

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>

Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID-19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina)

© María Mercedes Di Virgilio, Mariela Paula Diaz, Lucas Ramírez, 2022

María Mercedes Di Virgilio, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani; Investigadora Principal del CONICET
Para la correspondencia: 1114, Argentina, Buenos Aires, Uriburu 950, pío 6

E-mail:
mercedes.divirgilio@gmail.com
(para la correspondencia del autor)

Mariela Paula Diaz, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
Para la correspondencia: C1083ACA, Argentina, Buenos Aires, Saavedra 15

E-mail: madidip@gmail.com

Lucas Ramírez, Doctor del Instituto Geográfico Nacional
Para la correspondencia: 1114, Argentina, Buenos Aires, Uriburu 950, pío 6

E-mail: lucasramirez.geo@gmail.com

Recibido: 11.04.2022

Revisado: 19.05.2022

Aceptado: 02.06.2022

Para citar: Di Virgilio, María Mercedes, Mariela Paula Diaz, Lucas Ramírez. "Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID-19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina)" [Intergovernmental relations in the management of the COVID-19 pandemic: X-ray of habitat management in a federal setting (Greater Buenos Aires Agglomeration, Argentina)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 10, no. 2 (2022): 10–40. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>. [In Spanish]

→ Resumen

En Argentina, durante el año 2020, el Gobierno Nacional ha implementado numerosas y variadas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID-19. Asimismo, los gobiernos provinciales y locales pusieron en marcha iniciativas propias para acompañar aquellas emanadas del nivel central y facilitar la implementación y adecuación de las iniciativas nacionales en sus territorios. La ciudadanía, por su parte, se ha adaptado, usado o resistido los lineamientos y propuestas



de los ejecutivos de los diferentes niveles del gobierno. El escenario pandémico (en sus diferentes fases) expone la tensión entre una lógica centralizada -propia del diseño de iniciativas orientadas a dar respuesta a una emergencia- y la gobernanza multinivel en un momento en que no es posible soslayar que los contextos de crisis, como el que impone la pandemia por COVID-19, tensionan fuertemente las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y entre éstos y la ciudadanía. En este contexto, el trabajo se pregunta, con eje en las relaciones intergubernamentales, por las iniciativas, dispositivos e instrumentos que se movilizaron desde los diferentes niveles del gobierno para dar respuesta a la cuestión urbana, en general, y a las necesidades habitacionales, en particular, en el contexto pandémico, focalizando en las iniciativas que tuvieron al hábitat y a la vivienda como eje de intervención privilegiado. El trabajo se apoya en el análisis de normativa y de material de prensa. Asimismo, se nutre de la realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y agentes públicos de los diferentes niveles gubernamentales. Se presenta la composición de la organización política del Aglomerado Gran Buenos Aires y las relaciones político-institucionales entre los niveles del gobierno así como una caracterización de los núcleos de intervención, dispositivos e instrumentos que viabilizaron las intervenciones públicas (especialmente, en el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires). Para concluir, el trabajo pone el foco en las experiencias de base territorial para dar cuenta de las iniciativas desde una mirada *bottom-up*.

→ Palabras clave

Relaciones intergubernamentales, pandemia, COVID-19, gestión del hábitat, Buenos Aires

Declaración de divulgación: Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés.

Financiamiento: Este artículo fue elaborado en el marco del proyecto "La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas." ANPCyT. Convocatoria PISAC-COVID, 2021-2022. Directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio.

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>

Intergovernmental relations in the management of the COVID-19 pandemic: X-ray of habitat management in a federal setting (Greater Buenos Aires Agglomeration, Argentina)

© María Mercedes Di Virgilio, Mariela Paula Diaz, Lucas Ramírez, 2022

María Mercedes Di Virgilio, PhD, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani; Senior researcher, CONICET
For correspondence: 1114, Argentina, Buenos Aires, Uriburu 950, 6 floor

E-mail: mercedes.divirgilio@gmail.com(corresponding author)

Mariela Paula Diaz, Phd, Universidad de Buenos Aires, Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
For correspondence: C1083ACA, Argentina, Buenos Aires, Saavedra 15

E-mail: madidip@gmail.com

Lucas Ramírez, Phd, Universidad de Buenos Aires, Instituto Geográfico Nacional
For correspondence: 1114, Argentina, Buenos Aires, Uriburu 950, 6 floor

E-mail: lucasramirez.geo@gmail.com

Received: 11.04.2022

Revised: 19.05.2022

Accepted: 02.06.2022

For citation: Di Virgilio, María Mercedes, Mariela Paula Diaz, Lucas Ramírez. "Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID-19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina)" [Intergovernmental relations in the management of the COVID-19 pandemic: X-ray of habitat management in a federal setting (Greater Buenos Aires Agglomeration, Argentina)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 10, no. 2 (2022): 10-40. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>. [In Spanish]

→ Abstract

In Argentina, during the year 2020, the National Government has implemented numerous and varied assistance, containment and promotion initiatives in key public policy sectors to respond to the crisis unleashed by the COVID-19 pandemic. Likewise, provincial and local governments launched their own initiatives to support those emanating from the central level and facilitate the implementation and adaptation of national initiatives in their territories. The citizens, for their part, have adapted to, used or resisted the guidelines and proposals of the executives of the different levels of government. The pandemic scenario (in its different phases) exposes the tension between a centralized logic - typical of the design of initiatives aimed

at responding to an emergency – and multilevel governance at a time when it is impossible to ignore that crisis contexts, such as the one imposed by the COVID-19 pandemic, strongly stress the relations between the different levels of government and between these and the citizenry. In this context, this paper focuses on intergovernmental relations and examines the initiatives, devices and instruments mobilized by the different levels of government to respond to urban issues in general and housing needs in particular, in the pandemic context, focusing on the initiatives that had habitat and housing as a privileged axis of intervention. The work is based on the analysis of regulations and press material. It also draws on in-depth interviews with public officials and agents from different governmental levels. It presents the composition of the political organization of the Greater Buenos Aires Agglomerate and the political-institutional relations between the different levels of government, as well as a characterization of the focal points for intervention, devices and instruments that made public interventions feasible (especially in the National Government, the Government of the City of Buenos Aires and the Government of the Province of Buenos Aires). To conclude, the paper focuses on territorially-based experiences in order to account for the initiatives from a bottom-up perspective.

→ Keywords

Intergovernmental relations, pandemic, COVID-19, habitat management, Buenos Aires

Funding: This article was prepared within the framework of the project “The implementation of public policies to respond to the crisis unleashed by the COVID-19 pandemic: A look from intergovernmental relations and policy networks.” ANPCyT. PISAC-COVID call, 2021-2022. Director: Dr. María Mercedes Di Virgilio.

Disclosure statement: No potential conflict of interest was reported by the authors.

Introducción¹

En Argentina, durante el año 2020, el Gobierno Nacional ha implementado numerosas iniciativas de asistencia, contención y promoción en sectores claves de las políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID-19² y, más recientemente, en algunas provincias, al proceso post pandemia. Entre otras medidas, se pueden mencionar

1 Una primera versión de este trabajo fue presentada en el encuentro *Las relaciones intergubernamentales en el contexto de la pandemia COVID-19: Estados, gobiernos locales y ciudadanía en la implementación de políticas públicas en aglomerados urbanos de Argentina*. 22 al 24 de junio, 2022. UNSAM.

2 En la literatura antropológica, si bien la noción de *crisis* es una categoría en disputa, la misma se asocia con momentos “excepcionales” que ponen de relieve el orden (o los órdenes) que se resquebrajan (Narotzky y Besnier 2014). Ese orden o esos órdenes –siempre negociados– pueden pensarse como formas de vivir el presente, pero, también, el pasado y el futuro (Álvarez y Perelman 2020). Asimismo, la noción de crisis suele estar ligada a la idea de ruptura y de incertidumbre (Visacovsky 2021). Se plantea, entonces, la necesidad de pensar a las crisis tanto en términos estructurales como en la forma en la que la ciudadanía vive y agencia la crisis (Perelman 2018). Así como, las nociones y valores morales que se ponen en juego en la legitimación (o deslegitimación) de las iniciativas públicas (Motta y Onto 2020; Perelman 2020).

la administración del aislamiento social, preventivo y obligatorio (en sus diferentes fases),¹ iniciativas de detección y rastreo de casos COVID-19 (Programa DETecTar), el congelamiento de tarifas de servicios públicos, el Ingreso Familiar de Emergencia, el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, regulaciones especiales para el uso del transporte público, etc.² En ese marco, los gobiernos provinciales y locales pusieron en marcha iniciativas propias para acompañar aquellas emanadas del nivel central y, concomitantemente, facilitar la implementación y adecuación de las iniciativas nacionales en sus territorios. Asimismo, la sociedad (hogares y ciudadanos de a pie), también, se ha adaptado, usado o resistido los lineamientos y propuestas de los ejecutivos de los diferentes niveles del gobierno.³ De este modo, el escenario pandémico (en sus diferentes fases) expone la tensión entre una lógica centralizada –propia del diseño de iniciativas orientadas a dar respuesta a una emergencia– y la gobernanza multinivel en la instrumentación del pool de dispositivos que deben articularse frente a una problemática de alta complejidad y que, como nunca antes, tienen como marco de referencia a los territorios y sus singularidades. En este marco, el trabajo interroga la relación Estado, sociedad y territorio desplegada en sus diferentes escalas en el sector de las políticas de hábitat y vivienda. Si bien, esta cuestión viene siendo estudiada en el marco de la reestructuración del capitalismo global,⁴ encuentra en el escenario pandémico nueva y mayor visibilidad. El proyecto indaga el derrotero de los procesos de implementación de las iniciativas emanadas del Gobierno Nacional que se orientaron a dar respuesta a la cuestión habitacional durante la crisis desatada por la pandemia por COVID-19 en su interfaz con los territorios y las prácticas de la ciudadanía. El escenario de la pandemia por COVID-19 se convierte, así, en un laboratorio privilegiado para observar la implementación de políticas públicas con un fuerte componente interjurisdiccional y territorial y los modos en los que la ciudadanía responde a ellas.

Los estudios pioneros sobre la implementación de políticas públicas, explicaron el proceso de puesta en marcha de las iniciativas públicas como procesos “top-down.” Según el modelo clásico, los políticos toman decisiones políticas y asignan tareas a las agencias gubernamentales.⁵ Por su parte, las burocracias crean procedimientos que cumplen con las intenciones emanadas desde la dirigencia política. Y, la ciudadanía adhiere o recibe pasivamente los lineamientos y/o beneficios de las iniciativas pública. Sin embargo, esta visión sobre el proceso de implementación de políticas ha sido fuertemente rebatido. Los estudios más recientes⁶ ponen en evidencia que el proceso dista mucho de ocurrir linealmente. A las particularidades del proceso en sí, se agregan además las propias de los regímenes federales (como es el caso de Argentina). De este modo, las estructuras, instituciones y actores que median el proceso de implementación tienen la capacidad de reformularlo y de reescribir (discursivamente y en la propia práctica de sus agentes) los objetivos y/o sentidos de las intervenciones.

1 Véase “Coronavirus COVID-19. Información, recomendaciones y medidas de prevención del Ministerio de Salud de la Nación,” Ministerio de Salud, accessed March 10, 2022, <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/aislamiento/fases>.

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

3 De hecho, en la arena pública, la apelación constante a la responsabilidad ciudadana se vuelve más importante a medida que transcurren los meses de pandemia y el consenso inicial en torno a las restricciones a la movilidad y a las actividades son puestos a prueba. Asimismo, los informes elaborados por la Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020) y UNGS (2020) ponen en evidencia que la disposición a “acatar” y “cumplir” las diferentes iniciativas (como, por ejemplo, ASPO o “lavarse las manos”) están fuertemente condicionadas por las condiciones de vida y de trabajo. Véase: “Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN,” Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19, MINCyT/CONICET, ANPCyT, 2020; “El conurbano en la cuarentena, breve informe a partir del relevamiento del Instituto del Conurbano,” UNGS, 2020.

