



# revista de ciencias sociales

---

## segunda época

### DOSSIER

*Pandemia, COVID-19  
y gestiones políticas  
e institucionales*

Escriben en este número

DANIEL CRAVACHIORE  
ÁNGELES TRAINA  
JUANA YASNIKOWSKI  
ROMINA G. AMAYA GUERRERO  
GABRIELA NELBA GUERRERO  
ALFREDO RODRÍGUEZ  
PAULA RODRÍGUEZ MATA  
RICARDO ARONSKIND  
ANA SUGRANYES  
TOMÁS PALMISANO  
RODOLFO PASTORE  
CARLOS FIDEL

año 12 • número 39 • abril de 2021  
publicación semestral • ISSN: 2347-1050

Director: Carlos Fidel • Roque Sáenz Peña 352, Bernal, Buenos Aires

EXPRESIONES ARTÍSTICAS:

HOJAS

YESICA ZARATE



Universidad  
Nacional  
de Quilmes  
Editorial



**Revista de Ciencias Sociales, segunda época**Presentación / **3****DOSSIER |****PANDEMIA, COVID-19 Y GESTIONES  
POLÍTICAS E INSTITUCIONALES**

*Daniel Cravacuore y Ángeles Traina*  
Medición de la autonomía municipal  
en Iberoamérica / **7**

*Juana Yasnikowski*  
Desintegración regional:  
lo que la pandemia nos dejó / **27**

*Romina G. Amaya Guerrero*  
y *Gabriela Nelba Guerrero*  
Los cuidados en el territorio: experiencias  
comunitarias durante el ASPO / **39**

**MISCELÁNEAS**

*Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez Matta*  
Ciudad y pandemia / **57**

**DOCUMENTOS POLÍTICOS  
DE COYUNTURA**Presentación / **79**

*Ricardo Aronskind*  
Decisiones claras conservan la salud / **81**

*Ana Sugranyes*  
La ciudad y el proceso constituyente / **87**

*Tomás Palmisano, Rodolfo Pastore y Carlos Fidel*  
A contrapelo del sentido común liberal / **91**

**EXPRESIONES ARTÍSTICAS**

*Yesica Zarate*  
Hojas / **95**

**RESÚMENES / 109**

Normas para la presentación  
de artículos / **113**



# revista de ciencias sociales



Universidad  
Nacional  
de Quilmes  
Editorial

## Rector

Alejandro Villar

## Vicerrector

Alfredo Alfonso

## Arte editorial

Producción: Editorial UNQ

Diseño: Hernán Morfese

## Revista de Ciencias Sociales

UNQ / Departamento de Ciencias Sociales  
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,  
Provincia de Buenos Aires. República Argentina  
Dirección electrónica: [revistacs@unq.edu.ar](mailto:revistacs@unq.edu.ar)

Publicación propiedad de  
Universidad Nacional de Quilmes  
Roque Sáenz Peña 352 (B1876BXD), Bernal,  
Provincia de Buenos Aires. República Argentina  
[www.unq.edu.ar](http://www.unq.edu.ar)

Nº de registro internet 5355045



La Revista de Ciencias Sociales, segunda época  
está integrada al catálogo de Latindex



La revista participa de LatinREV, red de revistas de  
ciencias sociales y humanidades creada a instancias  
de FLACSO

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos  
son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Para su publicación, los artículos son evaluados por parte del  
Consejo editorial, del Consejo académico y de árbitros externos.

## Director

Carlos H. Fidel

## Secretario de redacción

Juan Pablo Ringelheim

## Consejo editorial

Alejandro Blanco (UNQ)

Martín Becerra (UNQ)

Cristina Teresa Carballo (UNQ)

Jorge Flores (UNQ)

Oswaldo Fabián Graciano (UNQ)

Sara Isabel Pérez (UNQ)

## Consejo académico

Carlos Altamirano (Conicet, UNQ)

Daniel Aspiazu (Conicet, Flacso-Argentina,  
1948-2011)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)

Emilio de Ípola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad  
Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)

Noemí Girbal (UNQ, Conicet)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFyL, UBA)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores, Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP-8)

Adriana Puiggrós (Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR-Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito UNC, 1931-2018)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (PUEC, UNAM)

# Revista de Ciencias Sociales, segunda época

## PRESENTACIÓN

La publicación que presentamos expresa un esfuerzo que congrega a un conjunto amplio y diverso de intelectuales e investigadores del ámbito de la reflexión y la investigación de las ciencias sociales; algunos de ellos desarrollan sus actividades en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), otros en distintos centros académicos del país y del exterior.

La preparación de este número demandó un esfuerzo extra de quienes colaboraron y la hicieron posible, pues fue atravesada por el segundo año del estado de emergencia derivado de la pandemia del COVID-19. La finalización de la revista pudo concretarse gracias al trabajo de los colaboradores en condiciones lejanas al ideal de los ámbitos de producción intelectual.

En el número actual presentamos el *dossier* “Pandemia, COVID-19 y gestiones políticas e institucionales” coordinado por Carlos Fidel. Los trabajos del *dossier* son colaboraciones realizadas por investigadores e investigadoras que participan de proyectos de investigación del Programa “Dimensiones y alcances del desarrollo territorial”, del Centro de Desarrollo Territorial. Los proyectos están asentados en el Departamento de Economía y Administración de la UNQ. Para este número presentaron sus colaboraciones Daniel Cravacuore, Ángeles Traina, Juana Yasnikowski, Romina G. Amaya Guerrero y Gabriela Nelba Guerrero.

En la sección de Misceláneas, Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez Matta ana-

lizan el fracaso de las políticas sanitarias implementadas por el gobierno de Chile durante el año 2020.

Nuestra habitual sección de documentos de análisis político de coyuntura cuenta con aportes de Ricardo Aronskind, Ana Sgranyes, Tomás Palmisano, Rodolfo Pastore y Carlos H. Fidel.

Por último, la revista presenta en su sección Expresiones artísticas una selección de la obra de Yesica Zarate. La propuesta de la artista y la selección de imágenes estuvo a cargo del Programa de Cultura, SEU, en conjunto con el Proyecto de Extensión Universitaria, llevado a cabo por Ana Antony, Natalia Fidel, Facundo Ibarra y Roxana Ybañes, a quienes agradecemos especialmente haber aceptado, como siempre, la invitación y haber realizado el aporte para la revista.

La concreción de este número fue posible por el valioso apoyo y estímulo de las autoridades del rectorado de la UNQ y el equipo del Programa Editorial de la UNQ. Agradecemos especialmente a los miembros de los consejos editorial y académico, y a los especialistas que aportaron los comentarios y la evaluación de los trabajos que se publican.

CARLOS H. FIDEL  
*Director*

JUAN PABLO RINGELHEIM  
*Secretario de redacción*



**DOSSIER**



revista de  
ciencias  
sociales

segunda época

PANDEMIA, COVID-19 Y  
GESTIONES POLÍTICAS E  
INSTITUCIONALES





Daniel Cravacuore y Ángeles Traina

---

# Medición de la autonomía municipal en Iberoamérica

---

## La medición de los niveles de autonomía municipal

El indicador relevante de descentralización municipal es el nivel de autonomía. Esto ha demostrado ser un desafío en el campo académico por la existencia de ideas divergentes sobre sus elementos constitutivos y porque existen dificultades considerables para aplicar el concepto a diferentes países. Entre los esfuerzos académicos internacionales (Nickson, 2019), podemos citar:

- El Index of Local Government and Decentralisation (ILGD) promovido en 2011 por la asociación mundial de municipios Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Este indicador, basado en dos encuestas —realizadas a expertos nacionales y a autoridades municipales—, fue aplicado en una fase piloto a nueve países —entre los latinoamericanos, Honduras, México y Panamá—. Midió el nivel de democracia local, la capacidad administrativa, las finanzas locales y las relaciones intergubernamentales. Los resultados contradictorios entre los países desarrollados y no desarrollados hicieron que se suspendiera su avance, al no ser útil para un análisis global.

- El Local Public Sector Initiative (LPS), elaborado por el Urban Institute y el Development Partners Network on Decentralisation and Local Governance (DELOG), que analizó tres dimensiones: el marco político y legal, y los niveles de descentralización administrativa y fiscal.

- El índice elaborado por el documento “How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization” (Ivanyna y Shah, 2012), que analizó la toma de

decisiones del gobierno al nivel local. El mismo consideró las dimensiones políticas, fiscales y administrativas y elaboró un *ranking* para comprender la cercanía de los gobiernos a sus ciudadanos.

- El World Observatory on Subnational Government Finance and Investment promovido por la asociación mundial de municipios Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo primer informe, de 2019 (OECD/UCLG, 2019a), proporciona un análisis comparativo de los acuerdos de gobernanza multinivel, la organización territorial y las responsabilidades, las finanzas y la inversión de los gobiernos subnacionales en 122 países del mundo.

- La iniciativa regional para el continente africano, el informe “Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa” (UCLG África, 2018), elaborado en 53 países a partir de la opinión de expertos nacionales y regionales en doce dimensiones.

- Por último, el Local Autonomy Index (LAI): en 2014, la Comisión Europea encargó la elaboración de una metodología integral de medición del grado de autonomía local relativa respecto a otros niveles del Estado (Ladner *et al.*, 2018). Este indicador adaptó la metodología del Regional Authorities Index, un indicador previamente desarrollado para gobiernos intermedios europeos (Hooghe *et al.*, 2010). Recientemente, con modificaciones, se ha planteado una versión ligeramente modificada –conocida como LAI 2.0– que se extenderá a otros países del mundo (Ladner, 2020), incluyendo cuatro latinoamericanos.

Desde 2017 hemos trabajado, con la orientación de la doctora Carmen Navarro Gómez, colega de la Universidad Autónoma de Madrid e integrante del equipo del Local Autonomy Index en Europa, en su aplicación en Iberoamérica (Cravacuore y Navarro, 2019), con la participación de colegas de Brasil, Chile, Cuba, México y Uruguay: valga el reconocimiento a su labor en la elaboración de los índices nacionales para llevar a cabo esta comparación.

### ***Dimensiones y variables del LAI adaptadas a la realidad iberoamericana***

El Local Autonomy Index se desarrolla en las cinco dimensiones –el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político–, codificadas en las mismas once variables que el proyecto europeo (Ladner *et al.*, 2018) pero adaptadas ligeramente a la realidad común iberoamericana (Cravacuore y Navarro, 2019). A continuación, estas once variables evaluadas.

1. El *alcance institucional*, entendido como la medida en que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones. De distinta forma se valoró si las tareas municipales están explícitamente marcadas; si los gobiernos locales pueden elegir entre algunas competencias predefinidas; si tienen su autonomía reconocida y pueden elegir entre un elenco amplio de tareas preestablecidas; o si los gobiernos locales son libres para desarrollar cualquier tarea no asignada a otro nivel de gobierno.

2. El *alcance de las políticas*, definido como el conjunto de funciones en las que el gobierno local está implicado legalmente en la provisión de servicios, con recursos propios o con sus propios funcionarios; se consideran como competencias la educación, la asistencia social, la salud, el urbanismo, el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y niños. Estas funciones deben estar manifiestamente explícitas en las normas legales que regulan la vida municipal, sea en el orden constitucional o legislativo.

3. La *discrecionalidad política efectiva*, precisada como la medida en que el gobierno local tiene influencia real sobre esas competencias. Medimos la acción concreta y real de los gobiernos locales en un conjunto prefijado de funciones, más allá de lo reglado en las normas.

4. La *autonomía fiscal*, considerada como la capacidad del gobierno local para gravar con impuestos propios a su población. Se valoró diferencialmente si están impedidos de definir la base imponible o un tipo de tributos; si pueden establecer la base o el tipo de tributos menores; si manejan un tributo relevante –a la renta, la propiedad o el consumo– con algunas limitaciones; si establecen el tipo de un tributo relevante con pocas limitaciones; o si pueden establecer el tipo y la base de más de un tributo relevante.

5. El *sistema de transferencias financieras*, entendidas como la proporción de ingresos no condicionados sobre el total de los recibidos. Se ponderó de manera distinta si las transferencias condicionadas son dominantes, representando más del 60% del total; si hay equilibrio entre las condicionadas y las no condicionadas –entre el 40% y el 60%–; si las transferencias no condicionadas son dominantes –entre el 60% y el 80%–; o si la mayoría no son condicionadas –más del 80%.

6. La *autosuficiencia financiera*, expresada como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios –impuestos, tasas, pagos por servicios–. Se examinó si los recursos propios constituyen menos del 10% de todos los ingresos; si componen entre el 10% y el 15% de los ingresos; si forman entre el 15% y el 50% de todos los ingresos; o si son más del 50% de todos los ingresos.

7. La *libertad para endeudarse*, entendida como la medida en que el gobierno local puede contraer empréstitos. Evaluamos de distinta manera si los gobiernos locales no pueden endeudarse; si pueden hacerlo con autorización previa de un nivel superior de gobierno; o si pueden adeudarse sin restricciones.

8. La *autonomía organizativa*, considerada como la medida en que el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral: contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales.

9. Respecto de la *protección legal*, considerada como la existencia de medios legales o constitucionales para hacer valer la autonomía local, se midió diferencialmente si existe posibilidad de acción legal para su protección; si existen cláusulas constitucionales u otra regulación de amparo; si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial para dirimir los conflictos sobre autonomía; y si se dan las condiciones previas y, además, existen otros medios de proteger la autonomía local como provisiones para imposibilitar la fusión de municipios.

10. Sobre la *supervisión administrativa*, entendida como el control administrativo no limitante, se midió de manera distinta si la supervisión administrativa revisa la legalidad y la oportunidad de las decisiones municipales; si abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto; si solo se dirige al control de legalidad; o si la supervisión administrativa es muy limitada.

11. El *acceso al gobierno central o regional*, entendido como la medida en que las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno. Se valoró si nunca son consultadas ni cuentan con mecanismos formales de representación; si son consultadas y tienen acceso mediante una representación formal aunque su influencia sea limitada; o si las autoridades locales son consultadas y tienen acceso a niveles superiores de gobierno con influencia sustantiva. A diferencia de otras variables, su medición ha sido subjetiva y sometida al conocimiento de la realidad política de cada país.

## Los sistemas municipales de Iberoamérica en perspectiva comparada

Analizaremos, comparativamente, nueve casos nacionales utilizando la medición propuesta por el Local Autonomy Index. Expresaremos una escala con niveles alto, medio y bajo, para facilitar la comprensión.

**Tabla 1. Sistemas municipales de los países considerados en esta medición**

Variable	Argentina	Brasil	Chile	Cuba	España	México	Portugal	Puerto Rico	Uruguay
Gobiernos locales	2.308	5.570	345	168	8.124	2.464	308	78	19
Régimen	Federal	Federal	Unitario	Unitario	Unitario	Federal	Unitario	Unitario	Unitario

Fuente: elaboración propia.

El sistema municipal argentino es el más heterogéneo de todos, como resultado de dos condiciones: la existencia de veintitrés legislaciones distintas –una por provincia– y la posibilidad, en diecinueve de ellas, de los gobiernos locales de mayor tamaño para definir su propio régimen, mediante la sanción de Cartas Orgánicas (Cravacuore, 2016). Argentina tiene, con acuerdo a los últimos datos relevados, 2.308 gobiernos locales, de los cuales 1.171 son municipalidades y 1.137 otros tipos –comunales, comisiones municipales, juntas–, que no representan una forma particular sino denominaciones que asignan las distintas Constituciones a estas jurisdicciones con menor población y, eventualmente, atributos institucionales diferenciales.

Los municipios son gobernados por un alcalde con el título de intendente –eventualmente, acompañado por un viceintendente– y un Honorable Concejo Deliberante integrado por un número variable de concejales, por lo general en función de la población total, con un mandato de cuatro años; en doce provincias existen elecciones de medio término. Los gobiernos locales no municipales adquieren distintas formas –los hay con dos poderes, así como colegiados bajo la forma de una junta y otros, unipersonales–. La duración del mandato en estos también es de cuatro años, excepto en la provincia de Santa Fe, donde dura dos años.

Existe una marcada heterogeneidad en el tamaño de la población municipal: tres municipios tienen más de un millón de habitantes –La Matanza, Córdoba y Rosario– mientras que dos gobiernos tienen menos de diez habitantes. La extrema fragmentación se muestra en el hecho de que más de la mitad de todos los municipios tienen menos de 5.000 habitantes y solo hay treinta municipios con más de 250.000 habitantes. La jurisdicción territorial de los gobiernos locales tiene dos tipos principales, con acuerdo a las provincias; el sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas, y el tipo de villa, que se limita a áreas urbanas. En unas pocas existe un modelo mixto, de municipios de villa con una pequeña área rural de expansión (Ábalos, 2003).

La República Federativa de Brasil está dividida en la Unión, veintiséis estados, un distrito federal –el de Brasilia– y 5.570 prefecturas municipales (Grin *et al.*, 2019). Estas últimas gozan de la singularidad de ser reconocidos, por el capítulo IV de la Constitución, como parte de la Federación y de sancionar sus propias Leyes Orgánicas, aunque ciertas normas nacionales limitan la diferenciación.

Los gobiernos locales están a cargo de un *prefeito* elegido de manera directa con más del 50% de los sufragios, acompañado por un *viceprefeito*; y una *Câmara de Vereadores* integrada por entre 9 y 55 concejales con acuerdo al total de población municipal. Todos duran cuatro años en sus funciones.

Las prefecturas más y menos pobladas se encuentran en el estado paulista: la de São Paulo tenía, en el último censo nacional, 11.244.369 habitantes y la de Borá, 837. El estado de Roraima, ubicado en el norte del país, es el estado con menos prefecturas –apenas quince–, mientras que el de Minas Gerais es el más subdividido, con 853. La jurisdicción territorial de las prefecturas brasileñas responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas. Estos gobiernos pueden dividirse o fusionarse para formar nuevas prefecturas dentro de las fronteras de un estado, si los electores de los involucrados expresan el deseo de hacerlo en un plebiscito: es un proceso sostenido en Brasil que, en la década de 1990, vio un incremento de más de mil (Grin *et al.*, 2019).

La organización territorial de Chile se encuentra en la Constitución Política de 1980, que define en su artículo 3° el carácter unitario del Estado. El país está dividido en 16 regiones, cada una de ellas gobernadas por un intendente regional (GORE) electo por el presidente de la República. Los intendentes regionales coordinan las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) –delegaciones territoriales de los ministerios, que concentran el 85% de la inversión territorial del Estado–, las Direcciones Regionales de Servicios Públicos y el propio Gobierno Regional. Cada intendente regional es acompañado, desde 2014, por un Consejo Regional (CORE), compuesto por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa, por períodos de cuatro años, con posibilidad de ser reelectos. Las intendencias se dividen en 54 provincias, al mando de un gobernador, también electo por el presidente de la República, que ejercen la vigilancia de los servicios públicos y pueden ejercer algunas atribuciones que les deleguen los GORE. Desde 2021, este sistema será modificado: el gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y un Consejo Regional, elegidos por sufragio universal y votación directa, creándose una nueva figura, el delegado presidencial regional, electo por el jefe del Estado: esto

generará seguramente problemas de coordinación y legitimidad a escala regional.

La Ley Orgánica de Municipalidades define un único régimen para las 345 ilustres municipalidades, que pueden ser consideradas más administraciones territoriales que gobiernos locales. Los alcaldes son electos por el término de cuatro años, con reelección indefinida, aunque los que serán elegidos en la próxima elección municipal –en 2021– tendrán limitado su mandato a tres períodos sucesivos. Son acompañados por un Concejo Municipal integrado por 6 a 10 concejales, electos en listas separadas, no estando previstas elecciones de medio término.

Existe una gran heterogeneidad poblacional entre las comunas: la menos poblada era la de Ollagüe, en la región de Antofagasta, que contaba en el último censo nacional con 321 habitantes, mientras que la de mayor tamaño demográfico era la de Puente Alto, en la Región Metropolitana, con 568.106 habitantes. La jurisdicción territorial de los municipios chilenos responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

En la República de Cuba la organización territorial del Estado se divide en 15 provincias y un municipio especial –la extensa Isla de la Juventud–, así como 168 municipios. La Constitución de 2019 instauró un nuevo ordenamiento: el gobierno provincial lo ejercerá un gobernador, elegido por los delegados de las asambleas municipales, a propuesta del presidente de la República, por el período de cinco años. El gobernador preside el Consejo Provincial que integra con el vicegobernador, los presidentes y vicepresidentes de las asambleas municipales, así como los intendentes, lo que dará a los poderes locales una incidencia poco frecuente en los gobiernos intermedios de la región.

El gobierno local es ejercido por la Asamblea Municipal de Poder Popular, integrada por delegados electos democráticamente con un mandato de cinco años (en el pasado duraban 36 meses): al constituirse, elige un presidente y un vicepresidente. La complementa el Consejo Popular, organizado en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales e integrado por los delegados elegidos en las circunscripciones de su demarcación. La administración está a cargo de un Consejo de la Administración designado por la Asamblea Municipal, a la que se le subordina y rinde cuenta; es presidido por un intendente, una nueva figura del ordenamiento territorial cubano.

El municipio más pequeño del país caribeño es el de Caimanera, en la provincia de Guantánamo, con 11.173 habitantes y el mayor, el de Santiago de Cuba, en la provincia homónima, con 509.873 habitantes. En comparación con otros, el sistema muni-

cial presenta una mayor homogeneidad demográfica, salvo un pequeño número de grandes ciudades. La jurisdicción territorial de los municipios cubanos responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

El artículo 137 de la Constitución Española de 1978 rige la organización territorial del Estado, que cuenta con 17 comunidades autónomas, creadas para dar respuesta a la diversidad nacional; dos ciudades autónomas –Ceuta y Melilla–; 50 provincias; y 8.124 ayuntamientos. Estos encuentran una regulación única, la Ley de Bases del Régimen Local, con la particularidad de la influencia de una norma supranacional, la Carta Europea de la Autonomía Local.

El órgano de gobierno y administración municipal es el Ayuntamiento –en el Principado de Asturias tienen el nombre de Concejos–, presidido por cuatro años por un alcalde elegido en votación de segundo grado. La asamblea municipal, llamada Pleno, está integrada por un número variable de concejales –desde un mínimo de tres en los ayuntamientos de menos de 100 habitantes hasta un máximo de 57 en Madrid– en la que, una vez electos, son los encargados de votar al futuro alcalde de entre los cabezas de lista de cada partido. El alcalde es acompañado por el teniente de alcalde, que hace las tareas de un vicealcalde. Un caso especial son los pequeños municipios gobernados por Concejo Abierto, un sistema asambleario heredero de los Concejos que fueron la modalidad básica de los territorios cristianos en la Península Ibérica desde el siglo X.

A pesar de la heterogeneidad del universo local español –el ayuntamiento más poblado era, en el último censo nacional, el de Madrid, que cuenta con 3.223.334 habitantes, mientras que existen otros 1.041 con menos de 100 habitantes– y, pese al hecho de que los gobiernos autonómicos tienen competencia sobre ellos, existe un alto grado de uniformidad en cuanto a la organización municipal. La jurisdicción territorial de los ayuntamientos españoles responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

Los Estados Unidos Mexicanos están organizados como una república representativa, democrática y federal, dividida en 32 estados y 2.469 municipios libres, concepto surgido de la Revolución Mexicana, que implicaría una plena autonomía con facultades legislativas y ejecutivas propias. El artículo 115 de la Constitución Política rige el sistema municipal, pero las Constituciones y las leyes estatales actúan en su reglamentación y pueden generar algunas diferencias.

Los gobiernos locales mexicanos pueden clasificarse en tres tipos, de acuerdo con la forma en que son electas sus autoridades y



las facultades que poseen: en 2.040 municipios libres lo hacen con base en el sistema de partidos políticos; en 418 electos con base en sistemas normativos propios, conocidos como *de usos y costumbres*, los cuales tienen formas de elección diversas con acuerdo a las tradiciones indígenas de cada comunidad; y 16 alcaldías, que son las demarcaciones territoriales de la entidad federativa de la Ciudad de México –antes llamado Distrito Federal.

El Ayuntamiento es el órgano máximo de gobierno local, de elección popular y directa. Es el órgano que se integra por un presidente municipal –que, hasta 2018, era electo por solo tres años, sin posibilidad de reelección inmediata–, cuya tarea es encabezar la administración y dirigir las sesiones del Cabildo; el síndico –representante jurídico del ayuntamiento–; el contralor –encargado de supervisar el gasto público del municipio– y los regidores –cuya función primordial es la vigilancia de las diversas comisiones de la administración pública municipal que les son encomendadas–, funcionando de manera colegiada. El Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades y funciona a través de sesiones y comisiones.

Existe, al igual que en otros países iberoamericanos, una notable heterogeneidad poblacional: la alcaldía de Iztapalapa, en la Ciudad de México, contaba, en el último censo nacional, con 1.815.598 habitantes mientras que Santa Magdalena Jicotlán, en el estado de Oaxaca, con apenas 93. La jurisdicción territorial de los municipios mexicanos responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

La Constitución de la República Portuguesa aporta el marco general para comprender el sistema municipal. El Estado luso es unitario y respeta en su principio de organización y funcionamiento la autonomía de las autoridades locales. Existen en el país 18 *distritos*, de carácter administrativo, y 308 *concelhos*, equivalentes a municipios, los que se subdividen en 3.092 *freguesias* –parroquias–. Los archipiélagos de las Azores y de Madeira poseen el carácter de regiones autónomas con estatutos administrativos e instituciones de autogobierno propias.

