

Prácticas implementadas en la gestión local de riesgos ante la emergencia socio-sanitaria por COVID-19 en la ciudad de Paraná en 2020-2022

Lucrecia Cerini; Analía Rígoli; Sandra Arito; Laura Imbert; Catalina Bressan; Mariela Cordero; Lucrecia Castañeda; Aranzazú Arangui; Cynthia Nasser; Macarena Donnet

Autoras/es: Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Almte. Brown 54, Paraná, Entre Ríos, Argentina. Código Postal: E3102FMB
Contacto: lucrecia.cerini@uner.edu.ar

ARK: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504559/pa2qxm0uf>

1. Resumen

La pandemia por la enfermedad COVID-19 (Corona Virus Disease), ocasionada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, ha afectado a la población del mundo entero, imponiendo medidas inéditas, sin precedentes, a la vida en sociedad tal como la conocíamos, convirtiéndose en una emergencia socio-sanitaria de magnitudes desconocidas hasta el momento.

Como equipo de investigación entendemos a la pandemia por COVID-19 como una emergencia socio-sanitaria que nos motivó a reflexionar y construir un objeto de investigación relacionado a las prácticas implementadas en torno a la gestión local de riesgos en este escenario, impulsadas y articuladas por la Municipalidad de Paraná. Conocer qué acciones e iniciativas fueron implementadas desde los diferentes actores y sectores implicados resulta clave en pos de conocer qué prácticas y de qué modo se han llevado a cabo desde la perspectiva de la gestión local del riesgo.

Para este equipo, es el gobierno municipal quien, en la gestión local de riesgos y a partir de su competencia jurídica, política y administrativa, adquiere un rol preponderante, proponiendo políticas específicas y propiciando la participación comunitaria a través de diferentes actores y sectores. Se planteó un estudio descriptivo y exploratorio, basado en una metodología cualitativa.

2. **Palabras clave:** Emergencia socio-sanitaria - Gestión local del riesgo - Prácticas

3. Objetivos propuestos y cumplidos

El objetivo de la investigación fue conocer las prácticas implementadas en la gestión local de riesgos ante la emergencia socio-sanitaria por COVID-19 en la ciudad de Paraná en los años 2020-2022. El estudio se llevó adelante vinculado a la Municipalidad de la mencionada ciudad, ya que entendemos que en la gestión local de riesgos, es el gobierno municipal quien, a partir de su competencia jurídica, política y administrativa, adquiere un rol importante en dicha gestión, proponiendo políticas destinadas a la emergencia y desde esta perspectiva propiciando la participación comunitaria a través de diferentes actores y sectores.

Las conclusiones arribadas se presentan a modo de tensiones que permiten leerlas en situación, a partir de los discursos de los actores sobre las estrategias de intervención ante la ESS, para poder dar respuestas a las demandas surgidas en el contexto de la pandemia:

1. Tensiones en cuanto a la forma de comprender la pandemia.
2. Tensiones en referencia al juego de las capacidades de los actores gubernamentales y de los actores OSC.
- 3 Tensiones en cuanto al tipo de participación que se promovía desde el Estado.

4. Marco teórico y metodológico

4.1 Marco teórico

4.1.1 Introducción: precisando herramientas conceptuales

Para iniciar este último informe nos parece pertinente retomar algunas de las herramientas conceptuales que dan cuenta del proceso que llevamos a cabo en esta investigación, como corolario del trabajo con la teoría.

4.1.2. Sobre la Gestión de Riesgos y la Gestión Local de Riesgos

Partimos de entender a la gestión de riesgos como un “conjunto de elementos, medidas y herramientas dirigidas a la intervención de la amenaza o la vulnerabilidad, con el fin de disminuir o mitigar los riesgos existentes” (Cardona, 2007, p. 2). De este modo, se diferencia de otro tipo de medidas y herramientas que apuntan a la gestión de la emergencia específicamente. Es decir, aquellas medidas que se ponen en juego a la hora de intervenir ante un desastre consumado, y que incluyen los preparativos para atender la emergencia, brindar respuesta y encarar la reconstrucción posterior al suceso. Sin embargo, estas dos instancias, si bien diferenciadas, forman parte de un mismo ciclo de gestión de riesgos. Como expresa Cardona (2007) “la gestión de riesgo tiene como objetivo articular los tipos de intervención, dándole un papel principal a la prevención-mitigación, sin abandonar la intervención sobre el desastre” (p. 2). De modo tal que ello implica el desarrollo de políticas preventivas que en el largo plazo disminuyan significativamente las necesidades de intervenir sobre desastres.

Por su parte, la gestión local de riesgos (GLR) pone el foco en un nivel territorial particular donde los actores sociales locales - muchas veces en concertación con actores externos de apoyos y técnicos- participan en la planificación de las medidas y herramientas propias de la GDR (PNUD, 2003). Como expresa Bollin (2003):

La gestión local de riesgo significa la aplicación de medidas del análisis del riesgo, de la gestión del riesgo y de la preparación ante el caso de emergencia mediante los actores locales en el marco de un sistema nacional de gestión de riesgo. Se caracteriza a través de una cooperación multisectorial con especial responsabilidad de la administración municipal. (p. 15)

A partir de esta conceptualización, entendemos que existe una necesidad de colaboración entre diferentes actores que pueden pertenecer a diferentes sectores. De allí que nuestra investigación puso el foco tanto en el municipio -específicamente en algunas secretarías- como en las organizaciones de la sociedad civil que desplegaron acciones durante la Emergencia Socio Sanitaria (ESS) por COVID-19.

4.1.3. Acerca de la pandemia como ESS

Como ya hemos establecido en el desarrollo de la investigación y en los informes anteriores, entendemos que la pandemia por COVID-19 constituyó una emergencia socio-sanitaria (ESS) y para ello señalamos que, etimológicamente emergencia significa emerger, brotar, salir. Al tratarse de una situación imprevista requiere atención y solución inmediata. De acuerdo a Pampliega de Quiroga (1987), una emergencia social refiere a una "(...) modificación súbita y significativa de las condiciones materiales y sociales de existencia de una comunidad, y al impacto que dicha modificación provoca en sus miembros" (pp. 233-234).

Entonces, una situación de emergencia pone a los integrantes de la comunidad ante una circunstancia de cambio extremo, no siendo suficiente o adecuado aquello que habitualmente se realizaba en cuanto a la organización de esa comunidad; ante la emergencia se produce una especie de ruptura, de irrupción en lo cotidiano. En esta línea, al hablar de una emergencia social nos referimos especialmente al impacto de esa situación en la comunidad, las formas de registro que se tenga de ese hecho y las reacciones que provoca en la población.

Asimismo, en este caso hablamos de una emergencia sanitaria, entendiendo que la misma surge por la propagación de un virus, y fue el Ministerio de Salud de la Nación quien tomó las medidas necesarias en relación a organización de recursos materiales y humanos del área sanitaria y dispuso de los fondos necesarios para ello. Importa considerar que en enero del 2020, la OMS (2020) declaró al coronavirus como una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII), siendo un evento extraordinario que constituía un riesgo para la salud pública de otros Estados, a partir de la propagación internacional de una enfermedad, pudiendo exigir una respuesta internacional coordinada. Ante esta situación, los Estados tenían la obligación de responder con celeridad.

De esta manera, entendemos a la pandemia por COVID-19 como una ESS ya que no solamente se trató de una situación imprevista que modificó súbitamente las condiciones de vida de la población en sus diversos ámbitos –familiar, institucional, comunitario– sino que además generó un impacto que, si bien en un primer momento se asoció a lo sanitario, tuvo repercusiones en todas las dimensiones: sociales, políticas y económicas. Por ello, definir la pandemia como emergencia socio-sanitaria descentraliza la idea de pensarla solamente en términos de implicancias en la salud de las personas. Esta mirada promueve la visibilización del surgimiento de diferentes problemáticas y necesidades a raíz del contexto de crisis ocurrido, pero también la profundización de aquellas preexistentes. Por lo tanto, así como se respondía a situaciones vinculadas a

la prevención y atención de contagios, también se buscaban estrategias para situaciones habitacionales, alimentarias, educativas, laborales, de violencia, de discapacidad, entre otras.

4.1.4. Capacidades estatales para la GLR

A partir de este planteo, y retomando la definición de GLR, es que en nuestro segundo informe nos abocamos a analizar las capacidades estatales del municipio puestas en juego durante la ESS. Partimos de entender que el actor municipal, en base a su competencia jurídica y política, adquiere un rol importante en la GLR, proponiendo políticas destinadas a la atención de la emergencia o a la mitigación de los riesgos, a la vez que promueve la participación comunitaria a través de diferentes actores y sectores. Como se expresa en el documento de PNUD (2003), el municipio es el actor que se perfila como un engranaje dada su importancia en la promoción del desarrollo local, en la consolidación de la descentralización, la negociación y articulación de otros actores sociales, así como por sus facultades normativas y de control.