4 Peck, Theodore and Brenner 2013; Peck and Tickell 1994.

5 Wilson 1887.

6 Williams 2000; Sabatier 1986; Pressman and Wildavsky 1984; Sabatier and Mazmanian 1978.

La paradoja es que las medidas emanadas del gobierno federal aun cuando pueden ser formuladas con una lógica top-down, exigen un enfoque bottom-up en su implementación. Esta lógica top-down supone un proceso centralizado que tiende a descuidar "iniciativas estratégicas que provienen de [...] otros subsistemas de políticas," mientras que la implementación bottom-up es un proceso descentralizado en el cual la "política está determinada por la negociación entre miembros de la organización y sus [destinatarios]."¹ Como Thompson² argumenta, la lógica top-down presenta limitaciones cuando las iniciativas pretenden modificar prácticas e impactar en actores de nivel micro, fuertemente territorializados. En este marco, parece necesario reconocer la capacidad de agencia de los gobiernos y actores de nivel provincial y municipal y sus territorios de referencia a fin de lograr el éxito de las intervenciones. De hecho, el enfoque bottom-up delega cierto grado de poder a los "burócratas a nivel de la calle" y a la sociedad local. Esto permite que los más afectados por las políticas y los programas puedan desplegar su capacidad de agencia en el desarrollo de las metas y objetivos de las iniciativas.³

Sin embargo, no es posible soslayar que los contextos de crisis, como el que impone la pandemia por COVID-19, tensionan fuertemente las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno y entre éstos y la ciudadanía. Por un lado, ponen a los gobiernos nacionales en el centro de la escena, debiendo asumir iniciativas urgentes y de alto impacto. Asimismo, los gobiernos provinciales y municipales deben sostener la implementación de iniciativas propias coordinando con aquellas emanadas del nivel central según demanda el contexto de la pandemia,⁴ prestando especial atención a las interfaces entre la esfera de los servicios y/ prestadores y las prácticas de la ciudadanía. Finalmente, como señalan Peters y Pierre,⁵ las relaciones entre niveles de gobiernos no se organizan exclusivamente por lógicas top-down o bottom-up, sino que son prácticas fluidas y negociadas que necesariamente deben tener en cuenta el contexto específico en donde se desarrollan.

Una alternativa para pensar las relaciones y tensiones entre los diferentes niveles del gobierno en la implementación de políticas públicas es la perspectiva de las relaciones intergubernamentales y las redes de política en el contexto de procesos de gobernanza multinivel. La función de gobernar -sumada a la necesidad de intercambio de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades legales-, obliga a los diferentes niveles de gobiernos de un Estado a estar en constante interacción y relacionamiento.⁶ De este modo, las relaciones intergubernamentales (RIGs) definen un "cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal."⁷ Estas relaciones se organizan en patrones (más o menos) estables de interacción entre actores que toman forma en torno a problemas de políticas y/o programas y en marcos institucionales determinados.⁸ Así, políticas, dispositivos, instrumentos producen la escena en la que los actores se constituyen en su interacción. Interesa, entonces, comprender cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía -todos ellos con diferentes objetivos y preferencias- coordinan (con mayores o menores niveles de tensión, disputa y acuerdos) estrategias en relación con un

1 Lester and Stewart 1996, 103-105.

2 Thompson 2000.

3 Long and Franklin 2004.

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

5 Peters and Pierre 2002.

6 Zapata Cortés 2013.

7 Anderson, citado en Wright 1997, 71.

8 Kickert, Klijn and Koppenjan 1997; Chiara 2018.

determinado problema o decisión de política pública –en nuestro caso, iniciativas orientadas a satisfacer las necesidades habitacionales durante la crisis desatada por la pandemia por COVID-19– en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales. Este conocimiento se revela como valioso para asegurar la implementación efectiva de las iniciativas post pandemia y para comprender las posibilidades y alternativas de implementación en el escenario de la “nueva normalidad.”

En este marco, el trabajo se pregunta por las iniciativas, dispositivos e instrumentos que se movilizaron desde los diferentes niveles del gobierno para dar respuesta a la cuestión urbana, en general, y a las necesidades habitacionales, en particular, en el contexto pandémico. Asimismo, interroga el modo en el que se desarrollaron las relaciones entre las jurisdicciones en dicho contexto. Para ello, se focaliza en las iniciativas que tuvieron al hábitat y a la vivienda como eje de intervención privilegiado. La pandemia y las consignas que se impartieron para prevenir los contagios masivos – ‘Quédate en casa’ y ‘Lávate las manos’– obligaron a implementar iniciativas orientadas a dar respuesta a la centralidad adquirida por el uso privado del espacio de las viviendas y el uso público de los bienes y servicios urbanos de proximidad. De este modo, las políticas que tuvieron al hábitat y a la vivienda como eje de intervención privilegiado se tornaron especialmente relevantes.

A fin de lograr sus objetivos, el trabajo se apoya en el análisis de normativa y de material de prensa. Asimismo, se nutre de la realización de entrevistas en profundidad a funcionario y agentes públicos de los diferentes niveles gubernamentales.

El trabajo se organiza en tres secciones que, además de esta introducción y de las conclusiones, colaboran en el desarrollo de sus objetivos. La primera sección describe la organización política del Aglomerado Gran Buenos Aires y las relaciones político-institucionales entre los niveles del gobierno. La segunda se aboca a presentar y a caracterizar los núcleos de intervención, dispositivos e instrumentos que viabilizaron las intervenciones públicas en los diferentes niveles del gobierno (especialmente, el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires). El tercer acápite hace foco en algunas experiencias de base territorial para dar cuenta de las iniciativas desde una mirada bottom-up.

1. El Aglomerado Gran Buenos Aires (GBA) como escenario de gestión de las RIGs en el contexto de la pandemia por COVID-19

El Gran Buenos Aires (en adelante GBA) es el área geográfica comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 Partidos conurbados pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires.¹ Este espacio geográfico constituye el centro económico y poblacional de Argentina y su desarrollo se vincula a la expansión territorial de la ciudad capital.

A diferencia de lo que ocurre con otras áreas metropolitanas de la Argentina, no es posible soslayar la complejidad de la organización político-administrativa del aglomerado urbano más importante del país. El ordenamiento constitucional vigente en el país establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias). No obstante, el Artículo 5 de la Constitución Nacional reconoce, implícitamente, la existencia de un tercer nivel de gobierno de carácter municipal. De este modo, diferentes jurisdicciones (nacional, provincial o estadual y municipal) intervienen sobre el territorio metropolitano atendiendo los fenómenos metropolitanos de forma parcial y actuando sobre procesos metropolitanos fragmentados. A ello se suma el hecho de que la Constitución Nacional no prevé una

forma de gobierno metropolitana, librando así al gobierno de la ciudad a las asimetrías institucionales derivadas del peso jurídico administrativo de cada jurisdicción, agravando los problemas de coordinación territorial del GBA.

El aglomerado es, de este modo, un tipo de área metropolitana que incluye al distrito federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y municipios de otro estado provincial (Provincia de Buenos Aires).¹ Así, sobre el territorio metropolitano intervienen tres subsistemas organizados en torno al gobierno federal, al gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad. Su importancia en la gestión de las políticas públicas depende de la fuente de financiamiento (si es propia o del gobierno federal) y de la distribución de atribuciones y recursos entre ellos y entre los municipios conurbados de la Provincia de Buenos Aires.² El GBA se define, entonces, como una única ciudad real administrada por múltiples autoridades.

Entre los niveles gubernamentales existe una suerte de división del trabajo:³ (i) el Gobierno Federal se hace cargo de las cuestiones macro, de las actividades económicas y del desarrollo, abarca el territorio nacional en su conjunto y cuenta con la estructura financiera más importante. (ii) Los gobiernos provinciales (incluido el de la Ciudad de Buenos Aires) se responsabilizan, concurrentemente con el anterior, del desarrollo económico en su territorio. Se encargan de las principales infraestructuras, aunque con recursos relativamente menos importantes. Son los mediadores con los recursos federales. (iii) Los gobiernos municipales, finalmente, se hacen cargo de la ayuda social y son los referentes de los sectores de menores ingresos, administrando los bienes necesarios para su reproducción cotidiana, aunque su origen sea provincial o federal. En la provincia de Buenos Aires, las atribuciones de los municipios están reguladas por la Ley Orgánica de Municipalidades. Formalmente constituyen *instancias políticas administrativas de capacidad delegada para la atención de demandas locales*. No obstante, ello, los municipios en las últimas décadas se han ido consolidando como espacios de gestión directamente ligados a las problemáticas de la sociedad local y, por ende, como un ámbito clave de gestión. Asimismo, los gobiernos locales se reservan para sí el gobierno del territorio y del planeamiento urbano.

En este punto, es importante destacar que el arreglo institucional de la CABA no es equivalente al de los municipios bonaerenses.⁴ La CABA constituye una ciudad-provincia sin divisiones jurisdiccionales internas. Los partidos, en cambio, son divisiones jurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires que, aunque dependen del gobierno provincial en muchos aspectos, cuentan con gobierno propio. Esto significa que, si bien tanto la CABA como los partidos bonaerenses pueden ser considerados, desde el punto de vista administrativo, como gobiernos locales o municipales, existe entre una y otros una asimetría jurisdiccional que se traduce en dispares relaciones intergubernamentales. La CABA reconoce como su par a la provincia de Buenos Aires, y la relación entre el gobierno de la CABA y los gobiernos municipales bonaerenses está mediada, institucional y políticamente, por el gobierno de esa provincia. A ello debe sumarse que la CABA constituye la capital federal del país y que, hasta mediados de los años noventa, dependía administrativa y políticamente del Gobierno Nacional. Ello explica, en parte, la fuerte presencia del Gobierno Nacional en la región.⁵

En este escenario metropolitano, la relación entre las diferentes jurisdicciones está regulada por diferentes formas de articulación: articulación regular o rutinaria y articulación

1 Cabe aclarar que en la Argentina algunas áreas metropolitanas integran municipios de una única provincia o estado.

2 Pírez 2008.

3 Pírez 2007.

4 Gutiérrez 2012.

5 Alonso, Gutierrez and Merlinsky 2016.

transversal o programática.¹ El primer tipo de articulación predomina en las relaciones municipio-provincia, mientras que el segundo se da en forma más preponderante en las relaciones municipio-nación.

El contexto de la pandemia sin lugar a duda tensionó fuertemente los arreglos institucionales que sostienen en un equilibrio inestable la gobernanza cotidiana de la ciudad en su conjunto. La crisis que desató la pandemia trastocó las agendas de las políticas urbanas y la institucionalidad que facilita su implementación en los diferentes niveles del gobierno. Asimismo, planteó importantes tensiones en la relación entre la Nación y los gobiernos subnacionales en torno a: i) la recentralización de decisiones y agendas en un contexto fuertemente descentralizado de implementación, ii) una agenda que se debate entre pensar a las políticas urbanas como políticas económicas vs políticas integrales de urbanización, mejoramiento de barrios y producción de ciudad y iii) el repliegue hacia formas securitarias y territorializadas del gobierno de la ciudad.

2. Las políticas para hacer frente a la cuestión del hábitat: Un juego de muñecas rusas

2.1. Las iniciativas del Ejecutivo nacional

La pandemia por COVID-19 se desplegó en un escenario en el cual el Gran Buenos Aires atraviesa una crisis estructural en materia de vivienda y hábitat.² De este modo, las políticas urbanas diseñadas e implementadas durante el periodo debieron lidiar (aunque no necesariamente lo consiguieron) con un desafío sumamente complejo: la amenaza de la expansión masiva y descontrolada de los contagios que puso en el centro de la escena al espacio de las viviendas y a los bienes y servicios urbanos de proximidad en un contexto estructural de necesidades de vivienda insatisfechas.

El gobierno del Frente de Todos a cargo de Alberto Fernández asume en diciembre de 2019. En materia de política sectorial, dispone la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), con la finalidad de jerarquizar y rearticular las políticas del sector. La creación del Ministerio supuso sin dudas un hito histórico. A pesar de la gravedad que adquiere la cuestión habitacional en el país,³ Argentina nunca había contado con una cartera sectorial a nivel ministerial. Con la creación del nuestro Ministerio, la intención del Gobierno Nacional era jerarquizar las políticas habitacionales, dotándolas de un fuerte impulso.⁴

Según María Eugenia Bielsa, titular del área hasta mediados del año 2020, la creación del Ministerio respondió a la necesidad de repensar el desarrollo territorial a la luz de las diversas geografías que caracterizan nuestro país -incorporando las formas de construir, las formas de habitar, las particularidades de los modos de producción, las particularidades económicas, culturales, etc.- y el hábitat no solo reducido a la cuestión de la vivienda (Entrevista a María Eugenia Bielsa, septiembre de 2021). En este marco, se propusieron tres áreas prioritarias como agenda de trabajo. Por un lado, la política de planeamiento territorial, creación y acceso al suelo -que buscaba retomar el rol

1 Alonso, Gutierrez and Merlinsky 2016; Chiara and Di Virgilio 2008.

2 Según estimaciones realizadas con base en el Censo de Población y Vivienda de 2010, un 54,2% de los hogares padecen necesidades de vivienda. Entre ellos, la mayoría (73%) está afectada por situaciones de déficit cualitativo. La cuestión habitacional aqueja de modo diferencial a los hogares que viven en los 24 partidos del GBA y a aquellos que residen en la CABA: en los municipios del GBA se registra el 86,7% de las situaciones deficitarias de la región, versus el 13,3% de la CABA (Di Virgilio and Serrati 2022).