La *Câmara Municipal* es el órgano de la administración local: está integrado por un presidente y por un número variable de *vereadores* –concejales–, con o sin *pelouros* –funciones municipales a cargo–. Es acompañado por una *Assembleia Municipal*, integrada por mitades por representantes elegidos por cuatro años y por los presidentes parroquiales: esta asamblea legislativa se reúne cinco veces al año. La Junta de Freguesia es el órgano ejecutivo de estas parroquias: son elegidas de manera directa, a excepción de su presidente, que recae en el primer candidato de la lista más votada.

En términos territoriales no se han generado grandes variaciones desde 1974, año en que comenzó la transición democrática: el sistema conserva un número estable de municipios con una población media de 34.000 habitantes. El *concelho* más poblado, en el último censo nacional, era el de Lisboa, con 507.220 habitantes, y el más pequeño, el de Lajes das Flores, en el archipiélago de las Azores, con 1.464 habitantes. La jurisdicción territorial de los *concelhos* portugueses responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

Puerto Rico es un Estado Libre Asociado con estatus de autogobierno de los Estados Unidos de América. Aunque el país goza de una Constitución aprobada en 1952, está sujeto a los poderes plenos del Congreso estadounidense: la moneda, la defensa y las relaciones exteriores recaen bajo la jurisdicción de Washington, mientras que el gobierno de Puerto Rico tiene autonomía fiscal y el derecho de cobrar impuestos locales. Los puertorriqueños son ciudadanos estadounidenses con todos los derechos y deberes que confiere esa ciudadanía, con excepción del voto en las elecciones presidenciales, salvo que residan en un estado de la Unión.

La Constitución de 1952, en su artículo VI, establece el marco general del sistema local que reconoce a los municipios como una jurisdicción territorial más que como un nivel gubernamental. El país está dividido en 78 municipios, en los que se elige un alcalde –que goza de reelección indefinida– y una Legislatura Municipal por un término de cuatro años –integrada por entre 12 y 16 miembros, con excepción de las legislaturas de San Juan y Culebra, que poseen 17 y 5, respectivamente–. Los mismos son regidos de modo uniforme por la Ley de Municipios Autónomos, sancionada en 1991, que promovió un marco para la transferencia competencial. El régimen municipal es completado por las leyes del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) y la de Contribución Municipal sobre la Propiedad, que promovieron la descentralización fiscal.

El municipio más poblado de Puerto Rico era, en el último censo nacional, el de San Juan, capital del país, con una población de 318.441 habitantes y el más pequeño, el de Culebra, en la isla homónima, con 1.714 habitantes. La jurisdicción territorial de los municipios boricuas responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

Como otros países de América Latina, la República Oriental del Uruguay tuvo, desde 1908 y hasta 2010, solo dos niveles de gobierno: la Nación y diecinueve gobiernos departamentales administrados por un intendente electo por el término de cinco años y con la posibilidad de una única reelección. En estas jurisdicciones, que

incluyen distintas localidades y un área rural, el poder legislativo es ejercido por una Junta Departamental cuyos 31 ediles tienen un carácter honorario: dieciséis corresponden al partido político del intendente –asegurando una mayoría automática– y el resto se distribuyen de manera proporcional.

El departamento más poblado del país era, en el último censo nacional, el de Montevideo, con 1.319.108 habitantes, y el menos poblado, el de Flores, con 25.050 habitantes. La jurisdicción territorial de los gobiernos departamentales responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas.

La Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana sancionada en 2009 originó una nueva estructura del gobierno local uruguayo, pues permite la creación de municipios en localidades de más de 2.000 personas, aunque carecen de personería jurídica, de competencias y de presupuesto: estos son órganos desconcentrados de los gobiernos departamentales y actualmente son 125.

El gobierno municipal está a cargo de un alcalde con funciones ejecutivas y cuatro concejales, todos electos directamente por la ciudadanía local en régimen de proporcionalidad integral similar al sistema nacional vigente. El ejecutivo local es el primer miembro de la lista más votada entre todas las presentadas; su tarea es remunerada mientras que la de los concejales es honoraria.

El municipio más poblado del país era, en el último censo nacional, el “A” de Montevideo, con 207.911 habitantes, y el menos poblado, el de Arbolito, en el departamento de Cerro Largo, con 263 habitantes. La jurisdicción territorial de estos gobiernos responde al modelo de sistema de condado, que incluye áreas urbanas y rurales demarcadas, aunque no todo el territorio departamental está bajo jurisdicción municipal, de manera homóloga a algunas provincias argentinas.

## **La medición de los niveles de autonomía local**

*El alcance institucional* se encuentra en un nivel medio en todos los casos, con excepción de Brasil y Chile. En el primero, por su integración singular en el sistema federativo, en un plano de igualdad con los otros niveles estatales, la Unión, los estados y el Distrito Federal (Grin *et al.*, 2019), que lo valora en un grado alto; en el segundo, porque su Constitución no reconoce la autonomía municipal y solo lo hace la ley en el ejercicio de sus limitadas funciones y atribuciones (Navarrete Yáñez, 2019). Entre los restantes casos, sobresale el cubano, cuya autonomía recién fue reconocida en el artículo 168 de la nueva Constitución de 2019 y en la Ley N° 132/19 de Organi-

**Tabla 2. Nivel de Local Autonomy Index, por país**

Variable	Argentina	Brasil	Chile	Cuba	España	México	Portugal	Puerto Rico	Uruguay
Alcance institucional	Medio	Alto	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Alcance de la política pública	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Discrecionalidad política efectiva	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Autonomía fiscal	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Sist. de transf. financieras	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Autosuficiencia financiera	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto
Libertad para endeudarse	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Autonomía organizativa	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Protección legal	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Supervisión administrativa	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Medio	Medio
Acceso al gobierno central o regional	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio

Fuente: elaboración propia.

zación y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, abriendo el debate sobre las futuras competencias locales. El caso argentino incluye, por la definición provincial del régimen municipal, una diferencia entre veinte provincias y las de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe, que aún no reconocen esta autonomía pese a estar prescrita en el artículo 123 de la Constitución Nacional (Cravacuore, 2016). En Brasil, la prefectura cuenta con plena autonomía política, administrativa y financiera, aunque algunos juristas sostienen que, al no tener representación en el Senado Federal, no tener poder judicial y no poder presentar enmiendas constitucionales o acciones directas de inconstitucionalidad, esta se encuentra parcialmente restringida (Grin *et al.*, 2019). También Puerto Rico solo reconoce la autonomía municipal por una ley de 1991 y no por la Constitución de 1952 (Cravacuore, 2019b), como el caso chileno, aunque cuenta con mayores atribuciones.

Respecto del *alcance de las políticas*, las competencias que se utilizaron para la medición europea –la educación, la asistencia

social, la salud, el urbanismo, el transporte, la vivienda, la policía y el cuidado de ancianos y de niños (Ladner *et al.*, 2018)— no resultan las más usuales en muchos países latinoamericanos, donde están agrupadas en el nivel central o intermedio: citando ejemplos, solo nueve naciones del subcontinente reservan a sus municipios las competencias educativas y diez, las sanitarias. En nuestra medición, muchos países se encuentran en el nivel medio, con las excepciones de Brasil —sus prefecturas tienen competencia, parcial o total, en todas las competencias consideradas (Grin *et al.*, 2019)—; y, en un nivel bajo, de Chile, cuyas comunas ejercen apenas seis funciones privativas —elaborar el plan comunal de desarrollo, confeccionar el plan regulador comunal, promover el desarrollo comunitario, aplicar disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, aplicar normas sobre construcción y urbanización y el aseo y ornato— y en las funciones sustantivas solo actúan como ejecutoras de las disposiciones del gobierno central (Navarrete Yáñez, 2019); y de Cuba, dado que aún no se han definido legislativamente las competencias municipales (Pérez Hernández *et al.*, 2019), aunque ejercen algunas competencias. Respecto de la *discrecionalidad política efectiva*, se mantiene una valoración equivalente; en dos países —Argentina y Uruguay— los sistemas poseen más competencias que las realmente ejercidas (Cravacuore 2019a; Goinheix y Freigedo 2019), mientras que en otros —Brasil, Chile, México, Puerto Rico— se verifica la situación inversa (Grin *et al.*, 2019; Navarrete Yáñez, 2019; Carrera Hernández *et al.*, 2019; Cravacuore 2019b).

Sobre la *autonomía fiscal*, la mayor parte se encuentra en un nivel medio, con excepción de Chile y Cuba, en un nivel bajo. Las comunas chilenas apenas deciden sobre impuestos menores —el impuesto territorial, aunque su base imponible la define el Estado; las patentes comerciales; y los permisos de circulación de vehículos— (Navarrete Yáñez, 2019) y en Cuba, sus Asambleas del Poder Popular Municipal no poseen ingresos jurisdiccionales (Pérez Hernández *et al.*, 2019) más allá de una prueba piloto de tributación local en las provincias de Artemisa y Mayabeque desde 2011. En Argentina, existe una gran asimetría entre provincias: la descentralización impositiva de mayor alcance se da en la de Chubut, cuyos municipios recaudan el impuesto a los ingresos brutos, el automotor, el inmobiliario urbano y el rural; en diez provincias el impuesto automotor está municipalizado y en siete, el inmobiliario urbano (Cravacuore, 2019a). En Brasil, las prefecturas solo pueden cobrar tres impuestos —sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU), sobre la transmisión de bienes inmuebles (ITBI) y sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS)—: este último, al consumo, es un ejemplo de autonomía fiscal, más allá de la limitación

federal a una alícuota máxima del 5%. Otro ejemplo es Puerto Rico: sus municipios tienen tres fuentes de ingresos propios –el impuesto sobre la propiedad; sobre el volumen de negocios; y sobre las ventas– pero, además, la ley autoriza a los municipios a imponer gravámenes bajo el principio de creatividad fiscal, aunque no de manera absoluta, dado que deben ser compatibles con el Código de Rentas Internas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Cravacuore, 2019b).

Considerando el *sistema de transferencias financieras*, solo Argentina y Portugal fueron valoradas con el nivel más alto, dado que los giros recibidos no son condicionados. Por el contrario, en cuatro países es bajo: en México existe un equilibrio entre transferencias condicionadas e incondicionadas (Carrera Hernández *et al.*, 2019); en Chile, como en Puerto Rico, predominan las condicionadas (Navarrete Yáñez, 2019; Cravacuore, 2019b); y en Cuba son condicionadas integralmente (Pérez Hernández *et al.*, 2019).

En cuatro países –Chile, España, Portugal y Uruguay– existe un nivel de *autosuficiencia financiera* alto (Goinheix y Freigedo, 2019; Navarro 2017; Ladner *et al.*, 2018; Navarrete Yáñez, 2019). La Argentina se encuentra en un nivel medio, aunque con situaciones de amplia heterogeneidad entre sus provincias, desde el 8% de recursos jurisdiccionales en La Rioja hasta el 91% en Chubut (Cravacuore, 2019a). Brasil y México –con amplias heterogeneidades internas– han sido valorados en nivel bajo porque menos del 25% de sus ingresos son propios (Grin *et al.*, 2019; Carrera Hernández *et al.*, 2019); y Cuba carece de un sistema de recaudación local (Pérez Hernández *et al.*, 2019). Para explicar la autosuficiencia financiera, no solo pesa el diseño de los sistemas de transferencias interjurisdiccionales, sino las características del sistema político, que parece favorecer en algunos países una mayor pereza fiscal y la dependencia de otros niveles de gobierno.

Respecto de la *libertad para endeudarse*, todos los países se encuentran en un nivel medio, con excepción de Chile y Cuba, donde sus gobiernos locales no pueden hacerlo (Navarrete Yáñez, 2019; Pérez Hernández *et al.*, 2019).

Considerando la *autonomía organizativa*, Argentina, Brasil, México, Puerto Rico y Uruguay se encuentran en niveles altos, dado que las normas ofrecen amplia discrecionalidad para decidir sobre su propia organización: contratar a sus empleados, fijar sus salarios, decidir sobre su estructura institucional y establecer entidades legales. España y Portugal se encuentran en un nivel medio (Ladner *et al.*, 2018) y Chile en uno bajo (Navarrete Yáñez, 2019), aunque su situación se revertirá parcialmente en el futuro

con la sanción de la Ley N° 20.922 de Plantas Municipales. Algo equivalente ocurre en Cuba (Pérez Hernández *et al.*, 2019), dado el histórico carácter político de sus gobiernos locales pero, con la sanción de la Ley N° 132/19 de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular, ha comenzado a recorrerse el camino del fortalecimiento administrativo.

Respecto de la *protección legal*, la mayor parte se encuentran en un nivel medio pues las autoridades locales tienen el recurso al sistema judicial para dirimir los conflictos sobre autonomía municipal: las excepciones son Chile y Cuba (Navarrete Yáñez, 2019; Pérez Hernández *et al.*, 2019).

Sobre la *supervisión administrativa*, España se encuentra en un nivel alto (Navarro 2017); Argentina presenta un nivel menor aunque con grandes asimetrías entre sus distintas provincias –en algunas provincias, los municipios pueden crear sus tribunales de cuenta y en otras está vedado– (Cravacuore, 2019a) al igual que en Portugal, Puerto Rico y Uruguay (Ladner *et al.*, 2018; Cravacuore, 2019b, Goinheix y Freigedo, 2019). Brasil (Grin *et al.*, 2019), Chile (Navarrete Yáñez, 2019), Cuba (Pérez Hernández *et al.*, 2019) y México (Carrera Hernández *et al.*, 2019) que se ubican en un nivel bajo, pues la supervisión administrativa abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto.

Respecto del *acceso al gobierno central o regional*, la mayor parte se encuentran en un nivel bajo: las excepciones son Cuba, Portugal y Uruguay, en un nivel medio (Pérez Hernández *et al.*, 2019; Ladner *et al.*, 2018; Goinheix y Freigedo, 2019). En el país luso, por el vínculo directo con el nivel central y el número pequeño de *concelhos*; en el caribeño, paradójicamente, porque la estructura centralizada del Estado valorizaba a las autoridades de las asambleas municipales como interlocutores territoriales: este papel se fortalecerá por el incremento del papel de las autoridades locales –el presidente y el vicepresidente de las Asambleas del Poder Popular Municipal y de los intendentes– en el nivel provincial, que, históricamente, fue un obstáculo al fortalecimiento municipal. Por último, los gobiernos departamentales uruguayos encuentran un mayor nivel de influencia por su bajo número –diecinueve– y el reconocimiento constitucional del Congreso de Intendentes.

## Reflexiones finales

Si ordenáramos los nueve sistemas municipales evaluados con la escala utilizada por el proyecto europeo (Ladner *et al.*, 2018), arribaríamos a las siguientes conclusiones:

- *Grado alto* (LAI superior a 70): ninguno se encuentra en este nivel.
- *Grado medio-alto* (LAI entre 60 y 70) es el propio de los sistemas municipales de Argentina, Brasil, España y Portugal, así como el departamental del Uruguay.
  - *Grado medio* (LAI entre 50 y 60) es el distintivo del sistema municipal de Puerto Rico.
  - *Grado medio-bajo* (LAI entre 40 y 50) es el específico del sistema municipal de México.
  - *Grado bajo* (LAI por debajo de 40) es el característico de los sistemas de Chile y Cuba; también al sistema municipal del Uruguay.

Existen elementos comunes de todos los sistemas, más allá de las aparentes diferencias: el reconocimiento formal de la autonomía local y la posibilidad de elegir entre un elenco amplio de tareas predefinidas; la existencia de medios legales para proteger esa autonomía; el bajo nivel de control administrativo limitante; y la baja capacidad de las autoridades locales de lograr ser consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno. También existe cierta uniformidad en la definición de las competencias municipales y de la posibilidad cierta de llevarlas adelante.

En oposición, en materia de autonomía fiscal, encontramos situaciones contrastantes, como la capacidad de los sistemas argentino, brasileño, boricua y uruguayo de cobrar tributos frente a la imposibilidad de los chileno y cubano; la libre disponibilidad de las transferencias intergubernamentales en los gobiernos locales de Argentina y Portugal en oposición a los de Chile, Cuba, México y Puerto Rico; o la autosuficiencia de los sistemas chileno, español, portugués y uruguayo en comparación con la dependencia del cubano, del brasileño o del mexicano.

Los mayores niveles de autonomía se encuentran en Argentina, Brasil, España y Portugal, dos países federales y dos unitarios; por el contrario, los más bajos son los de México, Chile y Cuba, un país federal y dos unitarios. Esto demuestra que el clivaje federalismo-unitarismo no resulta explicativo de los distintos niveles de autonomía municipal (Cravacuore, 2000) y, en oposición, aspectos como las dimensiones organizativa y financiera resultan más relevantes.

## Referencias bibliográficas

- Ábalos, M. (2003), "El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 8, pp. 3-45.



- Carrera Hernández, A. *et al.* (2019), Seminario Internacional “La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay”, México.
- Cravacuore, D. (2016), “El sistema municipal argentino”, en Vial Cossani, C. y J.M. Ruano de la Fuente (comps.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*, Universidad Autónoma de Chile / CLAD, pp.15-40.
- (2019a), “Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas”, *Revista Argentina de Derecho Municipal*, N° 4.
- (2019b), “Medición de la autonomía municipal en América Latina con el Local Autonomy Index: el caso de Puerto Rico y su nivel de Desarrollo Relativo”, XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- (2020a), “Estudio comparado de las autonomías municipales en Iberoamérica”, Congreso Internacional de Desarrollo Territorial, Rafaela.
- (2020b), “La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales”, en Ilari, S. y D. Cravacuore (comps.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado, pp. 12-23.
- y C. Navarro (2019), “Medición del grado de descentralización municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local”, Universidad Autónoma de Madrid.
- Goinheix, S. y M. Freigedo (2019), “Índice de autonomía local: estudio aplicado a Uruguay”, *Seminario Internacional “La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay”*.
- Grin, E., F. Burgo y T. Gutiérrez (2019), “Índice de autonomía local. El caso Brasil”, Seminario Internacional “La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay”.
- Hooghe, L., G. N. Marks y A. H. Schakel, (2010), *The Rise of Regional Authority*, Londres, Routledge.
- Ivanyna, M. y A. Shah (2012), “How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization”, The World Bank-East Asia and the Pacific Region, mimeo.
- Ladner, A. (2020), “Self-rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 2020-2021”, Université de Lausanne, mimeo.
- *et al.* (2018), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Springer.
- López, L., E. Segarra e Y. Cordero (2019), “Puerto Rico: capacidad institucional de los gobiernos municipales a partir de la Reforma de 1991”, Universidad de Puerto Rico.
- Navarrete Yáñez, B. (2019), “Hacia un Índice de Autonomía Local para Chile. Local Autonomy Index (LAI)”, Seminario Internacional “La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay”.
- Navarro, C. (2017), “La medición de la autonomía local en España: patrones de estabilidad y cambio”, XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Nickson, A. (2019), “Reflexiones sobre el Local Autonomy Index en América Latina”, Seminario Internacional “La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay”.

- OECD/UCLG (2019a), “Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Key Findings”, <[https://www.sng-wofi.org/reports/Key\\_Findings\\_2019.pdf](https://www.sng-wofi.org/reports/Key_Findings_2019.pdf)>.
- (2019b), “Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Country Profiles”, <[https://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI\\_2019\\_report\\_country\\_profiles\\_DEC2019\\_UPDATES.pdf](https://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf)>.
- Pérez Hernández, L., O. Díaz Legón y Y. Vázquez López (2019), “Avances de la aplicación del LAI en Cuba”, Seminario Internacional “La autonomía local en Iberoamérica y Uruguay”.
- Teles, F. (2016), “Gobiernos locales en Portugal”, en Vial Cossani, C. y J.M. Ruano de la Fuente (comps.), *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*, Universidad Autónoma de Chile / CLAD.
- UCLG África (2018), *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*, Rabat, United Cities and Local Governments of Africa, Cities Alliance.

[Recibido el 18 de diciembre de 2020]

[Evaluado el 27 de febrero de 2021]

---

## Autores

**Daniel Cravacuore** es doctor *cum laude* por la Universidad de Jaén (España). Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL).

Publicaciones recientes:

Cravacuore, D., E. E. Ramírez de la Cruz (2020), “The Transaction Costs of the Governments? Response to the COVID-19 Emergency in Latin America”, *Public Administration Review*, 80 (4), pp. 683-695.

Cravacuore, D. (2020), “La recentralización municipal en Argentina”, en Mendoza Ruiz, J. y E. Grin (comps.), *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*.

— (2020), “La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales”, en Ilari, S. y D. Cravacuore (comps.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado, pp. 12-23.

**Ángeles Traina** es maestranda en Gobierno Local en la Universidad Nacional de Quilmes. Su tesis —en desarrollo— se centra en el estudio sobre los niveles de autonomía relativa de las ciudades capitales iberoamericanas.

Publicaciones recientes:

Traina, A. (2020), “Legislación intermunicipal en Áreas Metropolitanas Iberoamericanas”, *Revista de Estudios Jurídicos y Sociales*, N° 2, Buenos Aires, IJ editores.

Della Vedova, M. y A. Traina (2020), “Pandemia y aislamiento. Una aproximación sobre sus implicancias en las relaciones sociales y las dimensiones del Estado”, <<http://cuarentena.blog.unq.edu.ar/edicion-cuatro/pandemia-y-aislamiento/>>.

---

### **Cómo citar este artículo**

Cravacuore, Daniel y Ángeles Traina, “Medición de la autonomía municipal en Iberoamérica”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 7-25, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.



Juana Yasnikowski

---

# Desintegración regional: lo que la pandemia nos dejó

---

## Introducción

El presente artículo aborda un tema dinámico y de gran vigencia. En esta línea, el objetivo será demostrar la falta de integración regional existente en Latinoamérica, principalmente en políticas de salud; lo cual quedó al descubierto debido al contexto pandémico generado por la expansión global del COVID-19. Para ello, se utilizó la bibliografía más actualizada sobre los aspectos conceptuales incluidos y distintos sitios gubernamentales oficiales, donde fue posible recabar la información necesaria para realizarlo. El artículo se divide en tres grandes bloques. En el primero se realiza un breve recorrido por los conceptos más importantes, con el propósito de explicar los hechos ocurridos post pandemia y plantear argumentaciones que nos permiten afirmar que las teorías de integración regional se enmarcan en un ámbito compartido por la ciencia política y las relaciones internacionales; eso nos habilita a plantear cuáles suponemos que son las implicancias de la teoría y la práctica vinculadas a los hechos ocurridos por la pandemia debido al COVID-19. En un segundo bloque desarrollamos y explicamos por qué nos referimos a la desintegración regional, y cuáles son las implicancias pospandemia. Y, por último, en el tercer bloque recreamos las reflexiones finales.

## Aspectos conceptuales

Cuando nos referimos a la integración regional o regionalismo (utilizados en este artículo como sinónimos), hablamos de un con-

cepto que ha sido definido o caracterizado desde distintas posturas. Hurrell lo define como “el conjunto de políticas diseñadas por uno o más Estados para promover el surgimiento de una unidad regional cohesionada, que fije la manera de relacionarse entre los Estados de la región y el resto del mundo, y que cree las bases políticas organizativas para un cierto abanico de asuntos en el seno de la región” (1992, p. 123). Otros autores, como Mattli, lo caracterizan como “el proceso que provee de normas, regulaciones y políticas comunes para una región” (1999, p. 44). De la misma manera, es posible indicar niveles de regionalismo o grados de integración, ya sea de un saber de comunidad (*soft regionalism*) o de acuerdos interestatales formalizados (*hard regionalism*), se puede evidenciar que el logro de ese objetivo común se presenta en diferentes áreas.<sup>1</sup>

Por otra parte, Olivier Dabène define la integración regional como

[...] un proceso histórico de crecientes niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales y transnacionales), llevado a cabo por actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y diseñan métodos para alcanzarlos y, con ello, contribuyen a construir una región. Hay tres corolarios para esta definición: el primero involucra el proceso que puede englobar a una gran diversidad de actores (públicos y privados), diversidad de niveles (desde abajo y desde arriba) y diversidad de agendas; el segundo, que puede derivarse de una deliberada estrategia o surgir como una consecuencia inesperada de la interacción social; y tercero, que puede conllevar la creación de instituciones (*institution building*) (2009, p. 34).

Por último está la definición de Caballero, desde una perspectiva más dinámica: “El regionalismo o la integración regional como los procesos, normas e instituciones –que se desarrollan al interior de una región por la interacción de actores internos y externos–, tendientes a sintonizar sus identidades y valores compartidos y a hacer converger sus políticas tanto respecto al interior de la región como con referencia al contexto internacional” (2011, p. 39).

Este autor remarca la pluralidad de actores que actúan en el proceso, al igual que la dimensión interna –tanto doméstica como regional– y la dimensión internacional. Asimismo, reserva un lugar central a lo ideacional, al poner el foco en las identidades, la idea de unidad y la autopercepción de un pasado y un futuro común. Y, por último, se introduce también el aspecto normativo-institucional, en la medida en que se aborda la implementación de las políticas regionales y la profundización de la integración por la

<sup>1</sup> Términos utilizados por Fawcett (2004).

vía de la creación de instituciones que refuercen el proyecto regional (Caballero, 2011, p. 40).

