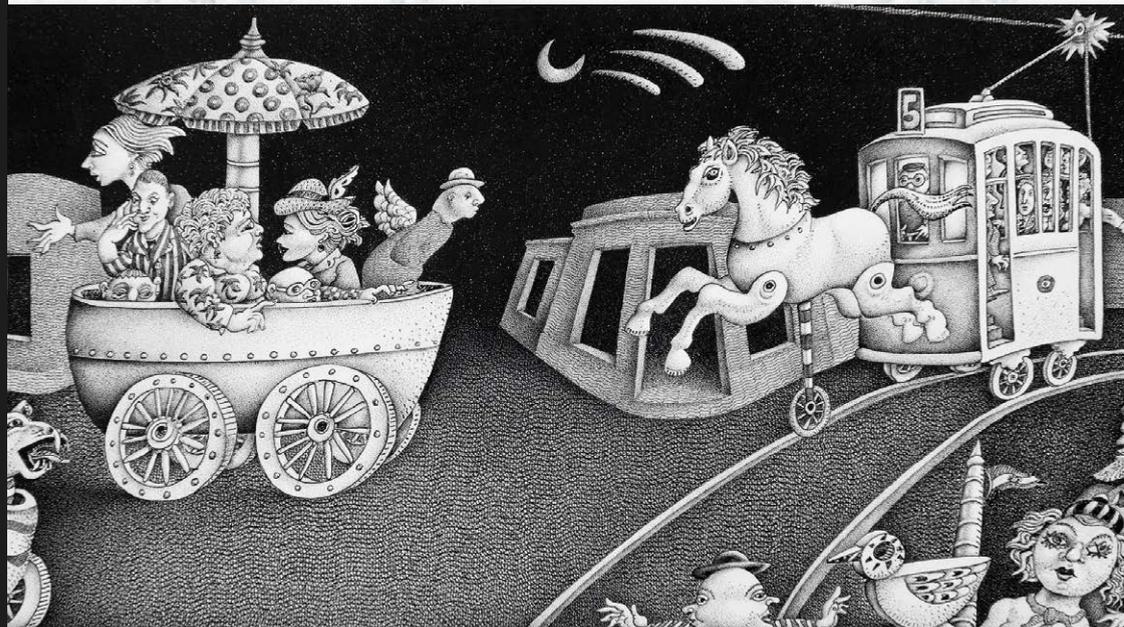


# Los municipios del conurbano bonaerense ante la segunda ola

Análisis y lineamientos de acción frente al COVID-19



Rodrigo Carmona  
(compilador)

Universidad Nacional  
de General Sarmiento

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE ANTE LA SEGUNDA OLA  
ANÁLISIS Y LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN FRENTE AL COVID-19



Rodrigo Carmona  
(compilador)

**Los municipios del conurbano  
bonaerense ante la segunda ola**  
Análisis y lineamientos para la  
acción frente al COVID-19

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Los municipios del conurbano bonaerense ante la segunda ola : análisis y lineamientos para la acción frente al COVID-19 / Rodrigo Carmona ... [et al.] ; compilación de Rodrigo Carmona. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.

Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas ; 32)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-569-3

1. Pandemias. 2. Salud Pública. 3. Urbanismo. I. Carmona, Rodrigo, comp.

CDD 362.1098212

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Leandra Larrosa

Corrección: Vanina Boco

Ilustración de tapa: "Caminantes", Carlos Alberto Carmona, 2014



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción <i>Rodrigo Carmona</i> .....	11
--	----

## Parte 1. Conflictividad socioterritorial

Problemáticas socioterritoriales y conflicto social en el conurbano y el resto de la región metropolitana de Buenos Aires durante el primer año de la pandemia por COVID-19 <i>Verónica Maceira y Victoria Cyunel</i> .....	15
Entre la crisis sociosanitaria y la emergencia urbano-habitacional: un balance <i>Viviana Colella, Eduardo Reese, Marcela D'Liberis, Lucas Dombroski, Leonardo Fernández, Luciana Manildo y María de los Ángeles Sola Álvarez</i> .....	45
Violencias por razones de género e intrafamiliar en el conurbano bonaerense <i>Anandí Queipo, Julieta Rey, Lucía Camardón, Marisa Fournier, Sandra Hoyos</i> .....	107

## Parte 2. Producción y trabajo

La producción y el trabajo ante la segunda ola de COVID-19 <i>Rodrigo Carmona</i> .....	127
Los efectos de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense <i>José Borello, Rodrigo Carmona, Bárbara Couto, Osvaldo Battistini, Roberto Lattanzi, Alejandro Esmerado, Pamela Flores, Melina Castellano, Sebastián Rotondo y Diego Amorín</i> .....	129

Aportes para pensar las políticas públicas de la economía social y solidaria ante el impacto de la pandemia en el AMBA <i>Gonzalo Vázquez y Carolina Barnes</i> .....	185
Recomendaciones de política pública para los mercados mayoristas frutihortícolas del conurbano bonaerense <i>Andrés Barsky y María Eugenia Ami</i> .....	203

### **Parte 3. Capacidades estatales**

Los gobiernos municipales frente a la pandemia. La asistencia alimentaria, la salud y la seguridad en la agenda local <i>Bárbara Couto</i> .....	213
El gasto de los 24 municipios del conurbano frente al COVID (2019-2020). Desafíos y lineamientos de acción/intervención <i>Carlos Martínez y Bárbara Couto</i> .....	215
Notas a futuro para la gestión del primer nivel de atención en salud <i>Ana Ariovich, María Crojethovic, Carlos Jiménez y Tomás Balaña</i> .....	235
La gestión local de la seguridad: diagnóstico y posibles líneas de acción <i>Lucía Camardón, Daniel Cassano, Andrés Gómez, Mariano Martignago, Anandí Queipo, Julieta Rey y Leandro Nicolás Rodríguez</i> .....	249

*A Malena*



# Introducción

*Rodrigo Carmona*

Este libro presenta los últimos resultados generados en el marco del proyecto “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”, seleccionado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), cuyo desarrollo se extendió desde agosto del año 2020 hasta julio de 2021.

Estos últimos aportes, en un escenario dinámico y cambiante como es el que ha caracterizado la evolución de la pandemia, se orientan a examinar los impactos recientes en diversos planos y proponer lineamientos para la acción política. De esta forma, los municipios del conurbano bonaerense ante la segunda ola han mostrado distintas problemáticas, grados de respuesta y transformaciones ocurridas a nivel social, económico, institucional y territorial. El material busca dar cuenta, así, de los aspectos más relevantes que hacen al cuadro de situación actual y aportar al debate en relación a recomendaciones de política que puedan ser utilizadas por los actores gubernamentales y sociales.

Una primera parte, con el título “Conflictividad socio territorial en un contexto de pandemia” reúne los aportes desarrollados en relación a los niveles de conflictividad social y territorial dónde se motorizan un conjunto de demandas centrales: suministro de los servicios públicos, acceso a la vivienda, seguridad pública, problemas socio ambientales, abuso de las fuerzas de seguridad, violencia de género y asistencia alimentaria.

Una segunda parte, denominada “Producción y trabajo frente a los impactos económicos y la crisis sanitaria”, da cuenta de la problemática productiva y labo-

ral con eje en los efectos atravesados a lo largo del período y las recomendaciones de política para la industria manufacturera, la economía social y solidaria y la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas a nivel metropolitano.

Finalmente, una tercera parte titulada “Capacidades municipales ante el COVID-19” examina la problemática del gasto y las capacidades político-institucionales de los municipios para gestionar la asistencia alimentaria, la salud y la cuestión de la seguridad considerando las intervenciones desarrolladas y los desafíos en términos de políticas.

Este libro resume, de este modo, las principales contribuciones generadas en el marco del proyecto y es un homenaje a nuestra querida compañera de trabajo Malena Libman, que ha colaborado de manera activa con la georreferenciación de los datos y ha fallecido recientemente a causa de COVID-19.

**Parte 1**  
**Conflictividad socioterritorial**



# Problemáticas socioterritoriales y conflicto social en el conurbano y el resto de la región metropolitana de Buenos Aires durante el primer año de la pandemia por COVID-19

*Verónica Maceira y Victoria Cyunel  
Georreferenciación y cartografía:  
Nicolás Caloni y Mailén Chavez*

## **1. Introducción**

El objetivo del abordaje que aquí se presenta es proporcionar un dimensionamiento y jerarquización de las problemáticas socioterritoriales emergentes en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) durante el primer año de pandemia de COVID-19, en articulación con los niveles y formas de protesta y acción colectiva que la agudización de tales problemáticas motoriza. Entendiendo que la misma puede proporcionar un contexto a las recomendaciones de políticas que se elaboran para este informe final. Ciertamente, las demandas, reclamos y acciones que aquí se reflejan no son exhaustivos: se trata de aquellos que tuvieron estado público como para lograr ser registrados por la prensa local. Es una aproximación indicativa respecto de la relevancia y

distribución de este tipo de problemáticas en el territorio, según las distintas dimensiones consideradas.

En relación al recorte geográfico, se amplía aquel considerado inicialmente en el proyecto, observando el conjunto de partidos de la RMBA. Esto se fundamenta en la necesidad de dar cuenta de las acciones derivadas de la problemática habitacional, las que tienden a concentrarse en la periferia urbana y, en esa dirección involucran, ciertamente, los municipios del periurbano bonaerense.