3 Di Virgilio and Rodríguez 2018.

4 Luciano Scatolini se desempeña como en el Ministerio nacional como Secretario de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat durante la gestión de Jorge Ferraresi como a cargo de la cartera.

planificador y la articulación multinivel en la materia y fortalecer los roles municipales-, la integración socio urbana -que debía desplegar y profundizar la política hacia los barrios populares-, y la producción de vivienda social -retomando la iniciativa del PRO.CRE.AR y de los paralizados Programas Federales de Vivienda asociados con la obra pública de ejecución empresarial convencional.

Aun en el contexto prepandémico, una de las primeras medidas de la nueva cartera se orientó a dar respuesta a la situación de los adjudicatarios de créditos hipotecarios UVA. El sostenido incremento de las Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) a través de las cuales se ajustan los créditos hipotecarios atadas a los índices de inflación, elevó sustancialmente el valor de las cuotas afectando a un universo cuantitativamente restringido de destinatarios pero que tenía un peso específico al ser una expresión cabal de la orientación promercado de la política habitacional del gobierno anterior encabezado por la alianza Cambiemos (2015-2019). Así, a finales de 2019, el nuevo gobierno estableció un congelamiento de la cuota de los deudores creando el "Fondo de Cobertura UVA-CVS" para hacer frente a los impactos de los incrementos.¹

La crisis del COVID-19 irrumpió así en el marco de la puesta en marcha de una nueva institucionalidad. A las debilidades propias de esa puesta en marcha, se sumó el hecho de que la pandemia expuso bajo una gran lupa los problemas estructurales de vivienda y de acceso a servicios consolidados en el país por más de cuatro décadas. Institucionalidad débil, necesidades estructurales de vivienda y empeoramiento de la situación económica atravesada desde el año 2018 definieron así el escenario de implementación de las iniciativas para dar respuesta a la crisis.

Durante los primeros meses de la pandemia, las debilidades propias de la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y la lógica de la emergencia -que se impuso en todos los ejecutivos como respuesta a la crisis- impactaron fuertemente en la capacidad del Ministerio para desplegar las iniciativas proyectadas, generando crecientes tensiones internas en el ejecutivo gobernante. La lógica de la emergencia contrastaba fuertemente con objetivos de mediano y largo plazo como, por ejemplo, el diseño y la puesta en marcha del Plan Nacional de Suelo. Asimismo, "por motivo de la pandemia COVID-19 [...] la obra pública y privada se vio paralizada durante gran parte del [año 2020]. Si bien el Ministerio implementó las medidas necesarias para articular el trabajo a distancia, la situación impactó en el avance efectivo que pudieron tener los ejecutores provinciales y municipales para llevar adelante la construcción de los proyectos iniciados."²

A las limitaciones institucionales y la barrera que significó la pandemia en términos de obra pública, se sumó la lógica política según la cual se organizó la cartera sectorial. El gabinete de ministros, en general, y el ministerio, en particular, se organizaron bajo la lógica de "loteo:" un reparto vertical y horizontal más o menos proporcional de cargos y funciones entre las diferentes fuerzas políticas que integran la coalición de gobierno (movimientos sociales, agrupaciones políticas, expresiones provinciales del peronismo y otros partidos que integran la alianza). Esta lógica de distribución del poder, si bien funcional a la lógica electoral de la coalición y al equilibrio interno de la coalición en el poder, restó eficacia y agilidad a la gestión política del Estado y al despliegue de las políticas públicas. De hecho, según la exministra Eugenia Bielsa, uno de los principales obstáculos en la gestión fue la dificultad para evitar que "cada área siguiera trabajando por un andarivel," cuando el primer tramo de la pandemia exigía "muchísima integración de políticas."³

1 Zoella, Gómez Lira and Socoloff 2021.

2 "Informe sobre programas implementados durante el año 2020." Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), Mimeo 2020.

3 Entrevista a María Eugenia Bielsa, septiembre de 2021.

La profundización de la crisis pandémica en materia de hábitat y vivienda se expresó en las dificultades crecientes de muchos hogares para afrontar el pago del alquiler y de los servicios públicos, en la imposibilidad de sostener un aislamiento estricto entre los habitantes de los barrios populares y en la intensificación de procesos de tomas de tierra. De este modo, “los efectos de la pandemia del coronavirus, la lentitud en la ejecución de políticas que resolvieran los problemas de hábitat y su ausencia [en referencia a la Arquitecta María Eugenia Bielsa] durante las tomas de terrenos en la provincia de Buenos Aires, llevaron al presidente Alberto Fernández a modificar la estrategia del área.”¹ Por un lado, se tomó la decisión de trasladar la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) nuevamente hacia el Ministerio de Desarrollo Social y, por el otro, la de desplazar a la titular de la cartera. Así, el 19 de noviembre de 2020, asume el Ing. Jorge Ferraresi bajo la promesa de “más ejecución, bajada a los territorios y diálogo permanente con los intendentes.”²

En este marco, el Gobierno Nacional intervino en el sector a través de diferentes dispositivos (programas, normas, arreglos organizacionales, acciones, etc.) que pueden organizarse en cinco ejes o núcleos de intervención en materia de políticas sectoriales. Un primer eje de intervención se orientó a limitar los efectos de los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat y a la vivienda. Estas iniciativas apuntaron al congelamiento del valor de los alquileres, prohibición de cortes de servicios en caso de mora o falta de pago a usuarios residenciales y comerciales, congelamiento de las tarifas de telefonía, celular y fija, acceso a internet y televisión por cable, congelamiento del valor de las cuotas de créditos hipotecarios UVA, la suspensión de desalojos entre hogares inquilinos y la sanción a empresas prestadoras por el aumento de tarifas o suspensión de suministros. Los instrumentos que se movilaron en el marco de estas iniciativas fueron fundamentalmente de carácter regulatorio orientados a normar la provisión de prestaciones y los precios de los servicios públicos, alcanzando fundamentalmente a los hogares que se encuentran formalmente inscriptos en el mercado de tierra y de vivienda y dejando por fuera las situaciones de informalidad.

Un segundo núcleo de intervención retomó la agenda preexistente a la pandemia vinculada a reducir el déficit habitacional, mediante la facilitación del acceso a la vivienda y el hábitat de los grupos sociales más desfavorecidos. Este eje incluyó un conjunto de dispositivos diversos, combinando instrumentos genéricos de crédito, regularización dominial, inversión en infraestructura de servicios básicos, construcción de viviendas sociales y mejoramientos habitacionales, inversión para la producción de lotes con servicios y para la adquisición de tierras para urbanizar, convenios entre el Ministerio nacional y unidades ejecutoras subnacionales para la realización de inversiones y transferencias monetarias, etc. En algunos casos, la instrumentalización de estas iniciativas fue mediante subsidios directos a la demanda para el mejoramiento habitacional (Programa Mi Pieza).

Un tercer eje se propuso incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo mediante la construcción de viviendas e infraestructura a través de exenciones impositivas a inversores, declaración voluntaria de tenencia en moneda nacional y extranjera para la realización de inversiones inmobiliarias y el financiamiento a través de convenidos y transferencias monetarias para la realización de obras en provincias y municipios.

Un cuarto núcleo de acciones buscó disminuir los riesgos de exposición al virus entre la población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle. Estos dispositivos buscaron colaborar en el sostenimiento y cumplimiento del aislamiento y el distanciamiento social movilizando instrumentos como los operativos sanitarios en el

1 “Página12,” October 12, 2020, <https://www.pagina12.com.ar/edicion-impresa/12-10-2020>.

2 “Jorge Ferraresi asumió en Hábitat y le pidieron “más ejecución,” Perfil, November 12, 2020, <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-ferraresi-asumio-en-habitat-y-le-pidieron-mas-ejecucion.phtml>.

territorio (toma de temperatura, registro de síntomas, hisopados), distribución de piezas comunicacionales de prevención y entrega de bolsones de alimentos, kit de limpieza y otros insumos esenciales, protocolos de actuación frente a casos de COVID-19 en barrios populares y entre personas en situación de calle, etc. Como parte de la estrategia para disminuir los riesgos de exposición al virus, también se consideraron en este eje, programas que garantizaban conectividad mediante inversión en infraestructura para la provisión del servicio de internet.

Finalmente, un quinto conjunto de iniciativas estuvo orientado a disponibilizar suelo urbano, y se estructuró básicamente en torno al Plan Nacional de Suelo Urbano. El Plan está destinado al financiamiento y apoyo para la generación de lotes con servicios y los instrumentos legales que sean necesarios para favorecer la producción de suelo urbanizado. Además del financiamiento para la adquisición de suelo, el Plan contempla la constitución de una "Mesa intersectorial" (sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles) para el monitoreo y la generación de propuestas de intervención con participación de diferentes actores sociales y actividades de capacitación y asistencia técnica en materia de gestión de suelo a nivel local y provincial.

El núcleo que concentró la mayoría de las iniciativas es, sin dudas, el que se orientó a limitar los efectos de los incrementos de precios de los componentes relativos al hábitat y a la vivienda. De hecho, durante el año 2020 puede observarse una hiper productividad normativa a nivel del Ejecutivo nacional con un sesgo fuertemente regulacionista especialmente en el ámbito de la prestación de servicios públicos. Aquellas iniciativas que estaban sujetas a la firma de convenios entre el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales para la transferencia de fondos, en numerosas oportunidades, se vieron presa de tensiones. Por un lado, las tensiones generadas por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad: un gobierno que recién se hizo cargo del Ejecutivo nacional en diciembre de 2019, un nuevo Ministerio que reúne áreas que antes pertenecían a otras reparticiones públicas, con procesos y formas diversas de gestión y cambios institucionales también a nivel de los gobiernos subnacionales. Por el otro, se sumaron las tensiones propias de la disputa política que también organiza la relación entre los diferentes niveles del gobierno en un país federal como es la Argentina. En parte, estas dinámicas institucionales y políticas explican la baja ejecución de iniciativas que tuvo la cartera ministerial durante el año 2020. También, dan cuenta de que se habilitara a organizaciones sociales a fungir como unidades ejecutoras en algunos de los programas impulsados inicialmente por la cartera ministerial -por ejemplo, en el Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares.¹

→ Tabla 1

Dispositivos e instrumentos impulsados por el Gobierno Nacional

1 Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat/vivienda

- Congelamiento del valor de los alquileres
- Abstención de corte de servicios en caso de mora o falta de pago a usuarios residenciales y comerciales
- Congelamiento de las tarifas de telefonía, celular y fija, acceso a internet y televisión por cable
- Congelamiento de las cuotas de créditos en UVA
- Sanción a empresas prestadoras por el aumento de tarifas o suspensión de suministros

1 Con la llegada del Ing. Ferraresi como titular de la cartera, la Secretaría de Integración Socio Urbana sale de la órbita del Ministerio y pasa al de Desarrollo Social. El Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares depende de dicha Secretaría.

2 Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia

- Suspensión de desalojos
- Programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar (PROCREAR II) + Casa Propia
- Programa Reconstruir
- Finalización de obras discontinuadas del Plan Nacional de Vivienda
- Resolución 925-2020 MDS. Programa Argentina Unida por la Integración de los Barrios Populares

3 Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda

- Reglamentación de la Ley 27613 denominada Ley del "Régimen de Incentivo a la Construcción Federal Argentina y Acceso a la Vivienda"
- Programa Argentina construye solidaria
- Plan Argentina Hace I y II

4 Disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle

- Fondo de Emergencia para asistir a los barrios populares
- Programa para el desarrollo de infraestructura para internet en villas y asentamientos
- Plan Argentina Hace I y II
- Operativos sanitarios territoriales (Barrio 31, Villa Azul)
- Plan Nacional de Protección Social de la Secretaría de Inclusión Social

5 Disponibilizar suelo

Plan Nacional de Suelo

Fuente: Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.

2.2 Las iniciativas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)

En el Gran Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires alinearon sus agendas pandémicas con aquella propuesta por el Gobierno Nacional, aun cuando la jerarquización de cuestiones y la intensidad de implementación de dichas agendas fue dispar.