En este punto es importante destacar la diferencia entre “nuevo regionalismo” y “regionalismo abierto”. De este modo, el “nuevo regionalismo” es entendido como una posición teórico-analítica con visión neoestructuralista de las relaciones internacionales (Bjorn Hettne; Fredrik Soderbaum, en Bouzas, 2005), como manera de dar respuesta al fenómeno de la globalización económica. Y, por otro lado, tenemos el “nuevo regionalismo” como fenómeno de relaciones internacionales dando paso a una “política comercial más abierta, un mayor énfasis en la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial a través de mayores flujos de comercio e inversión directa, una cobertura más amplia de temas y disciplinas, y la emergencia de procesos de integración preferencial Norte-Sur entre países con grandes disparidades de niveles de desarrollo e ingresos per cápita” (Bouzas, 2005, p. 11).

Así, el fenómeno del nuevo regionalismo nos muestra cómo se coloca principalmente el énfasis en las relaciones económicas y en la inserción comercial, lo cual no impide que sea concebido como un fenómeno pluritemático, que abarca distintos ámbitos más allá del que es más evidente, como es el económico (Caballero, 2011, p. 41).

Clark W. Reynolds define al regionalismo abierto como

[...] una estrategia de apertura económica internacional que acentúa la cooperación regional enfatizando la reducción de los costes de transacción intrarregional en sentido amplio. El concepto de acceso social es entendido de manera que implica medidas activas del Estado y de la sociedad civil para permitir las ganancias derivadas de la liberalización y de los ajustes estructurales, que son más ampliamente compartidos, de manera que la eficiencia económica, la competitividad y el crecimiento económico sean acordes a la estabilidad social y política (citado en Valvis, 2008, p. 12; traducción propia del inglés).

Conceptualmente es importante dejar en claro la diferencia entre regionalismo y regionalización, que son utilizados como sinónimos; pero quien escribe está de acuerdo con numerosos autores que insisten en diferenciarlos, entendiendo al regionalismo a modo de “proyecto” y a la regionalización tal como el “proceso” (véase Ibáñez, 2000, p. 3).

Según Payne,

[...] el regionalismo englobaría las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política

y económica entre Estados y actores que forman parte de la misma región [...] Por regionalización cabe entender el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales; este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región, pero, a diferencia del regionalismo, el carácter político o el referente institucional de estos procesos no siempre está presente ni es necesario (2004, pp. 3 y 4).

Estos conceptos pueden ser identificados claramente en el comercio entre ciudades fronterizas con tipos de cambio y divisas de los países colindantes y con territorios de interacción cultural, social, del lenguaje, educativas y empresariales, entre otras, de ambos lados de la frontera que pueden ser entendidos como casos de regionalización, pero no necesariamente de regionalismo. Esto ocurre porque quizás existe un habituado proceso de interacción, una puesta en común, pero no hay un proyecto político respaldando esos acontecimientos.

En este punto es importante incorporar el espacio físico y sociopolítico que abarca el Mercosur y exponer qué es lo que entendemos como región. Para algunos autores, “el ámbito Mercosur sería solo una subregión comprendida en la región sudamericana o, para otros, incluso en la región latinoamericana. La región se comprendería como una esfera superior a la estatal en el sentido de que engloba a varios Estados contiguos y que reúnen algunas características comunes o afines, ya sean de naturaleza histórica, lingüística, etc.” (Caballero, 2011, p. 44).

Félix Peña afirma que

[...] la idea de que Sudamérica conforma un espacio diferenciado tiene raíces históricas profundas que descansan en razones geográficas. Estas, a su vez, potencian la conexión de las respectivas agendas nacionales, de modo que los efectos de contagio de lo que ocurre en cualquiera de los países sobre el resto suelen ser intensos. Esto, sin embargo, no implica que se trate de un espacio separado de, ni contrapuesto a otros, como el latinoamericano o el hemisférico (2009, p. 47).

La importancia de estos aspectos conceptuales tiene un propósito basado en la idea de explicación de los hechos ocurridos pospandemia y de esa manera plantear argumentaciones de modo, que podemos afirmar que las teorías de integración regional se enmarcan en un ámbito compartido por la ciencia política ya que analiza la teoría y la práctica de la política, los sistemas y el comportamiento



político de la sociedad; en y las relaciones internacionales porque engloba dentro del sistema internacional en materia de política, economía, jurídica y diplomática; donde ubicamos el papel de los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales o cualquier otro actor internacional. Es ahí donde encontramos la sinergia entre la teoría y la práctica vinculada a los hechos ocurridos por la pandemia debido al COVID-19.

## Desintegración regional: desarrollo

Como es de público conocimiento, estamos atravesando un contexto pandémico que nos ha demostrado la vulnerabilidad a la cual todos los seres humanos quedamos expuestos. Ante esta coyuntura, la integración regional no es un tema menor. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),<sup>2</sup> frente a un marco fuerte de los deterioros de intercambio sobre el comercio global y de escasos avances en la esfera multilateral, existen algunos acuerdos de integración que logran tener avances importantes. Cuando se analizan los principales avances nos encontramos con los siguientes procesos:

- Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): el megacuerdo que reúne a los diez países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés: Association of Southeast Asian Nations) junto con Australia, Nueva Zelanda, China, Japón y Corea, acordó realizar los esfuerzos necesarios para firmar el tratado constituido en noviembre de 2020, en ocasión de celebrarse la XIV Cumbre de la Asociación. Quedó abierta la posibilidad de incluir a India.

- Plan de Recuperación de la Unión Europea (UE): los líderes europeos acordaron en julio de 2020 un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por 750 millones de euros, parte de los cuales serán otorgados en la forma de aportes no reembolsables y parte en créditos. Asimismo, aprobaron un presupuesto comunitario para el período 2021-2027. Estos acuerdos significan un importante paso en la profundización de la integración europea, luego del cimbronazo provocado por el Brexit.

- T-MEC: a partir del 1 de julio de 2020, el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) fue reemplazado por el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), una actualización y expansión del primero. En particular se incluyeron nuevos capítulos en materia laboral, ambiental y energética, entre otros. A su vez, se crearon nuevas regulaciones en la industria automotriz (hasta el 45% de los autos deben ser fabricados por mano de obra

<sup>2</sup>Véase <<https://conexionintal.iadb.org/2020/09/24/avanza-la-integracion-regional-a-pesar-de-la-pandemia/>>.

con salarios superiores a los U\$S16 la hora) y se estableció una revisión periódica del acuerdo cada seis años.

- Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA): suscrito por Nueva Zelanda, Chile y Singapur, el acuerdo incluye disciplinas para regular una política comercial digital moderna: a) libre flujo de datos, b) no discriminación de productos digitales y c) no imposición de localización forzada para equipos informáticos. Tiene como objetivo impulsar un comercio digital inclusivo y sostenible.<sup>3</sup>

Si bien estos son algunos de los principales avances en los procesos de integración, rápidamente puede visibilizarse que los progresos que incluyen a los países de América del Sur no aparecen; salvo en el último caso, que incluye a Chile. Lo que se encuentra es un fenómeno que pone al descubierto la necesidad imperiosa de una atención inmediata a las víctimas, al deterioro económico, a la pérdida de puestos de empleo, al aumento de la pobreza y la brecha cada vez más grande en la desigualdad, que se profundizarán todavía más como efectos directos de la pandemia en un mundo aún globalizado. Pero muchos de estos efectos deben servir para advertir y cuestionar un tema que emerge como el protagonista estelar de la pandemia: la gravedad del debilitamiento de los sistemas públicos de salud, en todos los países del mundo. Porque si hay algo que queda claro es que los avances ocurren en el plano de lo económico-comercial, pero no en el de las necesidades sociales primordiales de las personas. Ante esta situación, las personas acuden al Estado, como aquel capaz de brindar algún tipo de certidumbre; pero hay que recordar que el Estado somos todos.

Un primer error que es necesario identificar es la creencia de que el Estado puede encontrar una salida de la pandemia con una mirada individualista. Los países deben tener la convicción clara de que el fortalecimiento debe ser una fuerza en conjunto y colectiva con sus países vecinos, independientemente de la ideología que cada uno predique. La integración de los países de América Latina es una necesidad, debe ser un elemento indispensable para el desarrollo. Para ello, resulta clave recuperar el rol de los organismos de integración regional como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), entre otros. La pandemia dejó al desnudo la necesidad imperiosa de coordinar políticas públicas en vistas a lograr mejores niveles de integración e inserción de los países en el plano internacional. Estas políticas no solo constituyen mecanismos de defensa, prevención y acción sino que permiten atender y entender que las necesidades de los Estados (lo

<sup>3</sup> Información extraída del Banco Interamericano de Desarrollo.

nacional) se verán fortalecidas en un contexto regional favorable y empático con el vecino.

Esa coordinación necesitará que, previamente, se vuelva a pensar cuál es el modo de llevar adelante un esquema de integración o de diversas formas de relacionarse. Pero también es posible mejorar las instituciones o estructuras que ya existen. Antes de la expansión global del COVID-19, la Unasur, por ejemplo, ya tenía en agenda para América Latina el tema de salud a través del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS):

Un organismo de salud técnico-científico con capacidad para brindar asesoramiento permanente a los Ministros y Autoridades de Salud de países de Suramérica. Realizaba investigaciones, estudios, proyectos, y acciones en general sobre determinantes sociales de la salud, vigilancia epidemiológica, tecnologías sanitarias, entre otros. Los Estados encontraban en el espacio común la posibilidad de coordinar políticas, establecer cooperación horizontal y acordar posiciones para fortalecer sus sistemas públicos de salud. Asimismo, la UNASUR contaba con otras instituciones en su interior para coordinar mecanismos de defensa y tratamiento de temas de frontera; gestión de riesgos y desastres naturales, problemas de migración masiva, políticas de inclusión social y educativa, proyectos de infraestructura, entre muchos otros. No quedan dudas de la importancia de recuperar estos espacios para fortalecer las capacidades de respuesta de los Estados Nacionales a los desafíos actuales (Nascone, 2020, p. 164).

¿Por qué se habla de “recuperar”? Porque el funcionamiento fue desarticulado por algunos gobiernos de la región. Esa desarticulación se argumentó básicamente en diferencias ideológico-políticas, lo que muestra que otra vez se priorizó lo individual y no el bien común; prevaleció el egoísmo antes que lo colectivo. Como resultado de este comportamiento reiterado en países de América Latina, actualmente no existe ningún espacio de coordinación regional para políticas de salud. De la misma manera, existen otros problemas que podrían articularse de existir el espacio para hacerlo; por ejemplo: dengue, incendios forestales, inundaciones, migraciones, contaminación, etcétera.

## Reflexiones finales

América Latina no puede seguir pensando que la integración regional atañe solamente a lo económico y comercial, mostrándose

de espaldas a la necesidad de integrarnos de forma sistémica, sin aceptar que el desarrollo de políticas de integración involucra otras aristas y necesidades sociales que atender. Así como la geopolítica está cambiando y todos lo reconocemos, necesitamos que América Latina recupere la capacidad de tener posicionamientos conjuntos como región. La pandemia debe servir para recapacitar sobre determinados problemas que necesitan tener soluciones conjuntas para que sean efectivas.

La desintegración actual no es solo en América Latina, sino que se trata de una desintegración mundial. Ni los países más desarrollados dentro de la Unión Europea han logrado acordar una política común para enfrentar el COVID-19. Sumado a que la vía multilateral vigente se encuentra totalmente debilitada. Los organismos internacionales tampoco fueron capaces de estar a la altura de las circunstancias presentadas en este contexto mundial sin precedentes, demostrando la escasa capacidad de reacción y de articulación de políticas de salud en el marco de la pandemia. De la misma manera, habría que preguntarse si no es necesario repensar los Objetivos de Desarrollo Sostenible que ya en su momento se creían inalcanzables y ahora la realidad se presenta en una nueva coyuntura mundial. Esto no implica rechazar que todo avance o iniciativa realizada fue en vano, sino todo lo contrario; es necesario repensarlos en este nuevo escenario que se nos presenta. Reflexionar sobre cómo serán los desafíos de la pospandemia y la “nueva normalidad” que nos dejará.

El contexto global generado por la conmoción de la población mundial ante el COVID-19 no constituye una crisis más, se trata de una transformación profunda, de una oportunidad inmejorable para repensar un proceso de “evolución difícil” de toda la sociedad. Es una oportunidad para realizar un salto cualitativo en la integración regional y en la coordinación interinstitucional a nivel mundial; considerando muchas dimensiones o grandes temas como salud, inclusión social, innovación, comunicación, educación, lo ambiental como patrimonio de la humanidad y, finalmente, lo ideológico-político. Resulta imprescindible repensar estrategias para brindar soluciones “regionales” ante una pandemia como la actual.

En un mundo cada vez más globalizado, la desintegración regional tendrá como resultado que más países sean vulnerables y que sus sociedades sean más frágiles; y que los integrantes de esas sociedades recurrirán a menudo al sistema público buscando respuesta ante cierta incertidumbre. En este punto es importante traer algunas de las palabras que Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, pronunció en su presentación en un webinar de

la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC), celebrado en Hamburgo (Alemania) el 28 de abril de 2020. En esa ocasión, Bárcena instó a generar con Europa un “nuevo *green deal*” para un mundo más democrático, menos desigual y más sostenible:

La pandemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19) nos demanda la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, con instituciones más redistributivas que tengan mayor preocupación por las minorías, las mujeres y los adultos mayores, sin olvidar tampoco el cambio climático. [...] En su presentación remarcó que la pandemia del COVID-19 nos invita a pensar sobre el modelo económico-comercial dominante. La privatización de los sistemas de salud ha dado lugar a una enorme fragmentación revelando la enorme desigualdad que hay en nuestra región, enfatizó. Asimismo, remarcó que el COVID-19 es una pandemia de alcance planetario y por ende requiere también una respuesta global coordinada.

Ante determinados desafíos que los nuevos tiempos nos cargan, se desatan las crisis que generalmente crean las condiciones para una transformación profunda. Aprovechemos esta oportunidad de cambiar el rumbo en un mundo que ya no será el mismo.

Para cerrar este artículo nos parece atinada una frase que António Guterres, secretario general de Naciones Unidas, escribió en una carta fechada el 23 de marzo de 2020 y que dirigió a los líderes del G20: “Ningún país se salvará solo, menos aún en un mundo que hoy está más interconectado que nunca en la historia de la humanidad”.

Esperemos ser capaces de realizarlo.

## Referencias bibliográficas

- Bouzas, R. (2005), “El ‘nuevo regionalismo’ y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista de la CEPAL*, N° 85, abril, pp. 7-18.
- Caballero, S. (2008), “Constructivism and regional integration theories. The application to Mercosur”, conferencia de graduación en la ECPR (European Consortium for Political Research), 26 agosto, Barcelona, España.
- (2011) “El proceso de integración regional del mercosur: ¿qué papel juegan los factores ideacionales?”, tesis doctoral del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Dabène, O. (2009), *The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*, Londres, Palgrave Macmillan.

- Fawcett, L. (2004), "Exploring regional domains: a comparative history of regionalism", *International Affairs*, vol. 80, N° 3, pp. 429-446.
- Hurrell, A. (1992), "Latin America in the new world order: A regional bloc of the Americas?", *International Affairs*, vol. 68, N° 1, enero, pp. 121-139.
- Ibáñez, J. (2000), "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 1, diciembre.
- Mattli, W. (1999), *The logic of regional integration. Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nascone, M. (2020), "Coronavirus, integración regional y el rol de los Estados: lecciones aprendidas ante un problema mundial", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, N° 1, enero-junio, pp. 160-165.
- Payne, A. (ed.) (2004), *The new regional politics of development*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Peña, F. (2009), "La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?", *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero.
- Valvis, A. (2008), "Regional Integration in Latin America", *Institute of International Economic Relations*, febrero.

[Recibido el 30 de diciembre del 2020]

[Evaluado el 10 de marzo del 2021]

---

## Autora

**Juana Yasnikowski** es doctoranda en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ha cursado la licenciatura en Comercio Internacional y la maestría en Política y Gestión Pública con especialización en Economía en la misma universidad. Desde 2005 se desempeña como docente regular e investigadora en el Centro de Estudios Territoriales del Departamento de Economía y Administración en la UNQ, desarrollando líneas de investigación relacionadas con Integración Regional transfronteriza, Desarrollo Económico Local, Políticas Públicas, Cooperación Intermunicipal e Internacional. Desde inicio de 2018 es coordinadora académica de la Maestría en Gobierno Local (UNQ).

Publicaciones recientes:

- Yasnikowski, Juana (2020), "¿Las fronteras de la paradiplomacia?", en *Desarrollo y Territorio*, N° 8, julio, pp. 8-16.
- (2020), "Cap. 2. Teoría tradicional de la oferta y la demanda" y "Cap. 8. Sector externo", en Novak, D. (coord.), *Introducción al análisis económico: un enfoque para economías periféricas*, Buenos Aires, Editorial UNAJ.
- y M. Pauluk (2020), "Dificultades para la coordinación de políticas entre municipios de zonas fronterizas", en Ilari, S. y D. Cravacuore (comp.), *Gobierno, política y gestión local en Argentina*, Bernal, Secretaría de Posgrado, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 132-136.

### **Cómo citar este artículo**

Yasnikowski, Juana, “Desintegración regional: lo que la pandemia nos dejó”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 27-37, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.





Romina G. Amaya Guerrero  
y Gabriela Nelba Guerrero

---

# Los cuidados en el territorio

EXPERIENCIAS COMUNITARIAS DURANTE EL ASPO<sup>1</sup>

---

## Introducción

El 3 de marzo de 2020 se registró en Buenos Aires el primer caso de coronavirus positivo en la Argentina. A partir del 16 de marzo, para evitar contagios, se suspendieron las clases en los niveles inicial, primario y secundario y el 20 se dispuso el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), en principio hasta fin de ese mes. El presidente Alberto Fernández estuvo a cargo del anuncio, señalando que “en esta pandemia, cuidarnos es aislarnos” y que “mi propia responsabilidad es garantizar que el Estado cuide la salud y la vida de los argentinos”. En el mensaje se dejaba entrever, también, el objetivo de robustecer el malherido sistema de salud argentino, que venía del desmantelamiento del propio ministerio durante el gobierno anterior, a cargo de Mauricio Macri.<sup>1</sup>

Tal como señala el Ministerio de Salud, el fin fue proteger la salud pública frente a la propagación del nuevo coronavirus, para lo que se dispuso que todas las personas que habitaban, o se encontraran temporalmente, en las jurisdicciones donde esta normativa se implementó, deberían permanecer en sus domicilios habituales, solo pudiendo realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de alimentos, medicamentos y artículos de limpieza (<<https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/aislamiento>>, consulta noviembre de 2020). Solo algunas actividades fueron declaradas “esenciales”, y quienes cumplían esas tareas tenían permisos especiales para circular. Entre ellas, estaban el personal de salud y las personas afectadas a la atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos. En el Área Metropolitana de Buenos

<sup>1</sup> Estas reflexiones se nutrieron del intercambio colectivo con otras colegas y actoras de la comunidad en las II Jornadas Regionales de Acción Colectiva frente a la Violencia de Género, organizadas por el Proyecto de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) “No me callo nada” y el Diploma en Prevención y Abordaje de la Violencia, así como en el último encuentro del seminario interno “Investigaciones con perspectiva feminista”, organizado por el Proyecto de Extensión Universitaria de UNQ “REDTISA-Mujeres, Ciencia y Tecnología”. Forman parte de los proyectos de investigación “Economía del cuidado” (integrante del programa “Dimensiones y alcances del Desarrollo Territorial” SI-UNQ) y “La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la pospandemia del COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)” (convocatoria PISAC-COVID-19), en los que trabajan las autoras.

Aires, con el correr de los meses se fueron incorporando actividades a las permitidas originalmente. Sin embargo, el aislamiento se prolongó hasta el 8 de noviembre, a partir de cuando se pasó a un “distanciamiento” social.

En el transcurso del ASPO fue quedando en evidencia la enorme dificultad que significaba para vastos sectores de la población la consigna “quedate en tu casa”. El territorio de “la casa”, “el hogar”, lo privado, está atravesado por una fuerte impronta de clase, y las condiciones de llevar adelante el aislamiento no resultaron sencillas, particularmente en los barrios populares.

En este trabajo nos interesa echar luz sobre los mecanismos de cuidado comunitario y colectivo que se impulsaron en esos barrios, desde las organizaciones sociales y, en algunos casos, en articulación con algunas políticas promovidas por los distintos niveles de gobierno. Creemos que es importante hacer visible ese entramado que jugó un papel en la resolución de necesidades tan básicas como el alimento, pero también aportando al cuidado de la salud. Para ello, en la primera parte abordamos el concepto de *cuidado o trabajo de cuidados*, valiéndonos de aportes teóricos de la economía feminista, para luego anclarlos en las experiencias particulares a las que pudimos acceder en el transcurso del ASPO.

Recorremos en estas líneas una primera aproximación, situándonos no solo desde una posición de investigación, sino también de acción, ya que fuimos parte de esas experiencias. Y buscamos reflexionar sobre un proceso que sigue en curso, ya que al momento de escribir este artículo aún nos encontramos transitando la pandemia, en una fase de distanciamiento y con el desafío por delante que significa la vacunación masiva, aún sin fecha certera, y la implementación de los nuevos protocolos sanitarios para volver a actividades, tales como la educativa en todos sus niveles.

## **El trabajo de cuidados. Tensiones en tiempos de ASPO**

Cuando hablamos de *cuidado* o de *trabajo de cuidados* nos referimos a todas las tareas necesarias para el sostenimiento de la vida cotidiana y para su reproducción intergeneracional. Esto involucra tanto al conjunto de prácticas que constituyen la acción material y física de cuidar, como la preocupación, el interés, el afecto y la atención que recaen sobre aquellos que, por distintas razones, requieren de cuidados (Molinier y Legarreta, 2016, p. 1). Y todas las personas requerimos de cuidados, porque la vida humana es vulnerable y porque somos seres sociales y, por lo tanto, interdepen-

dientes. Se trata de servicios personales indispensables para la estabilidad física y emocional de los miembros del hogar, que incluyen la alimentación, el afecto, pero también la organización y gestión del funcionamiento del hogar, 365 días al año (Carrasco, 2001, p. 5). Son tareas que tienen facetas materiales, porque implican realizar trabajos; económicas, porque suponen costos; y psicológicas, porque involucran vínculos afectivos (Batthyány, 2009, p. 94).

El concepto de cuidado, y del trabajo que implica, está en movimiento, en construcción y debate. Creemos que es imprescindible una mirada desde los feminismos, que permita visibilizar el rol de las mujeres en la realización de estas actividades, tanto en la esfera remunerada como no remunerada, y que, a su vez, ponga en tensión esta feminización, y las características que esta conlleva, con la importancia de estas actividades en el sostenimiento y reproducción de toda la vida económica y social. Es necesario, además, un abordaje interseccional que conjugue el género, la clase y la raza (o etnia), como una trama de desigualdades que, sobre fenómenos concretos, se entrelazan de diversas maneras y se refuerzan unas a otras.

En este sentido, Carrasco (2009, p. 183) propone estudiar la *sostenibilidad de la vida humana*, entendida como

[...] un proceso histórico de reproducción social, un proceso complejo, dinámico y multidimensional de satisfacción de necesidades en continua adaptación de las identidades individuales y las relaciones sociales, un proceso que debe ser continuamente reconstruido, que requiere de recursos materiales, pero también de contextos y relaciones de cuidado y afecto, proporcionados estos en gran medida por el trabajo no remunerado realizado en los hogares.

Estas prácticas, relaciones de cuidado y afecto, nodales en el funcionamiento de los hogares, pero también de la sociedad toda, son realizadas mayoritariamente por mujeres. Visibilizarlas permite evidenciar la profunda relación entre lo económico y lo social y plantear como prioridad las condiciones de vida de las personas.

Entendemos, entonces, necesario indagar en el trabajo de cuidados en forma ampliada, incorporando la provisión pública, comunitaria y privada de los servicios remunerados de cuidado, y las formas en que las diferentes sociedades lo organizan. El concepto del *diamante de cuidado* que define Razavi (2007), donde se reflejan en las puntas de ese diamante cada una de las esferas mencionadas, resulta una herramienta útil para observar estas interacciones y, a su vez, permite analizar desde una nueva perspectiva a las “políticas

de cuidado”, y considerar esta nueva categoría para estudiar las políticas sociales y económicas, así como los impactos que ellas tienen, de manera diferenciada, sobre varones y mujeres (Esquivel, 2011).

En esta trama, entonces, interactúan, dialogan y se tensionan las relaciones entre las distintas esferas proveedoras de cuidado: las familias, principalmente a través del trabajo no remunerado de las mujeres; el Estado, a través de un conjunto de políticas públicas (algunas específicas y otras que no lo son, pero que inciden en las interacciones del cuidado); la comunidad, tanto de forma institucional como por los lazos comunitarios que se establecen, principalmente, entre mujeres; y el mercado, como proveedor de distintos servicios de cuidado, como tareas domésticas, instituciones escolares, centros de día, entre tantos otros que se compran a empresas o personas (estableciéndose relaciones salariales). Las familias diseñan distintas estrategias para resolver los cuidados que necesitan sus integrantes. Estas decisiones dependen de múltiples factores, como la presencia de niñas, personas adultas, personas con discapacidad, es decir, de aquello que se suele denominar “sujetos de cuidado”, pero hay una variable que entendemos fundamental y que atraviesa todos los hogares: el ingreso.