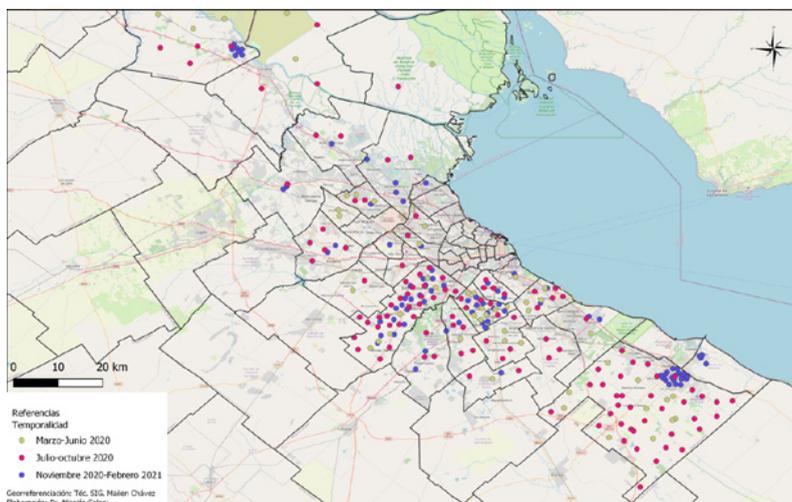
## 2. Metodología

- En la prosecución de este objetivo, se realizó un relevamiento de noticias sobre problemáticas socioterritoriales publicadas en medios digitales entre el 19 de marzo de 2020 y el 28 de febrero de 2021.
- Los medios seleccionados fueron: La Izquierda Diario, La Noticia 1, AN-RED, Indymedia, El 1 Digital, Inforegión, El Sol de Quilmes, Política del Sur, Tiempo de Tortuguitas, El Editor Platense, El Día y Enlace Crítico, que permitieron cubrir el relevamiento de gran parte de la RMBA: algunos abarcan a todo el territorio provincial y otros a municipios específicos. Estos medios fueron seleccionados por su probada cobertura de este territorio, retomando la experiencia al respecto del equipo de Conflictos Laborales del MTEySS. Complementariamente, a los efectos de reconstruir cualitativamente algunos conflictos de mayor envergadura, se consultaron otras fuentes periodísticas.
- Las noticias seleccionadas fueron todas aquellas donde se informaba o denunciaba una determinada problemática socioterritorial local, independientemente de la intensidad de las acciones que acompañan la demanda: desde la verbalización a los medios públicos, hasta tomas de predios o bloqueos.
- Los registros se sistematizaron en una base de datos para su procesamiento cuantitativo al tiempo que se confeccionaron fichas específicas para su tratamiento cualitativo, estas últimas fueron organizadas cronológicamente y por tipo de demanda principal.
- Se clasificaron las problemáticas según un conjunto de dimensiones de análisis: Localización; Demanda predominante; Actores intervinientes; Intensidad de las acciones; Intervención de las fuerzas de seguridad.
- Se georreferenció la base de datos confeccionada con objetivos de análisis y visibilización de la distribución socioterritorial de la conflictividad.

### 3. Principales resultados

A lo largo del primer año de pandemia se registró un total de 275 problemáticas y reclamos socioterritoriales. En este informe se verá que la expresión pública y la conflictividad asociada a las problemáticas socio-territoriales muestran cambios destacables en su intensidad, características y dinámicas durante el período.

En cuanto a la frecuencia, en el primer cuatrimestre (marzo a junio), se hicieron presentes en la prensa digital un total de 53 problemáticas y reclamos socioterritoriales en toda la RMBA, de los cuales 35 se localizaron específicamente en los 24 partidos del conurbano bonaerense. La cantidad de reclamos se duplica largamente en el segundo cuatrimestre, que abarcó los meses de julio a octubre, elevándose a 132 registros en toda la RMBA, de los cuales 72 se localizaron específicamente en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Ciertamente, el indicador da cuenta no solo del agravamiento de determinadas problemáticas, sino también de la flexibilización de las medidas de aislamiento en el segundo cuatrimestre, siendo este un contexto más favorable para la expresión de las demandas. En el tercer cuatrimestre considerado, se relevó un total de 90 problemáticas socioterritoriales, de las cuales 56 se localizaron específicamente en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. En este cuatrimestre, se observa por tanto un descenso de casos respecto a meses anteriores pero, de todas formas, los valores se mantienen en niveles elevados.



**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

**Cuadro 1. Problemáticas socioterritoriales en el contexto de la pandemia de Coronavirus en los 24 partidos y resto de la RMBA. Marzo 2020-febrero 2021**

Localización	Total problemáticas registradas			Distribucion Porcentual		
	1° Cuatrimestre (marzo-junio 2020)	2° Cuatrimestre (julio-octubre 2020)	3° Cuatrimestre (noviembre 2020-febrero 2021)	1° Cuatrimestre (marzo-junio 2020)	2° Cuatrimestre (julio-octubre 2020)	3° Cuatrimestre (noviembre 2020-febrero 2021)
24 partidos del GBA	35	72	56	65,0	54,5	62,2
Resto de la RMBA	18	60	34	34,0	45,5	37,8
Total Cuatrimestre	53	132	90	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

Es posible constatar cómo, junto con el aumento importante de los casos relevados, la conflictividad, hacia el segundo cuatrimestre, va tomando la periferia del aglomerado. En el tercer cuatrimestre, las problemáticas registradas tienden nuevamente a concentrarse en mayor medida en los partidos del conurbano. Estos cambios se vinculan, en parte, como ya se adelantó, con la dinámica que asume el conflicto por el acceso a la vivienda, acompañada de acciones de tomas de tierras.

Respecto de las problemáticas que vertebran los reclamos y acciones en el período marzo-junio, predominaron aquellas motorizadas por problemas de inseguridad (19%) y, en segundo lugar, las demandas relacionadas con asistencia alimentaria (17%) y problemas en el suministro de los servicios públicos (17%). Dentro de la categoría de problemas con el suministro de los servicios públicos se incluyen denuncias por cortes de luz, agua e Internet, que complejizaron la situación de aislamiento y la toma de recaudos necesarios para evitar la propagación del virus. Junto con ello, pero con una intensidad menor, se localizaron en el primer cuatrimestre, acciones de protesta por violencia de género, violencia institucional y derecho a la salud.

Cabe destacar que la extensión de los programas de transferencia sociales de ingreso, si bien es mencionada en las declaraciones de referentes a través de la prensa, no parece haber sido un reclamo que vertebre las acciones colectivas a nivel territorial. Esto, de alguna manera, contrasta con la relevancia otorga-

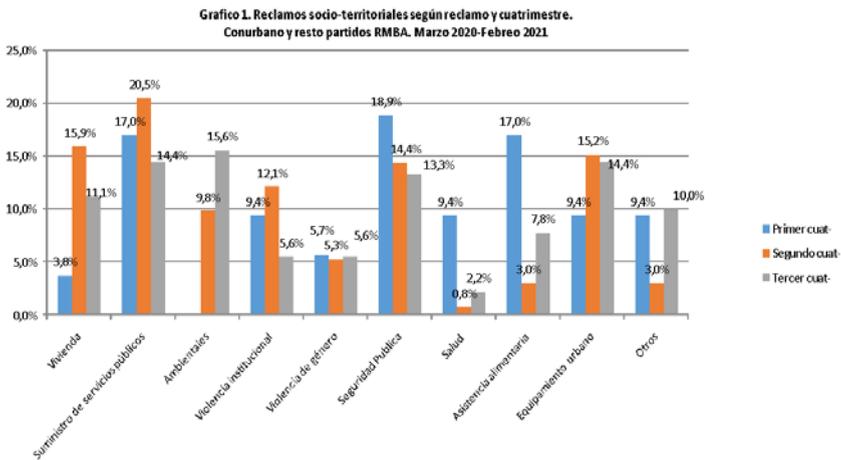
da, tanto a la problemática de discontinuidad de ingresos laborales como a la implementación de programas específicos, por los informantes claves de los barrios entrevistados por nuestro equipo en el mismo período (y reseñado en el primer y segundo informe de avance del proyecto). En relación a esto, es importante retomar que el IFE (Ingreso de Emergencia Familiar) y la Tarjeta Alimentar fueron considerados por los referentes barriales como la base de las estrategias familiares desplegadas en el ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) en los hogares de trabajadores informales, al mismo tiempo que se reconocían los problemas operativos de su implementación, así como sus limitaciones, fundamentalmente en términos de cobertura. Las organizaciones comunitarias y socioterritoriales han participado activamente en la facilitación de la implementación del IFE, pero no habrían articulado prioritariamente los reclamos respecto de su cobertura.

En el segundo cuatrimestre de la pandemia (julio-octubre), las demandas que dinamizan los conflictos socioterritoriales cambian de manera relevante, de acuerdo a lo que se observó en la prensa digital. En el marco de una conflictividad creciente, los reclamos por asistencia alimentaria pierden la significación que tenían en la primera etapa. Esto está en correspondencia con lo registrado en el trabajo de campo, en la medida en que aun en el marco de la precariedad que implica la subsistencia de amplios sectores a través de asistencia alimentaria directa, la misma tomó en esos meses un vigor, estructuración y nivel de organización muy superior a lo observado en las fases iniciales del aislamiento. En la dirección advertida anteriormente, las acciones de protesta por el acceso a servicios de salud son también menos significativas en el segundo cuatrimestre, en vinculación seguramente con la reanudación de la prestación de estos servicios y la articulación de los circuitos diseñados para asistencia de la emergencia sociosanitaria. En contraposición con ello, crecen los reclamos y las protestas en las que predominaron los problemas relacionados con el suministro de los servicios públicos (20% en el promedio del cuatrimestre, llegando a representar la mitad de las problemáticas registradas en julio), las demandas por el derecho a la vivienda (16%, siendo especialmente significativas en los meses de septiembre y octubre) y reclamos diversos respecto del entorno, equipamiento, saneamiento y ordenamiento urbano, como estado de las calles, falta de semáforos, rotura de caños en la vía pública y desborde de cloacas (15%).

