

Segura, Ramiro; Pinedo, Jerónimo

Reaprender los espacios que habitamos : Pandemia, urbanismo y política pública en la Argentina

EN: J. Caravaca y C. Daniel (Coords.). (2023). *Afrontar lo inesperado : El Estado Argentino ante la crisis global del Covid-19*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Biblios. pp. 31-47

Segura, R.; Pinedo, J. (2023). Reaprender los espacios que habitamos : Pandemia, urbanismo y política pública en la Argentina. En J. Caravaca y C. Daniel (Coords.), Afrontar lo inesperado : El Estado Argentino ante la crisis global del Covid-19. (pp. 31-47) Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Biblios.

<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.6377/pm.6377.pdf>

Información adicional en www.memoria.fahce.unlp.edu.ar



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

THE HISTORY OF THE

REPUBLIC OF THE UNITED STATES
OF AMERICA

JIMENA CARAVACA
CLAUDIA DANIEL
coordinadoras

AFRONTAR LO INESPERADO

**EL ESTADO ARGENTINO ANTE LA
CRISIS GLOBAL DEL COVID-19**

Editorial Biblos

Caravaca, Jimena

Afrontar lo inesperado : el Estado argentino ante la crisis global del Covid-19 / Jimena Caravaca ; Claudia Daniel. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Biblos, 2023.

172 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-814-169-5

1. Política Argentina. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. I. Daniel, Claudia. II. Título.

CDD 320.0982

Imagen de tapa: Federico Rayez
Armado: Micaela Cataldi Evia

© Jimena Caravaca y Claudia Daniel, 2023

© Editorial Biblos, 2023

Pasaje José M. Giuffra 324 (C1064ADD) Buenos Aires
info@editorialbiblos.com / www.editorialbiblos.com.ar

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Impreso en la Argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sin el permiso previo y escrito de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Esta primera edición fue impresa en Imprenta Dorrego,
avenida Dorrego 1102, Buenos Aires, República Argentina,
en junio de 2023.

Índice

Agradecimientos	9
Prólogo	11
<i>Sergio Visacovsky</i>	
Introducción. Volver al Estado en tiempos de crisis	17
<i>Jimena Caravaca y Claudia Daniel</i>	
Reaprender los espacios que habitamos: pandemia, urbanismo y política pública en Argentina	31
<i>Ramiro Segura y Jerónimo Pinedo</i>	
La burocracia asistencial frente al confinamiento: reconversiones en la crisis del COVID-19	49
<i>Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter</i>	
¿Cómo educar sin presencialidad? La agenda estatal de la educación secundaria técnico-profesional en pandemia	63
<i>Verónica Millenaar, Mariana Sosa y Claudia Jacinto</i>	
La protección a las trabajadoras domésticas durante la pandemia de COVID-19	81
<i>Lorena Poblete</i>	
¿Asistir al capital? La reconfiguración de la asistencia estatal en tiempos de COVID-19	99
<i>Mariana Heredia, Soledad García Sosa y Claudia Daniel</i>	

El comité de expertos en la gestión de la pandemia de COVID-19 en Argentina	117
<i>Karina Ramaciotti y Federico Rayez</i>	
Pandemia, ciencia y después: respuestas y aprendizajes del sistema de ciencia, tecnología e innovación frente al COVID-19	133
<i>Adriana Feld y Eduardo Porto</i>	
El espejo del COVID-19: vacunas en perspectiva histórica	153
<i>Daniela Edelvis Testa y Maximiliano Ricardo Figuepron</i>	
Autoras y autores	169

Agradecimientos

Este libro fue compilado en el marco del proyecto PUE 005 “Un estudio de los procesos de constitución del Estado argentino en función de las demandas sociales, desde el 2001 al presente”, financiado por el CONICET. Quisiéramos agradecer al CONICET por su apoyo y a las autoridades del Centro de Investigaciones Sociales, CIS-IDES/CONICET, especialmente a su director, Dr. Sergio Caggiano, y a su antecesor, Dr. Sergio Visacovsky, por el respaldo brindado a este proyecto editorial que desde el principio se pensó dirigido a una variedad de audiencias, incluidas (pero no sólo) las académicas. Nuestro agradecimiento personal a las y los autores por su dedicación al proyecto en momentos tan complejos como los que vivimos en los que aun lo que nos apasiona –hacer investigación social– se volvió más difícil y exigió un compromiso social, político y hasta afectivo muy grande. Por último, agradecemos al personal de la editorial Biblos por su cuidadosa lectura y edición de los textos originales.

THE HISTORY OF THE UNITED STATES OF AMERICA

The history of the United States of America is a story of growth and change. From the first European settlers to the present day, the nation has evolved through various stages of development. The early years were marked by exploration and settlement, followed by a period of rapid expansion and industrialization. The American Revolution and the Civil War were pivotal moments in the nation's history, shaping its identity and values. The 20th century saw the United States emerge as a global superpower, leading the world in science, technology, and culture. Today, the United States continues to play a significant role in the world, facing new challenges and opportunities.

The American dream is a central theme in the history of the United States. It represents the idea that anyone, regardless of their background, can achieve success and prosperity through hard work and determination. This dream has inspired generations of Americans and has been a driving force behind the nation's growth and development. The American dream is not just a personal aspiration; it is a national ideal that has shaped the country's policies and institutions.

The American dream is a central theme in the history of the United States. It represents the idea that anyone, regardless of their background, can achieve success and prosperity through hard work and determination. This dream has inspired generations of Americans and has been a driving force behind the nation's growth and development. The American dream is not just a personal aspiration; it is a national ideal that has shaped the country's policies and institutions.