Analizar las capacidades estatales implica precisar qué se entiende por ellas. En esta investigación, retomando a Bertranou (2015), las capacidades estatales se definen como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que denominaremos, componentes de capacidad estatal, entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros (Bertranou, 2015).

En cuanto a los componentes o dimensiones de capacidad analizados, seguimos la propuesta de Anchorena (2020) quien distingue en tres núcleos de capacidades clasificadas en: 1) organizativas (administrativas, técnicas, burocráticas), que son las que ponen en marcha las organizaciones públicas; 2) político-estratégicas, que se corresponden con las que marcan la orientación de las políticas; y 3) relacionales, que implican relaciones entre ministerios, niveles administrativos o con la sociedad.

Las capacidades organizativas (administrativas, técnicas, burocráticas) son las clásicas capacidades weberianas, y se relacionan con el saber hacer. Se trata de cuestiones vinculadas a una burocracia profesional que construye conocimiento teórico-práctico, tanto desde la experiencia concreta como desde la capacitación formal (Anchorena, 2020, p. 19). Se relaciona entonces con la habilidad de las instituciones del Estado para implementar políticas públicas, lo cual incluye la aptitud de producir y entregar bienes y servicios públicos, así como la habilidad de regular la actividad comercial. Siguiendo a Bertranou (2015), podemos decir que las capacidades técnicas se fundan en el conocimiento específico ligado a los fines de la organización estatal; las administrativas refieren a la potencialidad de proveer los bienes finales; las institucionales se fundan en los dispositivos legales que habilitan el trabajo en una organización.

En cuanto a la capacidad político-estratégica, retomamos a Sotelo (2014) quien la concibe como

la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. En este marco y siguiendo a Matus (1992) la direccionalidad implica: i) la selección de problemas que se han de en-

frentar, ya que dicha elección determina el perfil y alcance del proyecto; ii) la selección de los medios para enfrentar los problemas (políticos, económicos y organizativos) iii) la búsqueda de resultados como consecuencia de los medios para enfrentar los problemas (Sotelo como se citó en Anchorena, 2017, p. 20).

Las capacidades político-estratégicas dotan de direccionalidad a las políticas públicas, marcan su rumbo. Se refieren, específicamente a la capacidad de leer e interpretar contextos diversos, la capacidad de generar diagnósticos situacionales a partir del análisis de la viabilidad política. Es por esto que no podemos pensar las capacidades organizativas sin pensar las capacidades políticas, esto es, el horizonte político. Para analizar estas capacidades vamos a tomar como indicadores a: la voluntad política para encarar procesos de acción conjunta con otros actores, el desarrollo de instancias de planificación y los vínculos políticos, sobre todo poniendo el foco en los vínculos intergubernamentales.

Entendemos, como expone Anchorena, que la producción de políticas públicas es una arena conflictiva, y las capacidades político-estratégicas, apuntan a fortalecer la gestión de los conflictos en general, mediando entre los diversos actores que intervienen en un proceso de políticas. Las decisiones de política pública no son exclusivamente resultado de la racionalidad técnica, sino que son definidas —en muchas situaciones— a partir de la interacción política (Anchorena, 2020).

Por último, las capacidades relacionales las centramos en las interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes / asuntos de política. Esto implica la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando bloqueos a sus políticas. Si bien en este atributo de capacidad pueden estudiarse varios aspectos, en este trabajo nos interesa enfocarnos en las interacciones que se producen entre las agencias estatales y la sociedad civil

4.1.5. Concepciones de territorio

Particularmente, en el análisis de las capacidades estatales relacionales, trabajamos sobre la noción de territorio. En el segundo informe se intentó comprender las concepciones presentes sobre territorio, la forma en que fueron consideradas las dinámicas propias y las formas de organización comunitarias.

Recuperamos el eje de pensar al territorio como lugar de anclaje de las políticas sociales. Sobre esta idea trabaja Arias (2013) quien intenta establecer esta relación en los diferentes contextos sociohistóricos políticos que han posibilitado vinculaciones particulares, donde el territorio ha ocupado diferentes lugares con concepciones particulares, sostiene que el carácter social de los territorios es tan inmanente como lo es el carácter cultural y político de los mismos. El territorio es el escenario de lo cotidiano, de lo comunitario, del despliegue de la vida misma.

Lo territorial no es simplemente un ámbito de implementación de políticas, se advierte que también es una lógica, un conjunto de intereses, una manera de pensar la acción, entre otras acepciones. Las formas de vinculación de los territorios con las políticas sociales pueden representarse de diversas maneras de acuerdo a cómo se caracterice la singularidad de “lo territorial”, así como la intencionalidad de las políticas que se implementan.

Autores como Dematteis y Governa (2005) plantean que en el campo de las ciencias sociales se han ido abandonando las visiones espacialistas en los modos de conceptualizar la noción de territorio, adoptando una perspectiva que destaca el carácter construido, dinámico, determinante y determinado del espacio por la acción de los actores. En este sentido, “la territorialidad puede ser entendida como relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce” (p. 33).

Aparecen así connotaciones políticas, además de las connotaciones geográficas que tiene el término. Arias (2013) plantea que los límites de los territorios son construcciones sociales, así como también lo es considerado como propio de lo territorial. Generalmente, al hacer referencia al territorio se lo asocia al carácter de la espacialidad, a su aspecto geográfico. Esta noción, a su vez, puede ser ampliada, entendiendo al territorio como “lugar habitado, como espacio donde se desarrollan relaciones sociales. En consonancia con esta noción más amplia, el territorio es el escenario de lo comunitario, donde se desarrolla la vida cotidiana de los sujetos” (p. 1).

En la actualidad operan sobre los territorios una enorme cantidad de acciones de los niveles nacionales, provinciales o municipales con diferentes llegadas a recursos y continuidades en el tiempo. Sin embargo, muchas veces estas intervenciones no fortalecen las instituciones, sino que operan como programas superpuestos, con lineamientos homogéneos, sin recuperar la singularidad de cada territorio. El territorio como lugar de llegada o de bajada es reconocido e incorporado a los discursos de la política, pero sin mucha claridad de cuál es el despliegue conocido o esperado de la institucionalidad del territorio.

Catenazzi (2015) plantea que para desarrollar la dimensión territorial de una estrategia orientada hacia la integralidad de las políticas públicas es pertinente analizar las dinámicas urbanas y el entramado de actores según sus diferentes lógicas territoriales. A partir de ello, propone la construcción de escalas que permitan capturar cómo se realiza el proceso de toma de decisiones en torno a determinada cuestión/intervención, estas escalas son consideradas no como dato sino como un proceso activo.

La autora hace referencia a la noción de gestión de la proximidad, esta se inscribe en el debate sobre abordajes integrales y pretende contribuir a una lectura relacional del territorio. La gestión de la proximidad “supone interpretar las demandas sociales territorializadas en el marco de relaciones de proximidad y conectividad geográfica (territorio área/territorio red), al mismo tiempo que incorpora los retos de la proximidad organizacional (relaciones intergubernamentales existentes/nuevas institucionalidades de ‘territorios pertinentes’)” (Catenazzi, 2015, p. 45).

4.1.6 Organizaciones de la Sociedad Civil

Como dijimos al inicio, la GLR supone procesos participativos que involucren a diversos actores de la sociedad civil. En esa línea, durante esta investigación realizamos una serie de entrevistas a actores clave que formaron parte de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que tuvieron participación en acciones implementadas durante la ESS. Es pertinente aquí ahondar en el concepto de OSC con el que trabajamos en este informe.

Entendemos a las OSC como “organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuesta a necesidades sociales o colectivas” (Acotto, 2003, p. 37). Podemos pensar que las OSC se forman a partir de dar respuesta a una situación

que se presenta como problemática para una población. Cuando mencionamos a la sociedad civil, siguiendo a De Piero (2020) referimos a “la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales” (p. 50). Así, De Piero (2005) distingue cinco características asignadas a las OSC: la transparencia, la cercanía con los beneficiarios, la operatividad, su mayor flexibilidad y la baja de los costos.

Cabe mencionar, que las OSC no se encuentran desvinculadas del Estado, sino que articulan con éste, recibiendo aportes directos o indirectos, desde Municipio, programas específicos nacionales y de diversos organismos gubernamentales.

En este Informe analizamos las capacidades de las OSC para la GLR, a través de entrevistas realizadas a referentes de dichas organizaciones, entendiendo a las capacidades como aquello que ponen en juego, desarrollan y potencian diversos actores para afrontar y recuperarse de los impactos que los desastres producen, pero también, y fundamentalmente, para desplegar procesos de gestión de riesgos que prevengan o mitiguen su consumación. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2011) define a las capacidades por oposición a las vulnerabilidades, entendiéndolas como la combinación de todas las fortalezas, atributos, conocimientos y recursos que tiene una persona o un grupo, y que se despliegan para reducir la exposición de una comunidad, sociedad u organización al riesgo de desastre.

