

El sistema socio-funcional de la región metropolitana de Córdoba (Argentina) y las restricciones a la movilidad de las personas en tiempos de COVID-19

Boccolini, Sara

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Economía y Sociedad (CIECS CONICET-UNC), Córdoba (Argentina)

Resumen:

En el escenario de emergencia sanitaria generada por el SARS-CoV-2 (virus que provoca COVID-19) a escala global, y en la en la región metropolitana de Córdoba en particular, este trabajo explora las situaciones de conflicto o aumento de vulnerabilidad socioeconómica/sanitaria que emergen de la aplicación de protocolos de contención y prevención desarrollados por el Estado Provincial y Municipal en la región. En concreto, se analiza su sistema socioeconómico, territorial, y su estructura de movilidad (con foco en las estructuras generadas por la migración pendular intra/extra regional) en función de restricciones impuestas a la movilidad de las personas.

El análisis realizado muestra que algunas de estas limitaciones (o sus mecanismos de territorialización) agravan situaciones de vulnerabilidad existentes de los grupos de población más empobrecidos, y crean nuevas situaciones de vulnerabilidad basadas en la posición relativa de las personas en el tejido urbano regional, y a los patrones territoriales de movilidad residencial intrametropolitana -especialmente la contraurbanización y la migración pendular-. Los resultados confirman la importancia de la movilidad regional para el desarrollo cotidiano de la región metropolitana, y la necesidad de incluirla como factor esencial para estudios de diagnóstico previos al desarrollo de políticas sanitarias integrales, sostenibles e inclusivas. Además, se plantea la necesidad de desarrollar mecanismos consensuados que posibiliten la gobernanza inter-municipal a escala regional en un territorio complejo y altamente interdependiente.

La región metropolitana de Córdoba (RMCba) está ubicada en el área central de Argentina, en el encuentro entre la llanura pampeana del Este y los faldeos y barrancas de piedemonte serrano del Oeste. Después de la megalópolis de Buenos Aires, es la región metropolitana más extensa (casi 7.300 km²) y más poblada (con aproximadamente 3.125.220 habitantes) del país, y está consolidada como centro cultural, económico, educativo, financiero y de entretenimiento de importancia nacional. Esto implica la movilidad de miles de personas, bienes e información cotidianamente en el territorio de la RMCba, tanto interna como desde y hacia diversos puntos del país, América Latina y el mundo.

La movilidad interna está condicionada por numerosos factores. Uno de los principales es el proceso de contraurbanización creciente que se desarrolla desde hace por lo menos 40 años (Boccolini, 2020a; Molinatti, 2019; Cardoso, 2011; Leveau, 2009). Este proceso implica que numerosos grupos de población -sobre todo de la ciudad de Córdoba- relocalizan su residencia en áreas periurbanas y pequeños y medianos centros urbanos cada vez más alejados del centro urbano principal. Esto, sumado a que la ciudad de Córdoba continúa concentrando la mayor parte de los puestos de trabajo y servicios o equipamiento de la región (Boccolini, 2019), genera

una migración pendular intraregional de gran intensidad entre el centro principal y el resto de los aglomerados urbanos de la región. Además, su posición relativa dentro de la red urbana nacional la transforman en un nodo de migración pendular nacional desde y hacia Buenos Aires, a través de tráfico aéreo y red de autopistas. Por otra parte, la movilidad inter-regional, nacional e internacional, es resultado de la importancia de la región para la provisión de servicios a escala regional y nacional, y de su rol dentro de la red global de flujos comerciales, financieros y culturales. Desde el comienzo de la emergencia sanitaria en el país, la intensidad de esa movilidad internacional e interregional con destino a la RMCba se ha convertido en el factor inicial de transmisión de SARS-CoV-2 en la población. En efecto, desde principios de marzo comenzaron a detectarse casos de personas contagiadas que ingresaron a la RMCba desde diferentes puntos del país y del mundo. Sin embargo, con el correr de las semanas, se hizo evidente que la migración pendular desde regiones con alta tasa de contagio (por ejemplo Buenos Aires) era el factor dominante del ingreso de personas contagiadas con el virus. Esta migración pendular extra-regional se combinó con la migración pendular intra-regional (y con la movilidad local cotidiana) para difundir el virus en la región, ya que la interacción - incluso breve- de personas contagiadas con personas sanas era suficiente para transmitirlo.