The American dream is a central theme in the history of the United States. It represents the idea that anyone, regardless of their background, can achieve success and prosperity through hard work and determination. This dream has inspired generations of Americans and has been a driving force behind the nation's growth and development. The American dream is not just a personal aspiration; it is a national ideal that has shaped the country's policies and institutions.

The American dream is a central theme in the history of the United States. It represents the idea that anyone, regardless of their background, can achieve success and prosperity through hard work and determination. This dream has inspired generations of Americans and has been a driving force behind the nation's growth and development. The American dream is not just a personal aspiration; it is a national ideal that has shaped the country's policies and institutions.

Reaprender los espacios que habitamos: pandemia, urbanismo y política pública en Argentina

Ramiro Segura y Jerónimo Pinedo

Introducción

El espacio urbano constituye un capítulo central de la pandemia de COVID-19. La densidad material y moral de la vida urbana, las condiciones de hacinamiento en barrios y viviendas de sectores populares, las movilidades cotidianas de personas, bienes y desechos involucrados en el metabolismo urbano y la proximidad espacial en situaciones de interacción social en la calle, el transporte público, el cine o los comercios, en la medida en que fueron catalogados como condiciones o vectores que colaboraban con la propagación del virus, se transformaron en objeto –y muchas veces instrumento– de regulación estatal.

Este capítulo sostiene que la irrupción de la pandemia y la interrupción de la vida urbana cotidiana que le siguió por efecto de políticas de “aislamiento” y “distanciamiento” que implicaron el cambio de régimen de movilidad urbana permitieron –de manera ciertamente paradójica– vislumbrar los espacios (¿ciudades?) que habitamos. Esta experiencia –que incluye cierto sentimiento “antiurbano” que la pandemia propició o reforzó– es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la transformación futura de los espacios que habitamos con un horizonte igualitario y plural.

En las últimas décadas, diversas voces dentro de los estudios urbanos han cuestionado la asunción no problemática de la idea moderna de “ciudad”, entendida como unidad socioespacial grande, densa, autocontenida y delimitada. Precisamente por su irrupción inesperada, por las dislocaciones generadas en la vida social y por sus impactos profundos y traumáticos para una parte importante de la población, la pandemia constituye un contexto privilegiado que nos invita a reimaginar y recartografiar lo urbano.

Para esto nos basamos en resultados de un proyecto que investigó la imaginación geográfica en las ciudades de San Miguel de Tucumán, La Plata, Mar del Plata, San Salvador de Jujuy, Resistencia y San Carlos de Bariloche durante la pandemia,¹ “aglomeraciones urbanas” que en las últimas dos décadas han experimentado la expansión de periferias extensas, difusas y fragmentadas. Con el concepto de “imaginación geográfica” nos referimos al proceso por medio del cual una persona puede “comprender el papel que tiene el espacio y el lugar en su propia biografía, relacionarse con los espacios que ve a su alrededor y darse cuenta de la medida en que las transacciones entre individuos y organizaciones son afectadas por el espacio que los separa” (Harvey, 2007: 17). Las políticas de regulación de la pandemia no solo desplegaron una imaginación geográfica específica sobre las relaciones entre “ciudad”, “aislamiento”, “distanciamiento” y “contagio”, sino que impactaron en la imaginación geográfica de las y los habitantes, abriendo resquicios para reaprender los espacios que habitamos.

Antes

Se suele sostener que la Argentina es un país urbano, ya que más del 90 % de su población vive en ciudades. Sin embargo, como señalaron Marie-France Prévôt-Schapira y Sébastien Velut (2016), la definición de ciudad en la Argentina padece una gran indefinición. La persistencia del criterio censal de concentraciones de más de 2.000 habitantes desde 1914 para definir un núcleo urbano permite la comparabilidad a largo plazo y, a la vez, unifica situaciones urbanas muy distintas. Asimismo, en la Argentina la definición del régimen municipal es competencia provincial y los códigos de ordenamiento urbano son una competencia municipal. De esta manera, bajo la etiqueta aparentemente no problemática de la “Argentina urbana” se agrupa un complejo, cambiante y heterogéneo paisaje socioespacial.

En este paisaje convergen (y, según los casos, se solapan, articulan y repelen) los procesos de urbanización y los patrones espaciales resultantes, por un lado, y las categorías de distintas agencias gubernamentales

1. Nos referimos al proyecto “Flujos, fronteras y focos: la imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la pospandemia del COVID-19” (PISAC COVID-19 0035), financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

para describir, regular y administrar dichos procesos, por el otro. Las transformaciones recientes en el espacio urbano ya no se pueden interpretar como expresión directa de la migración interna y el crecimiento demográfico, como sucedió durante gran parte del siglo pasado, que configuraron ciudades jerárquicamente organizadas siguiendo el esquema centro-periferia. Nuevas lógicas de acceso y producción de suelo urbano, transformaciones en los estilos de vida y en la composición de las familias y cambios de orientación de las políticas públicas han dado como resultado patrones de urbanización que tienden hacia “morfologías metropolitanas expandidas” (Prévôt-Schapira y Velut, 2016) en las que coexisten la verticalización y la densificación de los centros de las ciudades con una significativa expansión de la superficie construida de baja densidad y profundos contrastes sociales en la periferia. Este crecimiento urbano expandido, difuso y fragmentado (CIPPEC, 2017) no solo impacta negativamente en términos ambientales, económicos y sociales, sino que no resuelve –incluso, podríamos decir, agrava– los problemas de acceso a la vivienda.