Al igual que ocurre a nivel nacional, en la Ciudad de Buenos Aires la institucionalidad que organiza e impulsa las acciones sectoriales también sufre importantes cambios. En este marco, el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) atraviesa un proceso de reorganización funcional e institucional que en términos operativos pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat: *"que atento a la situación epidemiológica actual relacionada con la pandemia mundial por Coronavirus (COVID-19) y en virtud de la experiencia de las acciones llevadas a cabo en conjunto, se generó un punto de inflexión en las funciones tanto del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat como del Instituto de Vivienda de la Ciudad, surgiendo la necesidad de reestructurar los niveles de competencia y funciones de ambas estructuras organizativas"* (Acta de Directorio n° 5972/IVC/20). Asimismo, en el marco de este mismo proceso, la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU), también, se traslada a la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Mientras que La Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) pasa a depender directamente del IVC y se transforma en Dirección General Gestión de Intervención Social (DGIS), manteniendo como objetivos: *"intervenir en las situaciones de emergencia habitacional y asistencia comunitaria en núcleos habitacionales transitorios y barrios vulnerables, atendiendo a la prestación de servicios esenciales. Organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento*

habitacional y mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en núcleos habitacionales y barrios vulnerables, dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires."¹ Finalmente, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) se desarticula y sus funciones y equipos técnicos se incorporan al IVC. En el escenario pandémico la Secretaría de Hábitat e Inclusión comienza a trabajar "*bajo un nuevo paradigma de intervención: la Gestión Social del Hábitat, que considera a la comunidad como la protagonista de la transformación física y social del territorio.*"²

Los cambios en la institucionalidad y las condiciones del contexto se reflejan en la orientación que toman las intervenciones y la jerarquización de algunos núcleos por sobre otros. Por un lado, intensificó las acciones en los asentamientos de origen informal (núcleo 2), acelerándose "los tiempos de las relocalizaciones a viviendas nuevas [a fin de] las familias [pudieran] afrontar el aislamiento domiciliario en mejores condiciones."³ Las acciones fueron especialmente visibles en aquellos barrios que el Gobierno de la Ciudad -desde hace ya algunos años- pretende sostener como nave insignia de sus políticas de mejoramiento y reurbanización de barrios: los Barrios 31, 31bis y 20.

En el caso del Barrio 31 y 31bis, la Ciudad suscribió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) un contrato de préstamo para fortalecer y dar continuidad al programa integral de desarrollo sostenible y mejora de hábitat de asentamientos informales, con priorización en el programa de urbanización del polígono correspondiente a las villas 31 y 31 bis. En ese contexto, se completó el proceso de realojo de las familias ubicadas en el Bajo Autopista y se desarrollaron acciones puntuales de mejoramiento de viviendas en el marco del programa Manos a la Obra.⁴ El proceso de relocalización en el Barrio 31, si bien se resolvió según las expectativas del ejecutivo local, tensionó fuertemente la relación entre familias destinatarias y las autoridades que no lograron consensuar ampliamente las intervenciones.⁵ Procesos más negociados de realojo, como señalan Benítez y Cravino,⁶ "se dieron en la Villa 21-24 en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), y en los barrios Rodrigo Bueno, Villa 20-Lugano y Playón de Chacarita."

Asimismo, si bien, por ejemplo, en el Barrio 31 se impulsaron algunos procesos de mejoramiento de vivienda y de mejoramiento integral de las áreas más antiguas y consolidadas de los barrios.⁷ En el contexto de la pandemia, en las villas con proyectos de reurbanización en curso, se priorizó el avance del proceso de mudanzas a las viviendas nuevas, dejando un panorama incierto para aquellos hogares que no fueron afectados a las mudanzas y aguardan aún la realización de obras de infraestructura para la provisión de servicios básicos, esponjamiento y regularización dominial.

Otro núcleo de intervención que se jerarquiza es el que se orienta hacia disminuir los riesgos de exposición al virus entre los grupos más vulnerables -población de barrios de origen informal y aquella que se encuentra en situación de calle. En ese marco, las

1 "Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires," no. 5395, June 15, 2018.

2 "Gestión Social del Hábitat," Buenos Aires Ciudad, accessed May 10, 2022, <https://www.buenosaires.gob.ar/habitat/urbanizacion>.

3 Benítez y Cravino 2021, 14.

4 Si bien estas acciones se alinearon con las iniciativas impulsadas desde el Ejecutivo Nacional, debido en parte a los conflictos políticos que median la relación entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional (ambos en manos de partidos políticos que son oposición), no se beneficiaron de los fondos que administra la SISU Nación ni del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) que tiene como objetivo principal el financiamiento de proyectos de integración socio urbana para los barrios populares.

5 Véase Di Virgilio, María Mercedes, and Mercedes Najman. "Evaluación cualitativa Plan Reasentamiento sector Bajo Autopista, Barrio Mugica (CABA)," CIPPEC, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/07/INF-MYE-Evaluacion-Cualitativa-Plan-Reasentamiento-sector-Bajo-Autopista-Barrio-Mugica-CABA-Julio-2022.pdf> 2021.

6 Benítez and Cravino 2021, 14.

7 En el Barrio 31 y 31bis dichas acciones se impulsaron bajo el paraguas de ellos programas Manos a la Obra y Mejoramiento Integral.

instituciones del sector redefinen sus funciones orientándolas a la asistencia social y sanitaria, lo que se expresó en la entrega de bolsones de comida y artículos de limpieza en las villas en las que este interviene. Por su parte, el IVC pone en marcha una Mesa de Emergencia del COVID-19 en donde se consensuan protocolos y procesos internos con referentes y organizaciones locales la entrega de bolsones de alimentos. Desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat se gestiona el aumento de raciones de alimentos para los comedores en el marco de la política local de Seguridad Alimentaria. En la misma dirección, la SISU crea un nuevo sector de Contención social que dispuso de un área denominada Asistencia Alimentaria, que acompañó al Ministerio de Educación del GCBA para la entrega de viandas a niñas/os, centralización y distribución de la donación de alimentos y seguimiento a los comedores, a los cuales se les duplicó la cantidad de raciones de comida entregada semanalmente.

Con respecto a las personas en situación de calle, las acciones de asistencia orientadas a dar una respuesta efectiva a las necesidades de vivienda en el contexto pandémico son prácticamente inexistentes. Si bien el Gobierno sostiene las intervenciones históricas que tienen a esta población por destinataria,¹ como medida excepcional otorga con carácter urgente y por única vez un subsidio para los beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle. La iniciativa en este sector de política parece orientarse hacia la puesta en marcha del Protocolo de actuación ante sospecha de COVID-19 en los hogares y centros de acogida propios y convenidos pertenecientes a la Gerencia de Asistencia Integral a los Sintecho. Así como, el Protocolo de actuación para el ingreso a la red de centros de inclusión para personas en situación de calle. Este tipo de instrumentos que definen reglas para la prestación y el uso de servicios sociales en el contexto pandémico cobraron protagonismo entre las iniciativas sectoriales, aun cuando su efectividad en numerosas oportunidades fue ampliamente cuestionada, en este caso, por la Justicia porteña.

El contexto pandémico en la Ciudad de Buenos Aires fue especialmente propicio para iniciar e incentivar acciones de movilización y disponibilización de suelo público (núcleo 5). Las iniciativas orientadas a traspasar tierra pública a manos de privados –a través de instrumentos como convenios urbanísticos, estrategias de rezonificación, subastas por debajo de los precios de mercado, etc.– se concentraron en el eje norte de la Ciudad dando continuidad y profundizando acciones orientadas a la renovación del frente costero y de las áreas centrales.² Entre los proyectos que se impulsan mediante nuevos traspasos de tierra pública a privada se destacan: la venta de las tierras de Tiro Federal y la proyección del Parque de la Innovación (que proyecta usos múltiples como universidades nacionales, viviendas y oficinas públicas y privadas), Punta Carrasco y Costa Salguero destinados a la construcción de torres de lujo de oficinas, viviendas y comercios, Catalinas Sur II y Catalinas Norte II (ambos de usos mixtos) y, por último, el proyecto actualmente frenado por la Justicia porteña, de Costa Urbana que retoma el proyecto ampliamente resistido “Solares de Santa María” –a desarrollarse en los terrenos lindantes a la villa Rodrigo Bueno. Las características de estos desarrollos evidencian un claro intento de extender el modelo de ciudad de Puerto Madero hacia el resto de la costa del Río de La Plata.

→ Tabla 2

Instrumentos movilizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

1	Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat/vivienda
	<ul style="list-style-type: none"> Resolución 161/2020: Administración Gubernamental de Ingresos Públicos prorroga ABL
2	Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia
	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 153/20: Financiamiento de programa integral de desarrollo sostenible y mejora de hábitat de asentamientos informales en el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con priorización en el programa de urbanización del polígono correspondiente a las villas 31 y 31 bis
3	Incentivar la actividad económica y la generación de puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda
	<ul style="list-style-type: none"> Ley 6323/20 de incentivos a la construcción (y decreto 313/20) prevé modificaciones en los momentos de pago sobre los derechos de delineación y construcción y la exención de entre el 25% y el 100% sobre plusvalía urbana en el pago inicial según el tamaño de la obra
4	Disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle
	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia (subsidio) a familias del Asentamiento AU7 Protocolo de actuación frente a los desalojos en Barrios Populares (espacio de mediación) Resolución 381/2020 y prórrogas establece bono para los titulares beneficiarios del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle Resolución 3/2020 y Resolución 4/2020: Protocolo de actuación ante sospecha de COVID-19 en personas en situación de calle + el protocolo de actuación para el ingreso a la red de centros de inclusión del GCBA Operativos sanitarios territoriales
5	Disponibilizar suelo
	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilización suelo a través de venta de tierra pública Proyecto de reconversión del microcentro
6	Mejoramiento y refuncionalización de espacios públicos
	<ul style="list-style-type: none"> Resolución 324/2020 y Resolución 1/2020 de refuncionalización de espacios verdes y de espacios públicos

Fuente: Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.

Asimismo, en el contexto pandémico, el Gobierno comenzó a trabajar en un plan de renovación del microcentro. Por la situación de la pandemia, el microcentro sufre una fuerte caída de la actividad y la circulación por el cierre de oficinas y comercios. En este sentido, el Ejecutivo local promueve un proyecto para otorgar beneficios financieros e impositivos a quienes inviertan en la refacción de inmuebles destinados a vivienda. Se busca refuncionalizar esa zona otorgándole un carácter residencial. El espíritu del plan se alinea con los (cuestionados) principios de la “ciudad de 15 minutos” o “ciudad de cercanía” a fin de lograr una reducción de los tiempos de movilidad.

Finalmente, atento a su estatus jurídico y a diferencia de las otras provincias de la Argentina, la Ciudad reserva para sí el gobierno urbano, en general, y de los espacios públicos, en particular (núcleo 6)¹ (ver Tabla 2). Ya con anterioridad al inicio de la pandemia, el espacio público ocupaba un lugar privilegiado en la agenda de gobierno en CABA. El actual Código Urbanístico, sancionado en el año 2018, concibe al espacio público como un “ámbito

1 Este núcleo de intervenciones se observa exclusivamente en la Ciudad de Buenos Aires, ni el Gobierno Nacional ni el de la Provincia de Buenos Aires reservan esta función bajo su jurisdicción.

de valor social, ambiental, cultural, económico y paisajístico, que posibilita la integración social y urbana.”¹ Así, durante la pandemia, en el ámbito de la Ciudad, se impulsaron acciones orientadas a la refuncionalización de los espacios públicos, la peatonalización, ensanchamiento de veredas y ampliación de la red de bicisendas. La peatonalización en la ciudad no es un proceso enteramente nuevo. La iniciativa se impulsa desde la década de 1990, en el marco de la puesta en valor de ciertos espacios –sobre todo los lugares turísticos– a partir de un planeamiento basado en el *city marketing* y la ciudad “negocio.”² De este modo, la peatonalización era un proceso que se venía desarrollando y que en el contexto de la pandemia adquiere nuevo impulso, habilitando la convergencia de dos procesos aparentemente enfrentados: la demanda ciudadana por el acceso al espacio público y la búsqueda de sectores empresariales comerciales e inmobiliarios vinculados a la obtención de excedentes extraordinarios.³

2.3. Las iniciativas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

Tal y como señalamos anteriormente, la Provincia de Buenos Aires interviene sobre el territorio metropolitano mediada y/o en colaboración con la acción con los municipios comprendidos en el aglomerado.⁴ En este marco, su capacidad de incidir a través de sus intervenciones sobre las cuestiones de vivienda y hábitat depende de los arreglos político-institucionales que regulan la relación provincia-municipio. Dichas limitaciones se expresan, en parte, en el impulso de acciones con menor capacidad de incidir de manera directa sobre los territorios y sus poblaciones (Tabla 3). Nuevamente, al igual que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la agenda sectorial de la Provincia de Buenos Aires sigue los lineamientos y las preocupaciones que expresa la del Gobierno Nacional, aunque con una apuesta acotada a las funciones que efectivamente puede desplegar en los territorios.

