy Research & Social Science*, 45, 258-265.

Zapata Cortes, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de derecho*, 70 (156), 323-344.

Zeolla, N. H.; Gómez Lira, M, y Socoloff, I. C. (2021). Titularización de crédito hipotecario y financierización fallida de la economía argentina 2016-2018: El caso del crédito UVA. *Revista Olafinanciera* 14, (39), 152-171.