Simultáneamente, una multiplicidad de agencias gubernamentales (nacionales, provinciales, locales) han desplegado una pluralidad de criterios (demográficos, morfológicos, funcionales y administrativos) para construir categorías que tornen asibles estos procesos. Junto con la tradicional y persistente definición demográfica de “ciudad”, actualmente coexisten la mencionada (y provincialmente variable) definición político-administrativa de “municipio”, la delimitación funcional de “área metropolitana” centrada en los movimientos pendulares cotidianos y la demarcación morfológica de “aglomeración” para referir al conjunto construido sobre distintas jurisdicciones de más de 100.000 habitantes, entre muchas otras. Como sea, parece claro que a nivel nacional se asiste a un doble movimiento: por un lado, la tendencia a la aglomeración –esto es, a la continuidad constructiva y morfológica– de distintas jurisdicciones administrativas; por el otro, la tendencia a la metropolización producto del incremento de las interdependencias funcionales entre núcleos urbanos no necesariamente contiguos, legible por medio de las movilidades pendulares cotidianas entre esos núcleos.

Resulta complejo describir las políticas urbanas dadas inmediatamente antes de la pandemia por el carácter situado, producto del entrelazamiento de escalas y agencias de gobierno, con efectos singulares en cada lugar. De todos modos, en las últimas décadas han tendido a coexistir cierto “retorno” de la planificación que proyecta las ciudades y sus inserciones en una geografía más amplia, con “arreglos” situados entre gobiernos

municipales y situaciones “de hecho” promovidas por diversos agentes involucrados en la producción del espacio urbano como desarrolladores inmobiliarios, políticas públicas, organizaciones populares. Junto con la planificación estratégica y participativa que desde la década de 1990 llevan adelante los gobiernos locales –y que muchos analistas vinculan con la gobernanza urbana neoliberal–, se destaca la planificación territorial y centralizada en el Estado nacional a partir de 2003. Concretamente, desde la órbita del Ministerio de Planificación se impulsó la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública y la elaboración del Plan Estratégico Territorial con la finalidad de retomar el rol del Estado como planificador a partir de la inversión en infraestructuras que garantizaran la interconexión y el equilibrio territorial, así como el crecimiento económico y la inclusión social. Asimismo, se creó el Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas (PTUMA) y el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) orientado a aglomeraciones intermedias como respuesta a las mencionadas tendencias hacia la aglomeración y la metropolización.

Esas políticas no revirtieron, sin embargo, el proceso de urbanización comandado por el mercado que descansa en la persistente desregulación de los usos del suelo y que tiene indudables efectos fragmentadores de la trama urbana (Segura, 2020). En su balance acerca de la desigualdad en la Argentina, Kessler (2014) mostró que, si bien durante el período intercensal 2001-2010 se evidencia un mejoramiento en la mayoría de los indicadores relacionados con el hábitat y la vivienda, se modificaron las desigualdades entre la ciudad formal y las áreas más marginadas, como villas y asentamientos. Por el contrario, los indicadores sociales en villas y asentamientos urbanos mejoraron menos que el promedio y en algunos casos las brechas se han incrementado, colocándonos ante un escenario de mejora general con perdurabilidad de desigualdades. Estas tendencias contrapuestas se manifiestan en la cuestión urbana configurando un escenario en el que la reactivación económica profundiza el problema de la vivienda y la segregación, pues existen simultáneamente mejoras en los ingresos de las familias y crecientes problemas para acceder a una vivienda, incrementándose en consecuencia durante el período la población residente en villas y asentamientos. En este sentido, el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap) realizado en 2016 contabilizó 4.416 barrios populares (villas y asentamientos) en todo el país y se estima que esa cifra ronda los 5.000 barrios en la actualidad.

Las políticas de vivienda tuvieron en este escenario un rol central (y ambivalente). Después de varias décadas de desinversión estatal, a inicios

del siglo XXI se desplegaron un conjunto de políticas habitacionales nacionales poscrisis de 2001-2002. Los planes federales de vivienda destinados a sectores populares (2003-2013) y el crédito hipotecario para la primera vivienda Procrear (2012-2015) destinado a sectores medios tuvieron, más allá de sus diferencias, objetivos convergentes que excedían la disminución del déficit habitacional: fueron proyectados como un motor para el desarrollo de estrategias de intervención económica y social orientadas a la reactivación económica y la generación de empleo. En este sentido, pese al significativo impacto en la producción de nuevas viviendas y en la reparación de un porcentaje de las existentes, la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social de la Argentina realizada entre 2014 y 2015 arrojó que el 40 % de las viviendas presentaban déficits cuantitativos y/o cualitativos (Di Virgilio y Rodríguez, 2018).

Durante

Las políticas públicas que se implementaron durante la pandemia atendieron a diversas dimensiones de la vida social. Por su impacto en la vida urbana, incluso sin ser políticas urbanas en sentido estricto, aquí nos centraremos en las políticas de aislamiento y distanciamiento social. Mientras la veloz dispersión del virus entre la población de las ciudades latinoamericanas a partir de viajeros que regresaban de Europa y Asia mostró las interconexiones que organizan la vida urbana, sus impactos diferenciales en la velocidad de contagio y en las tasas de mortalidad según el espacio residencial y la calidad del hábitat señalaron las profundas desigualdades urbanas. Mientras echó luz sobre interdependencias y desigualdades, inicialmente la posibilidad de controlar la pandemia descansó en medidas de “distanciamiento” y “aislamiento” que operaron sobre relaciones, intercambios y movilidades urbanas e interurbanas.