En nuestro país, donde el nivel de *estatalización* del cuidado es bajo, y, por ende, el acceso a servicios gratuitos también lo es, el ingreso resulta una variable clave a la hora de analizar la forma en que las familias resuelven sus necesidades de cuidados. Así, en los hogares donde los niveles de ingreso son bajos, las mujeres resultan envueltas en un círculo vicioso de bajos ingresos, como relata Frega (2020, p. 12) sobre su investigación en dos barrios populares de Esteban Echeverría:

En las distintas entrevistas realizadas pude registrar las permanentes tensiones y sentimientos de frustración que expresaban las mujeres frente a las múltiples exigencias domésticas y las demandas de cuidado hacia los miembros del hogar. La maternidad aparece en los relatos como un aspecto definitorio en los recorridos laborales, que obliga a las mujeres a abandonar empleos o bien a insertarse en ocupaciones de poca carga horaria, bajas remuneraciones y sumamente precarias como consecuencia de la falta de infraestructura pública de cuidado para los niños y las niñas que residen en La Morita y San Ignacio.

A partir de la pandemia de COVID-19, el ASPO vino a generar una nueva tensión en el cuidado, ya que la organización familiar cotidiana para el cuidado de niños, niñas y adolescentes cuenta con las instituciones escolares. Para su educación, pero también para su

cuidado durante muchas horas al día. Con el cierre de estos establecimientos, las clases continuaron a distancia o en forma virtual. De un día para el otro los y las docentes tuvieron que reorganizarse para enviar explicaciones, materiales y actividades para sus estudiantes. Desde las escuelas se imprimieron “cuadernillos” de actividades o se utilizaron medios electrónicos (computadoras, notebooks, tablets, teléfonos y la programación de la tv y radios públicas), para sostener la relación pedagógica y acompañar durante el aislamiento.

Pero, en las familias, ese acompañamiento significó una sobrecarga de las tareas de cuidado porque, además de ocuparse 24 horas al día de niños, niñas y adolescentes, fue necesario ayudar con la resolución de las tareas escolares. Según datos que mostró el INDEC (2020b) en la presentación de los resultados preliminares del “Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los Hogares del Gran Buenos Aires”, “el 65,5% de los hogares encuestados debieron incrementar el tiempo dedicado a tareas domésticas. Aquellos hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes lo hicieron en mayor proporción (72,5%) respecto del resto de los hogares (60,5%)”. Al analizar este indicador por nivel educativo, el informe sostiene que “cabe destacar que el mayor porcentaje de incremento de las tareas domésticas (limpieza, preparación de alimentos y compras) se registra en aquellos cuyos jefes y jefas tienen mayor nivel educativo (75,6%). Es en estos hogares donde esas tareas, previamente a la pandemia, solían contar con mayor participación del servicio doméstico” que, al no ser declarado “actividad esencial”, no pudo trabajar en estos tiempos. “Adicionalmente, el tiempo dedicado a tareas de apoyo escolar, en hogares con presencia de menores en edad escolar, se incrementó en el 66,1% de los casos”, concluye el informe (INDEC, 2020b, p. 25).

Sin embargo, como es de esperar, fueron las mujeres quienes, principalmente, se hicieron cargo de asumir esas tareas: en el 64,1% de los hogares de dos o más miembros que incrementaron sus tareas domésticas, vinculadas a la limpieza, preparación de alimentos y compras (eso que podemos llamar *cuidado indirecto*), son las mujeres quienes realizan el mayor esfuerzo. En el caso de las tareas vinculadas al cuidado de los miembros del hogar el porcentaje asciende al 70,3%. Y, si se observan los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes entre 2 y 17 años que aumentaron las tareas de apoyo escolar a partir de la pandemia, en el 74,2% son las mujeres quienes se dedican principalmente a estas actividades (INDEC, 2020b).

Es decir, la feminización del trabajo de cuidados se reforzó durante la pandemia en aquellas actividades de cuidado indirecto

—como pueden ser la limpieza y la preparación de los alimentos—, pero especialmente en las actividades que incluyen vínculos afectivos con quienes reciben los cuidados, como es la realización de las tareas escolares.

Además de lo que ocurre dentro de los hogares, hay tareas de cuidado no remuneradas que exceden los límites del hogar. Situadas desde el feminismo popular queremos observar las dinámicas de cuidado comunitario que garantizaron, en primer lugar, el acceso alimentario a vastos sectores de la población y luego cómo, a medida que se prolongó el aislamiento, las tareas se fueron diversificando, en materia de cuidado de la salud y de cuidado y atención de mujeres en condiciones de vulnerabilidad, sobre todo por situaciones de violencia.

## Cuidados en territorio. Experiencias comunitarias frente al ASPO

Sin dudas las características del ASPO tuvieron una impronta de clase. Las condiciones para hacer efectivo el aislamiento, fundamental en el cuidado para prevenir el contagio de la COVID-19, difirieron de acuerdo con las posibilidades materiales de llevarlo adelante, tanto en materia de ingresos como de condiciones habitacionales que permitieran “quedarse en casa”.

En la Argentina existen 4.416 barrios populares, de acuerdo con el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) realizado entre 2016 y 2017. Según datos de ese Registro, en la provincia de Buenos Aires se localizan 1.726 barrios populares, el 37,1% del total. En la región de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela se encuentran 149 barrios (68, 8 y 73, respectivamente).

La definición adoptada indica que “se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”.<sup>2</sup> De esta manera, de acuerdo con los datos del Registro, en la provincia de Buenos Aires apenas el 2% de estos barrios tiene una conexión formal de cloacas, el 95% de esos hogares usa garrafa para cocinar y solo el 8,37% está conectado a la red formal de agua. Estas condiciones ponen directamente en jaque una de las recomendaciones más difundida como medidas de autocuidado frente a la pandemia: lavarse las manos con agua y abundante jabón, varias veces al día, y por un tiempo prolongado. Con estas condiciones previas, el aisla-

<sup>2</sup> Véase <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-renabap-se-sumo-al-ministerio-de-desarrollo-territorial-y-habitat>>.

miento en los barrios populares tuvo características especiales. Así, “en los asentamientos precarios los referentes evaluaron que no es posible sostener una cuarentena adentro de las casas, la cuadra se vive como una extensión de la vivienda y las familias entienden el aislamiento dentro del perímetro del barrio” (Maceira, 2020, p. 4).

Con respecto a la situación laboral de quienes habitan estos barrios, “en promedio el 51% de las personas que residen en barrios populares tiene un trabajo con ingreso económico regular. Pero solo el 31% de las mujeres tiene un trabajo con ingreso, mientras que el 73% de los varones se encuentran en esta condición. La brecha es de más de 40 puntos” (OGyPP, 2020, p. 7).

A su vez, en los sectores populares, donde predomina el trabajo informal, el ASPO significó que se perdieran esos trabajos y, por consiguiente, que se vieran afectados los ingresos de los hogares. En el conurbano bonaerense los problemas de empleo alcanzaron al 42,6% de los hogares; los ingresos se redujeron en el 49,3% de los hogares del Gran Buenos Aires, aunque la reducción fue mayor en aquellos hogares con menores niveles de instrucción (57,1%) (INDEC, 2020b). Es esperable, incluso, que en los barrios populares los problemas de trabajo y la pérdida de ingresos haya sido aún mayor.

Para paliar esta problemática, a las políticas previamente existentes, como el plan Argentina contra el Hambre, el gobierno sumó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), como política de transferencia de ingresos hacia esos sectores afectados por la reducción o pérdida del trabajo informal. Se estipuló un pago periódico de \$10.000, cuya implementación se hizo efectiva hacia finales de abril y principios de mayo. Se hicieron tres pagos del IFE en el curso de los meses en los que duró el ASPO, lo que resultó en un promedio de cobro de \$5.000 mensuales.

Estas medidas fueron necesarias, pero no suficientes. Las estrategias de los hogares para hacer frente a la caída de sus ingresos fueron varias, entre ellas la reducción de determinados gastos alimenticios: el 38% de los hogares del conurbano bonaerense redujeron el consumo de, al menos, un alimento (INDEC, 2020b).

Ante este panorama, que conjuga la falta de condiciones habitacionales para llevar adelante el aislamiento con la pérdida de ingresos, existieron respuestas colectivas, motorizadas por movimientos sociales y organizaciones del territorio, que pusieron el cuidado de la comunidad, del barrio, como una prioridad. En este trabajo queremos observar las dinámicas de cuidado comunitario que garantizaron, en primer lugar, el acceso alimentario a vastos sectores de la población (según manifestó el ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, la asistencia alimentaria pasó de 8 a 11 millones de personas a partir de la pandemia) y luego cómo, a me-

didada que se prolongó el aislamiento, las tareas se fueron diversificando, en materia de cuidado de la salud y de cuidado y atención de mujeres en condiciones de vulnerabilidad, especialmente en situación de violencia.

Nuestra investigación en el territorio combinó la acción y participación de diversas actividades promovidas desde la Corriente Clasista y Combativa (CCC), organización con la que articulamos en el ámbito de la extensión universitaria. Así, durante los meses de abril a octubre de 2020 realizamos entrevistas presenciales a diez mujeres referentes de ese espacio y a vecinos y vecinas de los barrios en los que esta organización tiene presencia, dentro de la zona de influencia de la Universidad Nacional de Quilmes, donde las autoras desempeñamos tareas de docencia, extensión e investigación. Particularmente, los barrios pertenecen a los distritos de Quilmes y Florencio Varela. Estas localidades integran el sudeste del Área Metropolitana de Buenos Aires, y juntas tienen más de 1 millón de habitantes. El 47,5% de estas personas, según la Encuesta Permanente de Hogares, son pobres (INDEC, 2020a, p. 7).

### ***“No bajamos las ollas de los braseros”: cómo garantizar el alimento***

Como se mencionó antes, la extensión del trabajo informal en estos sectores es muy vasta, por lo que la declaración del ASPO implicó la imposibilidad de continuar con todo tipo de “changas”. Emergió, casi al mismo tiempo que el aislamiento, la preocupación por ampliar los servicios alimentarios en comedores comunitarios que, si bien ya existían en un conjunto de barrios, era previsible que se enfrentaran a un aumento de la demanda.

Desde el Estado, en la provincia de Buenos Aires, principalmente se buscó asegurar la provisión de alimentos secos a través del Sistema Alimentario Escolar (SAE). Este programa alcanzó a la mayoría de las familias con niños y niñas en edad escolar primaria. La entrega de “bolsones” se organizó en cada escuela con docentes voluntarios y voluntarias, cuya tarea se orientó al armado de los módulos y la entrega a un miembro de la familia.

Con plena conciencia de la insuficiencia de esa medida, especialmente en las condiciones habitacionales que referimos más arriba donde muchos hogares no podían enfrentar, siquiera, el gasto de comprar una garrafa para cocinar, las organizaciones sociales se dispusieron a robustecer los comedores comunitarios. Se articulan aquí, como a lo largo de toda esta experiencia, la canalización de las demandas hacia el Estado con el despliegue de una



red de relaciones informales con otras instituciones, con comercios barriales y con una voluntad certera de organizar la solidaridad, que permitiera asegurar los alimentos.

A su vez, las condiciones sanitarias recomendadas para dificultar el contagio del virus significaban garantizar espacios amplios donde se pudiera cocinar en gran cantidad, sin que eso implicara poner en riesgo la salud de quienes llevaran adelante esa tarea. De esta manera, desde la CCC, en el distrito de Quilmes se propuso la apertura de escuelas para utilizar los espacios de cocina, que cuentan con mejores condiciones de infraestructura que los comedores barriales. Nuevamente se ponen en juego las tramas relacionales de las organizaciones sociales, en este caso también con organizaciones sindicales vinculadas a la educación, y la articulación (a veces de carácter más fluido y, en otras oportunidades, en tono de exigencia) con los distintos niveles de gobierno, particularmente el municipal.

Así, en los primeros meses del aislamiento llegaron a abrirse alrededor de quince escuelas, radicadas en barrios populares, asentamientos y barriadas, en las que cocinaron un promedio de ochocientas raciones de comida cada una, de lunes a viernes. La provisión de alimentos por parte de distintas dependencias gubernamentales se aseguró en un principio, pero luego fue mermando la cantidad y la variedad de la comida. Siempre se articuló esta mercadería con donaciones de la Unión Campesina de Varela y de comerciantes y aportes solidarios de la comunidad local.

En cada una de esas escuelas, en promedio cino personas de las organizaciones arriesgaron su salud para preparar y cocinar los alimentos de vecinos y vecinas necesitadas. Si bien algunas de estas personas son titulares de planes sociales, la mayoría trabaja como voluntaria. Esta tarea les insume varias horas al día y gran dedicación. Se ocupan de desinfectar los materiales de trabajo, lavan cuidadosamente las verduras que utilizan y esterilizan los recipientes que intervienen en el proceso. Asimismo, organizan las filas que se forman, de manera de garantizar la distancia entre quienes se acercan a retirar el alimento preparado. Los barbijos que utilizan fueron confeccionados por otras mujeres que no participan en el lugar, por ser “personas de riesgo”, pero que, desde sus domicilios, los cosen y se los mandan.

En junio de 2020 se presentó el Proyecto de Ley “Ramona”, cuyo nombre pretende homenajear a Ramona Medina, dirigente social de la Villa 31, víctima de la pandemia, para reconocer económicamente estas labores. Consiste en un bono de \$5.000 a quienes se desempeñan en comedores y merenderos. La implementación se hizo efectiva recién en diciembre, por el término de un año, pero para quienes ya son titulares del plan “Potenciar Trabajo”.

## **“Tomar la salud en nuestras manos”: los/as promotores de salud**

Las organizaciones sociales también colaboraron en la atención de la situación sanitaria. En algunos barrios periféricos del municipio de Florencio Varela no hay unidades de atención primaria de la salud, ni postas sanitarias. Allí, las mujeres de la CCC se prepararon “para tomar la salud en sus manos”. Algunas de ellas ya tenían una capacitación previa como “promotoras de salud” en distintos tópicos, que incluían una atención especial a los casos de violencia de género. Pero, durante el aislamiento, profundizaron en los temas de prevención del contagio de COVID.

Con esta base, trabajaron junto con los comedores y merenderos para capacitar, a quienes allí se desempeñan, en “bioseguridad”, con el fin de evitar que los alimentos se contaminen en los *tuppers* y contenedores que se utilizan para llevarlos a los hogares. En uno de los barrios, un grupo de estas mujeres, como parte de los talleres de salud promovidos por la organización, realizó una encuesta entre los vecinos y vecinas indagando en las necesidades sanitarias más urgentes. De esas encuestas concluyeron que los requerimientos eran la vacunación antigripal a personas mayores de 65 años y la vacunación de calendario para niños y niñas. Nuevamente, desplegando los reclamos y articulaciones políticas con los niveles de gobierno, pudieron realizar una jornada de vacunación para más de trescientas personas. El operativo se llevó a cabo en el predio de una iglesia, que ellas mismas consiguieron prestada. También se ocuparon de avisar y de darle turno a cada familia, para que no haya peligrosas aglomeraciones.

En Quilmes, luego del brote de COVID-19 en Villa Azul (ubicada entre ese municipio y el de Avellaneda), que tuvo alcance mediático nacional, se dispuso de un amplio operativo de salud en Villa Itatí, localizada justo enfrente (íntegramente en Quilmes). Allí las organizaciones del barrio, en articulación con las autoridades sanitarias municipales, provinciales y nacionales, llevaron adelante los operativos DETeCTAr (Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Territorio de Argentina). Se recorría el barrio en busca de personas con síntomas, para acompañarlas al sector en el que estuviera instalado el camión donde se realizaban los hisopados para testear la presencia del virus. También se realizaron tareas de seguimiento de casos positivos, derivación a centros de aislamiento (uno de los cuales funcionó en el edificio de la Universidad Nacional de Quilmes) y asistencia alimentaria a los domicilios de las familias aisladas (ya sea por estar contagiadas o por tener que cumplir el aislamiento preventivo).

Los casos de violencia de género parecieron incrementarse durante el aislamiento. En las entrevistas, algunas de las referentes de los barrios cuentan que acompañaron a quienes tuvieron situaciones de riesgo, a pesar de las dificultades que, si bien siempre encuentran, también empeoraron durante el ASPO. Las experiencias relatadas hacen hincapié en la búsqueda de caminos para hacer denuncias, para “ubicar” a otras mujeres que necesitan irse de sus casas y para acompañar, desde las dificultades de estar “aisladas” a quienes así lo manifestaran. Se promovieron grupos de WhatsApp de las mujeres del barrio, talleres reducidos para ampliar la formación y los conocimientos sobre el tema y, sobre el final del ASPO, manifestaciones públicas con la necesidad de declaración de la “Emergencia en violencia contra las mujeres”.

## **Tramas, redes, mediaciones, escenario: algunas reflexiones preliminares**

Ante la emergencia, la presencia territorial de las organizaciones sociales fue fundamental para la atención de los más imprescindibles cuidados: el alimento y la salud. Para lograrlo, contaron con años de experiencia y con integrantes que no dudaron en arriesgar su salud (y hasta su vida) por el bien común.

En el recorrido que estas organizaciones transitaron para enfrentar los problemas del barrio, se distingue el tejido de relaciones, hacia dentro y hacia afuera de ellas, de las que habla Cynthia Ferrari Mango (2019, p. 226). En estos relatos se aprecia cómo la retroalimentación con los programas y políticas públicas transforma tanto a quienes integran las organizaciones sociales como a quienes representan a las instituciones estatales, reconfigurándolas. Al buscar resolver necesidades de la comunidad local, se fueron construyendo y fortaleciendo redes institucionales, pero también personales que perdurarán después de esta situación de emergencia. De este modo, “el espacio comunitario –inscripto en el territorio– adquiere nuevos límites, fronteras y dinámicas particulares en las que participan distintos y renovados actores: mujeres, familias, funcionarios del Estado, organizaciones comunitarias de diverso origen, agrupaciones políticas” (Zibecchi, 2015, p. 6).

Los aprendizajes logrados ya les permiten proyectarse para más adelante, y manteniendo la coordinación y la comunicación, enfrentar nuevos retos. Piensan en mejoras para el barrio, para las escuelas, para las “salitas” de atención primaria de la salud, para la atención de situaciones de violencia. Las tramas de relaciones entre instituciones que se generaron, acompañadas de la exigencia a los

niveles de gobierno, posibilitan sumar fuerza para estos “nuevos” reclamos.

En este artículo nos concentramos en el trabajo de cuidados ampliado al territorio, al barrio. En estas experiencias, la feminización de los cuidados se hace evidente: quienes están a cargo de los comedores y de los equipos de salud son mujeres. La pandemia las enfrentó al nuevo desafío de *cuidar* al barrio. Si bien los comedores funcionaban, en muchos casos, con antelación a la pandemia, la relevancia social que tomaron en este contexto se trasladó a las referentas<sup>3</sup> de esos espacios. Pasaron, así, a mediar entre el barrio, sus vecinos y vecinas, con distintas oficinas y agentes estatales, de áreas y administraciones diversas. Como señala Zibecchi (2018, p. 14):

[...] se produce una labor intensa relacional de las mujeres de las organizaciones con las burocracias del Estado, en particular con los “burócratas de la calle” y un intenso peregrinar por diversas instituciones y oficinas del Estado local en búsqueda de vacantes, prestaciones, servicios, derivaciones, turnos. En estos casos, los saberes prácticos administrativos de las mujeres pobres, su inversión de tiempo, su trabajo de cuidado son claves para entender cómo se concreta la política social a nivel local y, al mismo tiempo, se constituye en un “telón de fondo” en el cual se mezclan prácticas burocráticas e interpelaciones para alcanzar derechos y protecciones.

El valor social que adquieren estas tareas de cuidado, a su vez, pone en evidencia que el escenario del cuidado es clave a la hora de reforzar (o no) esos roles y estereotipos de género que aparecen en estas actividades. Definitivamente no es lo mismo cocinar en el interior del hogar que cocinar en un comedor, con otras y para dar de comer a varios niños y niñas. El reconocimiento social también ubica a estas mujeres en nuevos roles, pasando a ser referentas de sus espacios organizativos y de sus barrios. La formación, la mediación con el Estado y la puja por los recursos que aseguren la continuidad de estas tareas, también las fortalece. Se ponen en tensión esos roles tradicionales de género para los que muchas de ellas fueron educadas y ejercieron muchos años de su vida, con la propia trayectoria reciente a la que se vieron enfrentadas.

A su vez, la política social, para llegar a los territorios sigue contando con esas mujeres. Siguiendo a Faur (2014, p. 170):

[...] la acción colectiva de las mujeres se extendió y multiplicó en los barrios de los sectores populares para hacer frente a la pauperización de sus hogares, y las políticas sociales, apoyadas por los organismos de financiamiento internacional, comenzaron a

<sup>3</sup> Así es como se denominan a sí mismas, “referentas”, por eso respetamos el femenino que no está contemplado por la Real Academia Española.

valerse de esa energía organizativa –y de esa fuerza de trabajo no remunerada– para dar sustentabilidad a muchos de los programas paliativos.

Si bien podemos afirmar que la actual política social busca transformar algunos de esos paradigmas, particularmente aquellos provenientes de los organismos internacionales, también es cierto que se sigue valiendo de esas redes que funcionaron durante tantos años. Es destacable el reconocimiento que reciben en materia discursiva y simbólica las organizaciones sociales y, en particular, las mujeres que se desempeñan en estas tareas, pero en materia redistributiva es poco lo que se ha conseguido, como mencionamos más arriba. Una política integral de cuidados, tal como empezó a elaborarse desde distintas instancias ministeriales del gobierno nacional, debe tener en cuenta esta dimensión y avanzar en el reconocimiento material de estas actividades.

## A modo de cierre

Sin dudas, el tiempo del ASPO implicó una reconfiguración de la vida de casi toda la humanidad. Un tiempo teñido por la incertidumbre, de reflexión para muchos y muchas, y de acción para otros y otras.

En este trabajo intentamos dar cuenta, desde una perspectiva del cuidado posicionadas desde los feminismos populares, de la enorme tarea realizada por los compañeros y compañeras de los movimientos sociales para sostener a vastos sectores de la población vulnerable. Por otro lado, la visibilización de estas actividades que hacemos aquí también busca homenajear a esas personas que hicieron frente a la pandemia, “en la primera línea”, como ellas mismas afirman.

El trabajo y la organización social en los territorios resultaron indispensables para sostener las necesidades básicas durante la emergencia. En este sentido, el Estado no reemplaza la acción colectiva. Así, impulsar formas solidarias de vinculación podría promover procesos de desarrollo territorial que se orienten al mejoramiento de las condiciones de vida “en el marco de territorios y sociedades fragmentadas, con persistentes niveles de pobreza y sectores en situación de vulnerabilidad social” (Altschuler y Pastore, 2015, p. 118).

La pandemia, el ASPO y las formas de tejer comunidad dejarán huella en nuestras sociedades y en nosotros y nosotras mismas. Allí, en los confines del conurbano bonaerense, estas experiencias

muestran la potencialidad de la organización comunitaria, garantizando inclusive el acceso a derechos básicos, como el alimento. Como vimos, el rol de las mujeres en esta trama es fundamental, y las (trans)forma a ellas, sus organizaciones y barriadas. Y a nosotras mismas.

## Referencias bibliográficas

- Altschuler, B. y R. Pastore (2015), "Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad", *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, N° 7, pp. 109-128. Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/eutopia.7.2015.1689>>.
- Batthyány, K. (2009), "Cuidado de personas dependientes y género", en Aguirre, R. (ed.), *Las bases invisibles del bienestar social: el trabajo no remunerado en Uruguay*, Montevideo, UNIFEM, pp. 88-124.
- Carrasco, C. (2001), "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?", *Revista Mientras Tanto*, N° 82, Barcelona, Icaria, pp. 43-70.
- (2009), "Mujeres, sostenibilidad y deuda social", *Revista de Educación*, Número extraordinario, pp. 169-191.
- Esquivel, V. (2011), *Economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, Panamá, PNUD.
- Faur, E. (2014), *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Ferrari Mango, C. (2019), "Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo en el distrito de La Matanza", *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N° 4, pp. 203-232.
- Frega, M. (2020), "Días de mucho, vísperas de nada. Mujeres y trabajos en la economía popular", *Descentrada*, vol. 4, N° 11, e106. Disponible en: <<https://doi.org/10.24215/25457284e106>>.
- INDEC, (2020a), "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos", *Condiciones de vida*, vol. 4, N° 13, Buenos Aires. Disponible en: <[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf)>.
- (2020b), "Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires". Disponible en: <[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EICOVID\\_primer\\_informe.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EICOVID_primer_informe.pdf)>.
- Maceira V. (2020), "Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social preventivo y obligatorio", *Revista Argentina Salud Pública*, N° 12, suplemento COVID-19:e12.
- Molinier, P. y M. Legarreta (2016), "Subjetividad y materialidad del cuidado: ética, trabajo y proyecto político", *Papeles del CEIC, International*

- Journal on Collective Identity Research*, vol. 1, N° 1, Lejona, Universidad del País Vasco, pp. 1-14.
- OGyPP (2020), “Desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual”. Disponible en: <<https://www.observatoriodegeneros.com/post/desigualdad-social-y-desigualdad-de-genero>>.
- Razavi, S. (2007), “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”, *Gender and Development Paper*, N°3, Ginebra, Naciones Unidas.
- Schijman, E. y J. Laé (2011), “Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible”, *Trabajo y Sociedad: Sociología del Trabajo-Estudios Culturales-Narrativas Sociológicas y Literarias*, vol. XV, N° 16, pp. 67-83, Santiago del Estero, INDEC-Conicet.
- Unicef (2020), *Impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes*, Buenos Aires, Unicef Argentina.
- Zibecchi, C. (2015), “Cuidando en el territorio: el espacio comunitario como proveedor de cuidado”, *Documentos de trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado”*, N° 3, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- (2018), “Cuidar en el territorio y en los ‘márgenes’ del Estado”, X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre, Ensenada, Argentina. Disponible en: <[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.11810/ev.11810.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11810/ev.11810.pdf)>, consultado el 20-11-2020.