Debido a esto, y siguiendo los protocolos de prevención y contención recomendados por la OMS, el Ministerio de Salud de la Nación y el comité de expertos convocados por el Gobierno de la Provincia de Córdoba (formando el Centro de Operaciones de emergencia -COE) ¹ es que comienzan a aplicarse en la provincia de Córdoba protocolos de Aislamiento Social Obligatorio y de Distanciamiento Social Preventivo como mecanismos de contención de la transmisión de SARS-CoV-2. Estos protocolos son flexibles, en cuanto permiten ajustes con base en la cantidad de casos o brotes de contagio detectados en el territorio: las diferentes medidas (o niveles de aislamiento o distanciamiento) se aplican según la situación específica de cada una de los departamentos en los que está sub-dividido el territorio provincial, incluyendo cese de actividades no esenciales (comerciales, de ocio, o que supongan la congregación de personas) y controles estrictos de circulación. En algunos casos, la movilidad ha quedado restringida a servicios esenciales y a la provisión de alimentos y artículos de primera necesidad debe hacerse en un radio de 500-800 m del domicilio residencial. El transporte público se limita al mínimo y los controles a vehículos particulares han aumentado, quedando totalmente cerrados algunos puntos de la red vial regional y urbana. La eficiencia de estas medidas puede verificarse en las bajas tasas de contagio que exhibió la provincia en los primeros meses del período. Sin embargo, hay algunas premisas de estas políticas que presentan dificultades para su acatamiento (por parte de la comunidad) y su control, e incluso suponen un aumento del riesgo socio-sanitario.

Para relevar y analizar críticamente el impacto de estas medidas, se trabajó con estudios previos sobre estructuras funcionales y de migración/movilidad en la RMCba, la red de transporte regional, el acceso a equipamiento y servicios urbanos esenciales, la distribución de la población según nivel socioeconómico y de vulnerabilidad frente a la pandemia de COVID-19 en el territorio, etc. (Boccolini, 2019, 2020a, 2020b, 2020c; De Belástegui, 2011; Elorza, 2016; Molinatti, 2013, 2019; Molinatti et al, 2014; Peralta, 2015, 2018; Tecco, 1999). La estructura urbana regional que se reconstruye con base a estos estudios se contrastó con las disposiciones del COE para cada unidad administrativa en el período febrero-septiembre de 2020; además, se relevaron en los principales medios de comunicación local (televisión, diarios) los conflictos y dificultades que emergieron durante el período de estudio.

Los datos se procesaron, categorizando los conflictos detectados y el aumento en el riesgo sanitario, personal o habitacional. Además, se elaboraron mapas para mejorar la visibilización de los resultados y su impacto en el territorio. El foco del análisis estuvo en la migración pendular extra e intraregional como factor estructurador de la vida cotidiana de las personas, y los riesgos generados por las restricciones a la movilidad impuestas durante la emergencia sanitaria.

Los resultados obtenidos pueden clasificarse según la dimensión principal en la que se manifiestan. En primer lugar, en las estructuras político-administrativas:

- a. No hay una autoridad intermedia entre el Estado provincial y los municipios y comunas. Los Departamentos son -actualmente- sólo una división administrativa sin mayor incidencia en la estructura socio-política o económico-productiva del territorio. En cada Departamento, los múltiples Estados municipales (cada con un territorio de intervención restringido a su ejido municipal) pueden dictar normas adicionales -si bien no en contradicción- al protocolo impuesto en su Departamento.
- b. Tampoco hay instituciones de gobierno regional que operen con políticas integrales y concertadas por los municipios que conforman cada Departamento o la RMCba.