El confinamiento entendido como política epidemiológica tuvo múltiples escalas. Una de ellas transnacional, una recomendación elaborada en el ámbito de la gobernanza global de la seguridad sanitaria basada en el control y la gestión de “emergencias epidémicas de enfermedades desconocidas” (Lakoff, 2019). Estas recomendaciones se legitimaron en un saber tecnoexperto globalizado, anudado a las políticas nacionales por intermedio de instituciones globales e internacionales bajo el comando de la Organización Mundial de la Salud. Por su parte, el efecto demostrativo de crisis sanitarias nacionales sucesivas debido al desplazamiento mundial de la enfermedad desde Oriente hacia Occidente, con escala en países de

Europa y una amplia difusión mediática de escenas sanitarias dramáticas en un período relativamente corto, reforzó el aislamiento como opción en el limitado menú de los gobiernos.

El confinamiento tomó forma a partir de una batería de medidas que intentaron sostener equilibrios políticos coyunturales (e inestables) mediante el establecimiento de compromisos y arreglos espaciotemporales de cierta duración, que tuvieron un lapso de vigencia e intensidad variables (Feierstein, 2021). A escala nacional, el gobierno de Alberto Fernández se destacó en el contexto latinoamericano por seguir esta opción con vehemencia y persistencia, adoptando como dispositivo de legitimación el discurso científico y experto, y dándole a la experiencia social del aislamiento y sus controversias públicas una tonalidad específicamente nacional y una temporalidad que no coincide necesariamente con el proceso de difusión de los contagios de COVID-19, más allá del esfuerzo permanente por interceptar una curva con la otra.

Las intensidades diferentes y los momentos cambiantes que atravesaron el aislamiento y los contagios a lo largo de todo el proceso pandémico, así como su cambiante dinámica espacial, contribuyeron a producir una experiencia temporal de la pandemia que fue vivenciada de forma dispar según los sectores sociales, las inserciones laborales, los lugares de residencia y trabajo, las edades, el género, las economías domésticas, la organización microsocial del cuidado y los diversos entramados socioculturales en los cuales se sostienen las formas de convivencia social.

¿La ciudad de la peste?

No pocos vincularon el decreto del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) del 20 de marzo de 2020 con “la ciudad de la peste”: estricta división espacial, prohibición de salir, cada cual se encierra en su casa, distribución de provisiones, las salidas inevitables se hacen por turno y evitando todo encuentro, la vigilancia de la calle es constante y el registro es permanente. “Espacio recortado, inmóvil, petrificado. Cada cual está pegado a su puesto. Y si se mueve, le va en ello la vida, contagio o castigo”, sintetiza Michel Foucault (1989: 199). Sin embargo, estas medidas no pudieron afectar a todas las personas ni a todas las prácticas sociales –la gestión de la pandemia y el tratamiento de las personas afectadas, la producción y reproducción de lo esencial para vivir requerían movimiento–, ni perdurar por mucho tiempo sin poner en jaque la frágil situación micro y macroeconómica. Por este motivo, en la misma letra que decretaba el ASPO se legislaron sus excepciones (“trabajadores/

as esenciales”) y abrieron un campo de discusión creciente respecto de cuáles actividades debían ser incluidas bajo esa categoría.

Por otro lado, debemos preguntarnos si “la ciudad” es la figura en la que se cifra el control de la peste en el siglo XXI. En sus estudios sobre la Buenos Aires del siglo XIX, Maximiliano Figuepron (2020) muestra la íntima relación entre la ciudad y las epidemias de cólera y fiebre amarilla. Las epidemias del siglo XIX tienen la escala de la ciudad como marco de referencia y espacio de intervención política y brindan algo parecido a una unidad territorial sobre la que se sobreimprime la dinámica de los contagios y de las intervenciones (municipales) para paliar o remitir los efectos de esas enfermedades. Las pandemias del siglo XXI, en cambio, se despliegan sobre (y visibilizan) entramados socioespaciales que difícilmente pueden ser contenidos bajo la categoría tradicional de “ciudad” como unidad cerrada sobre sí misma, donde el espacio (lo urbano) y su gestión (el municipio) coincidirían punto por punto.

Como sucede con el ambiente, el transporte y la infraestructura, la regulación de la pandemia requirió una imagen de los procesos urbanos a escala más amplia. La dinámica espaciotemporal de los contagios mostró que la multiplicidad de jurisdicciones (nacionales, provinciales, municipales) que coexisten se solapan y muchas veces se enfrentan en los territorios analizados, y constituyen un sistema único, propiciando pensar en términos metropolitanos. Sin embargo, como veremos, la existencia de jurisdicciones no es inocua y el trabajo conjunto requiere esfuerzos de articulación y superación de persistentes estereotipos.

Reorganizaciones espaciotemporales

Incluso con sus excepciones y con las negociaciones para habilitar distintas actividades, el confinamiento fue una acción estatal preventiva que movilizó un proceso de reorganización del espacio y el tiempo. Una política basada en un escenario en el que era imperativo actuar con un conocimiento incompleto e instrumentos sanitarios insuficientes, lo que propició un desplazamiento de intervenciones específicas sobre situaciones de riesgo para la salud pública hacia el establecimiento de pautas generales y masivas del comportamiento urbano habitual de la población. Por lo tanto, a diferencia de políticas que implementan instrumentos sanitarios directos (vacunas, internaciones, medicamentos, campañas de prevención), la primera etapa de las políticas estatales frente a la pandemia estuvo organizada en torno a la regulación, el control y la gestión de espacios, conexiones urbanas e interurbanas y movilidades.