En este marco, el Ejecutivo provincial adhirió a las iniciativas del Gobierno Nacional que se propusieron limitar el impacto de los aumentos de precios de los servicios públicos (luz, agua, gas, etc.) así como de los alquileres (núcleo 1). Asimismo, generó sus propios instrumentos normativos que, en convergencia con las iniciativas nacionales, decretaban la obligatoriedad a las empresas y cooperativas de luz, gas, aguas y cloacas de seguir brindando los servicios a pesar de la falta de pago con un máximo de una deuda acumulable de tres meses. Creó, también la Mesa de Energía Eléctrica que bajo el ejido de la Subsecretaría de Energía se constituyó en un ámbito de comunicación, coordinación y articulación de cuestiones técnicas y operativas orientadas a garantizar la normal prestación del servicio público de energía eléctrica en la provincia de Buenos Aires por parte de los distribuidores.

→ Tabla 3

Instrumentos movilizados por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

1 Limitar los incrementos de precios de componentes relativos al hábitat/vivienda

- Decreto 194/2021. Adhesión de la provincia al decreto nacional 311/2020
- Mesa de Energía Eléctrica
- instrumentos normativos que decretan la obligatoriedad a las empresas y cooperativas de luz, gas, aguas y cloacas de seguir brindando los servicios a pesar de la falta de pago

1 “Código Urbanístico,” p.128

2 Girola, Yacovino and Laborde 2011.

3 Di Virgilio and Perelman, en prensa.

4 En Buenos Aires, no existe una autoridad metropolitana que tenga a su cargo el gobierno del aglomerado urbano más grande del país.

2 Facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat en el contexto de la pandemia

- Judiciales o extrajudiciales en las que el derecho real de garantía recaiga exclusivamente sobre inmuebles destinados a vivienda única. Quedan excluidos de beneficio las ocupaciones de tierras o inmuebles ocurridas después del decreto que estableció el aislamiento obligatorio por la pandemia de coronavirus.
- Programa de Asistencia Crítica y Habitacional
- Convenios Provincia-municipios que tienen como objetivo financiar 200 mejoras habitacionales en los barrios de Villa Azul (Wilde), Villa Corina (Villa Domingo) e Isla Maciel, en el marco de la Ley provincial 14.449 de Acceso al Hábitat
- Programa de Integración Social y Urbana en la Provincia de Buenos Aires
- Suscripción de convenio marco "Argentina unida por la integración de los barrios populares"

4 Disminuir los riesgos de exposición al virus de la población de barrios populares y población en situación de calle

- Protocolo para los paradores de personas en situación de calle. En el marco del aislamiento social y obligatorio los paradores sumaron a su rol tradicional el de generar un espacio de contención mayor, evitando también que las personas en situación de calle queden expuestas a posibles contagios por coronavirus
- Adhesión al Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal en la Provincia de Buenos Aires
- Operativos sanitarios territoriales en colaboración con los gobiernos locales

5 Disponibilizar suelo

- Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat 2020-2023

Fuente: Elaboración de los autores con base en trabajo de campo Proyecto PISAC-COVID 21. ANPCyT.

El eje asociado a facilitar el acceso a la vivienda y el hábitat en el contexto de la pandemia es el que concentró la mayor parte de las iniciativas provinciales. Se crea así, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, el Programa de Asistencia Crítica y Habitacional con el fin de atender a la población vulnerable de la provincia de Buenos Aires facilitando su acceso a una vida digna, tanto desde el punto de vista alimentario, como habitacional, mejorando las condiciones de habitabilidad de grupos en situación de riesgo social y su calidad de vida. El Programa se hace operativo a través del subsidio para la asistencia crítica y habitacional. Asimismo, se suspenden, en todo el ámbito de la provincia de Buenos Aires, hasta el 31 de marzo de 2021, los desalojos, las ejecuciones hipotecarias, las ejecuciones de planes de ahorro para adquisición de vehículos automotores y las ejecuciones de créditos por expensas comunes siempre que se trate de inmuebles con destino a vivienda única y de ocupación permanente. Finalmente, las acciones orientadas hacia la urbanización de barrios de origen informal, también, tuvieron un importante protagonismo en este núcleo de intervención. La Provincia suscribe convenios para la urbanización de barrios populares a fin de facilitar la financiación de 200 mejoras habitacionales en Villa Azul (Wilde), Villa Corina (Villa Domingo) e Isla Maciel, en el marco de la ley provincial de Acceso al Hábitat. Alimentó la iniciativa, también, con la rúbrica del convenio marco "Argentina unida por la integración de los barrios populares," para el financiamiento de la construcción de infraestructura social en Villa Azul. Asimismo, suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una línea de crédito para la ejecución del Programa de Integración Social y Urbana en la Provincia de Buenos Aires.

A fin de disminuir la exposición al virus de los grupos más desfavorecidos (núcleo 4), el igual que la Ciudad de Buenos Aires y con anterioridad a la iniciativa del Gobierno Nacional, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, a través de la Dirección de Asistencia Social

Directa, junto al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, conformó un protocolo de actuación para que las personas que se encontraban en situación de calle pudieran realizar el aislamiento preventivo y obligatorio, y posteriormente, ser albergadas en paradores que extendieron sus servicios durante toda la jornada. Asimismo, adhirió al Programa de Emergencia de Infraestructura Municipal en la Provincia de Buenos Aires (PREIMBA) con el fin de garantizar el mantenimiento y construcción de infraestructura municipal en ámbitos urbanos, suburbanos y/o rurales. En ese marco, dispuso de fondos emanados del Gobierno Nacional para la realización de obras en los municipios bonaerenses.

Finalmente, el gobierno provincial en el contexto de la pandemia por COVID-19 lanza el Plan de Hábitat, Suelo y Vivienda (núcleo 5). Para ello, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, se crea la Unidad Provincial de Tierra y Vivienda que tiene como principal objetivo la coordinación de políticas tendientes a la generación de suelo urbano, al desarrollo de soluciones habitacionales, a la promoción de mejoras habitacionales y de hábitat y a la urbanización en barrios populares, en el territorio de la provincia de Buenos Aires. La Unidad se construye como un ámbito de articulación interministerial e interinstitucional para la coordinación de políticas tendientes a la generación de suelo urbano, el desarrollo de soluciones habitacionales, la promoción de mejoras habitacionales y de hábitat, y la urbanización en barrios populares. En este marco, se pone en marcha el Registro de Suelo Urbano a fin de identificar suelo fiscal urbanizable, susceptible de ser utilizado para el desarrollo de soluciones habitacionales.

3. Analizadores de la intervención pública a escala local¹

Como mencionáramos anteriormente, el Gran Buenos Aires es un área que reúne 24 gobiernos locales además del de la Ciudad de Buenos Aires. En este marco, resulta complejo -desde el punto de vista metodológico- comprender cómo funcionó efectivamente la coordinación en la escala local y cómo las intervenciones de los diferentes niveles del gobierno se articularon (o no) y de qué manera para dar respuestas ante el COVID-19 en los territorios. A fin de avanzar en esta tarea seleccionamos cuatro experiencias de intervención -a modo de analizadores-² que nos permitieron dar cuenta, con mayor profundidad, de los modos de actuación y las formas de articulación entre los gobiernos en la escena local.

Estas experiencias dan cuenta de la actuación de los gobiernos en territorios fuertemente vulnerados y vulnerables. La decisión de seleccionar las actuaciones de los gobiernos en estos territorios se apoyó en el hecho de que la crisis por el COVID-19 dejó al desnudo las desigualdades preexistentes en las condiciones de vida urbana.³ En el aglomerado, esta situación fue especialmente notoria en los barrios de origen informal, en

1 Este acápite fue elaborado con base en: Díaz, Mariela Paula, and Guido Bonano. "Políticas y Prácticas de subsistencia en la Villa 20 y la Villa 31-31 BIS de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el aislamiento en el marco de la pandemia global." Documento de Trabajo no. 10: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: "La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas," ANPCyT; Zapata, Aramburu et al. "Reacomodamientos institucionales en el escenario pandémico: el hábitat en cuestión." Documento de Trabajo no. 2: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: "La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas". ANPCyT. Disponible en: <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>.

2 Un analizador es un dispositivo que permite analizar una problemática. En este caso, cómo funcionó y qué características tuvo la coordinación entre los diferentes niveles del gobierno para dar respuesta a las necesidades de vivienda y hábitat en el contexto de la pandemia por COVID-19. De este modo, permite examinar en detalle la estructura del problema y dar cuenta de patrones y formas de relación entre las partes circunscribiéndonos a una escena y/o a un contexto acotado.

3 Di Virgilio 2021.

los que, al inicio de la pandemia, la incidencia del virus demostró una trayectoria distinta a la del resto de la ciudad y que -en un período más prolongado de tiempo- dejó al descubierto desigualdades evidentes.¹

3.1. El operativo sanitario territorial en el Barrio 31 (Ciudad de Buenos Aires)

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires diseñó una estrategia integral de contención del virus destinada a los barrios de origen informal apoyada en 4 pilares principales: (i) política sanitaria de testeo, aislamiento y seguimiento de los enfermos y de sus contactos estrechos, (ii) políticas de comunicación para la prevención del contagio, (iii) políticas de apoyo económico y social para acompañar a las familias y facilitar el distanciamiento social y (iv) políticas de coordinación, monitoreo y evaluación de los programas y acciones desarrollados.

El dispositivo, que respondió en parte a los fuertes reclamos de organizaciones de base territorial, vecinos y ONGs defensoras de derechos, se apoyó en la instalación de postas sanitarias en puntos neurálgicos del barrio que tenían a su cargo la difusión de información sobre medidas de prevención y la derivación de personas con síntomas a la unidad febril o los canales de testeo.

Las acciones de comunicación estuvieron coordinadas y consensuadas en mesas de trabajo con los actores políticos, referentes del barrio y organizaciones sociales para articular la difusión de mensajes homogéneos a lo largo de todas las líneas de comunicación.

El Operativo DetectAr² (que funcionó desde principios del mes de mayo, 2020) tuvo a cargo el testeo de personas con síntomas o convivientes de personas confirmadas. La implementación del DetectAr en el Barrio 31, como señalan Laffaire y Suaya, "fue uno de los primeros [operativos] en implementarse en el país y se realizó de manera consistente con las recomendaciones internacionales. La coordinación entre agencias y niveles de gobierno supuso un desafío importante, que se fue acomodando en la práctica para implementarse, en su mayor parte, de manera coordinada."³ Las personas que pasaban por el DetectAr y mostraban resultados positivos en el testeo, eran derivadas a lugares de aislamiento provistos por el Gobierno de la Ciudad. Asimismo, los equipos locales se hacían cargo del seguimiento de los pacientes con COVID19 y de sus contactos estrechos.

En relación con las acciones de apoyo económico, el gobierno porteño no implementó medidas propias, sino que disponibilizó canales de ayuda para identificar y aplicar a subsidios del gobierno Nacional (por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia, Asignación Universal por Hijo, Tarjeta Alimentar, etc.).

El apoyo social se orientó a la mejora de la oferta de programas de entrega de alimentos en el barrio: aumento de las raciones disponibles en la red de comedores y merenderos del barrio que recibían financiamiento del Ministerio de Desarrollo Humano de

- 1 Esta afirmación se apoya en los estudios existentes para la Ciudad de Buenos Aires: Agustina Suaya "Inequidad y COVID-19 en la Ciudad de Buenos Aires. Cómo afecta la pandemia a los asentamientos informales," CIPPEC, 2020, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/06/193-DT-MYE-Inequidad-y-COVID-en-CABA-Suaya-junio-2020-1.pdf>; "Encuesta de Seroprevalencia de COVID-19," DGECC, 2020, https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2020/11/ir_2020_1501.pdf. Ambos muestran con un enfoque de análisis de procesos uno y con un estudio por encuesta otro, los impactos del virus en los territorios más vulnerados.
- 2 El DetectAr fue el dispositivo de testeo para COVID-19 en territorio promovido por el Gobierno Nacional e implementado en colaboración con los gobiernos locales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- 3 María Laffaire y Agustina Suaya, "Estrategia de contención del COVID-19 en el Barrio Padre Carlos Mugica: Evaluación de proceso," CIPPEC, 2021, <https://www.cippec.org/publicacion/covid-barrio-mugica-evaluacion-proceso/>.

la Ciudad brinda apoyo, reparto de insumos a distintas ollas populares y, en el marco de las acciones de seguimiento de pacientes con COVID-19, el reparto de bolsones de alimentos e insumos de higiene para el núcleo familiar. En este marco, la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) tuvo un rol clave en la identificación y el reparto de estos insumos, mientras que el Ministerio de Desarrollo Humano era el encargado de la compra de estos alimentos.