En el tercer cuatrimestre adquirieron mayor peso las problemáticas ambientales (16%), seguidas de problemas con el suministro de los servicios públicos (14%), y pedido de equipamiento urbano (13%). Las demandas por mayor seguridad pública (13%), si bien tienen presencia en este cuatrimestre, son menos

significativas que en el anterior. En relación a los cuatrimestres previos, caben además tres puntualizaciones de interés: disminuye la presencia relativa de los conflictos por la vivienda (que claramente tuvieron su epicentro en los meses de septiembre y octubre), así como las demandas por violencia institucional, y se activan los conflictos por demanda de asistencia alimentaria. Aunque con un porcentaje menor que los reclamos anteriores, se mantiene durante todo el año la conflictividad asociada a los reclamos por violencia de género.

**Gráfico 1. Reclamos socioterritoriales según reclamo y cuatrimestre. Conurbano bonaerense y resto de partidos RMBA. Marzo 2020-febrero 2021**



**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digital.

En cuanto a los **actores que protagonizaron las demandas**, se estima en términos agregados que un 80% de las mismas son llevadas adelante por vecinos y familias directamente afectados, a lo que se suma aproximadamente un 10% vertebrado por organizaciones de carácter local. Si bien las organizaciones sociales y políticas de mayor alcance apoyan o se suman en distintas medidas, en menos de un 10% son el actor central de la demanda. Sin desmedro de la articulación creciente de los actores en torno a demandas específicas (por ejemplo, problemáticas socioambientales y acceso a la vivienda), el protagonismo

del actor local crece cuando aumenta el número de los conflictos, al menos durante el período de pandemia estudiado.

## Gráfico 2. Reclamos socioterritoriales conurbano bonaerense y resto de partidos RMBA. Marzo 2020-febrero 2021



**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

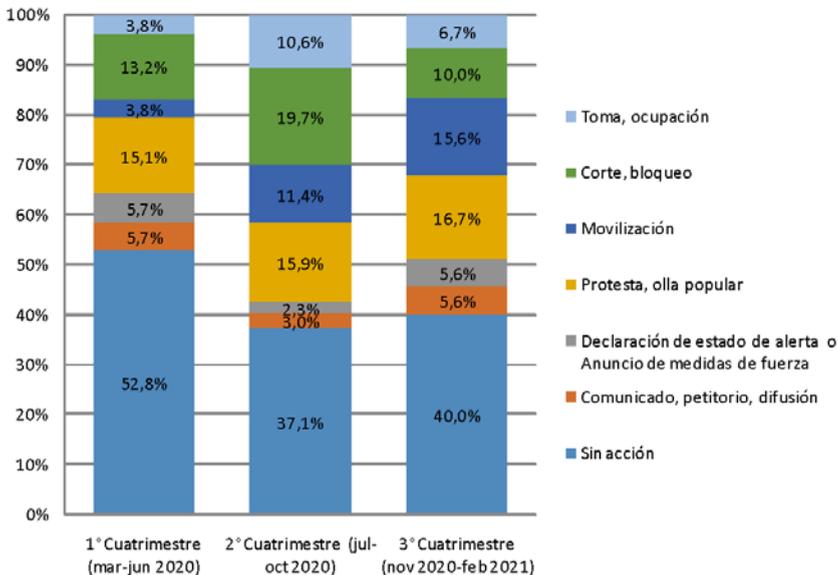
En términos generales, quienes motorizan las demandas y protagonizan los conflictos son: vecinos y vecinas de las localidades (cuando la demanda refirió a problemas con los servicios y seguridad pública), familias (principalmente en los casos de tomas de tierras y demandas por el derecho a la vivienda), familiares de víctimas (en los casos de femicidio y violencia institucional), militantes y organizaciones ambientalistas (en los casos de demandas por los derechos ambientales). Asimismo, organizaciones sociales, políticas y de derechos humanos, organizan y acompañan las medidas de acción con distintas demandas. Por su parte, las demandas de asistencia alimentaria fueron impulsadas por organizaciones sociales de mayor envergadura (muchas veces vinculadas a expresiones políticas) y comedores barriales. Respecto a las formas de acción a través de las cuales se expresan las demandas, mientras en el primer cuatrimestre de la pandemia se registran gran cantidad de reclamos verbalizados sin acciones colectivas, a partir del segundo cuatrimestre se observa un aumento de la conflictividad propiamente dicha, así como un corrimiento hacia formas de acción que involucran mayor despliegue e intensidad. Esto está en consonancia, por

un lado, con la flexibilización de las disposiciones de aislamiento que viabiliza la posibilidad de retomar repertorios de protesta socioterritorial en la región y, por otro, con el tipo de demandas que emergen en cada período.

En el primer cuatrimestre se registró un 53% de casos en los cuales los actores involucrados no realizaron ningún tipo de acción: simplemente se denuncia o informa la problemática. En un 15% se organizó una protesta o concentración, mientras que en el 13% de los casos se efectuó un corte de calle, ruta o autopista. El resto de las categorías presentó valores menores.

En el segundo cuatrimestre descendió el porcentaje de casos en los cuales no se registraron medidas de fuerza (37%), y se destaca particularmente la significación de aquellas de mayor intensidad y despliegue como cortes o bloqueos (20%) y tomas u ocupaciones (11%).

**Gráfico 3. Problemáticas socioterritoriales según tipo de acción predominante. Partidos del conurbano y resto del RMBA. Marzo 2020-febrero 2021**



**Nota:** en caso de conflictos con más de una acción, se considera la de mayor intensidad.

**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

En el último cuatrimestre analizado, las acciones colectivas más frecuentes son las de mediana intensidad, especialmente protestas y ollas populares (17%) y movilizaciones (16%), mientras que las de mayor intensidad, si bien son importantes, tienen un peso menor.

Asimismo, es posible establecer cierta correspondencia entre las formas predominantes de la protesta y el tipo de demanda que vertebra el conflicto.

En primer lugar, la totalidad de las tomas y ocupaciones han estado relacionadas con la falta de vivienda familiar, siendo esta, además, la forma predominante de expresión de esa demanda, especialmente en el segundo cuatrimestre. Los cortes de ruta han sido motorizados también en los reclamos por falta de vivienda, pero, especialmente, por problemas de suministro de servicios públicos (cuya demanda se expresa fundamentalmente de esta manera) y, en el último cuatrimestre, por demandas de asistencia alimentaria. Los hechos de violencia institucional son enfrentados por acciones colectivas de intensidad media-alta, cortes de calles y, en mayor medida, movilizaciones. A su vez, frente a los hechos de violencia de género, el 80% de los casos fueron acompañados por protestas o movilizaciones, mostrando una especial capacidad de articulación de la población en acciones colectivas, en correspondencia con el carácter crítico de las situaciones que se visibilizan. Esta última es también la acción colectiva esgrimida en casi la mitad de los reclamos ambientales y por mayor seguridad pública. Por su parte, otras problemáticas, si bien se informan extendidamente durante el período, solo tangencialmente articulan acciones colectivas: es el caso de las demandas por equipamiento urbano.

Sin desmedro de lo anterior, es posible señalar también cambios en el tipo de acción que se esgrime ante el mismo tipo de demanda a lo largo de la pandemia. En particular, es el caso de los reclamos por interrupciones o estado de los servicios y de las demandas de mayor seguridad pública, que se habían expresado en el segundo cuatrimestre en formas más intensas que en el último período (incluyendo cortes de ruta en el primer caso y concentraciones en el segundo). En ese sentido, se destacan también los reclamos por asistencia alimentaria, que suelen estar motorizados por organizaciones sociales de mayor alcance y con articulaciones políticas, y en el último cuatrimestre vertebraron acciones colectivas más intensas que incluyeron cortes de calles.

Tipo de acción agrupada x intensidad predominante	Equipamiento urbano	Ambientales	Servicios públicos	Seguridad pública	Educación y salud
Información del reclamo. Sin acción.	89,2	37,0	57,1	43,9	25,0
Comunicado, petitorio, difusión, anuncio de medida de fuerza.	8,1	11,1	2,0	7,3	25,0
Protesta o movilización.	2,9	44,4	16,3	43,9	25,0
Corte, bloqueo	2,7	7,4	24,5	4,9	25,0
Toma, ocupación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tipo de acción agrupada x intensidad predominante	Violencia de género	Violencia institucional	Asistencia social	Vivienda	Total
Información del reclamo	13,3	19,2	15,0	3,0	3,0
Comunicado, petitorio, difusión, anuncio de medida de fuerza	6,7	11,5	15,0	6,1	6,1
Protesta o movilización	80,0	46,2	25,0	6,1	6,1
Corte, bloqueo	0,0	23,1	45,0	18,2	18,2
Toma, ocupación	0,0	0,0	0,0	66,7	66,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Nota:** en caso de conflictos con más de una acción, se considera la de mayor intensidad.

**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

Salvo casos aislados, los dos tipos de conflictos en los cuales se registró intervención policial fueron: movilizaciones y/o cortes de ruta en los cuales se protestaba frente a situaciones de violencia institucional y tomas de tierras por falta de vivienda. En la medida en que ambos tipos de conflicto fueron más significativos en el segundo cuatrimestre, aumentó también la intervención policial en el conjunto de la conflictividad socioterritorial en ese período. En un 15% de los casos del primer cuatrimestre y en un 20% de los casos del segundo cuatrimestre se registró intervención de las fuerzas de seguridad y/o se denunció represión policial y violencia institucional, descendiendo al 8% en el tercer cuatrimestre.