Por su parte, como hemos planteado ya en informes anteriores, Dorta Antequera et al (2008) hablan de capacidad traducida en medios físicos, institucionales, sociales o económicos como así también cualidades personales o colectivas, tales como liderazgo y gestión. Y específicamente estos autores hablan de capacidad para enfrentar, concibiéndola como los “medios por los cuales la población u organizaciones utilizan habilidades y recursos disponibles para enfrentar consecuencias adversas que puedan conducir a un desastre” (p. 64).

Así, entendemos que las capacidades se relacionan con tres aspectos: por un lado fortalezas, atributos, conocimientos y recursos; por otro medios físicos, institucionales, sociales, económicos; y también además con cualidades o habilidades –personales o colectivas– para la gestión local del riesgo.

4.1.7 Acerca de Prácticas y Capacidades

Llegando al final de nuestra investigación, nos parece importante y pertinente hacer una mención sobre la categoría práctica, planteada inicialmente en este Proyecto para conocer cuáles habían sido implementadas en la GLR ante la ESS por COVID-19 en la ciudad de Paraná en 2020-2022.

Pues bien, toda tarea de investigar conlleva un ida y vuelta con la teoría, con los autores y perspectivas en las que nos apoyamos e implica una lectura y análisis del objeto que construimos, y del conjunto de actores implicados en este proceso de investigación. Retomamos aquí lo planteado por Martínez Ravanal (2006) quien asegura que “la práctica tiene que ver esencialmente con el hacer y con su propiedad (capacidad) para producir estructura y significación a las acciones” (p. 103) destacando el carácter compartido de la práctica.

Al adentrarnos en el proceso investigativo y en el análisis en profundidad de las entrevistas pudimos identificar acciones compartidas, y con significados para sus protagonistas, que fueron revelando a su vez, diversas capacidades puestas en juego por estas organizaciones ante la irrupción y despliegue de la ESS. Es decir que este proceso

investigativo nos hizo reflexionar sobre la relación entre acciones, prácticas y capacidades, y cómo algunas de estas prácticas pusieron de manifiesto capacidades desplegadas por el organismo municipal y las OSC. Capacidades basadas y a su vez expresadas en: conocimientos, fortalezas, atributos, recursos, medios físicos, institucionales -entre otros-, así como cualidades personales y colectivas, tal como la capacidad de liderazgo, gestión y autoorganización.

Este análisis resultó aún más interesante cuando tensionamos aportes conceptuales de Schvarstein (1992), experto en el campo del análisis organizacional. Estas lecturas nos colaboraron para comprender la dinámica y funcionamiento de las organizaciones, en este caso particularmente las OSC, la relación entre sus integrantes, la relación con el entorno, la puesta en marcha de sus planes y objetivos así como también sus propias capacidades existentes. Estos aspectos los pudimos analizar a través de los Dominios de la organización, tal como los trabaja el autor mencionado. Además su enfoque resultó muy enriquecedor para ir entrelazándolo con las conceptualizaciones sobre capacidades que postulamos en esta investigación, entendidas como conjunto de fortalezas y atributos, recursos, así como también implementación de medios físicos, institucionales y cualidades colectivas de gestión y organización.

Schvarstein (1992) define las organizaciones como establecimientos a los cuales se les asigna una finalidad social determinada por una o más instituciones, a partir de una identidad, una estructura y una autonomía, propia de cada organización. Las organizaciones poseen una identidad definida como invariante que permite distinguir a la organización como singular; dicha identidad se materializa a través de una estructura. Entonces “el concepto de estructura, complementario con el de identidad recoge la noción de sistema abierto para la organización. Así se puede ver como frente a perturbaciones del contexto, la estructura se modifica pero la identidad permanece” (Schvarstein, 1992, p. 64).

Schvarstein (1992) plantea que los elementos de las estructuras pueden ser agrupados en tres dominios: el de las relaciones, el de los propósitos y el de las capacidades existentes.

El primero alude a las relaciones entre las personas, el segundo a los propósitos de todo orden que orienten las acciones de estas persona, ya sea individual o conjuntamente, y el tercero se refiere a los recursos de todo tipo que se desarrollan y emplean para el logro de los propósitos y la legitimación de las relaciones.

Las relaciones entre dominios son de causalidad recíproca. Por ejemplo, más propósitos que se cumplen generan mayores capacidades existentes, las que, a su vez, permiten que se encaren proyectos más ambiciosos. (Schvarstein, 1992, p. 64)

Los aportes del autor nos permitieron enriquecer el análisis de las estructuras de las organizaciones sociales y sus elementos, las percepciones, vínculos, recursos, estrategias y prácticas que llevaron adelante en el contexto de ESS. Desde esta idea de sistema abierto las OSC desarrollan interacciones, modificando y siendo modificadas por el contexto sin perder su identidad. Desplegaron y crearon roles y funciones al interior de las mismas y en articulación con otros actores comunitarios y sectores gubernamentales buscando dar respuestas a demandas cotidianas que se fueron incrementando en cantidad y complejidad durante la ESS.

Es así que la noción de dominios propuesta, en interjuego con la de capacidades que trabajamos, aporta instrumentalmente a la lectura y análisis particular del rol de las OSC en clave de GLR durante la ESS y de su relación con el municipio como principal rector gubernamental.

4.2 Metodología

Planteamos una investigación *descriptiva y exploratoria*, dado su objeto de investigación: analizar las prácticas implementadas en la gestión local de riesgos ante la ESS por COVID-19 en la ciudad de Paraná durante el período 2020-2022. El objetivo fue comprender *cómo se llevaron a cabo estas prácticas, qué medidas se implementaron y cuáles fueron los principales actores involucrados* en la gestión del riesgo en Paraná.

El estudio es descriptivo porque busca *detallar las prácticas implementadas* en la gestión de riesgos durante la pandemia de COVID-19 en Paraná, y es exploratorio porque tiene como objetivo *descubrir y conceptualizar nuevas prácticas y categorías* que emergen de este contexto inédito, ofreciendo un análisis que no solo describe, sino que también abre nuevas vías para la comprensión de la gestión del riesgo en emergencias socio-sanitarias

El *enfoque cualitativo* se centra en el *¿cómo?* y el *¿qué?*, por lo cual la descripción se convierte en una herramienta central para generar un conocimiento preciso y detallado sobre el fenómeno estudiado.

La metodología cualitativa flexible, que permite ajustar las decisiones investigativas según el avance en la recolección de datos, es característica de los estudios exploratorios. En este proyecto, las decisiones metodológicas fueron construyendo en función de la información que se obtuvo durante el análisis de las prácticas implementadas, en tensión constante entre teoría y empiria. Este proceso permitió *explorar nuevas relaciones y conceptualizar fenómenos emergentes*, como la adaptación de las políticas locales de gestión de riesgos a una situación de crisis sin precedentes.

Universo de estudio: todas las prácticas implementadas en la gestión local de riesgos ante la ESS por COVID-19 en la ciudad de Paraná en 2020-2022.

Las *unidades de análisis del estudio* están constituidas por cada una de las prácticas implementadas en la gestión local de riesgos ante la ESS provocada por la COVID-19 en la ciudad de Paraná durante el período 2020-2022. Estas prácticas se definen como las acciones, decisiones y estrategias llevadas a cabo por los actores institucionales locales con el objetivo de gestionar y mitigar los riesgos derivados de la ESS. La elección de estas unidades responde a la necesidad de comprender en profundidad las dinámicas de gestión local, considerando las particularidades del contexto geográfico, social y político, en consonancia con la metodología cualitativa propuesta, que permite el análisis detallado de las interacciones y significados de estas prácticas (Flick, 2018).

La selección de la *muestra* se llevó a cabo mediante un *muestreo no probabilístico de tipo intencional*, también conocido como *muestreo dirigido*. Este tipo de muestreo es adecuado cuando el objetivo es seleccionar casos específicos que sean particularmente informativos y que respondan de manera directa al objeto de investigación planteado (Patton, 2015). En este caso, se seleccionaron prácticas de gestión local de riesgos que cumplan con los siguientes *criterios de inclusión*:

- *Prácticas de gestión de riesgos* ante la ESS por COVID-19 que involucren a la Municipalidad de Paraná en el período 2020-2022, desarrolladas en distintos sectores geográficos de la ciudad. Esto permitió abarcar una diversidad de contextos locales y asegurar que se capture la variabilidad en la respuesta institucional en diferentes áreas de la ciudad.

- *Prácticas de gestión de riesgos desencadenados y profundizados* como consecuencia de la ESS, entendiendo que la crisis no solo afectó la salud, sino que exacerbó vul-

nerabilidades preexistentes en diversos sectores de la población, lo que obligó a una respuesta integral.

- *Prácticas que involucren la articulación con actores sociales locales* en esta instancia interesó conocer si el municipio articuló sus acciones con otros actores sociales, ya sean individuos, grupos, organizaciones o instituciones, redes. Nos interesó relevar información acerca de la cantidad y el tipo de actores con quienes se relacionó el Estado local. Para obtener esta información fue relevante observar el tipo de trabajo realizado, como la participación en proyectos conjuntos, y la integración y participación en redes de organizaciones (gubernamentales o no).