Como señaláramos anteriormente (ver acápite 2.2.), la Secretaría que tenía a su cargo la política de reurbanización del barrio, en pandemia reorientó su perfil institucional interviniendo con una logística sanitaria, económica y de contención social. A propósito del cambio un funcionario comentaba: *estoy a cargo de uno de los equipos de trabajo [Alivio Económico] ya que se modificó el organigrama para responder a la crisis. La nueva estructura trata de dar respuesta a los ejes que enfrentamos: parte alimentaria, sanitaria, el esquema político y las medidas de alivio económico.*¹

Este cambio se plasmó en la modificación interna y coyuntural de su organigrama y en la creación de un área denominada de asistencia alimentaria que colaboró con el Ministerio de Educación porteño para la entrega de viandas a niñas y niños. Asimismo, se encargó de la centralización y distribución de las raciones de alimentos a los comedores protagonistas indiscutibles de la asistencia ante la crisis alimentaria profundizada en pandemia.

La relación de las organizaciones sociales y políticas con el Gobierno de la Ciudad en el proceso de intervención del Barrio 31 fue al menos tensa y estuvo fuertemente atravesada por la conflictividad desatada en el contexto de crisis sanitaria –agravada por el fallecimiento de una referenta barrial a causa del COVID-19–, la del proceso de reurbanización en marcha² y por demandas de mayor participación en la toma de decisiones. Las tensiones se expresaron en la conformación de un Comité de Crisis con el objetivo de brindar respuesta a la situación alimentaria. Desde allí, se impulsaron reclamos incluyendo pedidos y reuniones con funcionarios públicos. El Comité de Crisis tuvo un rol importante en el reconocimiento y asistencia a comedores que hasta el momento no recibían ningún apoyo por parte del GCBA.³ Asimismo, de manera independiente de la SISU, exigió la declaración de la «emergencia sanitaria, habitacional y alimentaria.»

A pesar de ello, la institucionalidad montada de manera preexistente para la implementación del proceso de reurbanización permitió intervenir con mayor capilaridad territorial y mecanismos institucionales que facilitaron la coordinación entre actores políticos e institucionales.

3.2. El operativo sanitario territorial en el Barrio 20 (Ciudad de Buenos Aires)

En el caso del Barrio 20, en términos formales, los lineamientos del dispositivo no se modificaron sustantivamente. Sin embargo, su implementación tomó otros rasgos teniendo en cuenta las características del entramado de actores con experiencias previas de colaboración en el territorio. Al igual que ocurrió en el Barrio 31 con la Secretaría de Integración

1 Entrevista a funcionario de la Secretaría de Integración Social y Urbana, Jefatura de Gabinete de Ministros, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabajo de campo realizado por Mariela Díaz y Guido Bonano, 2020.

2 Di Virgilio, M. M. and Najman, M. "Evaluación cualitativa Plan Reasentamiento sector Bajo Autopista, Barrio Mugica (CABA)," CIPPEC, 2021, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/07/INF-MYE-Evaluacion-Cualitativa-Plan-Reasentamiento-sector-Bajo-Autopista-Barrio-Mugica-CABA.-Julio-2022.pdf>

3 "La pandemia en la villa 31. Programa Derecho a la ciudad. 2021," Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2021/07/Informe-La-pandemia-en-la-villa-31.pdf>ACIJ, 2020

Socio Urbana, el IVC órgano ejecutor de la política de reurbanización (Ley 5705/2016) reorientó sus intervenciones bajo la logística sanitaria, económica y de contención social: *"[Hubieron] varias áreas del gobierno que se declararon esenciales, en eso entró el Ministerio de Desarrollo Humano y el IVC que pertenece ahora al Ministerio. Hubo una reestructuración de prioridades [...] Todos los equipos asumieron roles que quizás no eran los que venían haciendo, muchos tuvieron que ir a armar bolsones, otros que tuvimos que repartir folletos y comunicar [...] y después [...] muchos [estuvimos] haciendo comunicación."*¹ De este modo, en su calidad de organismo público declarado como esencial, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y el Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el IVC ejerció un rol protagónico en la implementación de las medidas de prevención, detección y asistencia en el contexto de la emergencia por COVID-19.

El programa DetectAr, financiado por el Ministerio de Salud nacional, fue ejecutado en el barrio juntamente con el IVC y las organizaciones recuperando la propuesta de trabajo que la Mesa Técnica² de la Villa 20 acercara oportunamente a los ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Ciudad y de la Nación. Entre las iniciativas se encontraba la instalación de postas de salud en todos los accesos y sectores de mayor circulación del barrio, la instalación de postas rotativas para comedores y merenderos que tuvieran a su cargo la tarea pulverizar y desinfectar los lugares de asistencia, el funcionamiento 24hs de la Unidad Febril de Urgencia para la realización de testeos, etc. De este modo, la colaboración previa entre los actores en el contexto del proceso de reurbanización permitió adoptar rápidamente medidas preventivas coordinadas en cinco ámbitos: seguridad alimentaria, salud, higiene urbana, emergencias y comunicación. *"Juntos, el IVC y las organizaciones vecinales distribuyeron suministros de alimentos y kits de higiene para adultos de edad avanzada y familias que se encontraban en una situación crítica, establecieron centros de realización de pruebas de la COVID-19, difundieron información sobre medidas preventivas, garantizaron la continuidad de los arrendamientos de viviendas y limpiaron y desinfectaron los espacios públicos, incluidas las calles y callejones. Esas medidas, llevadas a cabo en colaboración con organizaciones comunitarias, ayudaron a estabilizar rápidamente la propagación del virus, por lo que se redujeron los casos de COVID-19."*³ En el marco de estas acciones, se creó una Mesa de Emergencia del COVID-19 de la que participó el IVC, referentes y organizaciones sociales y políticas. En ese ámbito se consensuaron protocolos y procesos para la atención a la emergencia -como, por ejemplo, la entrega por parte de las organizaciones barriales de bolsones de alimentos a un grupo de familias seleccionadas. El IVC consensuó con las organizaciones sociales y otros referentes las familias beneficiarias de los bolsones de alimentos y fueron las mismas organizaciones las que realizaron el reparto. En palabras de un referente del IVC: *"como con la alimentación y los kits de limpieza no se llega al 100 por ciento de las familias, se armó una lógica scoring para establecer las prioridades y a partir de esas prioridades se [entregaron] [...] se estuvieron aumentando bastante las raciones. Este scoring se armó en el marco de la Mesa, se validó con todas las organizaciones cuál era el criterio de entrega. Se armó un dispositivo distinto a la Mesa Técnica [...] [con] representación [de] la Mesa Activa por la Reurbanización, la UTE y la Unidad*

- 1 Entrevista a funcionario del Instituto de Vivienda (IVC) Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabajo de campo realizado por Mariela Díaz y Guido Bonano, 2020.
- 2 La Mesa Técnica se constituye en el marco de la puesta en marcha del plan de reurbanización del barrio en el año 2016. Convergen allí organizaciones sociales y políticas para discutir con el Gobierno de la Ciudad sobre las políticas públicas que se ejecutan sobre el barrio y se elaboran propuestas resultantes de la discusión.
- 3 "Una respuesta integrada reduce el impacto de la COVID-19 en las vidas y en los medios de vida," Organización Mundial de la Salud, accessed May 10, 2022, <https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/integrated-response-in-villa-20-buenos-aires-reduces-impact-of-covid-19-on-lives-and-livelihoods#:~:text=Juntos%2C%20el%20IVC%20y%20las,sobre%20medidas%20preventivas%2C%20garantizaron%20la>.

*Vecinal [...] [Fue] una mesa específica de covid-19 que se armó [...] cuando empezó el tema del COVID-19. En esa mesa se [articuló] todo, no pueden ir más de tres representantes por organización, y no están todas las organizaciones que están en la Mesa Técnica, está más restringida la participación por una cuestión de cuidado y seguridad, también está el CESAC, el IVC y [...] Nación.*¹ En este marco, en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat se gestionó el aumento de raciones de alimentos para los comedores.

Mientras que en el Barrio 31 la sofisticada institucionalidad montada de manera preexistente para la implementación del proceso de reurbanización fue el factor que permitió dar respuesta a los requerimientos de la pandemia. En el Barrio 20 la fortaleza parece haber estado en la participación de las organizaciones y la experiencia colaborativa entre los organismos públicos y los colectivos de base territorial. A pesar de ello, la participación de las organizaciones barriales en la ejecución de la política descansó en el trabajo gratuito de un conjunto de trabajadores comunitarios, especialmente compuesto por mujeres migrantes.

3.3. El operativo sanitario territorial en Villa Azul (Municipio de Quilmes)

Villa Azul es un barrio de origen popular que se localiza entre los municipios de Avellaneda y Quilmes, en el límite entre ambas jurisdicciones. En el marco del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos (PFUVyA), entre los años 2008 y 2009, se realizó en el barrio un censo llevado adelante por los Municipios de Avellaneda y Quilmes con el objeto de iniciar un proceso de urbanización en ambos lados del barrio. En las entrevistas realizadas a los técnicos del equipo social del Municipio de Avellaneda, el momento de inicio de la implementación del censo fue complejo, dado que se dio con posterioridad al asesinato de una vecina de Wilde, en un intento de robo, a tres cuadras del límite del Barrio de Villa Azul. Ello trajo como respuesta un conjunto de pedidos de seguridad, que en gran medida apuntaron al barrio. En este marco, el Censo se realizó con reiterada presencia policial,² marcando ya una impronta en las formas de intervención sobre el barrio.

En el caso de Avellaneda, el censo derivó en el inicio de un proceso de urbanización, a partir del cual se impulsó un proceso de esponjamiento, con construcción de viviendas sociales y la mudanza progresiva de todos los vecinos del barrio a las mismas, con apertura de calles, extensión formal de la red de servicios públicos y creación de nuevo equipamiento. En el caso de Quilmes, aquello que se inició con el censo, recién encontró continuidad en el año 2015 con el inicio de dos proyectos de construcción de viviendas. Aunque las viviendas fueron iniciadas en dos terrenos "vacantes" del barrio (que previamente eran utilizados por los vecinos como plaza y cancha), tras iniciar las plateas en el mismo año las obras quedaron abandonadas hasta inicios del 2020, cuando una nueva gestión de gobierno decide retoman las obras paralizadas.³

De este modo, distintas decisiones municipales de gestión generaron una brecha en el acceso al hábitat entre los hogares de uno y otro lado del límite jurisdiccional. Por un lado, en el caso de Avellaneda, desde 2009 se empezaron a construir viviendas y de forma progresiva a mudar vecinos, abrir calles y dotar de infraestructura,⁴ lo que resultó en un barrio urbanizado con 400 viviendas en las que actualmente viven aproximadamente

1 Entrevista a funcionario del Instituto de Vivienda (IVC) Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabajo de campo realizado por Mariela Díaz y Guido Bonano, 2020.

2 Aramburu, F. "Los Programas Federales de Vivienda y las estrategias de adquisición de suelo urbano para su concreción: un análisis desde el caso del Municipio de Avellaneda en el Conurbano Bonaerense (2005-2015)," Tesis para obtener el título de Magister en Estudios Urbanos. PEU-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2020.

3 Ibid.

4 Ibid.

1500 personas con agua potable, electricidad segura y asfalto.¹ A contracara, del lado de Quilmes, las obras mostraron un mínimo nivel de avance.

De este modo, la pandemia COVID-19 aterrizó en un barrio que tenía condiciones de habitabilidad desiguales. El 20 de mayo de 2020 se registra el primer caso de COVID-19, multiplicándose por 7 dos días después.² Tras ello se lanzó una búsqueda activa por parte de las Secretarías de Salud de Quilmes y de Avellaneda con la colaboración del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, que el 23 de mayo encuentra 35 personas con sospecha de COVID-19, 51 el 24 y 94 el 25. Esta búsqueda derivó en la decisión intergubernamental de un "aislamiento comunitario" en ambos lados del barrio, el primero en el Gran Buenos Aires. El aislamiento total del barrio generó opiniones encontradas: *"fue abrupto, de la nada se pasó a aislar al barrio"* (Integrante de Azulado, Avellaneda, octubre 2021).

La "estrategia de aislamiento comunitario" fue abordada por un Comité Operativo de Emergencias (COE), dispositivo creado *ad hoc* para implementarlo. El mismo fue integrado por autoridades sanitarias, de seguridad y de desarrollo social de Quilmes, Avellaneda y de la Provincia de Buenos Aires, y duró desde el 25 de mayo hasta el 8 de junio de 2020.³ La modalidad de intervención diseñada en la emergencia dio cuenta de la necesidad de una articulación intergubernamental y multinivel⁴ en la que las diversas áreas de gobierno intervinientes tuvieron que articularse para atender la emergencia social y sanitaria. En base al informe oficial producido por funcionarios pertenecientes a dichas instituciones, el perímetro del barrio fue cerrado por fuerzas de seguridad dependiente de la Provincia de Buenos Aires y personal de Defensa Civil de los municipios.⁵ Sin embargo, en las entrevistas realizadas emergió que también estuvo el Ejército Nacional en la implementación del aislamiento, planteo que fue registrado en las imágenes y mismo en las noticias de la fecha⁶. En palabras de los entrevistados, el barrio estaba *"militarizado, lleno de policía y con la policía vestida con el ambo [en relación con el uniforme]."*⁷

Vale resaltar que tanto en la búsqueda de casos como en el procedimiento de "aislamiento" del barrio, tomó una presencia preponderante la del Ministro Provincial de Seguridad. Y ello implicó tanto participar en el procedimiento de detección de casos en Azul, juntamente con los trabajadores de la salud y las autoridades municipales, como también hacer las declaraciones sanitarias respectivas al barrio sin que se explicitara el motivo por el cual su presencia suplantaba a la de las autoridades sanitarias de equivalente rango⁸ o incluso a las municipales.