Del total de 275 reclamos registrados durante la cuarentena, 24 han sido más extensos, sosteniéndose en el tiempo a través de un conjunto de acciones. Entre ellos, el grupo más importante es el que tiene como demanda principal el acceso a

la vivienda y se expresa en las tomas de tierras. Aunque con menor frecuencia ya, otros conflictos prolongados se originan en problemas ambientales, por reclamos de asistencia alimentaria o bien son sostenidos por familiares de las víctimas en los casos de abuso institucional o por demandas de mayor seguridad pública.

### **Cuadro 3. Intervención de las fuerzas de seguridad en problemáticas socioterritoriales en la RMBA (en porcentaje)**

	1° Cuatrimestre (marzo-junio 2020)	2° Cuatrimestre (julio-octubre 2020)	3° Cuatrimestre (noviembre 2020- febrero 2021)
Sin intervención	85	80	92
Con intervención	15	20	8

**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

Si bien las problemáticas registradas abarcan todo el territorio, gran parte de los reclamos se concentran en pocos partidos: La Matanza, Quilmes y Lomas de Zamora en el conurbano, y La Plata y, en menor medida Zárate, en el resto de la RMBA. Esta concentración no debe sorprendernos porque son partidos de relevancia poblacional, económica y política de la Región y, por tanto también, probablemente, con mayor atención por parte de los medios de prensa.

### **Cuadro 4. Problemáticas socioterritoriales en los partidos del conurbano y resto de la RMBA según partido. Marzo 2020-febrero 2021**

Partido	1° Cuatrimestre (marzo-junio 2020)	2° Cuatrimestre (julio-octubre 2020)	3° Cuatrimestre (noviembre 2020- febrero 2021)
Almirante Brown	3	4	
Avellaneda	1		1
Berazategui	1	1	2
Berisso			4
Campana	2	3	
Ensenada		3	
Escobar		2	1
Esteban Echeverría	1	5	1
Ezeiza		3	2
Florencio Varela		3	

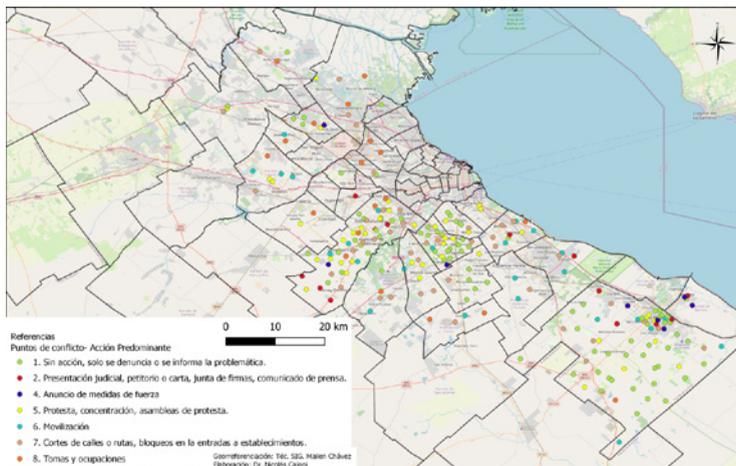
San Martín	1	1	
José C. Paz	2		1
La Matanza	5	27	20
La Plata	8	34	18
Lanús		4	3
Lomas de Zamora	6	5	12
Malvinas Argentinas	3	2	1
Merlo	1	1	
Moreno		5	2
Morón		1	
Pilar		1	1
Presidente Perón	1	2	1
Quilmes	4	5	2
San Fernando	1	1	1
San Vicente			
Tigre		2	3
Tres de Febrero	1	1	1
Zárate	6	13	7
Varios partidos	6	3	6
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>132</b>	<b>90</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

En el siguiente apartado, se articulan las dimensiones analizadas en una breve descripción y localización de los reclamos registrados.

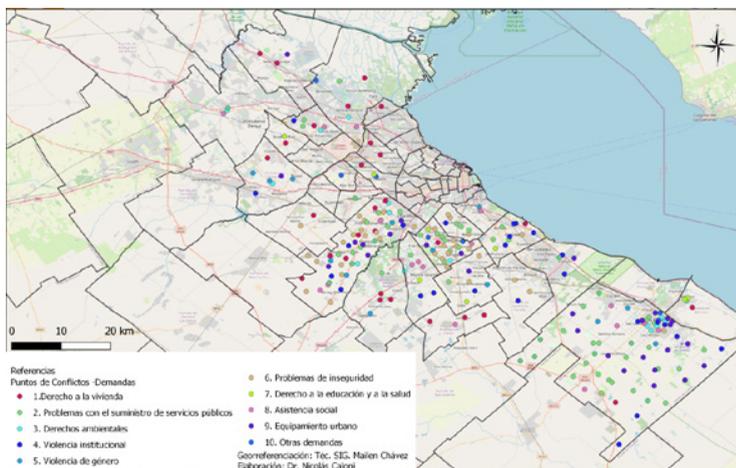
Considerando la triangulación de metodologías propuesta para este eje del proyecto, hay que destacar que la consulta a referentes territoriales realizada en los primeros meses de la pandemia permitió observar la vitalidad que tuvo un tipo de estrategia orientada a intervenir colectivamente para morigerar o atender algunas de las problemáticas centrales de la coyuntura, tales como, particularmente, la provisión alimentaria, el cuidado de la salud y la violencia de género. Estas estrategias involucraron, fundamentalmente, actores barriales y organizaciones sociales (locales o bien en articulación con otras de mayor alcance). A partir del abordaje que aquí se presenta, se registraron otras formas de acción, también de carácter colectivo, a través de las cuales se visibiliza, protesta y demanda a los distintos niveles de gestión estatal, la implementación de medidas relativas a gran parte de estas problemáticas.

## Reclamos socioterritoriales en la RMBA durante el primer año de la pandemia COVID-19, según Acción Predominante. Marzo 2020-febrero 2021



Fuente: elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

## Reclamos socioterritoriales en la RMBA durante el primer año de la pandemia COVID-19, según Demanda Predominante. Marzo 2020-febrero 2021



Fuente: elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.

## 4. Problemáticas y conflictos

### 4.1 Reclamos por asistencia alimentaria

En el primer informe sobre el eje Condiciones de Vida de este proyecto se observa que el acceso a la alimentación básica era una preocupación de primer orden entre los referentes socioterritoriales entrevistados en todo el conurbano y periurbano. Se constató que la asistencia alimentaria directa era en parte implementada por (y dependiendo de fondos de) distintos niveles de la gestión estatal, pero a la par o de manera articulada, según el caso, se registró la provisión de alimentos vinculada a un enorme despliegue de la autoorganización y la solidaridad vecinal, de las organizaciones sociales y de otros actores de la sociedad civil (sindicatos, iglesias, colectividades y algunas empresas). Así, tanto la provisión de tal asistencia por parte del Estado como la organización comunitaria en pos de ello, articularon una de las estrategias claves para enfrentar la coyuntura de discontinuidad de ingresos laborales a raíz del ASPO.

Asimismo, se puede concluir que la asistencia alimentaria fue muy heterogénea entre municipios y al interior de los mismos, pero logró un nivel de articulación marcadamente mayor a medida que avanzó el período de aislamiento y se reconoce (aunque con sus limitaciones importantes) la presencia del Gobierno de la Provincia en todo el conurbano, a través del Sistema Alimentario Escolar. La provisión alimentaria tiene, de acuerdo a las observaciones extendidas de referentes, limitaciones en cuanto a su calidad y nivel de cobertura (con especial dificultad para aquellos hogares sin niños/as que son quienes están más atendidos por las distintas iniciativas estatales). Asimismo, un conjunto muy grande de ollas, de carácter autogestionario, no pueden sostenerse materialmente en el tiempo y muchas de ellas fueron impactadas de lleno por el COVID, atentando contra sus dinámicas de preparación y distribución comunitaria de alimentos.

Estas limitaciones frente a una demanda sostenida se hacen presentes en el conjunto de reclamos que se expresan al respecto en la prensa digital local. Los reclamos por asistencia alimentaria se hicieron públicos en distintas subregiones del conurbano y de la RMBA, con epicentro en La Matanza y La Plata, que son los más importantes en términos poblacionales.

En La Matanza se registran acciones sucesivas de organizaciones sociales y políticas de un amplio arco (que incluyen a agrupaciones con filiación política, sindicales, de DDHH e incluso curas de los barrios populares) reclamando aumento de asistencia alimentaria directa por parte del Estado. Las referencias de la prensa escrita dan cuenta tanto del aumento de tal asistencia como de su

insuficiencia para la población matancera. Se reclama la apertura de nuevos comedores, ya que los establecidos en las localidades socialmente más desaventajadas no serían suficientes.

En el caso de La Plata, la preocupación por la asistencia alimentaria se hace presente tempranamente, ya en el mes de abril, a través de los pronunciamientos conjuntos de los representantes de los Comités de Emergencia Barrial platenses demandando medidas urgentes.

Por otro lado, en el primer cuatrimestre se hacen públicos reclamos en distintos municipios como Campana, San Fernando, Malvinas, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Avellaneda y, en el tercero, en Esteban Echeverría y Pilar, este último conflicto se dispara además a raíz de la muerte por desnutrición de una niña residente en la zona.