El proceso de gubernamentalización de la pandemia terminó de consolidarse hacia el final de la primera mitad de 2020, cuando la cronología objetiva de semanas epidemiológicas, tasas de incidencia, ocupación de terapias intensivas y modelos predictivos pasaron a marcar el ritmo temporal no solo de nuevas medidas y sucesivas prórrogas, sino que también dominaron la imaginación pública y mediática en torno a la evolución, distribución territorial y una lógica temporal sucesiva impregnada por el presentimiento público de un desborde inminente. Estas percepciones reforzaron la necesidad de una acción pública que privilegiara “lo preventivo” y operara sobre el espacio como un medio y un instrumento con el cual se puede regular y modificar el comportamiento de la población, evitando que las personas “salieran a buscar el virus” y provocaran la propagación de la enfermedad.

El confinamiento se decretó en el marco de una emergencia sanitaria que permitió al Estado nacional centralizar y concentrar recursos, asignaciones y decisiones. El decreto de aislamiento fue acompañado por una serie de directivas que dieron a las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales el mandato de hacerlo cumplir mediante retenes, controles vehiculares, detenciones, patrullajes, advertencias, etcétera. Dispositivo al que se sumaron municipios, policías locales y guardias de control urbano que suspendieron transitoriamente el transporte público, decretaron cierre de comercios, licenciaron personal, suspendieron actividades y servicios personales desde peluquerías a salas velatorias, prohibieron la realización de actividades de esparcimiento, cerraron y vallaron calles, establecieron puntos de control, acceso y egreso a barrios y ciudades, construyeron taludes y hasta instalaron alambrados para cercar y cerrar zonas de la ciudad, accesos principales a las ciudades e incluso ciudades enteras, y cerraron los pasos fronterizos, aeropuertos, puertos fluviales y marítimos. El fuerte despliegue de personal sanitario del Estado de diferentes tipos y niveles, así como el desarrollo de procedimientos para cortar los flujos de tránsito (automovilístico, peatonal, etcétera), establecer límites e identificar focos de contagio, fue delineando en los meses de otoño e invierno de 2020, un proceso de gubernamentalización que introdujo el extenso territorio nacional en una particular dinámica espaciotemporal.

Pero esas dinámicas se vieron fuertemente afectadas por las estructuras espaciales preexistentes, reforzando fracturas y desigualdades urbanas. Tempranamente, científicas, científicos e instituciones mostraron al Ejecutivo Nacional las desigualdades y dificultades de diferentes sectores sociales a la hora de cumplir con el confinamiento en cuanto operación estatal a gran escala sobre el espacio, las formas de habitarlo y circular.

En ese marco, se diseñaron e implementaron políticas para compensar, paliar y atender los problemas provocados por el propio confinamiento, con lo que se cerraba el círculo de la gubernamentalización en dos operaciones: emplazamiento poblacional y gestión de flujos. Movilización de personas, objetos y tecnologías para inmovilizar a la población durante un largo período y su contraparte, distribución de recursos y asignaciones, implementación de tecnologías, para compensar, moderar o eludir los efectos inconvenientes de la primera operación. El confinamiento se volvió entonces una política poblacional de geometría variable que implicó el establecimiento de fronteras, el control (y la regulación) de flujos y la identificación de focos que excedió su definición normativa y trascendió el debate acerca de sus incumplimientos. Los diferentes grupos, clases o sectores tuvieron que actuar en el marco de arreglos espaciales y temporales muy diferentes y desiguales entre sí, ya que las fronteras, los controles de flujos y los focos tuvieron una contextura material y una composición heterogénea.

(Des)articulaciones situadas

Si bien tenían como referencia lineamientos nacionales, el modo que adoptaron esas medidas siguió sus inflexiones locales. Los perfiles administrativos y económicos de cada una de las ciudades analizadas (capitales provinciales como San Salvador de Jujuy, Resistencia, San Miguel de Tucumán y La Plata; ciudades eminentemente turísticas como Mar del Plata y Bariloche), las orientaciones políticas de los gobiernos provinciales y/o municipales radicados en cada una de esas ciudades, la localización en el territorio nacional y la distancia percibida o real respecto de los focos de contagio, entre otras cuestiones, se articularon de manera específica.

En San Salvador de Jujuy se creó el Comité Operativo de Emergencia (COE) encabezado por el gobernador radical Gerardo Morales, que pasó a constituirse en la autoridad reguladora y a establecer las disposiciones especiales que rigieron interacciones y movilidades urbanas, provinciales, interprovinciales e internacionales, solapando e incluso subordinando organismos de diferentes escala y jurisdicción. Las disposiciones de este organismo ejecutivo de emergencia cubrieron un amplio abanico, desde los modos del funcionamiento del comercio ambulante y las ferias de la ciudad de San Salvador, el control de los tránsitos transfronterizos entre las poblaciones bolivianas y argentinas, las sanciones a personas particulares, el aislamiento de personas enfermas en edificios especiales y la regulación de ingresos a la provincia por parte de estudiantes radicados

transitoriamente en universidades nacionales de otras regiones (García Vargas *et al.*, 2023). El discurso paternalista centrado en la disciplina y la buena conducta, la proliferación de metáforas bélicas y la autorrepresentación como un gobierno pionero en la lucha contra la pandemia (“El primero en...”) característicos de Jujuy, contrastan con el estilo de gestión predominante en Resistencia, una de las ciudades del país tempranamente afectada por una gran cantidad de contagios, con un discurso tecnocrático y racional, con énfasis en la prevención y la higiene (una de sus acciones iniciales fue la organización de un “detergentazo”) que invita a pensar en estilos locales de la gestión de la pandemia.