Una de las principales problemáticas de la "estrategia de aislamiento comunitaria" planteada por la organización entrevistada se asocia con la complejidad que implicó para los habitantes del barrio interrumpir sus actividades de reproducción cotidiana de vida a causa del aislamiento, considerando la condición informal de sus trabajos y que muchos de ellos asistían, además, a comedores o merenderos en el barrio y en sus inmediaciones. A ello sumado que Azul quedó encerrada sin poder acceder a almacenes, farmacias, ni ningún

1 Esposito et al. 2021.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Bertranou, Julián, Walter Brites et al. Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19. Documento de Trabajo nro. 1: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. ANPCyT, 2021, <https://tripcovidiiagg.sociales.uba.ar/publicaciones/>.

5 Esposito et al. 2021.

6 "El Ejército colabora con la intendenta Mayra Mendoza en Quilmes," *La Voz*, May 25, 2020, <https://www.lavoz.com.ar/politica/ejercito-colabora-con-intendenta-mayra-mendoza-en-quilmes/>.

7 Integrante de Azulado, Avellaneda, octubre 2021

8 En medio de los operativos realizados en Azul, el Ministro de Seguridad planteó que era probable que en otros focos de contagio adoptaran otra estrategia sanitaria.

comercio que estuviera por fuera del barrio. En esta línea, tampoco las organizaciones del entorno podían ingresar para asistir a los vecinos; en base a los entrevistados lo único permitido era dejar bolsas con donaciones a los referentes del barrio en las vallas demarcadas como límite. La asistencia tampoco era saldada adecuadamente por el Estado municipal y/o provincial, que, en palabra de una de las entrevistadas, entregaban bolsones, pero los vecinos del barrio no sabían *"ni qué traían, ni cuándo llegaban."*¹ Sin embargo, las necesidades eran acuciantes, no sólo de alimento, sino también de elementos de higiene asociadas a la pandemia, pañales o elementos de higiene menstrual.

Las diferencias en las condiciones de habitabilidad de ambas áreas del barrio tomaron proyección con el aislamiento y fueron remarcadas por referentes políticos y diferentes autoridades de los distintos niveles de gobierno. Con posterioridad a la medida de aislamiento comunitario, en los actos de gobierno y en los anuncios de planes de obra se hicieron referencias constantes a las diferencias entre las obras de construcción de vivienda y esponjamiento realizadas en Villa Azul del lado de Avellaneda y las abandonadas en el lado correspondiente a Quilmes: *"De un lado del Barrio Azul hay condiciones de dignidad. Cruzando la calle, ese desarrollo no se hizo. Ahí están las dos Argentinas."*² En el planteo de las autoridades se asociaba un menor contagio a una mejor habitabilidad: *"Esta diferencia se debe a que la zona del barrio que pertenece a Avellaneda 'se construyó con condiciones dignas, en el que el contagio es infinitamente menor que cuando verificamos en la zona más débil de ese mismo barrio', que pertenece al partido de Quilmes, donde hasta finales de 2019 gobernó Juntos por el Cambio."*³

A pesar de estas diferentes condiciones de habitabilidad, ello no impactó en la estrategia de aislamiento comunitario, que fue igual para todo el barrio y diferente de la del entorno inmediato,⁴ donde también se registraron casos. La decisión de aislamiento de los vecinos del barrio, el modo en que se implementa, con una fuerte presencia policial y militar, en vez de sanitaria, expresa una continuidad con el modo en que el Estado, en sus diferentes niveles, se hace presente en el Barrio Azul -donde como mencionamos, el censo pre-urbanización, se había dado también de manera militarizada-. Una de las entrevistadas, expresaba así la impresión y la continuidad: *"más allá del miedo al covid, los aíslan por covid, pero profundizan otros miedos, otras estigmatizaciones (...) es una zona de abandono, en una pandemia más abandono, en Avellaneda se hizo algo parecido a una urbanización, no exactamente, pero se construyeron viviendas, después en Quilmes mucho más abandono, y llegan con todo esto en el aislamiento... parece increíble, en el fondo es la misma lógica, de estigmatización y abandono."*⁵

3.4. El operativo de contención ante la toma de Guernica (Municipio de Presidente Perón)

La ciudad de Guernica, cabecera del municipio de Presidente Perón, se localiza en la zona sur del Gran Buenos Aires, a aproximadamente unos 30 km de la Capital Federal. En la zona también se registra, en las últimas décadas, una proliferación de asentamientos y barrios populares creados por sucesivas oleadas de ocupaciones, promovida por personas y/o colectivos que no tienen otras formas de acceso a la vivienda. Según el RENABAP, en 2018,

1 Integrante de Azulado, Avellaneda, octubre 2021

2 Alberto Fernández, Presidente de la Nación, 25 de mayo de 20.

3 "Para Alberto Fernández, en Villa Azul «están las dos Argentinas," Telam, May 26, 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202005/468462-alberto-fernandez-villa-azul-coronavirus.html>.

4 Incluso el área, que cómo se observa en el Mapa 6, fue de viviendas sociales pero que no tuvo como beneficiarios a los vecinos de Azul, quedaron fuera del vallado, aun siendo un complejo adyacente.

5 Integrante de Azulado, Avellaneda, octubre 2021

en el municipio de Presidente Perón se contabilizaban 8 barrios de estas tipologías. El contexto de la pandemia agravó la crisis habitacional, obligando a numerosas familias a desplegar distintas estrategias para paliar esta situación, entre ellas la toma de tierras ociosas. Así, el día 20 de julio de 2020 comenzó la toma del predio de Guernica que se fue expandiendo paulatinamente hasta conformar unas 98 hectáreas sostenida por unas 2500 familias.

En un primer momento, la toma estuvo restringida a un grupo menor de personas, pero luego se extendió territorialmente y creció en cantidad de ocupantes. Ese crecimiento trajo complejizó el entramado de los actores involucrados en el conflicto y los intereses puestos en juego. A su vez, la extensión territorial fue conformando cuatro barrios diferenciados dentro de la toma, lo cual repercutió en la capacidad de organización de los habitantes y en las respuestas que llevaron adelante frente a las propuestas estatales en la negociación posterior.

Luego de 4 días de consolidación de la toma y varias denuncias policiales y judiciales de propietarios de las tierras tomadas, la justicia dispuso una medida cautelar para que no ingrese ninguna familia más al predio. Pocos días después, la fiscalía solicita el desalojo. Los primeros días del mes de septiembre el pedido es ratificado por la Cámara de Apelaciones y Garantías de La Plata, la cual, además de disponer las pautas para su ejecución, intima al gobierno provincial a la conformación de un ámbito de negociación interinstitucional en el que se busque una resolución democrática al conflicto.

El gobierno provincial interviene 40 días después de comenzada la toma. La Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, convocó a una mesa de negociación con representantes de los 4 barrios. Allí se acordó: (i) el envío de ayuda humanitaria, principalmente alimentos, (ii) la elaboración de propuestas que propongan una salida al conflicto, desde planes de urbanización sobre tierras sin dueños o de propietarios con deudas (lo que implicaría la relocalización de las familias ocupantes), el pago de subsidios en pos de alternativas habitacionales, hasta el desalojo forzado de no mediar, y (iii) la realización de un censo.

Las agrupaciones de izquierda impulsaron una organización asamblearia de la toma. Se conformó una mesa de coordinación entre los cuerpos de delegados de los cuatro sectores que hacen a las tierras recuperadas. La universidad intervino mediante la conformación de una Comisión de Urbanismo para el barrio, en la que docentes, investigadores y estudiantes de diversas carreras de grado de la Universidad de Buenos Aires y La Plata, articularon con el cuerpo de delegados de los barrios para encontrar una alternativa legal y urbanística que permitiera frenar el desalojo. Amparados en lo establecido por Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, la comisión formalizó una propuesta de urbanización "in situ," basada en la creación de un barrio integrado ("Guernica Unido") para alojar a más de 2000 familias, optimizando el tamaño y forma de los lotes y nuevos trazados de calles para reordenar los sectores de los barrios La Unión y La Lucha, estableciendo reservas para equipamiento comunitario como salitas, jardines y clubes, además de plazas, huertas, paseos ribereños y arterias para la futura circulación de colectivos.¹ La propuesta de la Comisión no fue tenida en cuenta por el Estado, a pesar de su viabilidad político-técnica. La orden política de "no dar tierra" en la zona primó por sobre cualquier negociación real. La propuesta gubernamental fue realojar el Barrio La Unión y desalojar los 3 restantes mediante 1.460 actas-compromiso de solución habitacional para el retiro voluntario y pacífico del predio. No obstante, el desalojo fue inminente.

1 Apaolaza, Ricardo, and Juan Pablo Venturini. "Guernica Unido, la cronología del barrio que no fue". *Revista Marabunta*, November 12, 2020, <https://www.corrientemarabunta.org/2020/11/12/guernica-unido-la-cronologia-del-barrio-que-no-fue/>.

Tras pasado un año del desalojo, el grupo inmobiliario propietario de las tierras donde estaba la toma presentó un proyecto para la ejecución de obras privadas. Con esa propuesta, y tras un cambio de orientación del ejecutivo provincial sobre la resolución del conflicto, se aplicó la Ley 14.449 mediante la cual el grupo inmobiliario debió ceder por convenio 57 hectáreas al Municipio de Presidente Perón. En esas tierras actualmente se lleva adelante un proyecto urbanístico por parte de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad.

Conclusiones

En el contexto pandémico, el Gobierno Nacional y los de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires mostraron una alta convergencia en sus agendas sectoriales. A pesar de ello, el tipo y la orientación de las iniciativas que operacionalizaron dicha agenda no fueron necesariamente convergentes. El caso más paradigmático es el de las acciones orientadas a movilizar suelo urbano. Mientras que el objetivo del Gobierno Nacional –a través del Plan Nacional de Suelo– era fundamentalmente generar suelo urbano producido a manos del Estado para la promoción de soluciones habitacionales. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires articuló la gestión de suelo con iniciativas preexistentes de puesta en valor y refuncionalización de áreas centrales o impulsó nuevas áreas de valorización (microcentro). De este modo, el suelo continuó siendo el recurso disputado en el contexto de la pandemia con “soluciones” más o menos conflictivas según la correlación de fuerza entre los actores.

En el caso del Gobierno Nacional se observa una extensa actividad de producción normativa, con un enfoque fuertemente regulacionista especialmente en el ámbito de la prestación de servicios públicos –pero también, desalojos y precio de alquileres. La capacidad de regulación efectiva de dichas intervenciones se circunscribió básicamente a las relaciones y a las prestaciones entregadas y/o suscriptas a través de canales de distribución y de instrumentos formales –por ejemplo, contrato de alquiler. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en consonancia con la apuesta nacional, generó normas complementarias y creó ámbitos de coordinación de las acciones provinciales.

En términos generales, la agenda de iniciativas del Gobierno Nacional tuvo un carácter reactivo –antes que activo. Los gobiernos subnacionales siguieron en ese mismo registro aun cuando impulsaron algunas acciones con mayor fuerza que el Gobierno Nacional, posiblemente interpelados por la necesidad de contener la problemática en sus territorios –entre ellas, las iniciativas orientadas a atender a las personas en situación de calle.