- *Matriz de menciones de actores sociales por parte de funcionarios gubernamentales.*

Se tomó como referencia a los seis centros de atención primaria de salud municipales (CAPS) (distribuidos territorialmente a partir de áreas programáticas) y se solicitó a integrantes del personal de dichos centros, que nombren a agentes/actores territoriales con quienes articularon acciones durante la ESS. De los seis CAPS, sólo uno contestó brindando datos precisos.

También consideramos la posibilidad de *accesibilidad* a concretar entrevistas con nuestro equipo.

Este *enfoque intencional* se justifica metodológicamente porque permite seleccionar las prácticas más relevantes en función del objeto de investigación, y está alineado con el enfoque cualitativo del estudio, que busca profundizar en casos específicos en lugar de generar inferencias estadísticas.

Para complementar el muestreo intencional, se utilizó el *muestreo en bola de nieve* o *en cadena* (Snowball sampling), el cual consiste en pedir a los informantes iniciales que recomienden a otros posibles participantes que puedan aportar información relevante sobre las prácticas investigadas. En este caso, se solicitó a los informantes clave, como funcionarios municipales o actores sociales involucrados en la gestión de riesgos, que sugirieran nuevas prácticas o actores que hayan sido parte de la gestión de la emergencia. Este enfoque es especialmente valioso en investigaciones cualitativas exploratorias, ya que facilita el acceso a prácticas y actores relevantes que podrían no haber sido identificados inicialmente.

Delimitación temporal: Está dada por el período comprendido entre los años 2020 a 2022. Por un lado, siendo el 2020 el año en que se desencadenó la ESS por pandemia por COVID-19 en nuestro país, iniciándose y/o reconfigurándose el desarrollo de diversas prácticas para afrontar dicha emergencia, y advirtiendo los riesgos que profundizó y desencadenó la misma; por otro, dado que la presente investigación se desarrolló entre los años 2021 y 2024, es que se consideró posible abordar el período indicado.

Fuentes de recolección de datos: se obtuvo de diferentes fuentes: documentos, protocolos, normativas, resoluciones que establecen y regulan dichas prácticas, informes oficiales elaborados por la Municipalidad de Paraná, informes y documentos confeccionados por otros actores institucionales- publicaciones en páginas web, y otros atinentes al objeto que se investiga. Y entrevistas semi-estructuradas, a partir de las cuales se obtuvieron testimonios, experiencias y perspectivas de actores involucrados en diversas prácticas.

Técnicas de recolección de información: se trabajó centralmente con la búsqueda y sistematización de la información a partir de documentos, programas, proyectos, resoluciones, informes de gestión, entre otras. Asimismo, se realizaron entrevistas semi-es-

tructuradas a actores clave en referencia al objeto planteado. El proceso llevado a cabo permitió producir resultados en relación a los objetivos establecidos.

Las fuentes de información que pusimos en juego fueron las entrevistas que realizamos a los actores claves (algunas ya informadas en los anteriores informes) y la recolección de datos que sistematizamos de las fuentes secundarias disponibles (relevamiento en páginas web, documentos institucionales, notas periodísticas, entre otras).

Funcionarios y funcionarias:

- Secretaría de Gestión y Participación Comunitaria
- Subsecretaría de Salud Comunitaria (2020)
- Auditora de Comunicación del Municipio (2020)
- Secretario de Desarrollo Social (2020)
- Subsecretaría de Salud (empieza en 06/2021)
- Dirección de Articulación programática y municipio saludable (2020)
- Coordinación de Integración Social a personas en situación de calle.(2021)

Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

- Red por derechos de personas en situación de calle (RPESC)
- Merendero Corazones solidarios (MCS)
- Suma de Voluntades (SdV)
- Movimiento Libres del Sur (MLdST)
- Movimiento de los trabajadores excluidos (MTE)

Cabe mencionar que a las entrevistas se les atribuyó como referencia, para proteger la confidencialidad del análisis de datos, un número que se corresponde con el orden cronológico de la toma de dichas entrevistas.

5. Síntesis de resultados

5.1 Capacidades estatales

Para el análisis de las capacidades puestas en juego durante la ESS de COVID-19, se tomaron tres dimensiones: las capacidades organizativas (administrativas, técnicas, burocráticas), las relacionales y las político- estratégicas. Se realizaron entrevistas con actores estatales de la municipalidad de Paraná para tal fin.

5.1.1 Capacidades estatales organizativas

Las capacidades administrativas, refieren a las capacidades weberianas, es decir, al saber hacer de las instituciones. Éstas son esenciales para implementar políticas públicas, ya que incluyen las habilidades administrativas, técnicas y burocráticas que permiten al gobierno gestionar recursos y ofrecer bienes y servicios a la población. Estas capacidades reflejan la habilidad de las instituciones estatales para cumplir con los objetivos de desarrollo, mantener el orden y regular la actividad económica. En el caso de la Municipalidad de Paraná, el desafío se presentó de forma particularmente evidente durante la ESS, cuando las capacidades organizativas de las diferentes secretarías municipales fueron puestas a prueba en situación de emergencia.

Al asumir el gobierno municipal en diciembre de 2019, la nueva administración se encontró con una situación de deterioro de recursos materiales y humanos, tanto en términos financieros como en la infraestructura y personal capacitado, lo que dificulta-

ba la prestación de servicios básicos a la ciudadanía. El sector de la salud, en particular, se encontraba en una crisis significativa: la falta de ambulancias en funcionamiento y la desintegración de las áreas sanitarias se sumaron a la escasez de personal capacitado para gestionar emergencias. A pesar de estos obstáculos iniciales, la administración comenzó a realizar esfuerzos para reorganizar los recursos y comenzar a responder a las necesidades de la comunidad.

Con la irrupción de la ESS, las capacidades organizativas de la municipalidad fueron desbordadas. La situación obligó a redirigir la mayor parte de los recursos disponibles hacia la atención de la emergencia sanitaria. En este contexto, la falta de recursos humanos y materiales se hizo aún más evidente, y los esfuerzos de la administración se concentraron en la reestructuración y capacitación del personal municipal. Se contrató personal adicional, se realizaron capacitaciones específicas para el manejo del COVID-19, y se fortaleció la infraestructura de salud, como la compra de equipamiento médico básico y la mejora de los centros de salud municipales.

El impacto de la ESS derivó en la necesidad de generar nuevos procesos organizativos. La planificación de la gestión en las diversas áreas municipales, que había sido establecida previamente a través de proyectos a mediano y largo plazo, tuvo que ser interrumpida y adaptada a las circunstancias impuestas por la ESS. Las diferentes secretarías, que inicialmente tenían planes de trabajo bien definidos, se vieron obligadas a reorganizar sus prioridades para concentrarse en la atención de la emergencia. Esta adaptación incluyó la creación de mesas de emergencia y comités intersectoriales, que reunieron a diversas áreas del municipio para coordinar las acciones a nivel barrial y dar respuestas más inmediatas a las demandas de la población.

Además de la reorganización interna, el municipio también se enfrentó a la necesidad de generar información local sobre la situación sanitaria. Ante la falta de datos precisos, las secretarías involucradas en la gestión de la ESS impulsaron la recopilación de información y la creación de nuevos instrumentos de medición, como mapas y proyectos de extensión con universidades locales. La creación de un observatorio de políticas sociales y el establecimiento de colaboraciones con otras instituciones, como la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), fueron fundamentales para obtener información crucial sobre la evolución del virus y la distribución de recursos en la ciudad.

Uno de los principales retos durante esta crisis fue la capacidad de generar y coordinar protocolos de actuación tanto para el personal municipal como para los espacios públicos de la ciudad. Las secretarías involucradas en la gestión de la ESS, especialmente las de salud y comunicación, tuvieron que crear rápidamente protocolos de seguridad, asistencia y control para hacer frente a la alta demanda de atención sanitaria. Estas iniciativas fueron acompañadas por campañas de concientización pública que apuntaron a reducir los contagios y garantizar el cumplimiento de las medidas de prevención, como el aislamiento y el uso de equipo de protección personal.

El proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas también sufrió alteraciones importantes. En lugar de seguir los planes preexistentes, las secretarías tuvieron que reinventar sus estrategias de trabajo en función de las nuevas necesidades emergentes. La emergencia sanitaria forzó a las instituciones municipales a reconfigurar sus objetivos de trabajo a corto plazo, redirigiendo los recursos hacia las áreas más afectadas por la ESS. Así, las intervenciones municipales, tanto en el ámbito sanitario como en el de la comunicación, estuvieron orientadas a la gestión directa de la ESS.