En ciudades como Bariloche y Mar del Plata, en cambio, la principal preocupación giró en torno a la actividad turística (“¿cuándo abrimos?” fue una de las preguntas más recurrentes). En el caso de Bariloche, los gobiernos local y provincial oscilaron entre la aplicación de medidas sanitarias que limitaban la circulación de personas y visitantes, y la búsqueda de apertura del turismo, relativizando la magnitud de la pandemia en la ciudad y acompañando los reclamos del sector, incluso en un momento tan temprano como la temporada de invierno 2020. Por su parte, en Mar del Plata el municipio pasó de “cerrar la ciudad” y desalentar las escapadas turísticas de los porteños para disfrutar las licencias otorgadas masivamente a inicios de 2020, a habilitar “pases de entrada” para propietarios no residentes y trasladar las actividades de la temporada veraniega a calles, veredas, plazas y paseos, readaptando y reasignando el uso del espacio público en función de las necesidades de los empresarios gastronómicos en detrimento de las movilidades y los usos populares.

La apertura de la ciudad hacia finales del año vino acompañada de una ocupación del espacio público [...] monitoreado, resguardado y protegido de lo popular y apropiado privadamente para que funcione la economía de los empresarios vinculados a las actividades turísticas. (Canestraro *et al.*, 2021: 81)

Las dinámicas metropolitanas y los conflictos jurisdiccionales también tuvieron su lugar. En San Miguel de Tucumán, la regulación y la implementación de los protocolos en el transporte público y los servicios de mensajería y *delivery* en moto generaron no pocos conflictos dada las dificultades de articular un área que abarca cuatro departamentos, que además durante 2020 y 2021 experimentó –al igual que Bariloche– persistentes conflictos en torno al transporte público. En La Plata, surgieron resistencias de las autoridades locales y sus habitantes al verse incluidos

en las regulaciones pertinentes al Área Metropolitana de Buenos Aires, AMBA (Segura y Pinedo, 2022).

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno nacional colocó al AMBA como categoría político-administrativa para la gestión de la pandemia. Mientras que en el pasado el uso más frecuente de la categoría “Área Metropolitana de Buenos Aires” en estadísticas oficiales se expresaba en la ecuación “AMBA = CABA + GBA”, recortando como unidad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los veinticuatro partidos que según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) componen el Gran Buenos Aires (GBA), a partir de la pandemia el AMBA delimitó un espacio geográfico más amplio que coincide con las definiciones académicas de Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y que incluye a La Plata. No casualmente la pregunta “¿Qué es el AMBA?” fue, según Google, la cuarta consulta más frecuente que se realizó en la Argentina durante 2020 y su aplicación como unidad administrativa no solo desestabilizó imaginarios geográficos sedimentados sobre Buenos Aires, el conurbano y La Plata, sino que supuso esfuerzos y generó tensiones para coordinar diversas dimensiones de la vida cotidiana de millones de personas durante el ASPO (políticas de transporte y movilidad, logística de registros de infectados, testeos masivos e internaciones hospitalarias, funcionamiento del sistema bancario y flexibilización de diversas actividades, desde prácticas deportivas al aire libre hasta la apertura de comercios) que, producto de sucesivos decretos, se prolongó hasta noviembre de 2020.

Por su parte, en Resistencia-Corrientes las tensiones a escala metropolitana se manifestaron de otro modo: no por la inclusión en una unidad mayor, sino por la ausencia de tal unidad. Mientras Resistencia y toda la provincia de Chaco debían continuar bajo el ASPO, Corrientes –como gran parte del territorio nacional a partir de julio de 2020– ingresó en una fase de distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO). La coexistencia de dos modos de regular los usos sociales del espacio y el tiempo en dos ciudades –capitales de dos provincias– que de hecho componen una única región metropolitana no solo multiplicaron los malentendidos entre las y los habitantes de ambos lugares, sino que llevaron a conflictos interprovinciales por los modos de regular los tránsitos y los desplazamientos.

Periferias y la imaginación geográfica de las políticas

Así como se desanclaron, solaparon y subsumieron jurisdicciones en una situación de excepcionalidad, las intervenciones estatales sobre

el espacio variaron según los sectores y las áreas urbanas. El análisis de la pandemia desde las periferias urbanas de las ciudades seleccionadas no solo muestra asincronías e inadecuaciones con la política –no todas las personas tenían una casa en la que quedarse o condiciones sociales, económicas y laborales para no ir a trabajar, o para trabajar y estudiar desde su casa, así como no todas tenían un comercio de proximidad, una plaza o un cajero bancario cerca de la vivienda–, sino también que la intervención en las dimensiones espaciotemporales e interaccionales de la vida social constituyen una instancia privilegiada para reaprender los espacios que habitamos.

Los retenes en las principales vías de acceso a cada ciudad, la regulación de los cruces de los puentes que delimitan los espacios centrales de San Salvador y Resistencia, la vigilancia de la avenida de circunvalación que circunscribe el trazado fundacional de La Plata, el control de ingreso al centro cívico en Bariloche, entre otras intervenciones, brindan indicios de que las políticas de distanciamiento y aislamiento se basaron en clivajes socioespaciales preexistentes y, acompañados por los medios de comunicación, actualizaron el contrapunto ciudad-periferia. Estos dispositivos aplicados sobre espacios que son producto de una expansión urbana reciente, extensos en superficie, difusos en densidad poblacional y ocupación del suelo, heterogéneos en términos socioeconómicos y residenciales, escasamente servidos en términos de infraestructura y servicios urbanos y, por lo mismo, funcionalmente dependientes del centro de las ciudades, modularon la experiencia de la pandemia desde la periferia. La experiencia común del aislamiento durante pandemia en la periferia no se agota en quedarse en casa, sino que también se expresa en el sentimiento de “encierro” en el barrio, una “distancia” creciente respecto de lugares de trabajo, estudio y ocio, y “aislamiento” respecto de la ciudad.