En los núcleos orientados a facilitar el acceso a la vivienda y al hábitat, a incentivar la actividad económica y a generar puestos de trabajo a través de la construcción de vivienda, las iniciativas prácticamente no tuvieron ejecución presupuestaria durante el año 2020. Los instrumentos privilegiados para operativizar dichas acciones son los convenidos entre los diferentes niveles del gobierno y con los privados. La posibilidad de impulsar la ejecución de los convenidos se vio fuertemente impactada por la dinámica del aislamiento preventivo y obligatorio –que en Argentina se extensión por casi 8 meses–, por la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y por la propia dinámica de relación política entre los

ejecutivos de los diferentes gobiernos.¹

La agenda de las políticas públicas sectoriales priorizó la intervención sobre la formalidad, reservando los operativos territoriales como forma de intervención sobre la informalidad (asociada a dispositivos de securitización y estigmatización territorial). Las acciones para atender a la informalidad fueron muy limitadas, especialmente en el caso de alquileres y desalojos en barrios populares que se regulan por fuera de los canales e instrumentos formales. En los diferentes niveles del gobierno, en general, las acciones de urbanización de barrios de origen informal eran preexistentes a la pandemia por COVID-19. Sin embargo, en el contexto pandémico dichas iniciativas no se interrumpieron o se intensificaron. Finalmente, cabe señalar que las acciones orientadas a personas en situación de calle fueron propiciadas por gobiernos subnacionales, mientras que desde el Gobierno Nacional se impulsaron recién en el año 2021.

A contramano de lo que es posible esperar, en el plano sectorial, la pandemia configuró un escenario poco propicio para la cooperación entre los diferentes niveles del gobierno. El cambio en la arquitectura institucional -que afectó fuertemente al Gobierno Nacional y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-, la baja ejecución presupuestaria² y la disputa política operaron como desincentivos a la cooperación efectiva. En este marco, se jerarquizaron instrumentos de regulación y transferencias de bienes y servicios de protección social (de baja intensidad). De este modo, las intervenciones se circunscribieron a los ámbitos de competencia, alcanzándose mayores grados a través de protocolos de actuación ante casos de COVID-19 y operativos sanitarios territoriales.

La coordinación en las intervenciones sectoriales se vio fuertemente interpelada por los territorios. Fue allí en dónde con múltiples finalidades y modalidades muy diferentes, los organismos públicos y los diferentes sectores de políticas mostraron alguna capacidad de articulación. De las experiencias relevadas, a excepción del caso del Barrio 20, la relación con los colectivos locales y con los habitantes fue al menos conflictiva, poniendo en evidencia escasa capacidad de los gobiernos para atender a sus demandas. Claramente el escenario pandémico puede ser leído en sí mismo como un analizador, uno que devela las problemáticas y las tensiones preexistentes en torno al hábitat, agravadas y profundizadas por la crisis sanitaria.

→ Referencias / References

Alonso, Guillermo V., Ricardo A. Gutiérrez, Gabriela Merlinsky. "Federalism and Municipal Policies in Buenos Aires Suburbs: Interjurisdictional Coordination Challenges in Two Study Cases: Avellaneda and San Martín." *Gestión y Política Pública* 25, no. 2 (2016): 483-523.

Benítez, Joaquín, M. C. Cravino. "Gobernanza, ciudadanía degradada e informalidad urbana en la respuesta al COVID-19 en barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)." *Revista de Políticas Sociales Urbanas* 8 (2021): 1-31.

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

- 1 Desde fin del año 2019, el Gobierno Nacional está en manos de una coalición de gobierno Frente de Todos que aglutina a las expresiones políticas identificadas con el movimiento peronista. El mismo Frente gobierna la Provincia de Buenos Aires, aun cuando en ese distrito -entre las fuerzas políticas que se reconocen peronistas- el peso de las agrupaciones kirchneristas es predominante. La Ciudad de Buenos Aires, en cambio, está en manos de otra coalición -Juntos por el Cambio- que reúne al radicalismo y al partido Propuesta Republicana (PRO), principal fuerza de oposición al Gobierno Nacional y al espacio kirchnerista.
- 2 Propiciada por la naturaleza de los bienes (viviendas e infraestructuras) en torno a los cuales se organizan las relaciones entre los actores y por el tipo de instrumentos que median dichas relaciones (convenios).

Chiara, Magdalena, María Mercedes Di Virgilio. "Tensiones y dilemas en torno a la Gestión Local en Salud en el Gran Buenos Aires." In *Gestión Local en Salud: conceptos y experiencias*, edited by M. Chiara, M. M. Di Virgilio, A. Medina, and M. Miraglia, 143–172. UNGS, 2008.

Di Virgilio, María Mercedes, and M. C. Rodríguez. "Vivienda, hábitat y marginalidad residencial." In *La Argentina en el Siglo XXI. Cómo somos, cómo vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, edited by A. Salvia, and J.I. Piovani, 183–220. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018.

Di Virgilio, María Mercedes, and Pablo Serrati. "La vivienda en crisis y la crisis de la vivienda: necesidades habitacionales y políticas públicas en el Gran Buenos Aires." In *La vivienda en propiedad y otras opciones de mercado ¿Solución habitacional estancada o activo de inversión creciente?*, compiled by G. Olivera, 135–186. UNAM, 2022.

Di Virgilio, María Mercedes, and M. Perelman. "Las nuevas territoriales de y en la pandemia: desigualdades y conflictos en tiempos de aislamiento en Buenos Aires." In *Século XXI: Revista de Ciencias Sociales*. (en prensa).

Eposito, M. S. Bustos, L. Cardonetti, M. J. Pueyo Alvarado et al. "El aislamiento comunitario como estrategias para la mitigación de un brote de COVID19: el caso de Villa Azul." *Global Health Promotion*, 2021.

Girola, María Florencia, María Paula Yacovino, and Soledad Laborde. "Recentrando la centralidad: procesos de recualificación urbana y espacio público en la ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva etnográfica." *Cuaderno urbano* 10, no. 10 (2011): 25–40.

Gutiérrez, Ricardo. "Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina." *EURE (Santiago)* 38, no. 114 (2012): 147–171.

Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn and Joop Koppenjan. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, 1997.

Lester, James, Joseph Stewart, David Hedge. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Minneapolis: West Publishing Co., 1996.

Long, Edward, Aimee L. Franklin. "The paradox of implementing the government performance and results act: top-down direction for bottom-up implementation." *Public Administration Review* 64, no. 3 (2004): 309–319.

Motta, Eugenia, Gustavo Onto. "O tempo da crise e a moral do gasto público: o que legitima o gasto público durante a pandemia?." *Revista Rosa* 1, no. 3 (2020).

Narotzky, Susana, Niko Besnier. "Crisis, value, and hope: rethinking the economy: an introduction to supplement 9." *Current Anthropology* 55, no. S9 (2014): S4–S16. <https://doi.org/10.1086/676327>.

Peck, Jamie, Adam Tickell. "Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder." In *Post-Fordism: a reader*, edited by Ash Amin, 280–315. Blackwell Publishers, 1994.

Peck, Jamie, Nik Theodore and Neil Brenner. "Neoliberal urbanism redux?." *International Journal of Urban and Regional Research* 37, no. 3 (2013): 1091–1099.

Perelman, Mariano. "The Dollar as Evidence of Crisis: Class Identity and Processes of Uncertainty in Buenos Aires, 2011–2015." In *Workshop Ten Years of Crisis: The Ethnography of Austerity*. Lisboa, 2018.

Perelman, Mariano. "Entre la libertad y el cuidado: Regímenes de valor en tiempos de aislamiento social." *Dilemas: Revista de Estudios de Conflictos y Control Social. Reflexões na Pandemia*, no. 7 (2020): 1–15.

Peters, B. Guy, Jon Pierre. "La gobernanza en niveles múltiples: ¿Un pacto fáustico?." *Foro Internacional* 42, no. 3 (2002): 429–453.

Pírez, P. "Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas." In *Ciudad, poder, gobernanza*, 91–115, edited by Yáñez Warner, G., Orellana, A., Figueroa, O., and Arenas, F. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008.

Pressman, Jeffrey, Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Sabatier, Paul A., Daniel Mazmanian. *The Conditions of Effective Implementation Process—With Special Reference to Regulatory Policy*. Davis: University of California—Davis and Pomona College, 1978.

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

Thompson, James R. "Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review." *Public Administration Review* 60, no. 6 (2000): 508–521.

Visacovsky, Sergio. "Introducción. Estados Críticos: La Experiencia Social de La Calamidad." In *Estados Críticos: La Experiencia Social de La Calamidad*, edited by Sergio Visacovsky, 15–63. La Plata: Ediciones Al Margen, 2011.

Williams, Daniel W. "Reinventing the Proverbs of Government." *Public Administration Review* 60, no. 6 (2000): 522-34.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2, no. 2 (1887): 197-222.

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

Zapata Cortes, Olga Lucía. "El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel." *Estudios de derecho* 70, no. 156 (2013): 323-344.

Zeolla, Nicolás Hernán, Manuel Gómez Lira, and Ivana Claudia Socoloff. "T titularización de crédito hipotecario y financierización fallida de la economía argentina 2016-2018: El caso del crédito UVA." *Revista Olafinanciera* 14, no. 39 (2021): 152-171.

Исследовательская статья

<https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>

Многоуровневая система управления и политика в отношении пандемии COVID-19: всесторонний анализ управления средой обитания на федеральном уровне (Агломерация Большого Буэнос-Айреса, Аргентина)

© Мария Мерседес Ди Вирхилио, Мариэла Паула Диас, Лукас Рамирес, 2022

Мария Мерседес Ди Вирхилио, доктор Университета Буэнос-Айреса, Исследовательский институт Джино Германи; главный исследователь КОНИСЕТ
Для корреспонденции: 1114, Аргентина, Буэнос-Айрес, Урибуру 950, этаж 6

E-mail:
mercedes.divirgilio@gmail.com
(корреспондирующий автор)

Мариэла Паула Диас, доктор Университета Буэнос-Айреса, Многопрофильный институт истории и гуманитарных наук
Для корреспонденции: C1083ACA, Аргентина, Буэнос-Айрес, Сааведра 15

E-mail: madidip@gmail.com

Лукас Рамирес, доктор Национального географического института
Для корреспонденции: 1114, Аргентина, Буэнос-Айрес, Урибуру 950, этаж 6

E-mail: lucasramirez.geo@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 11.04.2022

Доработана после рецензирования: 19.05.2022

Принята к публикации: 02.06.2022

Для цитирования: Di Virgilio, María Mercedes, Mariela Paula Diaz, Lucas Ramirez. "Las relaciones intergubernamentales en la gestión de la pandemia por COVID-19: radiografía de la gestión del hábitat en un escenario federal (Aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina)" [Intergovernmental relations in the management of the COVID-19 pandemic: X-ray of habitat management in a federal setting (Greater Buenos Aires Agglomeration, Argentina)]. *Cuadernos Iberoamericanos* 10, no. 2 (2022): 10-40. <https://doi.org/10.46272/2409-3416-2022-10-2-10-40>. [In Spanish]

→ Аннотация

В Аргентине в 2020 году правительство страны реализовало многочисленные и разнообразные инициативы по оказанию помощи, сдерживанию и продвижению в ключевых секторах государственной политики в ответ на кризис, вызванный пандемией COVID-19. Органы управления провинций и местные органы власти также выступили с собственными инициативами, чтобы поддержать инициативы, исходящие от центра, а также способствовать реализации и адаптации национальных инициатив на своих территориях. Граждане в свою очередь адаптировались к нововведениям, следовали указаниям и предложениям руководителей разных уровней власти или сопротивлялись им. Сценарий пандемии (на разных ее этапах) обнажает противоречие между централизованной логикой – типичной для разработки инициатив, направленных на реагирование в чрезвычайных ситуациях, – и многоуровневым управлением в то время, когда невозможно игнорировать тот факт, что кризисный контекст, подобный тому, который сформировала пандемия COVID-19, вызывает сильное напряжение отношений между различными уровнями власти, а также между государственными органами и гражданами. В этой связи в данной работе с акцентом на межправительственные отношения рассматриваются инициативы, механизмы и инструменты, которые использовали представители различных уровней власти для решения городских проблем в целом и жилищных потребностей в частности в контексте пандемии, с акцентом на инициативы, в которых среда обитания и жилье были первоочередным направлением вмешательства. В основе статьи – анализ нормативных актов и материалов прессы. Авторы также используют глубинные интервью с должностными лицами и государственными деятелями, представляющими разные уровни власти. В статье проанализированы политическая организация агломерата Большого Буэнос-Айреса, политико-институциональные отношения между различными уровнями власти, а также содержится характеристика координационных центров, процедур и инструментов, которые сделали возможным государственное вмешательство (особенно в национальных органах власти, органах власти города Буэнос-Айреса и провинции Буэнос-Айрес). В заключение, в исследовании особое внимание уделяется территориальному опыту, что позволяет объяснить механизм реализации инициатив “сверху-вниз”.

→ Ключевые слова

Межгосударственные отношения, пандемия, COVID-19, управление средой обитания, Буэнос-Айрес

Финансирование: Данная статья подготовлена в рамках проекта «Реализация государственной политики в ответ на кризис, вызванный пандемией COVID-19: взгляд из межправительственных отношений и политических сетей». Конкурс PISAC-COVID, 2021-2022 гг. Руководитель: доктор Мария Мерседес Ди Вирхилио.

Конфликт интересов: Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.