En resumen, la ESS puso en evidencia tanto las limitaciones como las fortalezas de las capacidades organizativas del municipio de Paraná. Por un lado, la escasez de recurso inicial y la falta de preparación en términos de personal y estructura organizativa pusieron a prueba la capacidad de respuesta de la administración. Sin embargo, por otro lado, la rápida reestructuración de objetivos, la movilización de recursos, la capacitación del personal y la generación de información local reflejaron un esfuerzo significativo por parte de la administración municipal para fortalecer sus capacidades organizativas en medio de la crisis. A través de estas acciones, el municipio pudo aumentar su capacidad de gestión y coordinar de manera más eficaz los esfuerzos necesarios para enfrentar la ESS, a pesar de las limitaciones estructurales iniciales.

5.1.2 Capacidades estatales relacionales

Respecto a las capacidades relacionales, podemos decir que se refieren a las interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes / asuntos de política. Esto implica la capacidad de inducir comportamientos entre los actores no estatales, logrando el cumplimiento obligatorio de las reglas de juego y evitando bloqueos a sus políticas. Si bien en este atributo de capacidad pueden estudiarse varios aspectos, nos interesó enfocarnos en las interacciones que se producen entre las agencias estatales y la sociedad civil.

En relación a la información recabada mediante entrevistas y fuentes secundarias, y analizando las capacidades relacionales en el marco de la gestión, se advierte un proceso en el cual desde las diferentes áreas municipales se sostuvieron algunas acciones que intentaron generar sinergia. Esto implica el trabajo conjunto entre dos o más actores (municipales y/o territoriales) y cuya significatividad trasciende la suma de las partes. En esta clave se reconoce la vinculación entre acciones y los diversos recursos involucrados en el campo definido de la gestión pública. Las relaciones se generaron tanto al interior del municipio, propiciando un trabajo conjunto entre diferentes áreas/secretarías y, así como también con actores territoriales (organizaciones institucionales y/o sociales) promoviendo el intercambio de recursos e información entre diferentes actores.

Para el análisis de las entrevistas respecto a la dimensión relacional, hemos tomado como indicadores: A) a las instancias formales de articulación de acciones con otros actores, B) la existencia de intercambios de recursos e información entre distintos actores y C) la vinculación intrainstitucional. En relación a las instancias formales de articulación con otros actores, observamos que en las acciones implementadas por el municipio, como el Refugio para personas en situación de calle y el Programa Cuidarnos, se promovieron espacios de participación social que involucraron a organizaciones sociales e institucionales. La creación de mesas de trabajo y comités intersectoriales muestra la importancia de estas instancias formales para coordinar las acciones y generar respuestas colaborativas frente a la emergencia.

Respecto al intercambio de recursos e información entre actores: La existencia de redes territoriales preexistentes fue fundamental para la implementación de las políticas y acciones en el territorio. Durante la crisis sanitaria, se destacó por parte de los diferentes funcionarios entrevistados, el intercambio de recursos humanos y relacionales entre los actores gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. Estas redes facilitaron la circulación de información vital y la integración de recursos entre diversos actores sociales, lo que permitió una respuesta más eficiente y adecuada a las

necesidades del territorio. Los intercambios no solo se centraron en el área de salud, sino también en la atención alimentaria, educativa, habitacional y otras problemáticas que emergieron o se profundizaron con la pandemia.

Por último, en lo que refiere a la vinculación intrainstitucional, encontramos que en respuesta a la emergencia, se fortalecieron las articulaciones intrainstitucionales dentro de la municipalidad, especialmente a través de la coordinación entre distintas áreas municipales y con organismos dependientes de la administración provincial. La reorganización de programas preexistentes y la coordinación entre centros de atención primaria de salud (CAPS) municipales y provinciales, así como con organizaciones de la sociedad civil, subraya la importancia de una gestión integrada que trasciende los límites institucionales tradicionales. Esta vinculación intrainstitucional permitió una respuesta más coherente y coordinada, lo cual resultó esencial en el manejo de la crisis.

Las redes comunitarias preexistentes y las organizaciones sociales jugaron un rol fundamental en la gestión territorial, permitiendo una respuesta más adecuada y contextualizada a las realidades locales. Además, la descentralización de recursos y la promoción de la participación local fueron claves para fortalecer la capacidad de respuesta frente a los desafíos que la emergencia sanitaria impuso.

En conclusión, se observa cómo las capacidades relacionales, a través de la articulación formal, el intercambio de recursos e información y la vinculación intrainstitucional, fueron esenciales para sostener acciones en el marco de la ESS. El enfoque territorial permitió una integración más efectiva de las respuestas, reconociendo las singularidades de cada espacio y las diferentes formas de participación activa de todos los actores involucrados.

5.1.3 Capacidades estatales político-estratégicas

Por su parte, la capacidad político-estratégica se refiere al direccionamiento estratégico, la identificación de problemas y la selección de medios para enfrentar los problemas políticos, económicos y organizativos. En este sentido, otorga direccionalidad a las políticas públicas, marcando su rumbo. Se refiere, específicamente, a la capacidad de leer e interpretar contextos diversos, generar diagnósticos situacionales y analizar la viabilidad política de las decisiones. Los indicadores que permiten analizar esta dimensión son: la voluntad política para encarar procesos de acción conjunta con otros actores, el desarrollo de instancias de planificación y los vínculos políticos, especialmente aquellos intergubernamentales.

En este contexto, resulta fundamental observar la voluntad política para encarar procesos de acción conjunta, tanto dentro de la propia institución como con otros actores institucionales. La experiencia en la ESS muestra que la articulación con políticas o decisiones tomadas a nivel nacional y/o provincial fue crucial en el primer periodo del análisis. No obstante, a medida que avanzaba el tiempo y el contagio de COVID-19 se expandía, las decisiones comenzaron a tomarse con mayor independencia de los lineamientos de los otros niveles de gobierno. Esta evolución generó una distinción entre dos periodos diferenciados, a saber: el primer periodo, que va desde marzo de 2020 hasta junio de 2021, y el segundo, a partir de junio de 2021, cuando se produjo un cambio en el organigrama y en los funcionarios a cargo de las secretarías analizadas.

Durante el primer periodo, se destacó un trabajo conjunto y alineado con la rectoría de la provincia respecto a las acciones y políticas públicas implementadas desde el municipio, particularmente en el área de salud. En este sentido, el Ministerio de Salud

de la provincia, al ser responsable de la sala de situación y la dirección de epidemiología, determinaba las fases de aislamiento y las necesidades de atención sanitaria en cada momento, lo que condicionaba las decisiones locales. Las medidas de difusión, por ejemplo, dependían de las decisiones provinciales, que se basaban en su visión de los casos proyectados.

En esta etapa inicial de la ESS, las acciones del municipio estuvieron claramente condicionadas por las disposiciones nacionales relacionadas con los casos de COVID-19 y las fases de aislamiento, lo que tanto fortaleció como limitó las decisiones locales en materia de salud.

Aunque las decisiones en el ámbito de salud eran fuertemente orientadas por la provincia, en lo que respecta a lo comunicacional se produjo una articulación a través del COES municipal, el cual seguía los lineamientos provinciales. A medida que avanzaba la ESS, se percibe una mayor autonomía y despliegue de decisiones y acciones a nivel local, inclusive en las decisiones respecto a lo sanitario.

Las personas entrevistadas subrayan las diferencias entre las decisiones provinciales y las necesidades locales, evidenciando las tensiones entre los actores en cuanto a las prioridades y enfoques. Las capacidades político-estratégicas se ponen a prueba cuando los líderes políticos deben tomar decisiones y negociar con otros actores para resolver problemas públicos, a menudo con prioridades definidas de manera diferente.

En este sentido, la capacidad político-estratégica de la gestión municipal también se reflejó en su disposición para colaborar con actores territoriales y fortalecer las redes existentes. Esto se evidenció en el reconocimiento de los recursos disponibles en los territorios para sostener las acciones, y la articulación con estos actores, cómo se expresa en las entrevistas.

Además, en relación con la gestión local del riesgo, el análisis de las instancias de planificación muestra que la ESS demandó respuestas rápidas, que no habían sido previstas a corto plazo. En la salud, por ejemplo, se reconocen diferencias entre los enfoques integrales propuestos por la gestión municipal y las demandas específicas de los centros de salud. Asimismo, los refugios para personas en situación de calle, que inicialmente fueron una respuesta rápida, fueron pensados como una medida transitoria, pero con el tiempo se establecieron como un espacio permanente.

Por último, se puede concluir que la capacidad de los gobiernos locales para planificar, tomar decisiones en un contexto de incertidumbre y negociar con diferentes actores, es clave para garantizar la viabilidad de sus políticas públicas. Las capacidades políticas y administrativas no se despliegan de forma homogénea, y varían dependiendo de los momentos, las áreas y los actores involucrados.

5.2 Capacidades de las organizaciones de la sociedad civil desplegadas en la Gestión Local de Riesgos

A partir de lo hallado durante la investigación se decidió realizar entrevistas a los referentes de las OSC en clave de hallar posibles capacidades desplegadas en las acciones llevadas adelante ante la ESS.