La conflictividad por provisión alimentaria tiene rasgos y tendencias a subrayar y seguir estudiando. Este es un tipo de conflicto que está en parte motorizado por actores locales, pero en el que también destaca un conjunto de actores de mayor escala, en general frentes de organizaciones vinculadas con expresiones políticas de distinto tipo. En todos los casos, se reclama asistencia alimentaria, especialmente para los comedores, pero se acompaña la demanda principal con otras de asistencia hacia el Estado. Fueron más intensos en el primer cuatrimestre, coincidiendo con la etapa de mayores restricciones y en el marco de una estructuración más incipiente de la autoorganización y la asistencia estatal, y disminuyeron en el segundo con la relativa reactivación y la consolidación de redes asistenciales. Sin embargo, se revitaliza en el tercer cuatrimestre de la pandemia, expresando seguramente déficit de cobertura, aun cuando la relativa recuperación productiva estaría avanzando y la asistencia estatal alimentaria se vería más formalizada a nivel nacional y provincial, no ha sufrido mermas sustanciales en la zona. Si bien esta demanda se expresó a través de medidas de distinto tipo e intensidad, en los primeros cuatrimestres sobresale su articulación con la organización de ollas populares, pero en el último cuatrimestre, como ya se señaló, el reclamo asume mayores niveles de intensidad con otro repertorio de acciones que incluye centralmente, además de las movilizaciones, el corte de ruta.

## **4.2 Reclamos y acciones por el corte de los servicios**

En estudios previos se observó en base a la Encuesta Nacional de Estructura Social-Pisac (2014) que más del 58% de los hogares residentes en los hogares

populares del conurbano bonaerense señalaban los cortes de luz como problema recurrente, ya con anterioridad al contexto crítico de la pandemia. Los cortes en los servicios, particularmente la energía eléctrica, han sido también una de las preocupaciones centrales transmitidas en las entrevistas a referentes territoriales en el 2020, cuando fueron jerarquizados en cuarto lugar entre las problemáticas agravadas durante la coyuntura. Asimismo, los reclamos por la calidad y continuidad de los servicios públicos es el tópico cuantitativamente más extendido en el registro realizado a través de la prensa escrita, involucrando el 18% del total.

A través de los medios gráficos, se verificó que el problema se agravó especialmente en el segundo cuatrimestre, esto es entre los meses de julio y octubre, donde se concentraron más de la mitad de los reclamos por este tópico.

Al respecto, el problema mayor fueron los cortes de luz, 26 reclamos colectivos; seguidos de 19 por falta o calidad del agua y marginalmente se reclamó por la calidad del gas o por telefonía celular e Internet. Ciertamente, los reclamos por falta de agua se activaron especialmente durante el verano, en el último cuatrimestre aquí considerado.

Los conflictos se extienden por distintos municipios, pero se concentraron en La Plata, y en el conurbano tuvieron mayor presencia en la zona sur, especialmente en Lomas de Zamora.

Estuvieron protagonizados por vecinos autoconvocados y solo en casos aislados acompañados por organizaciones sociales de mayor porte. Tuvieron distintas formas de expresión: con mayor frecuencia, casi un 58% de los casos, se trató de un reclamo verbalizado registrado, también se observaron acciones colectivas de intensidad media (protestas y movilizaciones, en un 16% de los casos) y, fundamentalmente en el segundo cuatrimestre, se destacó la recurrencia al corte de calle (que en el promedio anual involucra a uno de cada cuatro conflictos por este tema).

### **4.3 Conflictos socioambientales**

En el mencionado estudio (Maceira, 2020) en base a la Encuesta Nacional de Estructura Social-Pisac (2014) se observan déficits importantes en términos de las condiciones ambientales de los barrios populares de la periferia conurbana ya antes de la pandemia. Al respecto, un 44% refería entonces terrenos inundables, un 29,5% quema de basura en la proximidad y un 28,7% basurales en la proximidad, entre otros problemas. Se trata, por tanto, de problemas estruc-

turales que, si bien se hicieron presentes en la consulta a referentes territoriales realizada en el mes de julio del 2020, no fueron especialmente enfatizadas entre los tópicos con mayor agravamiento en el primer período.

Sin embargo, la prensa digital trabajada relevó que el 10% de los reclamos de todo el primer año de la pandemia hizo referencia a demandas socioambientales que se desplegaron a su vez a través de un conjunto de acciones. Esta problemática se presentó con mayor concentración en La Plata, con presencia en un conjunto de municipios, entre los que destacan La Matanza y Zárate.

Estos conflictos aparecieron en una primera aproximación con ciertas particularidades en relación al conjunto de los aquí tratados. En primer lugar, casi inexistentes en el primer cuatrimestre, van *in crescendo*, tanto en número como en intensidad desde entonces hasta el final del año considerado. En segundo lugar, estuvieron protagonizados por vecinos autoconvocados con alcance local, pero también por vecinos que fueron asumiendo algunas formas de organización orientada por estos fines específicos. Asimismo, en parte de los conflictos, la población directamente involucrada fue acompañada por profesionales o por organizaciones ambientalistas y otros conducidos directamente por estas últimas. Es decir, se trata de un actor complejo, con inserción local pero también articulado a un movimiento ambientalista más amplio.

Tienen un repertorio también más variado de acciones que lo observado en otro tipo de demanda: en parte de carácter si se quiere más tradicional para la región, como movilizaciones y cortes de ruta, pero también con recurrencia a militancia de redes y judicialización del conflicto. En la medida que aumenta su significación, también crece la intensidad de las medidas que se vertebran: mientras en el primer cuatrimestre mayormente se trataba de información de los hechos, en el tercero se avanzó hacia formas de mediana intensidad, como movilizaciones, protestas y concentraciones.

La escala del problema que se hizo presente fue también diversa: en algunos casos fue una demanda local puntual, en otros estuvieron involucradas legislaciones nacionales.

A su vez, los conflictos se vincularon con distintas problemáticas. Sobre este punto, se pudo sistematizar cinco tipos de problemáticas involucradas: la presencia de basurales (en Los Hornos y Romero, La Plata, en Smithfield y Pitrau, Zárate; en Campo La Juanita en Malvinas y La Reja en Moreno), la contaminación del agua (en distintos barrios de La Plata, City Bell y Barrio Nirvana), la contaminación ambiental vinculada a la presencia de empresas (en Pilar, en Temperley, Lomas de Zamora, y vinculado a la empresa Klaukol

en Virrey del Pino , con continuidad a lo largo de todo el año) o la instalación de antenas (en Ignacio Correas, La Plata y Temperley, Lomas de Zamora), la demanda de creación o preservación de Reservas, en general en disputa por fines inmobiliarios (fundamentalmente en Hudson, Berazategui; Abasto, La Plata; El Palomar en Morón; y localidades de la Matanza –Laferrere y Ciudad Evita– este de largo aliento). En algunos conflictos, esto último se vincula con la demanda de sanción de la ley de humedales (como en Tigre y Esteban Echeverría).

#### **4.4 Demandas de seguridad pública**

Las demandas relacionadas con la seguridad pública fueron jerarquizadas en el tercer lugar entre las principales problemáticas de los barrios en pandemia, de acuerdo al relevamiento a referentes realizado en esta investigación. La mitad de los y las referentes tematizaron a su vez la relación de los barrios con las fuerzas de seguridad en términos de su falta de intervención en aquellas materias que son de su competencia.

En sintonía con la relevancia que tuvo esta preocupación para los informantes consultados, el 15% promedio de las demandas registradas a nivel territorial, durante el primer año de pandemia, fueron por mayor seguridad. Siendo un tópico central, su significación desciende, sin embargo, a lo largo del período considerado. Los reclamos se localizaron especialmente en La Matanza y Lomas de Zamora, aunque también en La Plata y en el resto de la subregión sur (Florencio Varela y Lanús). Las demandas fueron especialmente recurrentes y sostenidas en el tiempo en el municipio de La Matanza. En general, las mismas derivaron de la ocurrencia de hechos delictivos, hicieron referencia a un pedido de refuerzo de la seguridad y fueron protagonizadas por vecinos autoconvocados de los barrios.

En seis registros, la protesta se vinculó con casos específicos de especial gravedad: en el partido de La Matanza, por el asesinato de Antonio Ventrice de Rafael Castillo; del colectivero Sergio Gerez de Virrey del Pino y de Diego Giacomo (cabo de la Policía Federal) de Ramos Mejía. En Lomas de Zamora, se movilizaron familiares y vecinos de Daiana Castillo, atropellada en un asalto, y en Florencio Varela, por el asesinato de Diego Chavez. Finalmente, también en Rafael Castillo, los vecinos se movilizaron en solidaridad con un panadero del barrio que mató a un ladrón que entró en su negocio. Estos casos se localizaron mayormente en el segundo cuatrimestre de la pandemia.

Como ya se señaló, este tipo de demandas se corresponde en términos generales con formas de acción colectiva de mediana intensidad como protestas, concentraciones y movilizaciones. Sin desmedro de ello, estas formas de acción fueron más frecuentes en el segundo cuatrimestre en respuesta a situaciones delictivas que derivaron en violencia extrema contra las personas. En el último cuatrimestre, las movilizaciones y concentraciones representaron menos de la tercera parte de los registros por esta categoría de reclamo, siendo predominante otras formas como presentación de demanda a través de verbalizaciones, cartas, petitorios, etcétera, solicitando ampliación de seguridad pública de carácter preventivo (mayor patrullaje, instalación de cámaras, etc.).