A la vez, en todas las ciudades se identifican experiencias diferenciales de la pandemia en la periferia que descansan tanto en condiciones y recursos desiguales como en diferentes inserciones laborales (formal-informal, público-privado, esencial-no esencial). El análisis de la reorganización de los habitares cotidianos durante la pandemia en la periferia oeste de La Plata (Segura *et al.*, 2022) permitió identificar distintas formas de “quedarse” según el espacio residencial. Mientras en barrios populares la experiencia social de la pandemia estuvo tensada entre el cuidado comunitario, la necesidad imperiosa de mantener los ingresos monetarios y la proximidad en espacios habitacionales hacinados como riesgo de contagio, en los barrios cerrados de clases altas la preocupación principal se vinculó con las negociaciones colectivas sobre los usos del espacio barrial, ante

el incremento de los residentes permanentes y las discusiones sobre la legislación de los espacios comunes. Entre ambos extremos se encuentran, por un lado, la experiencia de las quintas de producción hortícola de población boliviana que combinó continuidad laboral (trabajo esencial), reorganización de las redes comunitarias y continuidad del aislamiento respecto de la ciudad previo a la pandemia; y, por el otro, los barrios de clases medias con predominio de empleados públicos donde se crearon o potenciaron redes barriales y circuitos de proximidad. En definitiva, “quedarse” adquirió formas diferenciales y supuso distintas ecuaciones entre “entrar” y “salir”, con clivajes de género, edad y condición laboral.

La imaginación geográfica de las políticas suponía “casas” y “ciudades”. La distribución desigual del acceso a las primeras y la ausencia de las infraestructuras y los servicios con los que se asocian las segundas en las periferias analizadas, además de mostrar déficits y desigualdades, dieron lugar a la emergencia de formas socioespaciales creativas: las transformaciones en las movilidades cotidianas, la revalorización del espacio barrial, la consolidación de tramas de solidaridad y la creación de circuitos de proximidad que –incluso con sus inevitables limitaciones– valdría la pena no perder de vista de cara al futuro de los espacios que habitamos.

Después

La conformación de las ciudades modernas estuvo íntimamente vinculada con el combate de las epidemias: el trazado de calles y avenidas, la disposición de los espacios públicos, las infraestructuras y servicios (alcantarillado, agua potable y cloacas), la localización de hospitales y cementerios, la preocupación por la circulación de las personas, las mercancías, el aire, el agua y la basura se destacan entre otras innovaciones, mostrando la relevancia de las consideraciones sanitarias en la organización espacial y política de la vida urbana moderna. Toda política urbana debería comenzar por revertir o, al menos, morigerar los índices de segregación residencial, hacinamiento habitacional, precariedad laboral y pobreza que explican el impacto diferencial de la pandemia entre sectores sociales (Benza y Kessler, 2021).

Por su parte, las restricciones a las movilidades cotidianas implicaron pérdidas de puestos de trabajo, alteración de los procesos educativos y cierre de empresas y comercios que, más allá de las medidas paliativas, tendieron a incrementar las desigualdades preexistentes. A la vez, a nivel global se observó una disminución drástica de los accidentes de tránsito

y de la emisión de gases de efecto invernadero. Esta paradoja nos coloca ante la pregunta por las movilidades en el futuro. La pandemia, en este sentido, constituye una oportunidad para problematizar la inercia de un “retorno a la normalidad”, así como para identificar la estrechez de una utopía tecnoexperta (Martuccelli, 2021) que busca estructurar la vida social a distancia sin ningún o muy escaso contacto físico (teletrabajo, *e-learning*, etcétera), supuesta “nueva normalidad” cuyos límites fueron los “trabajos esenciales” que requieren movimiento y copresencia.

Evitando esta dicotomía, Andrés Borthagaray y Andrea Gutiérrez (2021) señalan que un conjunto de medidas aplicadas durante la pandemia en diversas ciudades –ampliar el espacio para peatones en veredas y calles (como en Barcelona), reducir las velocidades máximas en la ciudad para que convivan distintos modos de movilidad (como en Santa Fe) y promover y generar condiciones para el uso de la bicicleta (en la Argentina la venta de bicicletas superó la media anual, alcanzando al 20 % de la población)– se orientaron a expandir la movilidad activa. Asimismo, destacan que se debería fortalecer la oferta del transporte público, reduciendo tanto la inadecuación entre la expansión urbana y redes de transportes como articulando mejor la oferta y la demanda en torno a movilidades vinculadas al trabajo, la educación, la salud y el ocio. En este sentido, agregamos nosotros, la organización de horarios y espacios de trabajo, estudio y servicios ensayados en la pandemia podría colaborar con una movilidad más sustentable en términos ambientales y más equitativa en términos de lugar de residencia, género y edad. Por último, es probable que el acceso a distancia a ciertos servicios, trámites y cuestiones administrativas que se virtualizaron durante la pandemia continuarán en esta senda (esto no debería minimizar los problemas de logística y condiciones laborales del *e-commerce*, el *delivery* y las economías de plataformas). Asimismo, Borthagaray y Gutiérrez alertan sobre tendencias contrapuestas en torno a la movilidad que se expresaron en la pandemia: concretamente, lo que la literatura global llamó el “éxodo urbano”, que reactivó la tendencia preexistente en clases altas y medias de refugiarse en el automóvil y en la periferia de las ciudades (o, incluso, posibilitado por el trabajo a distancia, en ciudades medianas y pequeñas). Como suele suceder, la magnitud de estos fenómenos dependerá en gran medida de lo que se haga o se deje de hacer desde la política pública. En este sentido, la pospandemia puede ser una oportunidad para promover la movilidad activa y construir una oferta de transporte público sustentable o un escenario en el que se potencie la dependencia individual del automóvil.