5.2.1 Análisis de las entrevistas a referentes de las OSC. El rol de las OSC: actores clave en la ESS

Si recorremos la trayectoria de trabajo de las OSC reconocemos el componente territorial y relacional de la GLR. A partir de lo expresado por los referentes entrevistados

de las OSC podemos observar que todos tuvieron un rol muy activo en sus territorios durante la ESS, con un fuerte trabajo comunitario y un interés especial en poder asistir a los grupos poblacionales más vulnerables y que necesitaban más presencia de las OSC y del Estado. Estas organizaciones asentadas en barrios populares o vinculadas a ellos por su accionar, decidieron trabajar en contacto cercano a la población pese a los riesgos a los que fueron expuestos a causa del COVID-19. También teniendo en cuenta el contexto de restricción de la circulación impuesta por las medidas del gobierno nacional en el año 2020 de Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) y luego el Distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO).

Las OSC desplegaron roles y coordinaron acciones al interior de las mismas y en articulación con otros actores y sectores de la ciudad con objetivos comunes. La territorialidad contribuyó a potenciar capacidades y recursos que utilizaron productivamente en pos de mitigar el impacto social, económico, subjetivo que generaba la ESS y el aislamiento de las familias de esa comunidad de la que también eran parte.

Algunas capacidades de estas organizaciones que se desplegaron y fortalecieron ante la ESS fueron: el conocimiento preexistente del territorio, la cercanía de los vínculos con la comunidad, la experiencia de trabajo y de gestión para abordar la vulnerabilidad social, las estrategias de resolución con escasez de recursos materiales y económicos para enfrentar diversas urgencias cotidianas y responder en cierta medida a necesidades básicas de miembros de la comunidad.

Es necesario dar lugar al aprendizaje de prácticas territoriales concretas y cotidianas que abarque tanto a los actores individuales como a los actores colectivos, organizacionales e institucionales. Ello pensando en clave de GLR, resulta central ya que en dicha gestión se torna nodal capitalizar los conocimientos locales para fortalecer la gestión del riesgo. Si bien el gobierno municipal adquiere un rol importante en la GLR, proponiendo e implementando políticas destinadas a la emergencia, resulta incuestionable tomar en cuenta y promover la participación comunitaria a través de diferentes actores y sectores.

Consideramos que la ESS activó la toma de decisiones por parte del gobierno municipal, para dar respuesta, por ejemplo, a una necesidad preexistente de contar con un lugar digno para alojar a personas en situación de calle, a la vez que se procuró mitigar algunos de los impactos producidos por la ESS. Para ello se pusieron a disposición recursos de infraestructura, equipamiento y personal.

Se logró así desplegar una estrategia en la cual se integraron propósito, capacidades, acciones y recursos, de dos actores singularmente complejos: una OSC y el municipio de Paraná.

5.2.2 Entre el miedo, la incertidumbre y el quédete en casa

Vivir en tiempos de la ESS implicó habitar un espacio y tiempo signado por una sensación de profundo desconcierto e incertidumbre, un fenómeno inédito y desconocido que se expandía rápidamente en el mundo entero afectando y modificando las condiciones de existencia; en donde lo imprevisto y disruptivo fue lo que sacudió las formas y estructuras habituales de la vida cotidiana. Rápidamente los gobiernos de las naciones tomaron medidas e implementaron acciones para frenar la propagación mundial del virus. Nuestro país, nuestra provincia y sus ciudades, no quedaron ajenas a este fenómeno y a la toma de decisiones gubernamentales. Paraná, capital de la pro-

vincia de Entre Ríos, a través de su gobierno local, –la Municipalidad como ente rector– desplegó acciones, medidas y estrategias por la responsabilidad que le concierne y el propósito de mitigar las consecuencias de la ESS.

Los referentes de las OSC a quienes entrevistamos tenían experiencia de trabajar en los territorios junto con las comunidades, y por ello poseían un conocimiento de las familias y sus condiciones habitacionales. En virtud de este conocimiento reconocieron que las viviendas se encontraban muy precarizadas; manifestaron el contraste entre los que estaban en mejores condiciones socio-económicas para sobrellevar la ESS y los sectores sociales más vulnerables y empobrecidos donde esto no fue posible, sino que por el contrario marcó y agudizó aún más la brecha de desigualdades preexistentes.

El slogan ‘quedate en casa’ promovido e instalado como pauta comunicacional desde el gobierno nacional y refrendado por el gobierno provincial y municipal tenía como objetivo evitar el contacto cercano entre las personas como forma de precaución para no enfermarse, y que el sistema sanitario no colapsara y pudiera seguir asistiendo a la demanda de atención. Esta estrategia fue connotada como absurda e imposible de cumplimentar por aquellos que tenían menos recursos y posibilidades de quedarse en la casa debido a la necesidad de salir a la calle, urgidos por la necesidad de sostener su sobrevivencia.

En diversos territorios las estrategias de acción fueron barriales, comunitarias, dejando entrever abordajes en la gestión del riesgo para dar respuesta a diversas necesidades, incluyendo diferentes dimensiones como la social, económica, ambiental, y cultural.

Si bien la irrupción de la ESS puso en pausa ciertos propósitos que las OSC se plantearon en sus objetivos originarios de trabajo (talleres, actividades deportivas, recreativas, asistencia escolar, jornadas barriales, etc) el propósito prioritario de brindar asistencia alimentaria se sostuvo, e incluso se amplió. Numerosas familias en situación de vulnerabilidad social, sin trabajo formal ni ingresos estables, se vieron imposibilitadas de realizar las changas que les brindaban un sustento diario. Esto generó un aumento significativo de la población que demandó asistencia alimentaria a las OSC.

En el interjuego con la ESS, la vulnerabilidad económica, habitacional, social preexistente, adquiere mayor visibilidad, se agudiza y complejiza con la incorporación de nuevos actores sociales y mayores demandas cotidianas.

La asistencia alimentaria se configuró como la tarea central ejercida por la mayoría de estas organizaciones en sus diversas variantes: recepción de donaciones, elaboración y preparación de alimentos, entrega de alimentos, bolsones de comida, brindar la copa de leche y reparto de viandas en merenderos, comedores y escuelas de la ciudad.

Las OSC estuvieron dispuestas a ampliar la cobertura para poder llegar con la mayor cantidad de alimentos. Esa disposición refleja con claridad su racionalidad social, razón de ser de las OSC y capacidad también en cuanto a disponer de un número significativo de voluntarios, de recursos humanos, junto con la posibilidad de movilizarse.

Las visitas a los hogares para la entrega de alimentos también puso en evidencia otro problema emergente que era la situación de los adultos mayores –claramente población de riesgo frente al COVID-19– que se encontraban, en no pocas situaciones viviendo en soledad, sin ningún otro miembro familiar acompañante, y como consecuencia careciendo de una red socio-afectiva que los contenga, convirtiéndose de esta manera no solamente como una población de riesgo sanitario sino psicosocial. El riesgo los exponía a una doble vulnerabilidad: por un lado por la edad, la posibilidad de

enfermar, y por el otro por las condiciones socioafectivas. Esto constituía aislamiento en todo sentido, más allá del aislamiento físico, también era social incrementando así la posibilidad de desarrollar problemas de salud mental.

Otra de las acciones llevadas a cabo por estas OSC fue la provisión básica de elementos de higiene y protección, aquellos indispensables para prevenir el contagio, tales como barbijos, alcohol, lavandina, entre otros; elementos que no podían ser adquiridos por numerosas familias, y que fueron provistos por organizaciones gubernamentales y con apoyo de algunas OSC.

Estos elementos fueron entregados por el gobierno municipal a través de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS). Estos efectores de salud cobraron gran importancia por la labor que cumplieron durante la ESS, intentando mitigar los riesgos de contagio y atender diversos problemas de salud. Según lo expresado por algunos entrevistados se observa el trabajo articulado entre el ente municipal, algunos CAPS y las OSC, aspecto clave en gestión local de riesgo respondiendo a cubrir necesidades esenciales en plena emergencia.

Para que se despliegue la GLR, debe darse una colaboración entre múltiples actores que pueden pertenecer a diferentes sectores. Ello implica que en las estrategias y medidas que se tomen para gestionar el riesgo de manera local, estos actores asumen responsabilidades en los ámbitos de actividades de los sectores correspondientes, reforzando un enfoque multisectorial e integral.

Algunos referentes manifestaron que hicieron de nexo entre la gente y el efector de salud, facilitando la obtención de turnos para atención médica y luego turnos para la vacunación, como así también informando a los profesionales sobre el estado de salud de las familias, con casos sospechosos de COVID-19.