#### **4.5 Reclamos y acciones colectivas por abuso de las fuerzas de seguridad**

Uno/a de cada cuatro referentes entrevistados en la primera etapa de este proyecto mencionaron hostigamiento de distinta intensidad por parte de las fuerzas de seguridad, ya sea en el propio barrio o, en menor medida, en los barrios vecinos. Gran parte de las menciones refirieron respuestas autoritarias, avasallamiento verbal, hostigamiento, “boludeo” y amenazas de detención. Se relevaron también hechos de mayor envergadura que llegan hasta un asesinato, referido por los vecinos como “gatillo fácil”, en Rafael Castillo. Los/as informantes señalaron problemas históricos en este sentido y enfatizaron el carácter de clase que asume tal hostigamiento contra los jóvenes, los que son más vulnerables, los que habitan “en el fondo” del barrio, etcétera.

Se observó, a través del relevamiento de medios periodísticos, las acciones colectivas vertebradas para reclamar contra estos hechos de violencia institucional durante todo el primer año de pandemia. Las mismas se concentraron en mayor medida en La Matanza, Quilmes y Gran La Plata, tuvieron como protagonistas tanto a familiares de las víctimas como a redes de asociaciones, y asumieron mayoritariamente formas de expresión de alta intensidad, particularmente movilizaciones, cortes de calle y, en menor medida, bloqueos u ocupaciones de espacios públicos.

En la prensa sistematizada se registraron 25 acciones vinculadas a 21 conflictos originados en hechos de violencia institucional.

Entre los reclamos más importantes se encontró el pedido de justicia por parte de familiares y amigos de las víctimas asesinadas por las fuerzas de seguridad durante este período: Lucas Verón y Alejandro Espíndola, en

La Matanza; Ezequiel Gauto, en Almirante Brown; el trabajador de la carne Walter Guerreño, asesinado el día 31 de agosto por el excomisario de la Policía Federal, José César Rojas, en Lanús; Fernando Leguizamón, asesinado por la Policía bonaerense en Quilmes; Néstor Ramón “Lito” Costilla en La Plata; Alan Maidana en Berazategui; y Francisco Cruz en Florencio Varela. En un conjunto de acciones de protesta se denunció también la detención ilegal y torturas ejercidas sobre Eduardo Damián Chávez, Agustín Velázquez y Ángel Marcelo Ibáñez en el barrio San Cayetano de Quilmes.

Parte de estos reclamos son de largo aliento, así por ejemplo la demanda de justicia por el asesinato en el mes de junio de Lucas Verón continúa con movilizaciones en el mes de diciembre, donde se exige justicia por el asesinato del joven a la vez que se denuncia amedrentamiento posterior a su familia y a quienes se movilizan en esa dirección.

En La Matanza y Berazategui, particularmente en el último cuatrimestre, se registraron movilizaciones y cortes por la libertad de detenidos en movilizaciones anteriores.

Asimismo, en Quilmes, además de las acciones por casos específicos, se registraron comunicados en la primera etapa de la cuarentena en protesta por el vallado del barrio Villa Azul y, en el mes de septiembre, movilizaciones exigiendo justicia por los casos de asesinatos perpetrados por fuerzas de seguridad y, en la segunda etapa, reclamos en referencia a la criminalización por parte de la justicia de los jóvenes de los barrios populares.

En Gran La Plata, se registró una serie de acciones. Entre ellas las movilizaciones a la cabecera de la provincia en reclamo por la desaparición y muerte violenta de Facundo Astudillo Castro, de Villariño en el sudoeste provincial. También en La Plata y Gran La Plata, se detectaron tres reclamos en relación a tres actos de violencia policial: i- una movilización denunciando el hecho ocurrido en el mes de agosto, en el cual las fuerzas de seguridad realizaron allanamientos violentos sin orden judicial, con detenciones de ocho personas, que fueron golpeadas y torturadas; ii-la Comisión Provincial por la Memoria reclamó por la detención y tortura extendida con aplicación de picanas eléctricas de un joven en la comisaría 6ta. de Tolosa; iii- organizaciones sociales, vecinos y vecinas de los barrios de Villa Elvira y Aeropuerto denunciaron una represión policial en el desalojo cuando familias ocupaban tierras con detención de tres jóvenes y un menor, iv-denuncias por un operativo con graves heridos en barrio La Cumbre, en el mes de diciembre.

También, tanto en Moreno como en Malvinas y en Esteban Echeverría, vecinos y organizaciones denunciaron casos reiterados de abuso policial en los respectivos municipios.

La conflictividad por este tipo de demandas mostró en el período una dinámica similar a la observada en los casos de violencia de género: si bien presentaron una significación cuantitativamente menor que otros tópicos, la misma fue constante durante toda la pandemia y se trató de reclamos que fueron acompañados, en la mayoría de los casos, por acciones colectivas. Estas a su vez, fueron de intensidad media-alta, en correspondencia con el carácter crítico de los hechos denunciados.

#### **4.6 Violencia de género**

Siete de cada diez referentes territoriales entrevistados en el marco de este proyecto reconocieron situaciones de violencia de género en sus territorios. Se trata de temas que comprometen a las referentes y sobre el que toman partido: de las 94 referentes que dijeron tener conocimiento, 54 (64%) señalaron haber realizado diferente tipo de acciones. En la mayoría de estos casos, la intervención comienza por las organizaciones de base territorial, quienes articulan con las oficinas de género municipal o acompañan a las damnificadas para la radicación de la denuncia en las comisarías. Además, realizan acompañamiento emocional y afectivo, cuestión que resulta importantísima en situaciones de alta vulneración. En este sentido, se activan tramas territoriales e interactorales que debieran ser consideradas a la hora de diseñar políticas integrales para el abordaje.

A partir del registro de la prensa se observó que, junto con aquellas acciones, se activaron otras respuestas de la comunidad: acciones colectivas de protesta fundamentalmente frente a las formas más extremas de la violencia machista. Al respecto, los medios relevados registraron un conjunto de acciones colectivas de protesta por violencia de género, que crecieron en términos absolutos del primer al segundo cuatrimestre de la cuarentena, y que mantienen su significación relativa en el conjunto de acciones a lo largo de la pandemia.

Ya en el mes de abril de 2020, agrupaciones de mujeres que integran movimientos sociales como Somos Barrios de Pie, la CCC, Marea y el Movimiento Evita advirtieron en La Matanza sobre el agravamiento de la violencia doméstica en la cuarentena ante la situación de convivencia forzada con el propio agresor, demandando acciones al Estado.

En Moreno, entre septiembre y octubre del 2020, se registraron tres actos de protesta (movilizaciones y cortes de ruta) en respuesta a un conjunto de

femicidios e intento de femicidio. Se denunciaron nueve femicidios directos desde el inicio de la cuarentena en el municipio (Camila Tarocco, Olga Verón, Rosa Estela Gracia, Débora Ríos, María Magdalena Figueredo, Luz Emily Figueredo, Marilyn Alejandra Sánchez, Ludmila Pretti y Soledad García). A estos casos, se le sumó el femicidio vinculado a una niña, un intento de femicidio contra Jessica Fernández Argüello y un intento de travesticidio. De las protestas participaron el Movimiento de Mujeres de Moreno y familiares de las víctimas. Se denunció que en la manifestación por el asesinato de Ludmila Pretti hubo intervención policial violenta que incluyó detenciones.

En La Plata se registraron tres acciones, asamblea virtual, protesta y movilización, por parte de activistas y participantes del colectivo travesti trans y, en particular, con la intervención de la Multisectorial de Mujeres, Trans, Travestis, Lesbianas y Bisexuales de La Plata, Berisso y Ensenada. Los motivos que motivaron las medidas fueron las agresiones sobre personas del colectivo, intento de travesticidio y aumento de femicidios y travesticidios durante la cuarentena.

A esto se sumaron dos protestas registradas en la prensa digital por los femicidios de Yamila Pérez en Almirante Brown, durante junio del 2020, y de Keila Moreira en Campana en el mes de octubre del 2020, así como por la violación de una niña en Zárate.

En el último cuatrimestre considerado, se registraron cinco acciones colectivas que asumieron en su totalidad formas de mediana intensidad como movilizaciones, concentraciones y protestas. Cuatro de ellas son respuesta frente a casos de femicidio: por el asesinato de Blanca García en Lomas de Zamora, de María Emilia Barrios y Analía del Rosario Barbosa Martínez en Ezeiza; de Ana Astorga en González Catán, La Matanza y de Lorena Franco en Avellaneda. La quinta, en La Matanza, pidiendo por la articulación efectiva de políticas frente a la violencia de género.

Como ya se señaló, una de las características de las denuncias contra la violencia machista que tomaron estado público a través de los medios gráficos fue que lo hacen en su gran mayoría acompañadas de acciones colectivas de protesta, en general de mediana intensidad.

#### **4.7 Demandas por servicios de salud**

La atención de la salud fue una de las principales preocupaciones transmitidas por las y los referentes territoriales en los meses de marzo y abril del 2020. La misma se refería fundamentalmente a la falta de controles y de atención de

enfermedades crónicas. Tal preocupación fue desplazada relativamente, en la medida en que se reanudó parcial y paulatinamente la prestación de servicios de salud. Asimismo, particularmente en relación a la prevención y atención de la emergencia sociosanitaria, en el relevamiento del mes de julio del 2020, se señaló que los y las referentes territoriales evaluaban que la intervención estatal al respecto había sido relativamente satisfactoria, al menos seis de cada 10 entendieron que la presencia estatal era fuerte o muy fuerte.

En relativa sintonía con estas observaciones, se verificó que la prensa digital registró una emergencia de las demandas por servicios de salud en la primera etapa del ASPO, que son totalmente desplazados en el segundo cuatrimestre. Las mismas no presentaron concentración territorial específica. En momentos iniciales de la pandemia, se hicieron presentes demandas colectivas, por ejemplo, a través de representantes de los Comités de Crisis barriales de La Plata, en los cuales se incluía la preocupación por el cierre de los centros de primer nivel de atención. Sin embargo, el mayor número de reclamos estuvo fundamentalmente orientado a la búsqueda de respuesta estatal en cuanto a medidas preventivas respecto del COVID-19 en etapas tempranas de la cuarentena (por ejemplo, testeos) y fueron presentados por vecinos autoconvocados aunque también con participación de organizaciones sociales sin vinculación partidaria.