Los inconvenientes más evidentes surgen debido a la superposición de autoridades de aplicación, los diferentes criterios adoptados por cada municipio autónomo, y la dificultad de concretar consenso en tiempos de crisis políticas, sanitarias y socioeconómicas. Pero, si bien el COE ha desarrollado protocolos que se adecúan a la situación específica de cada unidad administrativa (para evitar medidas demasiado restrictivas en áreas donde la difusión está controlada, o demasiado laxas donde el riesgo es mayor) surgen otros inconvenientes, menos evidentes pero de gran impacto, ya que la estructura político-administrativa no representa correctamente las estructuras humanas en el territorio:

- a. El obstáculo más evidente es la migración pendular entre municipios, conurbados o próximos entre sí, a través de límites de ejidos y Departamentos. Esto incluye la movilidad para acceder a fuentes laborales y servicios esenciales, o el abastecimiento de bienes y servicios entre localidades, (sobre todo ubicados en la ciudad de Córdoba) que es impedido al no poder traspasar límites departamentales, o atravesar un ejido municipal que ha dispuesto el cierre al tránsito del exterior.
- b. El hecho de que un aglomerado urbano sea designado como zona de alto, medio o bajo riesgo se debe a su pertenencia a una unidad territorial administrativa (dentro de la cual se encuentran otros municipios más o menos interrelacionados con éste) y no está condicionada por los vínculos más o menos estrechos que la población de este aglomerado sí tenga con zonas de riesgo muy alto, alto o bajo riesgo (como lo descrito en (a)).

c. Además, incluso en políticas aplicadas por el Estado municipal, estas se aplican indiscriminadamente a todo el ejido, sin diferenciar si se trata de áreas urbanas, periurbanas, rurales, áreas urbanas de gran interdependencia con otras áreas urbanas de ejidos contiguos, y sin identificar áreas urbanas sin equipamiento y servicios esenciales, áreas periféricas o con población en situación de vulnerabilidad (incluso antes de la emergencia sanitaria).

d. A esto se suma la tendencia propia de la urbanización en la RMCba que supone el crecimiento por extensión de áreas urbanizadas prácticamente mono-funcionales: verdaderos desiertos urbanos que sólo admiten la función residencial, dependiendo de centros de servicios cada vez más lejanos y concentrados para acceder a fuentes de trabajo y servicios esenciales, aún dentro del mismo ejido municipal. Esto implica una dependencia del automóvil o transporte público para realizar traslados a

grandes distancias, algo que ya se ha consolidado como parte de la vida cotidiana de gran parte de la población, sobre todo como estrategia básica que permitió el proceso de contraurbanización de la RMCba. Pero las disposiciones suelen restringir el movimiento a una distancia muy pequeña, basadas quizá en modelos urbanos de ciudad compacta que no corresponden a los patrones de urbanización de la región desde mediados del siglo pasado. La imposibilidad de abastecerse de bienes y servicios esenciales debido a la inexistencia de equipamiento urbano de cercanía en gran parte del territorio urbano regional atraviesa todas las clases sociales e implica el incumplimiento masivo del protocolo de aislamiento.

e. Por otro lado, al secuestro de vehículo por ese tipo de incumplimiento (el único modo de acceder a centros de servicios y abastecimiento, y al lugar de trabajo), se suma el conflicto regional y local con gremios del transporte público de pasajeros, que ha implicado el cese total o parcial del servicio durante la mayor parte del período estudiado. Esto implica que, incluso con medidas menos restrictivas a la movilidad, la población con dificultades para trasladarse a pie, incluso a distancias medias (ancianos, familias con niños, personas con problemas de movilidad, etc.) tiene seriamente limitadas sus estrategias de supervivencia cotidiana.

Más allá de las dificultades encontradas, esta investigación no busca poner en duda la necesidad de establecer pautas de comportamiento individual y comunitario para enfrentar este escenario crítico. El análisis muestra que las estructuras impuestas en el sistema, de tipo Top-down deben ser desarrolladas teniendo en cuenta las estructuras emergentes de reproducción de la vida desarrolladas con estrategias Bottom-up en el sistema. Además, que los procesos de movilidad residencial y migración pendular deben pensarse como factores esenciales que estructuran el sistema urbano socio-funcional a escala regional. Los resultados obtenidos son un aporte adicional para evaluar las políticas aplicadas, contribuyendo con resultados verificables en el territorio al ajuste y desarrollo de futuras políticas sanitarias y de calidad de vida, incorporando la movilidad residencial y cotidiana de la población como un factor estratégico a incluir en el diseño de políticas con incidencia territorial.

Palabras clave: movilidad residencial intrametropolitana; gobernabilidad; gobernanza y riesgo sanitario.

Mail y persona de contacto: saraboccolini@gmail.com (Boccolini, Sara)