5.2.3 Otras acciones desplegadas: El rol sociocomunitario, trabajo articulado interinstitucional e intersectorial

Las actividades de capacitación sobre medidas de seguridad y de prevención de la enfermedad del COVID-19 fueron parte de las múltiples tareas llevadas a cabo por algunos referentes de estas OSC, a partir de lineamientos ministeriales impartidos por el Ministerio de Salud de la provincia de Entre Ríos. Concibieron como importante y necesaria la formación brindada a los referentes de los merenderos y comedores sobre medidas de seguridad y cuidado, tal como expresó uno de los referentes;

La falta de contacto, del encuentro cara a cara, dificultaba las vinculaciones y el acompañamiento a referentes del interior de la provincia, a quienes también se les impartieron capacitaciones. Se dieron diferentes estrategias comunicacionales y virtuales para estar conectados. La ESS provocó en un primer momento severos obstáculos para sostener algunos vínculos cotidianos, pero a la vez, posibilitó fortalecer y/o establecer otros vínculos entre las diferentes organizaciones sociales. Se vislumbra a través de estas acciones desplegadas, la capacidad de enfrentar, la de gestionar poniendo en juego habilidades y recursos para que las capacitaciones lleguen a referentes de diferentes puntos de la provincia.

Las capacitaciones propuestas desde la FTS fueron de gran aporte y plantearon dos momentos diferenciados: el primero centrado en lo que implica organizarse como red inter-institucional y a su vez configurarse como un actor complejo con un propósito en común. Y un segundo momento enfocado en política pública, sus implicancias y la relación entre actores necesarios para afrontar una problemática social multidimensional.

Este planteo es coincidente con premisas centrales para desarrollar GLR como procesos sostenidos desde políticas públicas.

Estos modos de funcionamiento durante la ESS fortalecieron los lazos internos entre los miembros de la OSC, con otras organizaciones y con la comunidad, aspecto fundamental al momento de pensar en la GLR, en términos de potenciar los vínculos interinstitucionales e intersectoriales.

5.2.4 Estado presente pero insuficiente

Si bien los referentes de las organizaciones sociales reconocen el rol que el Estado asumió a través del gobierno municipal, en relación a la asistencia alimentaria y provisión de recursos materiales como los elementos de higiene y seguridad, algunos de ellos sostuvieron una mirada y opinión crítica respecto a su desempeño en momentos de la ESS.

En ello, se argumenta que la labor llevada adelante por estas organizaciones fue fundamental para mitigar y compensar lo que la ESS provocaba. Si bien el Estado proveía los insumos, éstos, según sus miradas, resultaban insuficientes.

Los agentes del Estado fueron asistiendo en otros tiempos, más tardíamente respecto a las OSC, salieron al territorio cuando los contagios disminuyeron. La demanda aumentaba y los organismos estatales no tenían suficiente capacidad de respuesta, de ahí que lo realizado por el ente municipal resultaba escaso e insuficiente porque no llegaba a todos, o llegaba tarde.

Las OSC se daban sus propias estrategias para asistir a las poblaciones más vulnerables. Sus gestiones fueron variadas para la obtención de los recursos con el municipio y con el gobierno provincial, también entre las mismas OSC se organizaron con el voluntariado y donaciones de la comunidad y de los privados. También ante la falta de algún insumo realizaban trueques entre las organizaciones como forma de cubrir esa necesidad y no dejarla descubierta.

De alguna manera, lograban generar la obtención del recurso para cumplir con su propósito básico de asistencia en el orden alimentario e insumos de higiene y cuidado.

Los roles asumidos y adjudicados, los vínculos al interior de las mismas, con otras OSC, las relaciones intersectoriales, las capacitaciones sostenidas que desplegaron, les aportaba a generar la obtención del recurso y cumplir con el propósito de asistencia. Si bien esta es la perspectiva que prevalece en la mayoría de los relatos, hubo quienes ponen en tensión un accionar que perseguía intereses más individuales que colectivos. Haciendo referencia a individualidades que se interponen a la organización territorial.

Por el contrario, hay quienes vieron en la pandemia la posibilidad de un trabajo colectivo, superando individualismos, apostando a un trabajo mancomunado que no hubiese sido posible de otra manera.

Se trata de procesos participativos que se potencian para dar respuesta ante riesgos emergentes y que convocan a diferentes actores territoriales. Éstos aportan sus recursos y trayectorias, sus intereses y percepciones respecto de las situaciones vividas en este contexto y de las estrategias para su abordaje.

Destacamos como una capacidad de las OSC, la unión de las organizaciones con un mismo fin –aún reconociendo que eran diferentes, con diferentes miradas, con pensamiento político no coincidente– pero teniendo el firme propósito de ayudar y asistir a la gente con menos recursos, ahí donde el Estado no llegaba o era insuficiente, sobrevolaron las diferencias pudiendo autoorganizarse, en un contexto totalmente adverso haciendo pie en el territorio.

Además podemos observar en estas OSC algunos valores que se destacan y guían su accionar, a saber: la solidaridad, la empatía con la gente, el esfuerzo, el compromiso, el trabajo organizado son claramente valores que predominan y los ponen en práctica a través de sus creencias y convicciones y de las múltiples acciones desplegadas.

No quedan dudas que la ESS puso al descubierto la fragilidad, la carencia, las problemáticas sociales preexistentes, la falta de recursos, de servicios y de infraestructura, agudizando aún más la crisis y los conflictos afectando la vida de la gente, pero no a todos por igual. Claramente los sectores poblacionales más empobrecidos, aquellos excluidos del sistema, fueron los más afectados y frente a esta situación, podemos pensar que las OSC se organizaron redoblando esfuerzos, desarrollaron capacidades y se dieron sus propias estrategias.

6. Conclusiones

En este apartado nos proponemos formalizar los hallazgos de la investigación sin pretender por ello un carácter generalizable. Es así que vamos a presentarlos bajo la forma de un conjunto de tensiones que permiten leerlas en situación, a partir de los discursos de los actores sobre las estrategias de intervención ante la ESS, para poder dar respuestas a las demandas surgidas en el contexto de la pandemia.

6.1 Tensiones en cuanto a la forma de comprender la pandemia

En este punto se hace necesario traer a colación algunos conceptos que presentamos en nuestro marco teórico para poder ponerlos en juego con los discursos de los actores entrevistados. En este sentido, tal como lo expresamos anteriormente, no toda amenaza ni toda ESS se convierte en desastre. Para que ello ocurra el evento debe superar la capacidad de la sociedad para hacerle frente.

A su vez, la probabilidad de que un evento se convierta en un desastre depende de la vulnerabilidad de la sociedad, la cual es una categoría que se construye socialmente. Esto implica que está compuesta por un conjunto de visiones de distintos actores sociales que a su vez está moldeada por procesos históricos y que se encuentra en permanente transformación.

Teniendo estas consideraciones presentes, algunos señalamientos de valía son que existen divergencias entre los actores en torno a considerar a la ESS como una crisis, una emergencia, una oportunidad, una bisagra, como etapa de indefiniciones, entre otras. Esto demuestra que a pesar de los esfuerzos de difusión y comunicación implementados por las autoridades locales no quedó suficientemente internalizado en la comunidad, y en algunos actores estratégicos, qué representó la pandemia y cuáles eran las formas de gestionarla. La falta de una idea compartida que oriente los esfuerzos colectivos fue un obstáculo que se presentó a la hora de desplegar las estrategias en el territorio.

En esa línea también advertimos la visión preponderante en cuanto a la concepción de la gestión de la ESS la cual se presentó desde una visión respuestista del riesgo, es decir se asumió un postulado reactivo donde el foco se puso en los preparativos y en la respuesta a la emergencia. Bajo esta óptica se asume que el desastre existe, que va a existir y que el trabajo profesional consiste en la preparación de las acciones de emergencia.

6.2. Tensiones en referencia al juego de las capacidades de los actores gubernamentales y de los actores OSC.

Los actores llegan a estos procesos con capacidades preexistentes que se ponen en juego al momento de asumir las actividades asignadas para el desempeño de las tareas. Esto pone de manifiesto que tanto desde el Estado como desde la sociedad civil las capacidades dependen tanto del área de política como de la tarea a desempeñar. Hay algunas áreas del Estado que han acumulado una serie de capacidades relacionadas con el uso de las tecnologías de comunicación e información (área de epidemiología, subsecretaría de comunicación) que permiten una mejor utilización de los recursos administrativos disponibles. En cuanto al área de salud municipal, se pusieron en marcha algunos dispositivos enfocados en acciones de apoyo y de soporte para las personas y las familias en situación de extrema vulnerabilidad; ello llevado adelante en conjunto con OSC. También hubo otras acciones referidas al voluntariado y de intervenciones urbanísticas para disminuir la exposición al contagio. No obstante, se observó que la rectoría de las estrategias sanitarias la mantuvo la Provincia de Entre Ríos.

Estas estrategias locales fueron alentadas por la posición de cercanía y proximidad en la que se encuentra la escala local donde se deja entrever la ausencia de un rol definido en cuanto a la atención primaria de la salud. Por lo tanto debemos decir que la capacidad es algo en permanente construcción, no puede considerarse algo estático ni inmóvil, sino que se construye junto a los actores y las tareas asignadas según el rol.