En el último cuatrimestre aquí considerado (coincidente con el período de temperaturas más benignas y por tanto mejores condiciones epidemiológicas) la prensa analizada no registró reclamos específicos en este tópico.

#### **4.8 Conflictos por el acceso a la vivienda**

Si bien, como se refirió específicamente en informes anteriores, las limitaciones de acceso a la vivienda expresaron un déficit estructural en el área en estudio, los reclamos y conflictos vinculados se hicieron presentes con intensidad recién en el segundo cuatrimestre de la pandemia. En las entrevistas realizadas por el equipo en los meses de marzo y abril del 2020, las urgencias expresadas por referentes territoriales se orientaban hacia otras demandas, y en el mes de julio se localizó una mayor jerarquización de este problema, en referencia a la imposibilidad de sostener el costo de los alquileres, la presencia de personas en situación de calle y/o al aumento de toma de terrenos para resolver la imposibilidad de acceso. De la misma manera, la prensa digital local, registró en el segundo cuatrimestre, un número creciente de acciones que tuvieron como meta acceder a la vivienda, pero también expresó, en todo caso, mayor interés de los

mismos medios por la población que venía en situación de déficit habitacional y/o había iniciado acciones colectivas ya en períodos previos.

Dos fueron los conflictos registrados por la prensa local que se iniciaron en el primer cuatrimestre de la pandemia, al que se sumaron acciones vinculadas a otros 20 conflictos entre julio y octubre y 10 conflictos en el último cuatrimestre. Si bien la conflictividad es importante, no puede decirse que se generalizó en toda la RMBA: se observó especialmente en las zonas más periféricas tanto del conurbano (en el segundo cordón noroeste, especialmente en La Matanza) como en municipios de la RMBA (Gran La Plata, Perón y Campana). Los conflictos involucraron densidades distintas tanto en términos de la cantidad de familias involucradas como de la estabilidad que logran los asentamientos que devienen de las ocupaciones.

En el primer cuatrimestre, según el relevamiento de prensa, los conflictos tuvieron lugar en barrio 13 de julio, José León Suarez, partido de San Martín y barrio San Atilio, José C. Paz. En ambos casos, fueron protagonizadas por familias y se tomaron terrenos utilizados para el acopio de basura. En ambos casos también, hubo intervención de las fuerzas policiales. En José León Suarez, los vecinos refirieron la quema de casillas por parte de la policía para evitar la reinstalación, sin embargo, la toma continuó al menos hasta el mes de septiembre. Las familias que ocupaban el basural, recibían la comprensión de los vecinos, quienes preferían, según expresaban, la presencia de viviendas que la continuidad del basural. La toma de San Atilio se extendió también hasta el mes de septiembre, cuando fue desalojada por la policía. Las familias ocupantes denunciaron el despliegue intimidante de Infantería.

Gran parte de los 20 conflictos registrados por la prensa local en el segundo cuatrimestre continúan hasta el final del período anual estudiado.

En el segundo cordón de la región noroeste, se registró un nutrido grupo de acciones conflictivas, con mayor concentración en el partido de La Matanza.

En ese partido, en el segundo cuatrimestre, las organizaciones sociales nucleadas en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) de La Matanza, el gremio que representa a los sectores de la economía popular e integran la CTEP, Somos Barrios de Pie, la CCC, el Frente Darío Santillán y el MTE emitieron un comunicado conjunto, exigiendo planes habitacionales.

Siguiendo con La Matanza, en el mes de junio, 300 familias en Ciudad Evita, barrio Los Pilares y Unión (Rafael Castillo), protagonizaron distintas acciones tendientes a la ocupación de terrenos para establecer sus viviendas. Ya en el mes de junio, la policía entró en el predio recuperado y quemó casillas.

La toma se mantuvo, sin embargo, durante seis meses, incluyendo el tercer cuatrimestre aquí considerado. Fueron apoyadas por distintas organizaciones sociales y políticas. Además de sostener la toma, marcharon a la Municipalidad y a la comisaría. La policía ingresó al predio, desmanteló los postes de luz y ante la protesta vecinal, se registraron represión y detenciones.

También en este municipio, en el barrio Los Ceibos de González Catán, un número aproximado de 400 familias tomaron, en el mes de agosto, viviendas sin terminar desde hace años, pidiendo plan de pagos. En el marco de la toma, se realizaron movilizaciones, asambleas y declaraciones hasta fines del 2020. Se denunciaron las condiciones desfavorables ante la falta de obras y asistencia estatal. Hacia fin de año, realizaron un festival en la toma junto con familias de las ocupaciones de Guernica y Rafael Castillo.

Ya hacia el cierre de este registro, en el mes de febrero, se observaron nuevas articulaciones entre actores antes mencionados. Vecinos de barrios recuperados de Rafael Castillo, González Catán y Ciudad Evita se movilizaron hacia el municipio exigiendo el reconocimiento institucional de las tomas como barrios, la provisión de agua, así como la falta de envío de mercadería a comedores y merenderos.

Siguiendo en el segundo cordón del noroeste conurbano, en agosto, sendas ocupaciones de terrenos se iniciaron en el barrio “Presidente Juan Domingo Perón”, en Pontevedra, Merlo, (protagonizada por personas en situación de calle y vecinos hacinados) y en Grand Bourg, Malvinas Argentinas. En ambos casos fueron desalojados por las fuerzas de seguridad.

Por su parte, desde agosto y hasta el cierre de este relevamiento, la prensa local registró acciones en defensa del derecho a la vivienda en el barrio La Bibiana, en Moreno. De acuerdo a la información, un grupo de 300 familias están viviendo en la zona desde el año pasado, realizando mejoras en los terrenos. Parte de las familias se encuentran procesadas, la ocupación se acompaña con asambleas, corte de ruta y movilizaciones hacia el Palacio Municipal, también marchan a la toma del Guernica. Reclaman ayuda, tierras no inundables y planes de pago. Los vecinos mantienen largas negociaciones con el municipio. De acuerdo al registro, parte de las familias fueron reubicadas en terrenos fiscales.

En la zona sur, la prensa local hizo referencia a la toma de dos terrenos diferentes por parte de un centenar de familias en San Francisco Solano, Quilmes, durante el segundo cuatrimestre. Denunciaron amedrentamiento por parte de la policía. Por otro lado, en el mes de diciembre y en Lomas de Zamora, el Movimiento Teresa Rodríguez, Barrios de Pie, Frente Darío Santillán y otras

agrupaciones denunciaron, junto con otros déficits, la falta de construcción de viviendas. El conflicto se extendió a través de un conjunto de acciones que incluyeron el corte de Puente La Noria y acampe durante una semana.

En Ezeiza se registraron dos conflictos. En el segundo cuatrimestre, familias realizaron un corte de calle, exigiendo retasación de sus inmuebles a ser expropiados para la construcción de la autopista Presidente Perón. En el tercer cuatrimestre considerado, y ya en el mes de febrero, 40 familias fueron desalojadas tras la toma de tierras en Tristán Suárez, en el mismo partido.

En el cordón norte del conurbano, zona con menor número de conflictos, se registraron dos tomas de terreno, una de ellas en Don Torcuato, Tigre, en zona cercana a barrios privados; la otra, en Victoria, San Fernando, en tierras lindantes a las vías del Ferrocarril Mitre. Esta última, se extendió entre agosto y septiembre, logró convocar el apoyo de los integrantes del proyecto Habitar con quienes las familias venían trabajando en el barrio Ferroviario, de trabajadores de Fate, de la fábrica bajo gestión obrera Madygraf y docentes. Si bien el sector tomado no se ha utilizado en los últimos 10 años y no afectaba el normal desarrollo del servicio, las familias enfrentaron la oposición del sindicato ferroviario. Ambas tomas fueron desalojadas por fuerzas de seguridad. En San Fernando, las asociaciones solidarias con las familias en toma consideraron el desalojo fuera de la normativa vigente, en la medida que no se acata el decreto de suspensión de desalojos en el contexto sociosanitario COVID-19. En relación a este conflicto, ya en el tercer cuatrimestre se denunció un conflicto con Trenes Argentinos, por presunto avance de la empresa sobre terrenos del barrio Popular en Victoria, constituido por trabajadores despedidos hace más de 15 años durante la privatización ferroviaria.

Por su parte, ya en el periurbano noroeste, en Escobar, barrio Stone, 60 familias denunciaron presunta estafa respecto de venta de terrenos fiscales. Este conflicto continúa durante todo el tercer cuatrimestre aquí analizado. Ocuparon el predio a la espera de una evaluación y propuesta de los gobiernos municipal y provincial. Las familias mantienen acciones de lucha, demandando respuestas urgentes: cortes frente a la Municipalidad, ollas populares, etcétera. En los cortes y movilizaciones del mes de diciembre intervino la policía y fueron reprimidos.

Dos tomas de envergadura se desplegaron en la Región Metropolitana, más allá del conurbano: Los Hornos, localidad de La Plata y Guernica en el partido de Presidente Perón.

En la localidad de Los Hornos, se desarrolló un proceso de ocupación de tierras para la vivienda en un predio de aproximadamente un kilómetro cuadrado de superficie, por parte de un número muy importante de familias (que algunas fuentes señalan como 1000, pero otras estiman en una cantidad muy superior) iniciado con anterioridad a la pandemia (a principio de febrero).