[Recibido el 22 de diciembre de 2020]

[Aprobado el 1 de marzo de 2021]

---

## Autoras

**Romina G. Amaya Guerrero** es magíster en Ciencias Sociales y Humanidades con mención en Economía, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Profesora instructora ordinaria (UNQ), integrante del proyecto de investigación “Economía del cuidado. Un análisis desde las políticas públicas y la economía social y solidaria” (UNQ). Integrante del Nodo 1 del PISAC-COVID-19 “La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)”. Coautora, junto con Gabriela N. Guerrero y Marcela Zangaro, de varios artículos sobre la economía del cuidado.

**Gabriela Nelba Guerrero** es especialista en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), profesora asociada ordinaria (UNQ), directora del proyecto de investigación “Economía del cuidado. Un análisis desde las políticas públicas y la economía social y solidaria” (UNQ). Integrante del Nodo 1 del PISAC-COVID-19 “La enfermería y los cuidados sanitarios profesionales durante la pandemia y la postpandemia del COVID-19 (Argentina, siglos XX y XXI)”. Coautora, junto con Romina G. Amaya Guerrero y Marcela Zangaro, de varios artículos sobre la economía del cuidado.

---

### **Cómo citar este artículo**

Amaya Guerrero, Romina G. y Gabriela Nelba Guerrero, “Los cuidados en el territorio. Experiencias comunitarias durante el ASPO”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 39-54, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.



MISCELÁNEAS



revista de  
ciencias  
sociales

---

segunda época



Alfredo Rodríguez  
y Paula Rodríguez Matta

---

## Ciudad y pandemia

---

El discurso y las acciones del gobierno para frenar el COVID-19 han hecho retroceder la vida política y comunitaria del país, al centrarse en la promoción de respuestas individuales para sanar cuerpos enfermos. La propuesta del “quédate en casa” ha hecho desaparecer del discurso público la ciudad, los ciudadanos, los colectivos, las comunidades que cuidan. En su lugar, el gobierno se dirige a los grupos en riesgo, a los que contagian, a los supercontagiadores, a los enfermos. Como bien indica R. Esposito, en tiempos de coronavirus la política se medicaliza y la medicina se politiza (2020). Es por esto que las medidas estatales de contención, cuidado y prevención evidencian diversos conflictos. Por ejemplo, no todas las personas pueden cumplir con “quedarse en casa”. Ello por razones de precariedad de las viviendas, de los barrios. Tampoco todas pueden quedarse en casa por la necesidad de ganarse la vida en la calle día a día (Rodríguez y Sugranyes, 2020). Y, por otra parte, no todas las personas están dispuestas a respetar las medidas sanitarias, por diversos motivos; entre ellos, los relacionados con la defensa a ultranza de una libertad (neo)liberal.

Lo anterior, dicho de otra manera: la ciudad no es una hoja en blanco, está demasiado escrita, es un territorio desigual, consolidado a lo largo de años, en el cual el virus de COVID-19 se ha desplegado mostrando las fisuras sociales, económicas, simbólicas.

En este artículo nos interesa examinar, desde una perspectiva de políticas públicas urbanas, la relación entre el territorio y el virus: uno, la constatación de que el gobierno adoptó una política pública sanitaria que no consideró la información pública disponible de los territorios en donde se aplicó; y la fragilidad de las condiciones de vida de algunas familias, que impiden permanecer en casa sin apoyo económico, social y de contención; lo precario de sus viviendas o de sus empleos informales, que lo impiden. Dos, las respuestas solidarias de cuidado en los barrios: las ollas comunes y los resguardos sanitarios colectivos. Una capacidad organizativa de la cual desconfió el orden individual neoliberal. Tres, la acción de alcaldes y alcaldes en sus territorios y en la discusión política nacional, muchas veces en pugna y anticipándose al gobierno central. Cuatro, la desigual inserción de las tecnologías de

información y comunicación (TIC) en las ciudades y en las vidas de los habitantes a raíz del COVID-19, que coloca un tema de discusión importante. Cinco, finalmente, a partir de lo anterior, la pregunta por la ciudad pospandemia.

## **COVID-19, la ausencia de política pública fundamentada en datos públicos**

En los inicios de este año, la epidemia de COVID-19 ya estaba en pleno desarrollo en Europa. En marzo el virus ingresó al país, primero en las comunas ricas de Santiago a través de personas que regresaban de Italia, España o de viajes en cruceros de lujo, para luego diseminarse por el resto de las comunas y ciudades del país.

“Quédate en casa” fue la respuesta del gobierno. Las primeras medidas fueron cuarentenas *selectivas y dinámicas* por comunas o zonas en donde las cifras de contagios o fallecimientos eran mayores. Posteriormente, al aumentar los casos de personas enfermas y muertas, se comprobó que las cuarentenas selectivas eran insuficientes para detener los contagios. Ante esta situación, el gobierno decretó el estado de excepción, toque de queda, confinamiento de personas y despliegue de efectivos militares para apoyar el control sanitario y policial en las ciudades del país. En el caso de la capital, el ministro de Salud calificó la situación como una batalla: “Si no

damos en serio, con toda la energía, la ‘Batalla de Santiago’, la guerra contra el COVID-19 se va a perder” (citado en Ferrer y Romero, 2020).

El complemento al confinamiento individual fue el refuerzo de la capacidad hospitalaria: más camas y más ventiladores mecánicos. Para esto último, el gobierno realizó una búsqueda de ventiladores por todo el mundo, cuya llegada era transmitida por canales de la televisión desde la pista del aeropuerto, como muestra del progreso en la batalla. Al cabo de unos tres meses de confinamiento total, del aumento de camas con ventiladores mecánicos, del paso fallido a la “nueva normalidad”, sin que se lograra contener la epidemia, el ministro de Salud expresó su sorpresa: “Hay un nivel de pobreza y hacinamiento (en la RM [Región Metropolitana]) del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”. En estas condiciones, agregó, “se hace muy difícil hacer un aislamiento social en las circunstancias de Santiago Poniente, por ejemplo” (citado en Marín, 2020).<sup>1</sup> Se perdió la batalla.

No interesa la opinión del ministro, sino el hecho social de que la cabeza del Ministerio de Salud hizo política pública sin basarse en información pública: información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, Censo 2017) y el Ministerio del Desarrollo (Encuesta de Caracterización Socioeconómica, Casen 2017). Es más, cualquier persona puede ingresar a los sitios web del INE y de la Casen, consultar la información, revisar cartografía, hacer cruce

<sup>1</sup> La frase del ministro de Salud, Jaime Mañalich, recuerda la sorpresa de Cecilia Morel (esposa del presidente Sebastián Piñera) ante el estallido social de octubre 2019: “Es como una invasión extranjera, alienígena”. Así respondía Morel a la pregunta implícita de quiénes eran, de dónde había aparecido tanta gente en las calles expresando su indignación.

de variables, conocer lo que ocurre en su barrio, su comuna, su región. En esos datos estadísticos se contabiliza, desde hace décadas, los altos niveles y la escandalosa concentración de pobreza y hacinamiento en el país.

¿Por qué ocurre esto? No se explica suficientemente por razones personales, sino más bien por una forma de gobernar de una élite política alejada, distante. Para Carlos Ruiz, “ignorar lo que es Chile, expresa la medida en que prácticamente viven encerrados, en barrios encerrados, en sistemas educacionales encerrados y, por lo tanto, esta es una sociedad fragmentada, con unos déficits de integración social gigantescos” (*Diario Uchile*, 2020).

### ¿Qué pasa con quedarte en casa?

Las ciudades no son territorios homogéneos. Las estadísticas dan cuenta de las concentraciones, de la heterogeneidad de las estructuras físicas, de la desigual distribución espacial de los equipamientos, de la concentración de población según sus características socioeconómicas. Bien se ha demostrado ya que Santiago es una de las ciudades más segregadas y desiguales de América Latina.

Es un hecho conocido y comprobado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el INE y la Casen, que la distribución de las viviendas en el territorio muestra que no todas ofrecen condiciones de habitabilidad adecuadas y necesarias (tamaño, hacinamiento), servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad)

para quedarse en casa (*Palabra Pública*, 2020). También hay información disponible de la Casen 2017 que muestra que el 22% de los hogares urbanos –casi uno de cada cuatro– habita en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas. En cuatro regiones este porcentaje es mayor: en la Región Metropolitana es el 25% de los hogares; en Arica Parinacota, el 26%; en Antofagasta, el 32% y en la región de Tarapacá, el 36%, en estas dos regiones, uno de cada tres hogares urbanos. Estos porcentajes (que corresponden a la situación de tres años atrás) muestran la precariedad de la base material en que habitan los hogares del país, que hace muy difícil el cuidado individual propuesto por el gobierno.

### Tipos de viviendas precarias

Tomando el caso del Gran Santiago, sin contar la situación de numerosos conjuntos de viviendas sociales deteriorados o en demolición, encontramos diferentes tipos de viviendas en los cuales es difícil permanecer.

a) *Infraviviendas*. Una expresión que reúne el universo de viviendas subdivididas, arrendadas y subarrendadas por piezas, en que viven familias chilenas e inmigrantes, “cités” no solo en áreas centrales (Palacio *et al.*, 2020). En estos lugares el riesgo de contagio es fuerte, dada la alta densidad y hacinamiento. En estas condiciones, es casi imposible mantener distancia física o quedarse en casa (cuando por esta se entiende una pieza en la cual reside una familia numerosa).<sup>2</sup> Los controles sanitarios han

<sup>2</sup> Al respecto, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano indica: “Al analizar cómo ha evolucionado la tendencia de contagios por covid-19 a nivel territorial según nivel de hacinamiento, se evidencia que durante las

comprobado focos de contagio en cités hacinados y casas subdivididas ocupadas por inmigrantes, lo que ha dado origen a expresiones xenófobas y racistas (CNN, 2020a).

b) *Campamentos*. El número y tamaño de los campamentos se ha incrementado entre 2017 y 2020, en Santiago y otras ciudades del país (Gutiérrez, 2020). Entre las causas para este aumento se encuentran el alza de los arriendos, la mala calidad del *stock* en oferta, el hacinamiento, las dificultades de acceder al mercado inmobiliario formal, entre otras, y la pobreza.

Esta tendencia se ha acelerado en los meses recientes. La alcaldesa de Lampa, citada en un artículo de *El Mercurio*, daba cuenta de este proceso: “La situación es bastante compleja aquí y en otras comunas. No entendemos cómo en cuatro meses pasamos de tener cuatro tomas a catorce campamentos en la comuna” (Gotschlich, 2020). Estudios recientes realizados por Iván Poduje (2020) confirman esta tendencia, señalando que los campamentos han aumentado en número y en tamaño. Lo mismo también ocurre en Valparaíso, Antofagasta, Alto Hospicio, San Antonio y otras localidades.

También en esos asentamientos es difícil permanecer en casa, cuando esta es un albergue muy precario y generalmente no cuenta con servicio de agua potable ni alcantarillado, ni tampoco pavimentación.

c) *Guetos verticales*. Los llamados “guetos verticales” son edificios nuevos de 30 a 42 pisos de altura, con 600 a 1000 nanoviviendas de 20 a 30 metros cuadrados. Localizados en la comuna

de Estación Central, son la situación de mayor hacinamiento. Estos edificios tienen escasos espacios públicos comunes, los pasillos internos son estrechos y cuentan con un ascensor por cada 121 viviendas, en el mejor de los casos; en el peor, uno por cada 259 viviendas (Rojas, 2017). En estos edificios el “quédate en casa” restringe la salida externa, pero en el interior se han desarrollado diversos tipos de actividades de *delivery* y una incesante circulación de personas por estrechos corredores. Son edificios de arriendo con propietarios ausentes, lo que ha dificultado la organización de las personas.

#### **Personas violentadas por quedarse en casa**

También se encuentran diferentes grupos de personas que se ven violentadas por quedarse en casa: mujeres, personas mayores, niñas y niños; y quienes no están dispuestos a acatar la medida sanitaria.

a) *Mujeres*. El permanecer en casa ha aumentado las denuncias de violencia intrafamiliar. Diversos organismos internacionales, entre ellos la Organización Mundial de la Salud (OMS) y ONU Mujeres han llamado la atención sobre el aumento de las denuncias de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y a personas mayores en el mundo, situación que consideran una pandemia oculta. Relacionan el aumento con las medidas de confinamiento en recintos en los que, por largo período, conviven agresores y víctimas. Las llamadas de ayuda y denuncias en el país desde el inicio del confinamiento han aumentado en un 70%, según lo informado por

---

últimas semanas las mayores tasas de incidencia se concentran en comunas con altos niveles de hacinamiento” (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2020, p. 33).

el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (CNN, 2020b).

b) *Personas mayores*. El grupo etario de sesenta o más años concentra el mayor número de fallecimientos por COVID-19 (83,9% del total), la mayoría con antecedentes de enfermedades crónicas (Monasterio, 2020). No es un grupo homogéneo, dado que incluye mujeres y hombres autovalentes y/o con cuidados. Por tanto, las políticas que tratan al conjunto como personas objeto de protección y cuidado reducen su autoestima, confinándolas –además del encierro físico– en la categoría de “abuelitas” y “abuelitos”. Así, durante el confinamiento no se permitía la salida a las personas mayores, pero sí a los animales domésticos; en el período de desconfinamiento se permitió la salida de personas mayores acompañadas. Evidentemente, subyace ahí una subvaloración de las personas mayores, que violenta. En un caso extremo, en situaciones de crisis sanitarias, en el dilema de “la última cama”, la edad ha sido un criterio de decisión de a quién se aplica o no terapias intensivas, como ventilación mecánica.<sup>3</sup>

c) *Niños y niñas*. A fines de abril, la oficina de Unicef en Chile publicó una advertencia sobre la situación de los niños en la condición de confinamiento. Señalaba que, sin contar la particular situación de estrés que esta medida les genera a las familias, ella aumenta los niveles de violencia hacia la infancia, que en el país han sido históricamente altos: “El 62% de los padres, madres o cuidadores reconocen utilizar métodos de disciplina violentos en la crianza de sus hijos e hijas”. Unicef agrega que

“durante las situaciones de emergencia se produce un aumento de violencia hacia los niños y niñas, también hacia las mujeres, y que los mecanismos de protección hacia la infancia se debilitan” (Unicef, 2020).

d) *Opositores al confinamiento*. Son personas que no están dispuestas a respetar las medidas sanitarias. Es más, existen distintos grupos que sostienen que las medidas del Estado coartan las libertades individuales. Esta “libertad” de no seguir las medidas de confinamiento, distancia física y uso de mascarillas, bien puede ser comprendida como la “libertad” (neoliberal) de contaminar a los demás. Tal desobediencia a las medidas sanitarias está presente en grupos diversos que se autodenominan de derecha o de izquierda, en comunas de altos o bajos ingresos, pero que tienen en común un alto grado de desconfianza hacia los gobiernos, los Estados.

### **¿Qué pasa con los trabajadores informales?**

No todos los trabajadores, mujeres u hombres, tienen ahorros, empleo y estabilidad laboral, o condiciones que les permitan realizar trabajo desde su casa. La Fundación Sol estimaba que la mitad de los trabajadores (49,5% en 2018) tiene algún grado de inserción endeble (informal) (Fundación Sol, 2018, p. 22). Muchos de estos realizan trabajos informales en las calles. Si no salen, no comen. No hay seguridad de tenencia. Si no pagan arriendo, corren el riesgo de ser desalojados; y si no salen a trabajar, no podrán pagar.

<sup>3</sup> Al respecto, hay numerosa información periodística sobre este dilema en Italia y España.

Hernán Frigolett, comentando las cifras de desempleo del trimestre abril, mayo, junio de 2020 entregadas por el INE, señaló que “tenemos 1 millón de desocupados y una cifra encubierta de 1 millón 300 mil personas fuera del mercado laboral que no está buscando empleo [...]. El indicador de ahora es moderado y engañoso porque la fuerza de trabajo tiene a 1 millón 500 mil personas sin empleo”. Agregó que “si fuera real el 12,2% del desempleo no tendríamos la crisis que se evidencia de manera transversal y la cantidad de ollas comunes que hoy existen” (en Figueroa, 2020).

La incertidumbre no solo afecta a las personas de bajos ingresos, sino que también a lo que se llama clase media. En una entrevista, Emmanuelle Barozet señala que la pandemia ha revelado que “muchos de la gente que llamábamos clase media, en realidad nunca lo fue, porque está muy endeudada y tiene contratos de trabajo inestables” (en *Cooperativa.cl*, 2020). Las estadísticas oficiales no dan cuenta de la magnitud de la pobreza en Chile. Un estudio de la Fundación Sol que revisa los datos de la Casen 2017, advierte que si solo se consideran los ingresos del trabajo (descontando bonos, subsidios, arriendo imputados), tres de cada diez personas no superan la línea de la pobreza y la cantidad total bajo la línea pasaría de 1,5 a 5,2 millones de personas (Durán y Kemerman, 2018).

La pérdida de empleos o de oportunidades de trabajos informales se expresa en las ciudades. Dos indicios: la proliferación de ollas comunes y el aumento de personas viviendo en campamentos.

## La respuesta solidaria: la multiplicación de los aportes personales

Las ollas comunes han estado presentes a lo largo de años en las adversidades colectivas –terremotos, inundaciones–, como respuestas solidarias hacia los vecinos y vecinas más necesitados. También son signos de protesta y rebeldía en las luchas populares: huelgas obreras, tomas de terrenos, en el estallido social. Desde siempre han sido una respuesta a la inoperancia de los gobernantes. Frente a la falta de medidas concretas de apoyo a los que más necesitan, es “el pueblo el que alimenta al pueblo”.

Memoria popular de solidaridad, de redes de apoyo y preocupación entre vecinos, de la pobreza y hambre de años desde inicios del siglo XX, las ollas comunes están de nuevo presentes como respuesta al aumento del desempleo, de la pobreza, y por la insuficiente y tardía respuesta del gobierno (Bono COVID, Ingreso Familiar de Emergencia). Son una reacción solidaria autónoma que surge frente a las obvias consecuencias de las medidas de cuarentena y confinamiento no consideradas por el gobierno: cierre de las actividades de comercio, construcción, industria, servicios, con la pérdida de empleos formales y la mayor parte de los informales

La Fundación Vértice Urbano inició, en mayo de 2020, un registro georreferenciado de las actividades solidarias en todo el país. Valentina Saavedra explica que ese mapeo muestra “una situación que todos sabemos que está ocurriendo, pero es difícil de visualizar”. Efectivamente, se tiende a asociar las ollas comunes con las periferias de las ciudades. Pero no es así: el mapa de las acciones



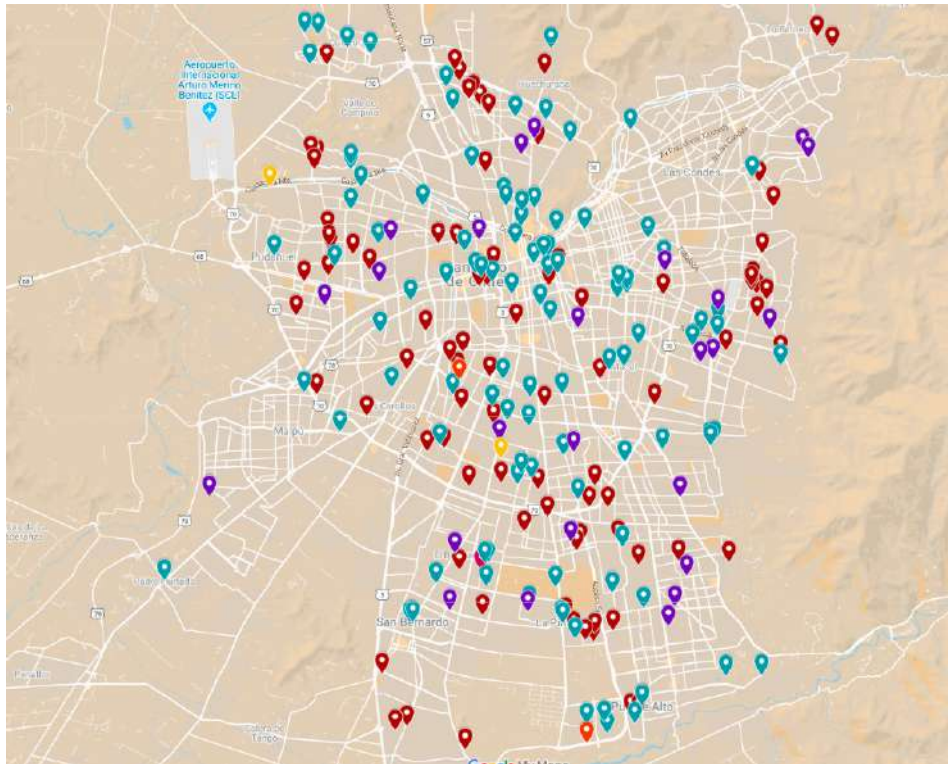
solidarias en Santiago muestra una situación que se extiende por todas las comunas de la ciudad. La excepción son las comunas de altos ingresos, en donde se registran casos puntuales, referidos a barrios o conjuntos de viviendas sociales (figura 1).

En un momento de paralización de la economía, indica Clarissa Hardy, con las ollas comunes las mujeres asumen nuevamente en la ciudad las tareas gratuitas del cuidado. “Esto ocurre en democracia, después del estallido social, donde hubo un reencuentro de una sociedad que estaba muy fracturada. Hay un resabio de estos estallidos en estas acciones solidarias, más allá del hecho

evidente de que volvió el hambre” (en Cisterna, 2020). En el mismo sentido, Alejandra Brito señala que algunas de las ollas comunes y otras iniciativas solidarias están vinculadas con las mesas territoriales surgidas en las protestas del año pasado, que crearon una base social que facilitó la organización (en Cisterna, 2020).

La respuesta del gobierno al surgimiento de las ollas comunes fue aplicar control policial a estas iniciativas, calificándolas inicialmente como faltas al confinamiento, a diferencia del apoyo social y económico que les han prestado desde el principio las autoridades municipales. A fines de junio, la Subsecre-

**Figura 1. Santiago, mapa de ollas comunes y actividades solidarias**



Fuente: Nosotras-Fundación Vértice (2020).

taría de Prevención del Delito dictó un protocolo para el funcionamiento de las ollas comunes. Según Hardy, “buscar un protocolo que homogeneice el trabajo de esta realidad es parte de no entender lo que está pasando en los territorios barriales. Lo más simple era asumir desde el Ministerio de Desarrollo Social como parte de su plan de emergencia” (en *TVN 24 horas*, 2020a).

## Alcaldesas y alcaldes al poder

En el caso de la pandemia, las autoridades municipales, alcaldes y concejales, han tenido un papel protagónico.<sup>4</sup> Las autoridades municipales reaccionaron decretando cierres de locales comerciales y *malls*, suspensión de clases y establecimiento de cordones sanitarios. Además, demandaron medidas de cuarentena y de información sobre la situación sanitaria local y realizaron medidas de prevención que respondían a las diversas situaciones de emergencia locales que surgían. Mientras el gobierno iniciaba cuarentenas *selectivas* y *dinámicas*, las autoridades municipales señalaban que los desplazamientos de las personas en las ciudades mostraban la debilidad de esas medidas y que se requería confinamiento completo del territorio de las ciudades. Confinamiento sí, añadieron, pero con apoyo económico para las personas y familias que perdían sus empleos, y sanitario para quienes viven en barrios vulnerables.

El punto que colocaban las autoridades locales, conociendo el territorio de sus comunas, era el de la insuficiencia de aplicar políticas homogéneas en territorios y personas heterogéneas, que ellos conocían muy bien.

Así, a lo largo del desarrollo de la pandemia se ha mostrado la necesidad de contar con políticas públicas que consideren el territorio: esto lleva a concebir un enfoque multiescalar, esto es, tomar en cuenta diferentes escalas territoriales; por ejemplo, nacional, regional, metropolitana, comunal, barrial. De ahí que no es ninguna sorpresa que la relación de alcaldesas, alcaldes y concejales con el gobierno central haya sido conflictiva. El presidente expresó en un momento que “solo saben reclamar”; el ministro de Salud, “cuando un alcalde pide una cuarentena total prolongada para su comuna, ese mismo alcalde, no van a pasar dos semanas para que esté pidiendo exactamente lo contrario”. Algunos comentaristas políticos decían que “se han olvidado de que las elecciones municipales se postergaron para el próximo año”. Y hubo constitucionalistas que señalaban que los alcaldes habían excedido sus atribuciones y que, en situaciones de excepción, correspondía que se alinearan con el gobierno (González, 2020).