A partir de estas consideraciones podemos decir que un punto crítico para la actuación estatal fue la ausencia de información diagnóstica para poder operar sobre el territorio local. La gestión de la planificación, el monitoreo y la evaluación revela una muy baja capacidad en el Estado Local. Esto impacta en el manejo de la gestión local del riesgo dado que implica una falta de hipótesis de riesgo en el diseño de políticas públicas, lo que impide una gestión adecuada. Otra cuestión que afectó de manera significativa el desempeño de la gestión diaria de la emergencia se relaciona con la alta rotación de los agentes estatales en los lugares de trabajo, producto de los cambios generados por el gobierno dentro de la propia gestión. La falta de estabilidad de los agentes estatales es uno de los factores que afectan la capacidad para implementar políticas en los territorios dado que no permite sostener en el tiempo los aprendizajes y las rutinas de trabajo, elementos necesarios para el buen desempeño de las tareas.

Desde los actores sociales uno de los nudos críticos que se pueden observar es el grado variable de formalidad de las organizaciones destinadas a brindar asistencia en el territorio. Esto limita fuertemente la posibilidad de articulación en su papel creciente de intermediarios de los dispositivos y de políticas públicas locales. Muchas de estas organizaciones tuvieron que innovar en formas de autogestión para poder hacer frente a estas nuevas demandas. En este sentido, vale destacar que las organizaciones se nutren del trabajo en redes territoriales donde su anclaje de proximidad con las personas asistidas funcionan gestionando recursos para poder dar respuestas a las necesidades inmediatas de la población. Otro aspecto a destacar desde los actores sociales es la diversidad en cuanto a la estructura organizacional y de recursos con los que contaban para asumir estas tareas.

6.3 Tensiones en cuanto al tipo de participación que se promovía desde el Estado

En cuanto a la participación de las OSC podemos decir que la convocatoria del Estado hacia los actores sociales fue realizada de manera jerárquica donde se dio prioridad

a aquellas organizaciones que ya tenían vínculos preexistentes con el Estado. En el contexto complejo bajo el cual debía gestionarse, el componente territorial y de proximidad de las OSC con las personas asistidas funcionó como soporte para que éstas pudieran cubrir algunas necesidades básicas, principalmente aquellas relacionadas con el componente alimentario. En este punto hay que remarcar que, aun exhibiendo un alto grado de dependencia de la convocatoria de las autoridades locales, el trabajo en red con los actores sociales es un camino a profundizar para lograr mayores niveles de institucionalización en esta forma de gestión.

Finalmente, para cerrar estas reflexiones es importante destacar que el componente territorial en la forma de abordar la ESS permitió que muchas de las OSC fueran el soporte para canalizar las demandas sociales asentadas en los territorios y en muchos casos funcionaron como un canal de transmisión viabilizando demandas hacia el nivel provincial. Habrá que ver si esta forma de gestión entre Estado y sociedad civil logra institucionalizarse conformando un nuevo enraizamiento, nuevos vínculos donde la gestión del riesgo sea un emergente de la participación de diversos actores.

Indicadores de producción

Presentaciones a congresos nacionales

IV Jornadas de Estudios Socioeconómicos del Litoral. Organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas (UNER) y el Instituto de Estudios Sociales (InEs) CONICET - UNER. Tres integrantes del equipo participaron en calidad de expositoras con una ponencia titulada: Dimensión territorial en la gestión local del riesgo en la ciudad de Paraná durante la emergencia sociosanitaria por COVID-19. La jornada se realizó los días 26, 27 y 28 de junio de 2024.

“II Jornadas integrales de investigación, extensión y docencia: Universidad pública y ciencias sociales: desafíos y aportes necesarios en el actual contexto”, celebradas los días 24 y 25 de octubre de 2024 de manera virtual. El equipo del PID participó como expositor con la ponencia denominada: “El rol de la sociedad civil en la gestión local del riesgo en la ciudad de Paraná durante la emergencia socio-sanitaria por COVID-19”.

Participación en la **Cumbre Climática de Juventudes de Naciones Unidas - LCOY 2024.** Realizada los días 24 al 27 de julio, el Centro de Convenciones Fórum de la ciudad de Santiago del Estero. Organizada por Fridays For Future.

Bibliografía

- Acotto, L. (2003). Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de ciudadanía. Buenos Aires: Espacio.
- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos; Siglo Veintiuno; 1; 1; 2013; 19-67
- Anchorena, B. (2020). Construyendo un Estado presente. Nuevo contrato social. Fortalecimiento de las capacidades y mapa de la acción estatal. CUINAP, Cuadernos del INAP Año 1 N° 47 Argentina.

- Anchorena, B. (2017) La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008, Tesis de Maestría, Proquest (UNSAM / Georgetown).
- Arias, A. (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. Revista Margen N° 71. Diciembre 2013.
- Arito, S; Imbert, L (2018) Miradas Interdisciplinarias acerca de los desastres. Herramientas para la problematización. EDUNER.
- Bertranou, J. (2013) "Capacidad estatal: aportes al debate conceptual", Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, 18, 19 y 20 de septiembre
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal. Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y políticas públicas N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp. 37-59.
- Bollin, C. (2003). Gestión Local de riesgo. Experiencias de América Central. Disponible en: <http://desastres.usac.edu.gt/documentos/docgt/pdf/spa/doc0190/doc0190.pdf>
- Cardona, O. (2007). La Gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio. S/d. Manizales: La RED. Disponible en: https://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED.pdf
- Catenazzi, A. (2015) Para conceptualizar el territorio en salud. En: Chiara, M. (Comp.) Gestión territorial integrada para el sector salud. Cuaderno de trabajo. Universidad Nacional de General Sarmiento. Bs. As.
- Chiara, M. Y Ariovich, A. (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina. Cuadernos Metrópole, 15 (29), 99-122.
- Dematteis, G. Y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SLOT. Boletín de la A. G. E., n. 39.
- De Piero, S. (2005). Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción. Colección Ciencias Sociales. Florencio Varela: Ed. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Dorta Antequera, P., Pérez, S., Romero Ruiz, C. y Simancas Cruz, M. (2008). Manual de Buenas Prácticas Para la Gestión Del Riesgo de Desastres a Escala Local. Excmo. Ayuntamiento.
- Duschatsky, S. y Corea, C. (2002). Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Buenos Aires: Paidós.
- Etkin, J. y Schvarstein, L. (1997). Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio. Buenos Aires. Paidós
- Flick, U. (2018). An introduction to qualitative research (6th ed.). SAGE.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). McGraw Hill.
- Matus, Carlos (1992). Política, planificación y gobierno. Fundación ALTADIR, Caracas. Disponible en: www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica_planificacion_y_gobierno.pdf
- Martínez Ravanal, V. (2006). El enfoque comunitario. Estudio de sus modelos de base. Santiago de Chile: LOM.
- Minayo, M. C. S. (2009). O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec.

- Noy, C. (2008). Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 327-344.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). La OMS declara que el nuevo brote de coronavirus es una emergencia de salud pública de importancia internacional. <https://www3.paho.org>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (UNESCO) (2011). Manual de gestión del riesgo de desastres para comunicadores sociales. Una guía práctica para el comunicador social comprometido en informar y formar para salvar vidas. UNESCO. Representación Lima, Perú. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219184>
- Pampliega de Quiroga, A. (1987). Enfoques y perspectivas en Psicología Social. Desarrollos a partir del pensamiento de Enrique Pichon-Rivière. Buenos Aires: Ediciones Cinco.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed.). SAGE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. https://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges_loc_riesg/gestion_riesgo_espanol
- Red por los derechos de las personas en situación de calle (2020). Informe "La calle no es un lugar para vivir". (Autor s/d).
- Schvarstein, L. (1992). *Psicología Social de las Organizaciones*. Paidós.
- Verbauwede, V. (2018). "Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Sociales". EDUNER. Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER. Paraná.

PID5141

Denominación del Proyecto

Prácticas implementadas en la gestión local de riesgos ante la emergencia socio-sanitaria por COVID-19 en la ciudad de Paraná en 2020-2022

Directora

Cerini, Lucrecia Constanza

Codirectora

Rígoli, Analía

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Trabajo Social

Contacto

lucrecia.cerini@uner.edu.ar

Cátedra/s, área o disciplina científica

Análisis Institucional y Organizacional. Trabajo Social y Configuración de Problemas Sociales. Problemática de lo Grupal, Organizacional e Institucional. Intervención Profesional y Vida Cotidiana. Política Social. Metodología del Aprendizaje

Integrantes del proyecto

Internos/docentes UNER: Arito Sandra Marcela; Imbert Laura Bibiana; Bressan Catalina Luz; Cordero Mariela Rene; Castañeda Lucrecia Haydee; Arangui Aranzazú Luciana; Nasser Cynthia. Integrante estudiante de grado: Donnet Macarena Karen Ailen

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

01 de marzo de 2022 y 01 de marzo de 2025

Aprobación del Informe Final por Resolución C.S. N° 145/25 (30/05/2025)