En el marco de estos debates, una de las figuras de la imaginación urbana más reiteradas a nivel global fue “la ciudad de los quince minutos”, que propone como solución la ciudad de proximidad y se orienta a reducir los desplazamientos forzados que implican las ciudades actuales, producto de la separación modernista de funciones básicas de la vida social (habitar, trabajar, estudiar, hacer las compras, cuidarse y recrearse). La idea es sencilla: que las actividades esenciales de la vida urbana sean accesibles (a pie o en bicicleta) en quince minutos en la ciudad y en treinta minutos en el territorio metropolitano, para lo cual es un requisito la descentralización y el policentrismo. El mejor desplazamiento –reza el credo de “la ciudad de los quince minutos”– es aquel que no estamos obligados a hacer.

A partir de esta idea, Mariana Birche, Karina Jensen y Pilar Bilbao (2022) realizaron un relevamiento georreferenciado de espacios públicos y centralidades metropolitanas, urbanas y barriales en La Plata. Identificaron así un área crítica de la periferia, principalmente en el oeste, el noroeste y el sur de la ciudad, sin centralidades y espacios verdes que sean accesibles caminado quince minutos (a 750 metros a la redonda de la residencia). Asimismo, a partir de indicios de centralidades emergentes y de tierras en desuso, realizaron una propuesta de redefinición de los espacios públicos de la ciudad para que sus habitantes puedan acceder a una centralidad barrial dentro de 750 metros de la vivienda (quince minutos a pie), una centralidad urbana dentro de 1.500 metros de la vivienda (treinta minutos a pie) y una centralidad metropolitana dentro de 2.250 metros respecto del espacio de vivienda (45 minutos a pie).

Si tenemos en cuenta la dependencia funcional de la periferia de La Plata respecto del centro en la vida cotidiana de sus habitantes –el 70 % de los viajes cotidianos inmediatamente antes de la pandemia se dirigían hacia el centro de la ciudad (Aon, Giglio y Cola, 2017)–, podemos dimensionar la relevancia de políticas urbanas orientadas a desarrollar y fortalecer nuevas centralidades que reduzcan las movilidades forzadas. Asimismo, además de espacios públicos y comercios, estas centralidades deberían dotarse de una infraestructura de cuidados para la niñez y los adultos mayores que posibiliten el despliegue de prácticas sociales más igualitarias para todas las personas que la habitan.

Bibliografía

- AON, L. C., M. L. Giglio y C. Cola (2017), "Patrones modales de movilidad y desarrollo urbano no planificado en la ciudad de La Plata", *Transporte y Territorio*, N.º 17.
- BENZA, G. y G. Kessler (2021), *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BIRCHE, M., K. Jensen y P. Bilbao (2022), "La ciudad de los quince minutos y el espacio público de cercanía como elemento clave para el diseño de la ciudad pospandemia: el caso del partido de La Plata", *Quid*, N.º 16.
- BORTHAGARAY, A. y A. Gutiérrez (2021), "Movilidad urbana pospandemia: fuerzas en pugna con sentidos de sustentabilidad contrapuestos", *Transporte y Territorio*, N.º 25.
- CANESTRARO, M. L., M. F. Comesaña, F. Oriolani y F. Bertolotti (2021), "Representaciones de ciudad en medios de prensa: una lectura desde el derecho a la ciudad", *Ensamblés*, año VIII, N.º 14.
- CIPPEC (2017), ¿Cómo crecen las ciudades argentinas?, Buenos Aires. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>
- DI VIRGILIO, M. y C. Rodríguez (2018), "Hábitat, vivienda y marginalidad residencial", en J. I. Piovani y A. Salvia (coords.), *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FEIERSTEIN, D. (2021), *Pandemia: un balance social y político de la crisis del COVID 19*, Buenos Aires, FCE.
- FIQUEPRON, M. (2020), *Morir en las grandes pestes*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (1989), *Vigilar y castigar: el nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- GARCÍA VARGAS, A., M. Gaona, G. Zubia, A. López y V. Ficoseco (2023), "La cholita: un abordaje de la imaginación espacial de la pandemia en Jujuy durante el ASPO", en L. Muruolo (ed.), *Terreno minado. Desinformación, medios y redes*, Bernal, UNQ (e/p).
- HARVEY, D. (2007), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- KESSLER, G. (2014), *Controversias sobre la desigualdad, Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, FCE.
- LAKOFF, A. (2019), "What is an epidemic emergency?", en A. H. Kelly, F. Keck y C. Lynteris (eds.), *The Anthropology of Epidemics*, Nueva York, Routledge.
- MARTUCCELLI, D. (2021), "La gestión antisociológica y tecnoexperta de la pandemia del COVID-19", *Papeles del CEIC*, N.º 1.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. y S. Velut (2016), "El sistema urbano y la metropolización", en G. Kessler (comp.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*, Buenos Aires, Siglo XXI-Fundación OSDE.

- SEGURA, R. (2020), "El espacio urbano y la (re)producción de las desigualdades sociales: desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas", en E. Jelin, R. Motta y S. Costa (eds.), *Repensar las desigualdades: cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SEGURA, R. y J. Pinedo (2022), "Espacialidad, temporalidad, situacionalidad: tres preguntas sobre la experiencia de la pandemia en/desde la ciudad de La Plata", *Cuestiones de Sociología*, N.º 26.
- SEGURA, R., F. Musante, J. Pinedo y V. Ventura (2022), "Formas de habitar la periferia durante la pandemia: entrar, quedarse y salir", *Bitácora Urbano-Territorial*, vol. 32, N.º 3.