Estos conflictos muestran la distancia o desconocimiento del gobierno central respecto de lo que ocurre en las ciudades en momentos de crisis, y la mayor flexibilidad de actuación y mayor conocimiento que tienen las auto-

<sup>4</sup>Recordemos que, durante las protestas de octubre y noviembre de 2020, frente a la indecisión del gobierno, la Asamblea Nacional de Alcaldes y Concejales convocó a una consulta ciudadana el 15 de diciembre sobre la necesidad o no de una nueva Constitución política. Asunto que descolocó al gobierno y al Congreso y dio paso al período constituyente.

ridades locales frente a los problemas que afectan a las personas que residen en sus comunas. Una comprobación de su mayor capacidad de respuesta se puede consultar en la página web de la Asociación Chilena de Municipios, donde se encuentra un informe de más de cien diversas actividades realizadas por las municipalidades en el primer mes de la pandemia. La lectura de dicha información muestra que, desde el inicio, las autoridades locales han tenido una concepción de prevención y apoyo más amplia que las políticas sanitarias, que

solo consideraron la hospitalización y confinamiento.

En el cuadro 1 no mostramos en extenso las iniciativas de las autoridades municipales a lo largo de la pandemia, sino las iniciales. El punto que destacamos es la rápida capacidad de respuesta a la variedad de problemas que el confinamiento causa a la población urbana.

El listado muestra un vasto universo: atención primaria de salud, distribución de medicinas, prevención; apoyo a las familias para que puedan

**Cuadro 1. Acciones que fueron implementadas por municipios hasta mediados de abril de 2020**

Municipalidad	Acciones
Alhué	Gestiones para evitar el corte de servicios básicos por cuentas impagas.
Andacollo	Los funcionarios de planta y a contrato mayores de 60 años serán reubicados en lugares en que no tengan contacto con el público.
Angol	Ordenanza para el uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos.
Antofagasta	Por contagio de concejal, se decreta cuarentena preventiva en municipio.
Antofagasta	Farmacia comunal y Cesfam [Centro de Salud Familiar] dispondrán de 630.000 dosis de medicamentos gratuitos para tratamiento de enfermedades respiratorias.
Arica	Plan para asistir a más de 3 mil personas mayores vulnerables.
Arica	Restringe horario de venta de alcohol (hasta 18:00 horas).
Arica	Sanitización de terminal pesquero.
Aysén	Asistencia a profesionales de la salud para disminuir escasez de insumos.
Calama	Medidas cooperativas para campaña “quédese en casa”.
Calama	Puesta en operación de cañón nebulizador en Chiu Chiu.
Camarones	Control de acceso a la comuna.
Chile Chico	Entrega de insumos a Bomberos para la sanitización de áreas de mayor afluencia pública.
Chillán	Reducción de las atenciones presenciales a la comunidad.
Coelemu	Entrega 600 canastas familiares de alimentación para vecinos que han perdido fuente de trabajo.
Coelemu	Alcalde dona su sueldo para la compra de mascarillas y guantes que dotará al personal del área de salud del Hospital Comunitario.

*Nota:* véase el Anexo, un cuadro completo, con más de 100 iniciativas.

*Fuente:* Asociación Chilena de Municipios (2020).

quedarse en casa, distribución de alimentos, atención a personas mayores; apoyo a quienes han perdido sus trabajos, evitar cortes de servicios básicos, distribución de canastas y muchas otras.

Tal vez, un buen contrapunto entre la gran política nacional del ministro que llamaba a la “Batalla de Santiago” y lo prácticas que han sido las políticas locales, la da el alcalde de Coelemu, quien dona su sueldo para la compra de mascarillas y guantes para el personal del área de salud del Hospital Comunitario.

## La ciudad y las tecnologías de información y comunicación

La ola de las TIC que se veía en el horizonte se instaló con gran rapidez debido al COVID-19. Se ha intensificado el uso de estas tecnologías para videocomunicación entre personas aisladas y sus familias; para mantener funcionando a distancia gran parte del sistema escolar, universitario y técnico; para teletrabajo en empresas privadas y servicios públicos, o para el comercio por internet. También se han instalado nuevas cámaras que permiten detectar a distancia la temperatura de las personas, cámaras de reconocimiento facial, etcétera. De acuerdo con imágenes del uso de videoconferencias, de aplicaciones, de promociones de ventas, pareciera que estas TIC están transformando el país entero. Efectivamente lo están haciendo, pero de manera desigual.

En el artículo “Desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia COVID-19”, del Colegio de Ingenieros de Chile A.G., se muestra cómo los cambios antes señalados se han insta-

lado desigualmente en el país, creando nuevas brechas (Baeza y Ocaña, 2020). Resumiendo, hay un primer corte: personas conectadas a internet y otras desconectadas.

a) *Personas conectadas a internet.* El estudio señala que en el tramo ABC1 no se concibe no estar conectado, además con planes móviles ilimitados. En el tramo C2 y C3, la mayoría tiene celular, pero hay 1,4 millones de personas sin internet en el hogar. En el tramo D y E (que comprende a más de 9 millones de personas) el 70% tiene celular prepago y hay 3,6 millones de personas sin internet en el hogar. En resumen, 5 millones de personas sin acceso a internet en sus hogares (buscan conexiones wifi).

b) *Personas completamente desconectadas de internet.* Se indica que existen 3,4 millones de personas completamente desconectadas, que un 20% de ellas corresponde al tramo D, y la mayoría al tramo E.

El estudio señala que el teletrabajo, el estudiar a distancia, las videoconferencias, esto es, mantener el confinamiento, funciona bien para el tramo ABC1, menos que bien para el tramo C2C3 y regular para los tramos D y E. El acceso a internet 4G no funciona para 5 millones de personas sin internet en el hogar, aunque con acceso en otros lugares, y menos para 3,4 millones totalmente desconectados. Esto sin tomar en cuenta la cantidad de computadoras de que disponen en el hogar, necesarios para que los distintos miembros de la familia puedan trabajar o estudiar en casa.

Noticias en la prensa y en la televisión dan cuenta de esta brecha. Un ejemplo al límite: las fotografías de niñas buscando señales de acceso a internet subidas a los techos de sus casas en

**Figura 2. “Joven estudia en el techo de su casa para poder conectarse a internet”**



Fuente: TVN 24 horas (2020b).

la localidad de San Ramón (Márquez, 2020). Otro ejemplo: las filas de personas que esperan realizar trámites en las oficinas del Registro Civil, de las AFP, en los bancos. Se trata de instituciones que informan que, ingresando a sus distintas plataformas, las personas pueden realizar los trámites sin tener que hacerlo de manera presencial. Al observar estas situaciones, surge la hipótesis de si es esta una misma constante que se repite en las respuestas que el gobierno ha dado para enfrentar el COVID-19; esto es, suponer una ciudad, unos habitantes, unas instituciones que existen solo en la mente de quienes proponen políticas públicas (figura 2).

## **Pregunta: ¿otra ciudad es posible?**

Cuando se habla de cambios de nuestra sociedad, de la organización de las ciudades, es imposible no recordar las palabras, en los días de implantación dura del neoliberalismo, de la señora Margaret Thatcher: “There is no alternative”. Palabras que la ortodoxia neoliberal ha repetido hasta convertir el actual orden capitalista neoliberal en una especie de orden natural. Pero ese orden natural ha comenzado a ser puesto en discusión. Las protestas sociales en distintas ciudades del mundo dan cuenta de la ira y rabia por las enormes desigual-

dades que el capitalismo neoliberal ha creado. Con la pandemia y la gran crisis económica mundial, resurgen prácticas keynesianas en diversos países; reconocimiento de la heterogeneidad del territorio; aumento de la conciencia respecto del medioambiente, por la reducción de desechos, el reciclaje y los efectos cada vez más evidentes del cambio climático.

Como señala –con cierta esperanza– Carolina Tohá, es sorprendente “que los sectores progresistas no le hayan dado relevancia al tema urbano en sus programas”. Sin embargo, agrega, “la gravedad de las crisis que hemos vivido el último tiempo puede ser el factor decisivo que traiga la ciudad a las prioridades de la agenda pública, y particularmente de la agenda progresista” (Tohá, 2020).

El momento constituyente que vive el país es una coyuntura excepcional: se abrió una ventana en el tiempo para discutir las desigualdades territoriales y colocar propuestas sobre otra ciudad posible. Al respecto tres preguntas.

—¿Quién gobierna la ciudad? En referencia al manejo de la pandemia COVID-19, se observa que el gobierno central intervino en la ciudad desconociendo su estructura física, social y político-administrativa. El gobierno central no ha confiado en las autoridades municipales, ni en las organizaciones sociales de la ciudad, ni tampoco estas confían en el gobierno central. Pero bien podemos decir que, en términos político-administrativos, en el país no existen ciudades, solo territorios fraccionados en comunas.

—¿Quién desmercantiliza la ciudad? Como señalamos, el virus se expandió por una ciudad fragmentada, segregada, con diferencias internas en cuanto a la calidad de las viviendas, de los servicios públicos y otros. Nuestras ciudades son territorios resultado de la desregulación y de un urbanismo permisivo con agentes de valor formales e informales, orientados por la mayor rentabilidad posible.

—¿Quién cuida en la ciudad? El “quédate en casa” fue un mensaje que trasladó el tema del cuidado a una respuesta individual de cada familia, desconociendo problemas económicos, sociales, de género, de grupos etarios. Las mujeres con las ollas comunes, con apoyo a personas mayores solas y otras iniciativas, han planteado una respuesta colectiva, una propuesta de una sociedad que se cuida. Una ciudad cuidadora (Rico y Segovia, 2017).

¿Será posible una ciudad democrática, descentralizada, solidaria, que cuida?

El estallido social y la pandemia han develado las grandes desigualdades económicas y sociales del ordenamiento capitalista neoliberal, las insuficiencias de las respuestas del gobierno; y, por otra parte, han generado respuestas diferentes por parte de las organizaciones y de las administraciones municipales, respuestas que muestran caminos de cambio distintos.

Tenemos que decir, el combate es desigual.

Al abordaje.

## Anexo

### ***Asociación Chilena de Municipios. Más de 100 iniciativas implementadas por los municipios en el primer mes de COVID***

<b>Municipalidad</b>	<b>Acciones</b>
Alhué	Gestiones para evitar el corte de servicios básicos por cuentas impagas.
Andacollo	Los funcionarios de planta y a contrata mayores de 60 años serán reubicados en lugares en que no tengan contacto con el público.
Angol	Ordenanza para el uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos.
Antofagasta	Por contagio de concejal, se decreta cuarentena preventiva en municipio.
Antofagasta	Farmacia comunal y Cesfam dispondrán de 630.000 dosis de medicamentos gratuitos para tratamiento de enfermedades respiratorias.
Arica	Plan para asistir a más de 3 mil personas mayores vulnerables.
Arica	Restringe horario de venta de alcohol (hasta 18:00 horas).
Arica	Sanitación de terminal pesquero.
Aysén	Asistencia a profesionales de la salud para disminuir escasez de insumos.
Calama	Medidas cooperativas para campaña “quédese en casa”.
Calama	Puesta en operación de cañón nebulizador en Chiu.
Camarones	Control de acceso a la comuna.
Chile Chico	Entrega de insumos a Bomberos para la sanitización de áreas de mayor afluencia pública.
Chillán	Reducción de las atenciones presenciales a la comunidad.
Coelemu	Entrega 600 canastas familiares de alimentación para vecinos que han perdido fuente de trabajo.
Coelemu	Alcalde dona su sueldo para la compra de mascarillas y guantes que dotará al personal del área de salud del Hospital Comunitario.
Coelemu	Control de acceso a la comuna.
Colina	Lanza aplicación tecnológica para detección de síntomas del covid-19.
Collipulli	Decreta cierre temporal de la comuna.
Coltauco	Adquisición de 1.000 test rápidos para detección del covid-19.
Concón	Cierre de playas.
Coyhaique	Creación de equipo de contingencia para entrega de leña a personas mayores.
Curacaví	Sanitización de calles en zonas rurales.
El Bosque	Habilitación de sistema telefónico, donde médico orienta los requerimientos de salud.
El Monte	Instauración de equipo de reparto a domicilio de alimentos a personas mayores de 65 años.
El Quisco	Habilita espacio para acogida de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
Estación Central	Sanitización terminal buses interprovinciales con tecnología de punta e innovadora en Sudamérica.
Futrono	Demarcación de veredas para espera segura en bancos y locales comerciales.
Hualpén	Campaña de vacunación contra la influenza para trabajadores de ornato y aseo.

Municipalidad	Acciones
Hualpén	Construcción de barrera (zanja) para evitar vulnerabilidad de medidas sanitarias.
Huechuraba	Suspensión de funcionamiento de centros de personas mayores.
Huechuraba	Ferías libres controladas en la afluencia.
Independencia	Se modifica ordenanza de convivencia: Se prohíbe el desorden, actos o acciones que perturben la salubridad y la generación de ruidos molestos en horas de descanso.
La Calera	Habilitó dependencias del gimnasio de Artificio como albergue de personas en situación de calle.
La Cruz	Donación de insumos a Hospital de Quillota para enfrentar crisis sanitaria.
La Florida	Entrega de kit con elementos de primera necesidad para familias que cuenten con algún miembro contagiado.
La Ligua	Portal Sanitario para automóviles.
La Serena	Sanitización nocturna de espacios con alta afluencia de público.
La Serena	Eliminación de toda atención presencial a la comunidad.
Las Condes	Control y fiscalización de ruidos molestos.
Limache	Instauración de línea telefónica para la atención de personas mayores.
Loncoche	Ordenanza de fumigaciones con aportes de Forestal Arauco, agricultores y apoyo de bomberos.
Loncoche	Adquisición de dispositivos de test certificados por oms para detección del covid-19 en la comunidad.
Loncoche	Sanitización de espacios públicos e instauración de barrera sanitaria.
Los Ángeles	Reubicación de ferías libres en un único recinto con entrada controlada.
Maipú	Instauración de equipo de reparto de alimentos y equipo de visitas a enfermos postrados.
Natales	Reforzamiento de plan de emergencia.
Natales	Adelantamiento de plan de Invierno.
O'Higgins	Entrega de elementos para higienizar la indumentaria médica en posta local.
Osorno	Congela pagos de locales administrados por el municipio por efectos del covid-19.
Osorno	Suministro de agua potable a familias rurales y de asentamientos.
Osorno	Entrega de 259 canastas a familias vulnerables.
Paillaco	Adquisición de insumo quirúrgico para la confección de 30 mil mascarillas y mil pecheras.
Parral	Suspensión de pago de parquímetros por crisis sanitaria.
Peñaflor	Limpieza y sanitización de todos los paraderos del transporte público.
Pichilemu	Control de acceso a visitantes de la comuna.
Pirque	Se instaura desinfección previa a instalación de feria comunal.
Porvenir	Limpieza y sanitización de espacios de alta afluencia pública (farmacias, bancos, locales comerciales, municipios u otros).
Providencia	Decreta cierre temporal de la actividad comercial para evitar propagación del covid-19.
Puente Alto	Diseño e instauración de sistema de reparto "ferías libres al hogar".
Puente Alto	Entrega de teléfonos de apoyo a vecinos de la comuna.
Puerto Montt	Habilitación de internados para uso de hospitales de campaña.



Municipalidad	Acciones
Puerto Montt	Entrega de tarjetas solidarias para la compra de abarrotes y suministro de gas.
Puerto Montt	Instalación de diez puntos limpios de sanitización.
Puerto Montt	Sanitización de condominios sociales.
Punta Arenas	Realización de concejos municipales vía medios electrónicos.
Punta Arenas	Destina \$600 millones para ayuda a familias.
Quilicura	Instauración de cabinas sanitizadoras en ferias libres.
Quillaco	Instauración de controles sanitarios en todos los accesos a la comuna en espera del arribo de la partida de termómetros a distancia.
Quillota	Formación equipo de personas para control y seguimiento de pacientes en cuarentena covid-19.
Quillota	Instauración plataforma tecnológica para promocionar emprendedores de la comuna.
Quilpué	Cuenta Públicas en plataforma virtual y transmisión en tiempo real.
Quintero	Instalación de lavamanos en la vía pública.
Quirihue	Control de acceso a la comuna.
Rancagua	Sanitización de vehículos colectivos del transporte público.
Rancagua	Entrega de más de 1.000 mascarillas reutilizables a conductores de colectivos.
Río Verde	Sanitización de dependencias municipales.
San Felipe	Capacitación para jóvenes mediante plataforma <i>online</i> .
San Fernando	Contención psicológica a personal municipal por cuarentena obligatoria.
San Joaquín	Elaboración y distribución de mascarillas para los vecinos.
San Vicente	Retiro de escaños en la Plaza de Armas para evitar aglomeraciones de personas.
Santiago	Instauración de cierre de parques y cambio de modalidad de atención presencial a remota en actividades culturales y servicios municipales públicos.
Santiago	Instauración de equipo de reparto a domicilio de alimentos y medicamentos a personas mayores.
Talca	Capacitación preventiva a personas mayores.
Traiguén	Programa de difusión y concientización en la prevención del contagio covid-19.
Valdivia	Trabajo en conjunto con Ejército para la elaboración de mascarillas para funcionarios de la salud.
Vallenar	Entrega gratis de mascarillas a la comunidad.
Valparaíso	Sanitización de doce Centros de Salud Familiar.
Valparaíso	Lanzamiento de nuevo mapa digital con Red de Abastecimientos Comunitario.
Vicuña	Instauración de sistema apoyo pedagógico virtual para estudiantes de la comuna.
Vicuña	Reemplazo de atención presencial de público por aplicación tecnológica.
Vilcún	Cierre de plazas para evitar contagios y propagación del coronavirus.
Villa Alemana	Control del comercio ambulante y de las aglomeraciones en plan preventivo contra la propagación del covid-19.
Viña del Mar	Instauración de talleres y actividades para la comunidad en modalidad <i>online</i> .
Viña del Mar	Decreta entrega de dependencias del hotel O'Higgins para uso hospitalario.

Fuente: Asociación Chilena de Municipios (2020).

## Referencias bibliográficas

- Alvarado, R. (2020), "Egresadas crean mapa solidario de centros de acopio y ollas comunes en Chile", *Noticias*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 12 de junio. Disponible en: <<https://bit.ly/34S1Ax8>>.
- Asociación Chilena de Municipios (ACHM) (2020), "Municipios de Chile implementan más de 100 iniciativas para combatir el COVID-19", abril. Disponible en: <<https://bit.ly/2PSUwuU>>.
- Baeza, R. y C. Ocaña (2020), "Desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia COVID-19", Colegio de Ingenieros de Chile A.G., 18 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/34QpDfS>>.
- Cisternas, M.L. (2020), "Otra vez las mujeres: las ollas comunes (contra la desesperación en tiempos de crisis)", *diarioUchile*, 18 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/32Kun3Q>>.
- CNN Chile (2020a), "Confirman brote de COVID-19 en cité en Quilicura: ciudadanos haitianos acusan discriminación de los vecinos", 22 de abril. Disponible en: <<https://bit.ly/3bkL6i7>>.
- (2020b), "Crece la violencia de género en cuarentena: llamados al fono de ayuda del Ministerio de la Mujer aumentan un 70%", 6 de abril. Disponible en: <<https://bit.ly/3jy4Q4Q>>.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2020), "Recomendaciones para las ciudades chilenas frente a la pandemia", 10 de junio. Disponible en: <<https://bit.ly/3bcmDLK>>.
- Cooperativa.cl (2020), "Socióloga aseguró que la gente que llamábamos clase media nunca lo fue", 21 de julio. Disponible en: <<https://bit.ly/2EJRJ1t>>.
- Diario Uchile (2020), "Carlos Ruiz y crisis sanitaria: 'Tenemos una especie de Estado amputado'", 14 de junio. Disponible en: <<https://bit.ly/3lzahLR>>.
- Durán, G. y M. Kemerman (2018), "La pobreza del 'modelo' chileno, la insuficiencia de los ingresos del trabajo y pensiones", *Ideas para el Buen Vivir*, N° 13, Santiago, Fundación Sol. Disponible en: <<https://bit.ly/2QId79W>>.
- Esposito, R. (2020), "Biopolítica y coronavirus", *filosofia&co*, 24 de marzo. Disponible en: <<https://bit.ly/34QEFC8>>.
- Ferrer, C. y C. Romero (2020), "La 'Batalla de Santiago': un concepto histórico usado también en eventos deportivos y musicales", *Emol*, 4 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/3hJNdyw>>.
- Figuroa, D. (2020), "Hernán Frigolett por cifras del INE trimestre abril-junio: 'La tasa de desocupación potencial está en el 37%'", *94.5 Radio Universidad de Santiago*, 31 de julio. Disponible en: <<https://bit.ly/3bgzX1C>>.
- Fundación Sol (2018), "Informe mensual de calidad del empleo (IMCE)", marzo. Disponible en: <<https://bit.ly/34WfePT>>.
- González, T. (2020), "Alcaldes en contexto de crisis: ¿Protagonismo justificado o campaña anticipada?", *diarioUchile*, 30 de marzo. Disponible en: <<https://bit.ly/34MAGXn>>.
- Gotschlich, D. (2020), "Avance de campamentos preocupa a comunas de la periferia de Santiago", *El Mercurio*, 3 de agosto. Disponible en: <<https://bit.ly/3vNgxe8>>.
- Gutiérrez, M. (2020), "Estudio revela alzas superiores a 80% en superficie y habitantes de campamentos en la RM", *El Mercurio*, Economía y Negocios, 3 de agosto. Disponible en: <[bit.ly/3gJmWin](https://bit.ly/3gJmWin)>.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2017), *Censo 2017*. Disponible en: <<https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>>.

- Marín, V. (2020), “Mañalich: ‘Hay un nivel de pobreza y hacinamiento (en la RM) del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía’”, *Emol*, 28 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/3elcEXQ>>.
- Márquez, T. (2020), “Alumnos que viven en San Ramón se suben a los techos a buscar señal para estudiar”, *Araucanía Diario*, 27 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/2GjoC5T>>.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Mideso) (2017), *Encuesta Casen 2017*. Disponible en: <<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>>.
- Monasterio, F. (2020), “El perfil de los fallecidos por COVID-19 en Chile”, *Pauta*, 28 de agosto. Disponible en: <<https://bit.ly/2EA28Nu>>.
- Nosotras-Fundación Vértice (2020), “Mapa interactivo de iniciativas de cooperación”. Disponible en: <<https://www.verticechile.org/proyectos>>.
- Palabra Pública*, “Vivienda y segregación social, las otras desigualdades que el COVID-19 hizo visibles”, *Noticias*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 4 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/3hOJ9Nl>>.
- Palacios, P., G. Silva y F. Vergara (2020), “Viviendas hacinadas y campamentos: dos rostros de la desigualdad frente al COVID-19”, *Ciper Académico*, 26 de marzo. Disponible en: <<https://bit.ly/3hMxRt5>>.
- Poduje, I. (2020), “El retorno masivo de los campamentos”, *El Mostrador*, 12 de agosto. Disponible en: <<https://bit.ly/3hOUNYz>>.
- Rico, M.N. y O. Segovia (2017), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <<https://bit.ly/34MENmh>>.
- Rodríguez, A. y A. Sugranyes (2020), “Soberbia e ignorancia de un ministro de Salud”, *Bio-biochile.cl*, 29 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/3bfbolV>>.
- Rojas, L. (2017), “Ciudad vertical: la ‘nueva forma’ de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile”, *Revista 180*, N° 39, pp. 1-15. Disponible en: <<https://bit.ly/3hGPhHo>>.
- Tohá, C. (2020), “Pandemia y estallido social. ¿Qué aprende la ciudad?”, *Entrepiso*, 27 de julio. Disponible en: <<https://bit.ly/3hTOSv2>>.
- TVN 24 horas, (2020a), “Implementan protocolo para ollas comunes: buscar evitar aglomeraciones y bajar la movilidad”, 26 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/31IjZdD>>.
- (2020b), “Joven estudia en el techo de su casa para poder conectarse a internet”, 27 de mayo. Disponible en: <<https://bit.ly/2ERhKvA>>.
- Unicef (2020), “Coronavirus y violencia hacia la infancia”, Declaración representante de Unicef en Chile, Paolo Mefalopulos, 27 de abril. Disponible en: <<https://uni.cf/34TmLia>>.

[Recibido el 23 de octubre de 2020]

[Evaluado el 15 de marzo de 2021]

---

## Autores

**Alfredo Rodríguez** es arquitecto por la Universidad Católica de Valparaíso. Master in City Planning, Yale. Miembro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014/2018). Director SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Ha sido consultor para PNUD, PGU, UNCHS, OEA en países de América Latina; para ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, y Bienes

Nacionales; y diversos municipios en Chile. Experiencia sobre políticas urbanas, vivienda social, violencia urbana y género, organizaciones urbanas, y planes de desarrollo local y regional. Ha sido vicepresidente del Colegio de Arquitectos de Chile, forma parte de comités editoriales de varias revistas de la región y ha publicado varios libros y artículos. Premio Sergio Larraín García-Moreno del Colegio de Arquitectos de Chile al arquitecto que se haya distinguido en el campo de investigación. Premio Cátedra Edwin Haramoto Nishikimoto, Vivienda Social, 2019, de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile.

Publicaciones recientes:

- Rodríguez, A. y P. Rodríguez (2019), "Chile. Housing without cities", en Cohen, Michael *et al.*, *Urban Policy in Latin America. Towards the Sustainable Development Goals?*, Londres, Routledge pp. 93-126.
- y P. Rodríguez (2019), "Usos y mercantilización de las viviendas en los campamentos chilenos", *Quid* 16, N° 12, revista del Área de Estudios Urbanos, Instituto Gino Germani, pp. 294-313. Disponible en: <<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/5043/4175>>.
- , P. Rodríguez y M. Godoy (2018), "De insolventes e indocumentados: 'No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad'", en AA.VV., *Barómetro de política y equidad. Piñera II. ¿Una segunda transición? El primer año de su nueva administración*, Santiago de Chile, Fundación Equitas-Ediciones SUR, pp. 195-215.

**Paula Rodríguez Matta** es licenciada en Arte por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Comunicación, Flacso Ecuador. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Colaboradora para el capítulo de ciudad del Barómetro de Política y Equidad, de Fundación Equitas y SUR Corporación. Consultora en investigaciones e implementación de programas para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio del Trabajo, Chile. Ha sido profesora en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y en la Universidad Alberto Hurtado. Asesora voluntaria en el Programa Explora-Conicyt, y colaboradora voluntaria en capacitación y educación en escuelas y organizaciones de pobladores y tomas de terreno. Desarrolló una investigación sobre la relación entre valor de cambio y de uso en las periferias históricas de Santiago de Chile, con una beca Posdoctoral ANID-Fondecyt 3180012, Universidad Alberto Hurtado.

Publicaciones recientes:

- Rodríguez Matta, P. y A. Rodríguez (2017), "El urbanismo: en la medida de lo posible", en AA.VV., *Barómetro de política y equidad. Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos*, Santiago de Chile, Fundación Equitas-Ediciones SUR, pp. 223-235.
- y A. Rodríguez (2016), "Chile. Vivienda privada de ciudad", en Cohen, M., M. Carrizosa y M. Gutman (eds.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*, Buenos Aires, Café de las Ciudades, pp. 101-152.
- , A. Rodríguez y A. Sugranyes (eds.) (2015), *Con subsidio, sin derechos. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.

**Cómo citar este artículo**

Rodríguez, Alfredo y Paula Rodríguez Matta, “Ciudad y pandemia”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 57-75, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.



**DOCUMENTOS  
POLÍTICOS DE  
COYUNTURA**



**revista de  
ciencias  
sociales**

**segunda época**





# PRESENTACIÓN

---

El director y el secretario de redacción vuelven a presentar la sección de Documentos Políticos de Coyuntura de la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* de la Universidad Nacional de Quilmes como propuesta de publicación de diversas expresiones y posturas acerca de problemáticas políticas sin restricciones de las posiciones o matices que manifiestan proyectos, propuestas, reflexiones, adhesiones, críticas, incomodidades y/o incertidumbres referidas al nivel local, regional e internacional. El objetivo es cooperar y, eventualmente, promover debates que contribuyan a la evolución de la pluralidad de voces que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política.

Tal vez el lector pueda compartir la arriesgada pregunta: ¿por qué en una revista científica y académica, presentada por una universidad pública, se localiza una porción de su espacio dedicado llanamente a la enunciación política, envuelta en las fuerzas ideológicas que aparecen al calor del momento actual? Las controvertidas respuestas pueden surgir desde distintos lugares, construirse con varias líneas argumentales. Nuestro punto de vista es que no hay, no podría haber, un muro que separe ni una frontera infranqueable entre la ciencia y la ideología, tal como lo teorizó hace ya más de ocho décadas Max Horkheimer. Desde este presupuesto, el compromiso de la revista es dar un lugar abierto a la multiplicidad de las posiciones políticas, necesarias para la profundización y superación de las exposiciones democráticas, participativas y de texturas emancipativas que conlleve a la convivencia con bienestar e igualdad de los seres humanos.

En este número presentamos un grupo diverso de textos cuyos autores son Ricardo Aronskind, Ana Sugranyes, Tomás Palmisano, Rodolfo Pastore, Carlos Fidel.



# DECISIONES CLARAS CONSERVAN LA SALUD\*

Ricardo Aronskind

---

La virulencia de la segunda ola de contagios con el COVID-19 en mutación ha puesto al gobierno frente a una serie de disyuntivas que hubiera preferido no afrontar. Todxs, sin excepción, querríamos que esto no estuviera ocurriendo. Que el deterioro material y espiritual producido por la pandemia no existiera, pero allí está. La peligrosidad del nuevo rebrote nos obliga a repensar lo hecho en 2020 y aprender lecciones. Pero del análisis se deben extraer conclusiones prácticas urgentes.

En vista del peligro en el que está hoy el sistema sanitario público y privado, es evidente que el cuadro es peor que el ya vivido. Y también que todo lo que se hizo el año pasado en materia de cuidado, cierre y medidas de apoyo a desempleados, trabajadores y empresas sirvió, y mucho, para que el espectáculo no fuera dantesco. Estos primeros meses de 2021 muestran que el aislamiento y la distancia de 2020, con todo lo inesperada y dificultosa que fue su implementación, evitaron un colapso que disparara la cantidad de muertos.

Pero el gobierno, que fue capaz de reaccionar con realismo y a contramano del mensaje que emanaba del poder económico y de la derecha individualista, debió enfrentar en el último tramo del año una corrida cambiaria y aumentos desmesurados de precios porque “había mucho dinero en la calle”. Insólitamente, en un país dañado y empobrecido, la derecha sostenía que no hacía falta aumentar el gasto público.

En síntesis: el gobierno salió a sostener la economía y el empleo, para lo cual debió emitir dinero, aunque de ninguna forma en las enormes magnitudes que se inyectaron en algunos países centrales. El hecho es que ese dinero, vital para una buena parte de nuestros compatriotas, fue la excusa para justificar una operación pro devaluatoria y las sucesivas oleadas remarcatorias, sin fundamento en lo que realmente ocurría con la economía.

Hacia noviembre se logró controlar la corrida. Se quebraron las expectativas de una mega devaluación, pero los precios continuaron subiendo, por razones cada vez más inexplicables desde las lecturas convenciona-

\* Artículo publicado en la revista digital *El Cohete a la Luna*, el 18 de abril de 2021.

les. Se pudo observar durante todo 2020 que el gobierno está sometido a fuertes presiones, tanto desde la política como desde el frente económico, cada vez que toma medidas correctas.

## Vida y economía

Probablemente la experiencia del año pasado, que cerró con una contracción importante del PBI (9,9%), haya llevado al gobierno a recalcular los costos y beneficios de la acción anti pandémica. Es cierto que se aprendió bastante de lo ocurrido en 2020, en el sentido de distinguir entre distintos tipos de actividades sociales y productivas, que tienen grados diversos de peligrosidad y que agregan mayor o menor valor económico.

Luego de la debacle macrista y de un año adicional de caída del producto (similar a Italia, Francia o India) inducida por las medidas de cuidado de la salud pública, es sensato tratar de proteger la incipiente recuperación, que organismos internacionales estiman llegaría al 6%.

Sin embargo, también la incesante presión negacionista de la derecha local afecta a las lógicas de la acción gubernamental y puede incidir –mal– en las decisiones que se tomen en 2021. El gobierno se encuentra frente a una ecuación, falsa, que sostiene que a mayor protección sanitaria, más gasto, más déficit y, por lo tanto, más inflación y/o presión sobre el dólar. Los grandes actores económicos creen en eso, o fingen hacerlo, y actúan en consecuencia.

Sin embargo, sabemos perfectamente que la operación sobre el dólar fue una jugada de un conjunto de actores domésticos que aprovecharon su capacidad de liderazgo social y de los medios de comunicación a su disposición para forzar una medida desastrosa para el gobierno y para la mayoría del pueblo. Y que el movimiento de precios –que sorprendentemente no cesa de sorprender a los funcionarios– tiene su base fundamental en el poder de mercado de los formadores de precios más que en realidades materiales objetivas.

Ni el dólar ni los precios se controlarán porque el Estado deje de gastar en lo que debe gastar en una pandemia.

La historia económica argentina prueba en forma abrumadora que las recetas en las que dicen creer los grandes actores económicos no sirven para nada. Allí están para comprobarlo el ex presidente Mauricio Macri y su titular del Banco Central Guido Sandleris, con su emisión o y su inflación del 50% anual.

Si se acepta el principio de que todo gasto o transferencia que realice el Estado irá a parar al dólar paralelo y/o a los precios, se está proponiendo la anulación de la acción estatal y el congelamiento del país en una situación distributiva inaceptable. Cada impulso al crecimiento, cada estímulo

al empleo, cada emprendimiento productivo, daría pie a que suba el dólar paralelo o los precios.

Llevado al extremo, una limosna dada por la calle puede ser inflacionaria o llevar al alza del dólar. Este nivel de distorsión cultural-ideológica no debe ser aceptado y menos transformado en guía para la acción gubernamental, porque conduce a un perfil de sociedad fracturada y violenta.

## ¿Proteger o protegerse?

Es de buena política no gastar más de lo necesario, ni emitir moneda en forma caprichosa. Pero otra cosa muy distinta es aceptar el programa económico y social neoliberal porque si no los “mercados” se perturban y generan turbulencias.

El gobierno tiene por delante dos tareas prioritarias: combatir lo más eficazmente posible la pandemia y mantener lo más pujante posible la recuperación económica.

Debe quedar claro que cuidar a la población requiere gastos significativos, tanto en el aparato sanitario y en el costo de las vacunas, como en los apoyos y subsidios que deben otorgarse para evitar el sufrimiento social extremo a desempleados, suspendidos y empresas afectadas directamente por las medidas de protección. No será escatimar en estos gastos lo que convencerá a los especuladores, monopolios y golpistas cambiarios para que cesen de hacer lo único que saben. Por el contrario, restringir los gastos en protección sí puede dañar a los sectores para cuyo cuidado el gobierno fue votado.

Esto no es una abstracción teórica.

Especialistas y estudiosos de la cuestión pandémica en nuestro país ya advertían en febrero lo que se nos venía, dado lo que se observaba en Europa, pero también en Brasil y Paraguay. Sin embargo, no se defendió la política rigurosa que Formosa tenía en ese lugar clave del territorio nacional, se siguió alegremente con los vuelos internacionales para alegría de los sectores medios altos, no se levantaron oportunamente barreras sanitarias más robustas, y se demoró en tomar nota de la expansión vertiginosa de las nuevas cepas. Se había debilitado toda publicidad masiva de alerta e información y el propio ministro de Educación de la Nación Nicolás Trotta negó reiteradamente el papel de la presencialidad escolar (y el evidente aumento de la circulación de gente en transporte público que conlleva) en la diseminación pandémica.

Pueden haberse confundido en estos meses lo que eran demandas empresariales privadas y de ciertos colectivos sociales (parte de las familias), con la agenda pública necesaria para responder a la emergencia. A pesar de que ese rumbo laxo ahora se está corrigiendo, la inhibición a

asumir el gasto público necesario para que el esquema de cuidado proteja la salud y proteja al trabajo debe ser superada.

Proteger a las mayorías con claridad y convicción, sin pedir disculpas, será la mejor manera que tendrá el gobierno de protegerse de los embates de quienes, de todas formas, aprovecharán cualquier oportunidad para dañarlo.

## **FMI: o nuevo *default*, o colonia**

Tampoco es aceptable que una burocracia externa como la del Fondo Monetario Internacional (FMI) le imponga al gobierno el ritmo de reducción del déficit del Estado. Las autoridades máximas del Fondo han reconocido la gravedad del cuadro global y el ineludible impacto en las economías del mundo, y más aún en la periferia. Pero luego la burocracia de ese organismo procede como si la situación fuera la de 2019. Reclamarle a la Argentina que, en este contexto, se embarque en un camino de reducción de déficit es sencillamente negacionista del cuadro de la economía mundial y de nuestros gravísimos problemas sociales.

Que miembros del Fondo empiecen a hablar sobre hacer tributar a los ricos es, por ahora, otro comentario tan pintoresco como poco comprometido. Cuando en los ochenta les agarró la furia privatizadora al FMI y al Banco Mundial, taladraron a todos los gobiernos y sus funcionarios y los presionaron de mil formas para que adoptaran esas propuestas reclamadas por el capital global. Todavía no se ha visto ningún préstamo del FMI condicionado a que se le impongan tributos (en serio) a los ricos, o que se elimine la triangulación de exportaciones y el contrabando. Tampoco se conocen amenazas y sanciones del FMI a gobiernos que toleren la distribución inequitativa de la riqueza.

El FMI fue socio en la política ruinosa que derrumbó el PBI argentino en 2018 y 2019. Su propuesta de negociación parece destinada a consolidar este cuadro de postración, con la mochila de piedad de una deuda externa y eterna.

La Argentina enfrenta este año vencimientos de deuda externa con diversos organismos por 11,4 mil millones de dólares. Espera refinanciar más de 5.000 millones con el Club de París, pero el panorama que se abre a partir de 2025, si se acuerda el Programa de Facilidades Extendidas a diez años, solo puede desembocar en un nuevo *default* argentino.

La razón es sencilla: de 2025 a 2030 vencerán cada año, aproximadamente, 20.000 millones de dólares de deuda con acreedores públicos y privados, cifra imposible de pagar si se pretende hacerlo simplemente con los dólares obtenidos del comercio exterior. Por más optimistas que sean las proyecciones en relación con la evolución de las exportaciones argentinas, no hay cómo llegar a un saldo comercial que cubra esas cifras.

Sobre todo si se mejora el nivel de vida de la población y se incrementa la demanda interna y, por lo tanto, las salidas de divisas por importaciones.

Claro, si se le abren al país las oportunidades de financiación externa podría ir evitando el *default* tomando nueva deuda, y así seguir. Pero ¿cuál sería el costo para que la famosa comunidad financiera internacional se decida a darle crédito a nuestro país?

El año pasado el gobierno cerró una exitosa negociación con los acreedores externos privados, pero el *riesgo país* no ha bajado. La tasa a la cual aspiran los prestamistas internacionales a la Argentina se mantiene en niveles insólitos: 16% más la tasa internacional.

Hipótesis: la Argentina fue metida en una trampa estructural, con la complicidad explícita de la coalición Cambiemos, que la ata en forma permanente a la supervisión de un organismo que le reclama políticas que limitan sus posibilidades de desarrollo. Estará castigada financieramente hasta que no se subordine.

¿Qué le piden a la Argentina? ¿Las tradicionales “reformas estructurales” que ya han mostrado sus bondades bajo el menemismo? Puede ser, pero un gobierno popular no las puede implementar. Entonces, ¿qué están pidiendo? ¿Que directamente gobierne el país un custodio y promotor de sus intereses, como Macri o sucedáneos?

Si ese fuera el caso, si la derecha volviera a gobernar, el alivio al endeudamiento no provendría de mejorar la estructura productiva del país, sino de ceder recursos estratégicos para beneplácito de diversas corporaciones internacionales. Recordemos el legado menemista de los puertos al borde del Paraná cedidos a corporaciones privadas y la hidrovía concedida a empresas extranjeras. Fue la cesión a intereses globales de una arteria clave, que aporta a la posibilidad del país de autogobernarse. Un Paraná en manos de multinacionales y grandes capitales locales que sirvió, y sirve, para que miles de millones de dólares sean sustraídos a lxs argentinxs. Los neoliberales locales podrían reducir el peso de la deuda pagando con soberanía, y así lograrían el derecho a poder endeudarse nuevamente, en un ciclo reiterado de degradación internacional del país.

Volviendo al presente: la Argentina no puede autodestruirse para que los burócratas fondomonetaristas cubran el mamarracho del crédito otorgado al macrismo, ni puede firmar cronogramas de devolución de deuda imposibles de cumplir, que la condenan a repetir el camino económico del alfonsinismo.

Nuestra sociedad tiene que tener en claro lo que nos están pidiendo y lo que se está poniendo en juego.

---

### **Cómo citar este artículo**

Aronskind, Ricardo, “Decisiones claras conservan la salud”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 81-86, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.



# LA CIUDAD Y EL PROCESO CONSTITUYENTE\*

Ana Sugranyes

---

La ciudad es un espacio donde la democracia se construye y se disputa entre el Estado y la ciudadanía. Un espacio cruzado de varias dimensiones: la más atrayente, la ciudad con su gente que nace, vive, habita, estudia, trabaja, goza, se encuentra, se moviliza, sufre, se aísla y muere –la *civitas* de la ciudadanía–; la dimensión más compleja y más dinámica –la *polis*–, donde se concentran, atomizan y cruzan ideas, utopías, poderes, intereses, mercados, conflictos e institucionalidades en permanente transformación; y la más palpable, la dura, la construida con la masa de concreto y el entramado de la infraestructura, en el aire, encima y debajo del suelo –la *urbs* del urbanismo–.

En Chile, 90% de la población vive en espacios urbanizados. Todas y todos quienes construimos esta ciudad formamos parte de este enlace y enredo, y avanzamos despacio hacia el ideal del derecho a la ciudad, el espacio del buen vivir.

En este momento constituyente, esta maravillosa oportunidad que el pueblo de Chile conquistó, los derechos humanos deben ser el principal pilar de esta Carta Magna, a partir de la cual seguiremos luchando para cambiar leyes y normativas, y para realizar políticas públicas que respondan a las demandas sociales.

Viendo la situación de nuestras ciudades, tan segregadas e injustas, y el territorio tan desigual, surge una evidencia: los derechos humanos no se realizan en el aire o en el vacío; se realizan ahí donde las personas habitan, trabajan y se mueven, o sea, en espacios específicos.

Los derechos humanos –todos, porque son indivisibles– se realizan en el ámbito de la ciudad, donde habitan los sujetos de estos derechos, sea el caserío, el pueblo, el barrio o la ciudad. Por eso, a menudo hablamos de los derechos al hábitat, una denominación afín a las propuestas ecologistas de la ética del cohabitar el planeta.

La historia de los derechos humanos es muy larga, de varios siglos, viene de la tradición de los derechos de cada persona. Ahora, en el siglo XXI, se manifiestan las dimensiones colectivas de estos derechos; surgen

\* Publicado en *El Ciudadano* (<[www.elciudadano.com](http://www.elciudadano.com)>), en marzo de 2021.

de muchas luchas sociales de resistencia en contra de la era neoliberal y las nuevas formas de colonización, en contra de las tradiciones patriarcales agresivas, en contra de los efectos depredadores del modelo de desarrollo, en pro del bien común, del buen vivir, en pro del resguardo de la naturaleza y su biodiversidad.

Hoy, los derechos humanos representan la construcción lenta de un equilibrio entre diferencias y complementariedades, entre los derechos de unos pocos y de las mayorías, los intereses particulares y los colectivos, las obligaciones privadas y las públicas, el bien individual y el bien común. Visto desde los temas urbanos y territoriales, se trata del equilibrio de aspiración entre “mi casa”, “nuestro barrio”, “nuestra ciudad” y “nuestro planeta”.

El derecho a la vivienda digna expresa el reclamo justo de millones de personas en todo el país, que viven en condiciones difíciles, de hacinamiento y precariedad, en las poblaciones y en los conjuntos de vivienda social; que recibieron una vivienda poco digna y en un entorno adverso, violento y desintegrado;<sup>1</sup> que luchan por la identidad y arraigo de su barrio;<sup>2</sup> que no pueden endeudarse aún más por “viviendas a precio demencial”;<sup>3</sup> o que optaron por construir su propio hábitat en comunidad, cooperativa, toma o campamento.

Entre las muchas variables del enfoque territorial de los derechos humanos –suelo, agua y aire–, el tema habitacional se centra en el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, que forma parte de los derechos sociales y ambientales, en equilibrio entre la aspiración individual y la exigencia colectiva. El derecho a una vivienda adecuada incluye varios atributos: la seguridad de tenencia, reflejada en propiedad individual y colectiva, en arriendo, sesión de uso y comodato; la calidad física y habitabilidad del bien material; la respuesta a las demandas más apremiantes; la localización y el costo de adquisición y de mantenimiento, que desempeñan un rol fundamental; y también la adecuación cultural.<sup>4</sup>

Las personas, familias y comunidades aspiran a una infraestructura básica y quieren estar cerca de su lugar de trabajo, tener acceso a escuelas, centros de salud y otros servicios y equipamiento de calidad, algo que hoy en día se conoce como “geografía de las oportunidades”, concepto que sugiere la importancia del lugar seguro donde toda persona tiene el derecho a vivir en paz y dignidad; una vez más, la idea de ciudad.

<sup>1</sup> Véase Rodríguez, A. y A Sugranyes (eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2005. Disponible en: <<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>>.

<sup>2</sup> Véase en Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales, en <<https://www.facebook.com/comunidadesdelpatrimoniochileno/>>.

<sup>3</sup> Véase Vergara Perucich, F. y C. Aguirre Núñez, “Viviendas a precios demenciales”, en portal del Centro de Investigación Periodística (CIPER), 12 de julio de 2019. Disponible en: <<https://www.ciperchile.cl/2019/07/12/viviendas-a-precios-demenciales-causas-y-responsables/>>.

<sup>4</sup> Véase Rodríguez, A., P. Rodríguez y A Sugranyes (eds.), *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones SUR, 2018. Disponible en: <<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=941>>.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo en construcción, formulado en Francia en los años sesenta, entre las demandas que surgían de los asentamientos precarios y de la migración magrebí; se consolidó en América Latina entre movimientos sociales y prácticas de reforma urbana, y se transformó en la voz de resistencia en contra de todo tipo de desalojo y abuso inmobiliario, también de reivindicación por la vivienda digna en la ciudad justa. Llegó a traducirse en pactos de entendimiento entre reclamos ciudadanos y gobiernos locales. Es un eslogan en boga y se está difundiendo en la agenda global urbana de Naciones Unidas. Es expresión de la utopía, o bandera política de la ciudadanía; es un espacio de negociación entre demandas sociales y prácticas de buena gobernanza local.

El gran desafío del momento constituyente que vive Chile es identificar, negociar y acordar las bases comunes que aparecerán en la Nueva Constitución, a partir de las cuales seguiremos luchando para reformular el marco legal y normativo y repensar las políticas públicas necesarias, para responder a las demandas ciudadanas.

Para pensar el cumplimiento de los derechos al hábitat, para empezar a revertir la segregación y desigualdad de las ciudades, Chile tiene que enfrentar un gran tabú: la consagración del derecho de propiedad del suelo. El respeto de este derecho tradicional debe equilibrarse entre la defensa de los intereses individuales y las exigencias de la convivencia de todos y todas en la ciudad y en el planeta.

La realidad actual del hábitat —la ciudad, el suelo, el agua y el aire— está determinada por la consagración del derecho de la propiedad privada. Este derecho está anclado en nuestra historia y nuestra forma de vida. Dada la inseguridad social reinante y la insostenibilidad del sistema individual de las AFP, el derecho de propiedad adquiere aún más importancia: todas las familias aspiran a poseer un pedazo de suelo donde vivir, dejarlo a las nuevas generaciones, crear una renta, o alguna seguridad social, a través del arriendo de una pieza, un departamento o una casa.

El derecho de propiedad es parte de nuestra sociedad y debe respetarse. Pero no es un derecho fundamental: es un derecho secundario y derivado; cada vez que se aplica, excluye a otras personas y comunidades. Ahora está dada la oportunidad de abordarlo, revisarlo, debatirlo, no solo desde el interés individual, sino también desde el bien común y la salvaguarda de la naturaleza.

Para equilibrar lo individual y lo colectivo, lo personal y lo compartido, lo privado y lo público, entre mi casa, mi ciudad y mi planeta, como ya lo explicamos más arriba, están las obligaciones de Estado garante de los derechos sociales y ambientales.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véase Tapia Gómez, M., *Ciudades posibles. Apuntes para el debate sobre la Nueva Constitución en Chile*, La Coruña, Crítica Urbana, 2020. Disponible en: <<https://criticaurbana.com/ciudades-posibles-apuntes-para-el-debate-sobre-la-nueva-constitucion-de-chile>>.

Con la referencia de principios constitucionales en Brasil, Colombia y Ecuador, la nueva Constitución de Chile debe avanzar aún más para que la ciudadanía exija la revisión social y ambiental del derecho de propiedad, del derecho al suelo, para instituir la realidad social de la ciudad en permanente transformación.

Las bases comunes acordadas en este proceso constituyente –en el largo proceso de construcción de la democracia entre la capacidad de la ciudadanía y la autoridad del Estado– permitirán avanzar poco a poco hacia la idea del siguiente decálogo –sin número, ya que el orden de los factores no altera el producto, en la ciudad–:

- la protección de la naturaleza y su biodiversidad;
- la precisión de la función social del suelo y de sus usos, basados en el bien común;
- el ordenamiento territorial, la recuperación de las plusvalías y el control de la especulación inmobiliaria;
- la mejora integral de barrios, especialmente en la periferia;
- la permanente fiscalización e intervención en el urbanismo y las construcciones;
- la revalorización de uso de los servicios comunitarios, públicos y de calidad, para reconstruir las ciudades en función de la reproducción social y de la redefinición de los cuidados;
- el reconocimiento del protagonismo de la ciudadanía en la producción y gestión de sus entornos barriales y urbanos, como mecanismo de democracia y transparencia local;
- el cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento;
- las políticas habitacionales y de suelo para responder al derecho humano a una vivienda adecuada;
- y el derecho a la ciudad.<sup>6</sup>

---

### **Cómo citar este artículo**

Sugranyes, Ana, “La ciudad y el proceso constituyente”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 87-90, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.

<sup>6</sup> Para más información, véase el sitio de Ciudad Constituyente: <[www.ciudadconstituyente.cl](http://www.ciudadconstituyente.cl)>.

# A CONTRAPELO DEL SENTIDO COMÚN LIBERAL\*

Tomás Palmisano,  
Rodolfo Pastore y Carlos Fidel

---

El 19 de enero de 2021 falleció Miguel Teubal, economista agrario e investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Tuvo una extensa y diversa trayectoria, durante la cual logró la difícil tarea de combinar una investigación académica a contrape-lo del sentido común liberal con un fuerte compromiso por las mejores luchas sociales. Su vida está marcada profundamente por esas dos dimen-siones de pensamiento y acción.

Realizó su carrera de grado y maestría en la Universidad de California, Berkeley, a finales de los años cincuenta y en ese período se abocó al análi-sis de los procesos geopolíticos de integración regional que se ensayaban por esos años en América Latina.

A su regreso, en Argentina, comenzó a trabajar con el doctor Julio H. G. Olivera, a quien consideraba uno de sus mentores, e ingresó al mundo de la docencia en la Universidad de Buenos Aires. En julio de 1966, tras la represión conocida como la “Noche de los Bastones Largos”, Miguel renunció a sus cargos y retornó a California para hacer su doctorado en Economía Agraria bajo la supervisión del doctor Alain de Janvry. Esta vez, el problema de investigación giraría en torno a uno de los nudos centrales de la vida económica y política de Argentina: el rol del sector agropecua-rio en el desarrollo nacional. Una de sus contribuciones más importantes al pensamiento de la economía crítica fue la definición y el cálculo del ex-cedente financiero del sector.

En 1969 retornó nuevamente al país y en 1972 ingresó al Conicet como investigador científico bajo la dirección del doctor Olivera. En ese mismo período también dictó clases y colaboró con la renovación del programa de estudios de la carrera de Economía en la Universidad Nacional del Sur (UNS), en Bahía Blanca. Esta labor, junto con la enseñanza de corrientes eco-nómicas críticas —especialmente marxistas—, implicó su ingreso en las “lis-tas negras” de los aparatos represivos y, tras el golpe cívico-militar de 1976, tuvo que exiliarse junto a su compañera de toda la vida, Norma Giarracca.

\* El presente artículo fue publicado por el suplemento Cash, de *Página/12*, el 31 de enero de 2021.

Durante el exilio en Europa y luego en México, en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco (UAM-A), Miguel comenzó a trabajar dos de los temas nodales de sus investigaciones, los complejos agroindustriales y el hambre como problema político. En este contrapunto reflexionó sobre las paradojas de la abundancia y la escasez, la concentración económica y sus impactos materiales en el acceso a la alimentación.

Años más tarde, y tras el retorno a la democracia en 1982, regresó a Argentina y abordó estas problemáticas desde varios puntos de vista. Entre sus aportes, que siguen vigentes hasta hoy para entender lo que llamó la paradoja del hambre en el “granero del mundo”, planteó una perspectiva estructural de esta grave problemática, originada tanto en el modelo económico neoliberal, como en las tendencias hegemónicas de la globalización agroalimentaria, el agronegocio y el neo-extractivismo en el sistema agroalimentario de nuestro país. De allí que la globalización de la agricultura y las expresiones vernáculas del neoliberalismo agrario despertaron un profundo interés en él, y junto a Norma y el frondoso equipo de investigación que formaban cotidianamente, comenzaron a delinear una crítica profunda y temprana al proceso de sojización, que más tarde sería complejizado y conceptualizado bajo la mirada crítica del agronegocio. El problema de la tierra, y de los bienes comunes en el marco del modelo extractivo, implicó para Miguel un abordaje tanto estructural como socio-político, en donde tenían especial importancia las luchas sociales que buscaban otros espacios y mundos posibles. Entre otras iniciativas, fue cofundador en Clacso del grupo de trabajo denominado Estudios Críticos del Desarrollo Rural.

En ese camino intelectual y personal supo también formar a muchxs investigadorxs y discípulos. Quienes lo conocíamos sabíamos de su modestia, que muchas veces se expresaba en su propia sorpresa frente a la calidad y actualidad de un texto escrito hace muchos años, o cuando en alguna reunión científica entregaba tarjetas personales que lo presentaban como compositor musical y no como el reconocido investigador que era. Extrañaremos no solo sus desafiantes preguntas críticas acerca de la realidad de nuestro Sur, sus reflexiones que estimulaban a poner en dudas axiomas canonizados y a la vez a explorar nuevas cuestiones; sino también su buen humor y generosidad.

---

### **Cómo citar este artículo**

Palmisano, Tomás, Rodolfo Pastore y Carlos Fidel, “A contrapele del sentido común liberal”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 39, otoño de 2021, pp. 91-92, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/592-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-39.html>>.

**EXPRESIONES  
ARTÍSTICAS**



**revista de  
ciencias  
sociales**

---

segunda época

# Hojas Yesica Zarate

La sección Expresiones artísticas de la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* es para el Programa de Cultura un valioso espacio donde compartir experiencias artísticas que realizamos en nuestra casa de altos estudios. En esta situación inusual en la que no podemos habitar esa casa, invitamos a compartir su experiencia a Yesica Zarate, una artista cesterera quilmeña que fusiona en su hacer arte, oficio y docencia.

**Ana Antony, Natalia Fidel, Facundo Ibarra, Roxana Ybañes**  
Programa de Cultura, SEU, UNQ



# Búsqueda, recolección, conservación y construcción

Yesica Zarate

Esto sabemos.  
Todo está conectado  
como la sangre  
que une una familia...  
Lo que acaece a la tierra,  
acaece a los hijos e hijas de la tierra.  
El hombre no tejió la trama de la vida;  
es una mera hebra de la misma.  
Lo que le haga a la trama,  
se lo hace a sí mismo.

TED PERRY (inspirado en el jefe Seattle)\*

Encontré la cestería de una manera fortuita, ya estando recibida de profesora de artes visuales. Mi amiga Julieta me invitó a un taller de cestería que forma parte de los Talleres Barriales de Quilmes. No imaginé que me iba a interesar tanto. En la relación con las plantas, un mundo que siempre me llamó la atención, algo inexplicable me atravesó y me modificó para siempre. Mi primera maestra, Zacha (su nombre es Aurora), me enseñó la variedad de materiales vegetales que podía encontrar en nuestro entorno. Empecé a reconocer con facilidad árboles, enredaderas, hojas, palmas y demás fibras vegetales. No podía creer que hasta el momento no me había dado cuenta de esa extensa variedad y todo lo que no vemos. Entendí la diferencia entre las ramas, que en general se usan de estructuras, y las hojas que se usan para el tejido. Comprendí a la vez cómo las podía emplear/entrelazar para la construcción de cestas, objetos utilitarios o decorativos. Algunas fibras deben pasar por un proceso de secado y de posterior hidratado para su manipulación, cada uno de estos procesos dependen de la fibra: de su grosor, rigidez, color y función.

\* Citado en Capra, F. (1998), *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Barcelona, Anagrama.

Hoy pienso en todos aquellos que ejercieron y ejercen esta actividad, cuántos errores debieron cometer, cuántos errores cometemos, hasta obtener buenos resultados. Se trata de un conocimiento acumulativo. Desde el momento que conocí la cestería botánica reconocí que ya la había visto muchas veces: en casas, en pinturas, en libros y hasta en museos. La cestería estaba allí presente pero subterránea. Seguramente en todas las culturas de todo el mundo existe la cestería como expresión artística, esta sencilla tecnología creada por el hombre cubrió diferentes necesidades. Gracias a los objetos textiles se facilitó el traslado y conservación de algunos alimentos. Estos elementos colaboraron con el desarrollo cultural y fueron parte de la vida social y artística de diversas comunidades. ¿Cómo es posible que ciertas técnicas similares aparecieran en extremos tan lejanos del mundo? ¿Será que es un saber que flota en el aire, que es pura acción innata del ser humano?

Para mí la cestería es un conjunto de desafíos: la búsqueda, la recolección, la selección, la conservación y la construcción. Capítulos de un disfrute diferente y ritmos propios. La búsqueda y la recolección siempre son una completa sorpresa, nunca sé exactamente qué voy a encontrar ni cómo voy a transportarlo. Recorro cada calle en bicicleta con una mochila y una tijera de podar (para recortar ramas más gruesas), cuerdas para atar lo que encuentro a mi vehículo y bolsas para poder hacer la labor mucho más fácil. En el camino encuentro montículos de plantas cortadas (resultado de podas domiciliarias), me detengo y evalúo su estado, texturas, colores y flexibilidad. Debo estar atenta a los ritmos de la naturaleza ya que en otoño es la época que más material encuentro disponible en la vía pública. La selección de las fibras vegetales ahora es distinta, solo recolecto y almaceno lo que más utilizo: palmas caranday, inflorescencias de palma, hojas de dracena, formio, falsa canela. Todas necesitan un período de secado luego del cual las utilizo para tejidos. También recolecto otras ramas que me sirven de estructura como enredadera glicina, parra, ligustro, sauces llorón o eléctrico. Las ramas deben estar verdes y frescas para mantener su flexibilidad al máximo. En un principio juntaba tanto que no llegaba a usar todo, el material vegetal es biodegradable si no es bien conservado de la lluvia, el sol y demás factores naturales, las fibras comienzan a destruirse. Por eso debo tener un espacio medianamente cubierto para su conservación. La construcción es el momento de elegir qué material es más idóneo para lo que esté por crear ya sea una pequeña cesta, una lámpara, un bordado vegetal o una escultura gigante.

Me formé durante varios años como maestra cestera en el Complejo Cultural “El Patio” de la municipalidad de Berazategui, don-

de cursé cestería contemporánea, mimbrería y carpintería. En esos años asimilé técnicas tradicionales de las dos ramas textiles como espiralado, tejido plano, técnica de nido, entre otras. Gracias a todo el camino recorrido fui uniendo el arte y la cestería de forma natural, tomando convocatorias artísticas como excusa. Participé en *tejidas* de esculturas vegetales en vivo con diferentes técnicas y materiales: varios tipos de enredaderas; un bordado con finas fibras de formio; una cortina vegetal de tiras de formio de grandes dimensiones en el festival “El puente” organizado por Cultura Alternativa y Tempuja (Sello de Arte). Coordiné el proyecto “La Nave”, una construcción de 2,5 m de diámetro que se realizó trabajando colectivamente con diferentes personas durante varios días. Tuvo lugar en la Universidad Nacional de Quilmes y se organizó en conjunto con el Programa de Cultura de la Secretaría de Extensión.

La intención de entrelazar el tejido tradicional y una búsqueda artística me van encaminando en otros proyectos buscando acercarme al sentir primigenio, ser parte de este larguísimo proceso de creación, conservación y transmisión de conocimientos, que transforman la naturaleza en objetos culturales. Actualmente trabajo en talleres privados que dicto de forma presencial y virtual, también formo parte de los Talleres Barriales de Quilmes desde hace once años. Continúo dedicándome a la producción artesanal de objetos de cestería botánica y experimentando con las herramientas propias de la cestería en la producción artística.





Máscara de palma caranday



Hojas de drácena en proceso de hidratación, las sumerjo en agua durante dos horas para que recuperen su flexibilidad para poder tejer

---



Tejido espiralado de hojas de dracena  
e hilo encerado

---



Inicio de la técnica espiralado  
con fibras de formio

---



*Vulva vegetal.* Bordado con fibras de hojas de formio en tela de arpillera

---



*Memoria.* Bordado vegetal con hilos de hojas de formio

---



# Hojas



Banano

---



Drácena

---



Catáfila de palma

---



Catáfila de palma (parte exterior)

---



Falsa canela

---



Formio

---



Fibra de banano (tronco)

---

Hojas de drácena  
secas

---



Palma caranday

---



Hojas de formio secas

---



Romero

---



Inflorescencia de palma

---



Inflorescencia de palma

---



Inflorescencia de palma

---



Inflorescencia de palma

---

**RESÚMENES**



**revista de  
ciencias  
sociales**

---

segunda época



Daniel Cravacuore y Ángeles Traina

## Medición de la autonomía municipal en Iberoamérica

### Resumen

Este artículo presenta los resultados, para un conjunto de países de Iberoamérica, de la aplicación del Local Autonomy Index (LAI), un indicador de medición de la autonomía relativa de los sistemas municipales originado en Europa.

La aplicación del LAI supone un reto en su empleo para sistemas municipales diversos, con una gran heterogeneidad en materia institucional, política, administrativa, económica, financiera y territorial. El presente artículo expondrá los resultados de una primera selección, integrada por Argentina, Brasil, Chile, Cuba, España, México, Portugal, Puerto Rico y Uruguay.

Mostraremos que el clivaje federalismo-unitarismo no resulta explicativo de los distintos niveles de autonomía municipal, y que, por el contrario, aspectos como las dimensiones organizativa y financiera resultan más relevantes.

**Palabras clave:** autonomía, municipal, Iberoamérica.

### Abstract

This article presents the results, for a group of Latin American countries, of the application of the Local Autonomy Index (LAI), an indicator for measuring the relative autonomy of municipal systems originated in Europe. The application of the LAI represents a challenge in its application for diverse municipal systems, with great heterogeneity in institutional, political, administrative, economic, financial and territorial matters. This article will expose the results of a first selection, made up of Argentina, Brazil, Chile, Cuba, Spain, Mexico, Portugal, Puerto Rico and Uruguay. We will show that the binary opposition federalism-unitarianism is not explanatory of the different levels of municipal autonomy, and that, on the contrary, aspects such as the organizational and financial dimensions are more relevant.

**Keywords:** autonomy, municipal, Latin America.

Juana Yasnikowski

## Desintegración regional: lo que la pandemia nos dejó

### Resumen

La pandemia del COVID-19 coloca al planeta en un contexto de crisis mundial que asienta las debilidades de la integración regional y de los acuerdos

de los mercados globales como aseguradores de la defensa de las personas. Como consecuencia de esas fragilidades se observan países con grandes dificultades para generar políticas públicas para enfrentarlas y las voluntades políticas para sortearlas.

La finalidad de este artículo es demostrar la falta de integración regional existente en Latinoamérica, principalmente en políticas de salud; lo cual quedó al descubierto debido al contexto pandémico. Lo que se busca es presentar la vulnerabilidad desnuda de estos países para lograr coordinar estrategias destinadas a enfrentar situaciones complejas como la actual.

**Palabras clave:** integración regional o regionalismo, pandemia-COVID-19, políticas públicas de salud, Estado.

### Abstract

The COVID-19 pandemic places the planet in a context of global crisis that establishes the weaknesses of regional integration and of the agreements of global markets as insurers of the defense of people. As a consequence of these weaknesses, there are countries with great difficulties in generating public policies to confront them and the political will to overcome them.

The purpose of this article is to demonstrate the lack of existing regional integration in Latin America, mainly in health policies. This was exposed due to the pandemic context. What is sought is to present the naked vulnerability of different countries to achieve coordinated strategies for complex situations such as the current one.

**Keyword:** regional integration or regionalism, pandemic-COVID-19, public health policies, State.

Romina G. Amaya Guerrero y Gabriela Nelba Guerrero

## Los cuidados en el territorio: experiencias comunitarias durante el ASPO

### Resumen

Este artículo sintetiza las primeras reflexiones de una investigación en curso sobre las adaptaciones de los cuidados, tanto familiares como comunitarios, ante la pandemia de COVID-19. En él se destacan los mecanismos de cuidado comunitario y colectivo que se impulsaron, desde las organizaciones sociales y, en algunos casos, en articulación con algunas políticas que promovieron los distintos niveles de gobierno, en algunos barrios populares de Quilmes y Florencio Varela, a los que las autoras tuvi-



mos acceso durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), situándonos no solo desde una posición de investigación, sino también de acción, ya que fuimos parte de esas experiencias.

**Palabras clave:** cuidados, COVID-19, organizaciones sociales.

### Abstract

This article synthesizes the first reflections of an ongoing research on the adaptations of care, both family and community, to the COVID-19 pandemic. It highlights the community and collective care mechanisms that were promoted, from social organizations and, in some cases, in coordination with some policies promoted by the different levels of government, in some popular neighborhoods of Quilmes and Florencio Varela, to the that the authors had access during the Preventive and Compulsory Social Isolation, situating ourselves not only from an investigative position, but also from action, since we were part of those experiences.

**Keywords:** care, COVID-19, social organizations.

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez Matta  
*Ciudad y pandemia*

### Resumen

Durante 2020 quedó de manifiesto la importancia de considerar la escala territorial en la aplicación de políticas sanitarias para contener el COVID-19. El desconocimiento del gobierno respecto del grado y magnitud de la segregación y fragmentación de Santiago de Chile fue evidente en las distintas medidas que adoptó para hacer frente a los distintos conflictos asociados a la pandemia. Prueba de esto fue la insistencia en el confinamiento en los hogares, una medida que demostró su insuficiencia para frenar el avance de los contagios. Los motivos de este fracaso fueron varios; entre ellos, el bajo nivel de adhesión al gobierno y su descrédito en amplios sectores en la ciudad, la fragilidad de las condiciones de vida de muchas familias, la precariedad de un gran conjunto de viviendas y el alto porcentaje de informalidad laboral. Pero, por otro lado, en este período también se levantaron organizaciones barriales de cuidado, subsistencia, solidaridad y resistencia, las que resignificaron sus territorios. Junto con ellas, las autoridades locales apoyaron y lideraron medidas de prevención y apoyo, muchas veces en pugna y anticipándose al gobierno central. Frente a tal situación, las preguntas que se han levantado durante este primer año pandémico son: ¿quién gobierna la ciudad?; ¿quién la desmercantiliza?; ¿quién cuida en la ciudad y a quiénes?

**Palabras clave:** ciudad, pandemia, salud pública, segregación, políticas urbanas.

### **Abstract**

During 2020, the importance of considering the territorial scale in the application of health policies to contain COVID-19 became clear. The government's ignorance of the degree and magnitude of Santiago's segregation and fragmentation was evident in the different measures it adopted to deal with the situation. Proof of this was the insistence on home confinement, which was insufficient to stop the advance of the pandemic. The reasons for this failure were various; among them, the low level of adherence to the government and its discredit in broad sectors of the city, the fragility of the living conditions of many families, the precariousness of housing and the high percentage of informal employment. But, on the other hand, in this period neighborhood organizations of care, subsistence, solidarity and resistance also arose, which re-signified their territories. In the neighborhoods, local authorities supported and led prevention and support measures, often in conflict with and anticipating the central government. Faced with such a situation, the questions that have arisen during this first pandemic year are: Who governs the city? Who de-com-modifies it? And, who cares in the city and who?

**Keywords:** city, pandemic, public health, segregation, urban policies.

## NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1. Todos los artículos remitidos a la *Revista de Ciencias Sociales, segunda época* deberán ser inéditos.
2. Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
3. Se publicarán artículos en español.
4. Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: <rsc.unq@gmail.com> o al secretario de redacción: <juanpabloringelheim@gmail.com> o al director: <chfi-del@unq.edu.ar>.
5. Los mecanoscritos deben estar elaborados en Word, con letra Times New Roman, cuerpo 12, e interlineado de 1, en papel A4. Las notas al pie serán en Times New Roman, cuerpo 10, interlineado simple.
6. Las notas deben insertarse en el texto con la función “insertar notas” del procesador de textos Word. Y aparecer en el final del texto bajo el encabezado “Notas”.
7. Los artículos tendrán un máximo de 8.000 palabras (aproximadamente 22 páginas) incluyendo notas y bibliografía. Las reseñas tendrán un máximo de 2.000 palabras.
8. Los artículos deberán estar precedidos de *un resumen en español y en inglés de no más de 250 palabras cada uno*. Al final del resumen, los autores *insertarán tres o cuatro palabras clave, también en español e inglés*, que describan el contenido del artículo.
9. Los autores deberán enviar junto con sus manuscritos un resumen bio-bibliográfico de tres o cuatro líneas que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, y su labor profesional no académica. Finalmente, sus tres publicaciones más recientes.
10. Se sugiere que los títulos de los artículos no sean de una extensión mayor de seis palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.
11. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones no deben insertarse en el texto. El autor debe indicar su localización aproximada en el artículo con una frase como “insertar Gráfico 1”. Los cuadros o tablas que se elaboren en Word deben estar en el archivo doc del artículo. Los gráficos, mapas y otras ilustraciones deben ser en blanco y negro. Si los gráficos fueron realizados en Excel, solicitamos dicha hoja para que sea editable (letra, color, etc.). En el caso de ilustraciones o fotografías, estas deben presentarse en formatos compatibles (jpg, tif o eps) en *alta resolución (300 dpi)* para su mejor reproducción.

12. Las referencias a otros autores a través del texto deberán mencionar el apellido, la fecha de publicación y la página de la cita, adoptando uno de los formatos siguientes:

a) Ángel Quintero Rivera (1976, p. 61) propone una interpretación clasista del populismo en Puerto Rico.

b) La mayoría de las investigaciones de la llamada nueva historia se basan en el materialismo histórico (Quintero Rivera, 1976, p. 61).

13. Los datos completos bibliográficos de los trabajos citados deben aparecer al final del artículo bajo el encabezado de "Bibliografía general", en estricto orden alfabético, de acuerdo con el siguiente formato:

#### Libros

Apellidos, N. (año), *Título*, ciudad, editorial.

Auyero, J. (1999), *Caja de herramientas. El lugar de la cultura en la sociología norteamericana*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cuando se trate de una obra de más de un autor, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) y Nombre Apellido (para el siguiente).

#### Ejemplo

Edwards, D. y J. Batley (año), .....

Cuando se trate de una obra de hasta tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor), N. Apellido (para los siguientes).

Cuando se trate de una obra de más de tres autores, se utilizará: Apellido, N. (para el primer autor) más la expresión "et al."

En caso de disponer dos o más publicaciones en un año por el mismo autor, en la Bibliografía general deberán marcarse: a, b, c, etc., luego del año: 1952a, 1952b, 1952c...

#### Volúmenes colectivos

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Capítulo", en Autor (Apellido, N.) (comp./ed./dir.) (año), *Título*, ciudad, editorial, pp.

#### Ejemplo

Jay, M. (2007), "Sobre tramas, testigos y juicios", en Friedlander, S. (comp.), *En torno a los límites de la representación. El nazismo y la solución final*, trad. Marcelo G. Burello, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, pp. 157-169.

#### Capítulos de libros

(Autor/es) Apellido, N. (año), *Título*, ciudad, editorial, "Capítulo", pp.

Davini, S. A. (2008), *Cartografías de la voz en el teatro contemporáneo*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, "Hacia una conceptualización de la voz", pp. 55-87.

## **Artículos de revistas o de publicaciones periódicas**

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Artículo", *Nombre de publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp.

Salomon, J-J. (2005), "Científicos en el campo de batalla: culturas y conflictos", *Redes. Revista de estudios sociales de la ciencia*, vol. 11, N° 22, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 51-74.

## **Artículos de revistas en línea**

En este punto hay dos situaciones: una es cuando se cita un artículo publicado en formato papel y que también puede consultarse en internet; la otra situación es cuando la referencia es un artículo o revista digital, que solo está publicado en internet.

En el primer caso, corresponde:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp. Disponible en: <url>, consultado el día-mes-año.

Si la edición es solo digital:

Autor/es (Apellido, N.) (año), "Título de artículo", *Título de la publicación*, vol., N°, ciudad, editorial, pp., <url>.

14. Cada artículo debe estar precedido de una hoja con los siguientes contenidos: título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece y dirección de correo electrónico:

Ciudad y fecha

Por medio del presente, \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, DNI/LC/LE \_\_\_\_\_, AUTORIZO a la *Revista Ciencias Sociales*, segunda época de la UNQ a realizar la publicación digital e impresa del artículo titulado "\_\_\_\_\_", declarando que este es de mi autoría.

# revista de ciencias sociales

**Rector**

Alejandro Villar

**Vicerrector**

Alfredo Alfonso

**Director**

Carlos Fidel

**Secretario de redacción**

Juan Pablo Ringelheim

**Consejo editorial**

Martín Becerra (UNQ)

Alejandro Blanco (UNQ)

Cristina Teresa Carballo (UNQ)

Jorge Flores (UNQ)

Osvaldo Fabián Graciano (UNQ)

Sara Isabel Pérez (UNQ)

**Consejo académico**

Carlos Altamirano (Conicet, UNQ)

Daniel Aspiazú (Conicet, FLACSO-Argentina, 1948-2011)

Dora Barrancos (UBA, UNQ, Conicet)

Elena Chiozza (UNLU, 1920-2011)

Emilio de Ípola (UBA)

Carlos De Mattos (Pontificia Universidad Católica de Chile)

José Déniz (UCM)

Emilio Duhau (UAM-A, Conacyt, 1947-2013)

Noemí Girbal (UNQ, Conicet)

Anete Ivo (UFBA)

Noé Jitrik (ILH, FFL, UBA)

Bernardo Kosacoff (UNQ)

Pedro Krotsch (UBA, 1942-2009)

Jorge Lanzaro (ICP, URU)

Jorge Lara Castro (Relaciones Exteriores, Paraguay)

Ernesto López (UNQ)

Armand Mattelart (UP 8)

Adriana Puiggrós (Conicet)

Alfredo Rodríguez (SUR, Chile)

Alejandro Rofman (UBA, CEUR, Conicet)

Héctor Schmucler (profesor emérito de la UNC, 1931-2018)

Miguel Talento (UBA)

Alicia Ziccardi (PUEC, UNAM)



Universidad  
Nacional  
de Quilmes  
Editorial