En el marco de esta toma se desarrollaron un conjunto de reclamos y acciones durante el 2020 registrados por la prensa digital, siendo al mismo tiempo ocasión para la confrontación de distintas políticas y actores que la expresan. Desde el mes de marzo, las familias se encuentran participando de un proyecto de urbanización a instancias de los gobiernos nacional, provincial y local, junto al Consejo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Durante el período, las familias reclamaron el avance de las tareas de mejoramiento del lugar comprometidas, como nivelado de la tierra, trazado de calles y comienzos de los loteos. Por otro lado, se registró el desalojo de un terreno lindante a la toma, en la misma localidad. El intendente Garro, reclamó la desocupación de las tierras en el marco de otras consideraciones acerca de la defensa de la propiedad privada, señalando que las mismas son de alto riesgo hídrico. Aun cuando los medios insisten en asimilar esta toma a la del predio en Guernica, tanto el gobernador Kiciloff como la ministra Frederic, señalaron que se trata de un caso distinto en la medida en que son tierras estatales y por tanto no se encuentra interpuesta una orden de desalojo.

En Guernica, la ocupación se extendió entre el 20 de julio y el 29 de octubre por parte de un conjunto de aproximadamente 1400 familias provenientes de Almirante Brown, Lomas de Zamora, San Vicente, Florencio Varela, Ezeiza y Esteban Echeverría sobre terrenos perteneciente a la firma Bellaco SA, que accionó ante la justicia por su desalojo, siendo este ordenado por el juez Rizzo y postergado en dos oportunidades. De acuerdo a los relevamientos realizados, entre los ocupantes se encontraban familias desempleadas y sin vivienda, imposibilitadas de pagar alquiler y mujeres víctimas de violencia de género. En este proceso participaron muy activamente un conjunto muy amplio de actores, además de las familias directamente involucradas: organizaciones socioterritoriales y políticas, colectivos profesionales, centros de estudiantes, organismos de derechos humanos. Se registraron en la prensa un conjunto grande y variado de acciones, además de la actividad principal de la toma: asambleas de las familias, asambleas de referentes de otras tomas de la Región, movilizaciones a la sede judicial, a la sede municipal y del Gobierno provincial y a Plaza de Mayo, acampe, cortes de ruta, además de un conjunto amplio de

pronunciamientos y reclamos por parte de los distintos actores intervinientes. En el marco de la postergación del desalojo se dieron un gran conjunto de negociaciones entre distintos ministerios e instancias del Gobierno provincial y las familias ocupantes y sus organizaciones, firmando actas de acuerdo para el desalojo del predio con una parte de las personas involucradas tras garantizarse alguna asistencia temporaria a sus situaciones familiares, como subsidios para alquiler, materiales de construcción o albergue en centros. A pesar de las diferentes intervenciones del amplio marco de actores mencionados, se ejecutó la orden judicial y quienes permanecieron en la toma fueron violentamente desalojados por las fuerzas de seguridad, cuestión que motorizó asimismo una enorme cantidad de acciones colectivas, fundamentalmente de tipo declarativo, de un importante espectro de organizaciones.

Tras el desalojo, el conflicto continúa, sin embargo, durante el tercer cuatrimestre considerado. En el mes de octubre, familias desalojadas con apoyo de organizaciones sociales y políticas se movilizaron hacia la Gobernación, al Ministerio de Desarrollo, y nuevamente al predio tras un mes de desalojo. En diciembre protagonizaron un corte total del Puente Pueyrredón durante cuatro horas. También en ese mes se movilizaron a La Plata y fueron recibidos por funcionarios de la Provincia, obteniendo como resultado la creación de una mesa de trabajo con acuerdos de entrega de tierras y subsidios. Las familias se mantuvieron en estado de alerta y movilización. En las cercanías de las fiestas, instalaron carpa solidaria en el Obelisco y en Plaza Congreso de la Ciudad de Buenos Aires, donde recibieron donaciones. Si bien se realizaron reuniones de la mesa de trabajo, hasta el final de este registro, en el mes de febrero, las familias y Asamblea Permanente de Vecinos denunciaron la demora en la entrega de subsidios y preadjudicación de lotes prometidos, continuando las acciones de protesta, asambleas, jornadas de recepción de donaciones y movilizaciones.

Como se observa entonces, los conflictos por el acceso a la vivienda tienen características singulares. En términos de su dinámica, si bien remiten a problemáticas estructurales resurgen con claridad en el segundo tramo de la pandemia, con epicentro en los meses de septiembre y octubre, a través (mayoritariamente) de una forma de expresión de alta intensidad, la toma. Aunque la mayor recurrencia a las tomas se registró en el segundo cuatrimestre considerado, la conflictividad por la vivienda está lejos de disiparse posteriormente, constituyéndose la toma misma ya sea en escenario de otras protestas, ya sea en referencia para la agregación de familias y constitución de actores colectivos que realizan otro tipo de acciones colectivas. Los conflictos por la vivienda son,

por tanto, de aquellos reclamos socioterritoriales que se expresan con formas de acción de mayor intensidad y que se sostienen más largamente en el tiempo. Por las características anteriores, son también de aquellos que han sido objeto con mayor frecuencia de intervenciones por parte de las fuerzas de seguridad que incluyen altos niveles de hostigamiento e incluso abuso. Protagonizados en su totalidad por familias directamente involucradas, reciben la solidaridad de actores diversos (organizaciones, universidades, etcétera), se constituyen como interlocutores directos de los distintos niveles de gestión estatal y van ganando asimismo en articulación a lo largo de todo el ciclo, registrándose hacia fines del año pasado acciones conjuntas de familias de distintas tomas.



# Entre la crisis sociosanitaria y la emergencia urbano-habitacional: un balance

*Viviana Colella, Eduardo Reese, Marcela D'Liberis,  
Lucas Dombroski, Leonardo Fernández, Luciana Manildo  
y María de los Ángeles Sola Álvarez*

## **1. Introducción**

Los mil barrios populares que se localizan en el territorio metropolitano son resultado de dinámicas estructurales, agravadas en los últimos años por políticas socioeconómicas que empeoraron las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad. Si bien surgieron como una solución que proveía una vivienda transitoria, a principios del siglo 20, actualmente son casi el único modo a través del cual miles de familias acceden a un lugar para vivir.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es dar cuenta tanto de las condiciones generales de hábitat en los barrios populares de la Región Metropolitana de Buenos Aires como de los impactos que ha tenido en ellos la crisis sociosanitaria, con el fin de plantear, preliminarmente, algunas recomendaciones de políticas y de intervención en el marco de la llamada “nueva normalidad”.

Las precarias condiciones de las viviendas, el hacinamiento, la falta de acceso al agua potable, su localización en áreas de riesgo ambiental, su lejanía a las áreas de trabajo, comercios y servicios, son algunas de las condiciones espaciales, funcionales y ambientales que, durante la emergencia sociosanitaria,

hicieron más evidente el desigual acceso a la ciudad. Adicionalmente, diversas acciones de los distintos niveles de gestión estatal que no llegaron a cubrir las necesidades de toda la población, profundizaron otras aristas estructurales de la problemática.

Los sectores populares han construido históricamente redes de supervivencia que les permiten, con grandes esfuerzos y no sin problemas, satisfacer sus necesidades básicas colectivizando la provisión de alimentos, las tareas de cuidado y la construcción del barrio y las viviendas. Estas redes promueven un alto nivel de protagonismo de lo comunitario que adquirió particular relevancia en el marco de las medidas del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Para su presentación, se dividió este trabajo fundamentalmente en dos partes: en la primera, se planteó un panorama, a escala metropolitana, de la situación de los barrios populares pre y pos inicio de las medidas de aislamiento, donde se abordan sus principales problemas estructurales y aquellos que surgieron o se profundizaron a partir del contexto actual. En la segunda parte del trabajo, los estudios se focalizaron en un territorio más acotado del sector noroeste del conurbano con el objetivo de dar cuenta de procesos sociales y de sus vínculos con el territorio, con mayor especificidad y profundidad de análisis.

## **2. La dimensión metropolitana del hábitat**

La crisis sociosanitaria visibilizó dramáticamente las desigualdades urbanas existentes en el territorio metropolitano. En esta escala proponemos una primera aproximación a las particularidades sociourbanas que marcaron el escenario pre y pos inicio de las medidas del ASPO.

En esta primera parte se realiza un planteo general acerca de las condiciones sociourbanas y de acceso a redes de saneamiento; luego se profundiza sobre la situación estructural de los barrios populares; y, finalmente, se muestra algunos primeros indicios acerca de las limitaciones que dichas particularidades han significado en la vida de las familias a partir de la emergencia sociosanitaria.

### **2.1 Caracterización urbano habitacional pre COVID-19**

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es el aglomerado más importante del sistema urbano de la Argentina, concentra alrededor del 34% de la

población total (lo que corresponde al 37% de la población urbana) y, hasta la fecha de este informe, cerca del 50% de los/as contagiados/as de COVID-19 en el país. Está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 24 municipios conurbados localizados en la provincia homónima (conocidos como conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires) ocupando en total una superficie de 2.714 kilómetros cuadrados, de los cuales cerca de 2.150 se encuentran urbanizados. Esta, a su vez, forma parte de una Región Metropolitana (RMBA) más amplia que incluye a 16 municipios más con amplias áreas rurales. El trabajo analiza los impactos socioterritoriales de la pandemia en los 24 municipios del conurbano sin obviar las interrelaciones socioeconómicas, ambientales y funcionales con la ciudad Capital y con la RMBA. El presente apartado tiene la finalidad de brindar un panorama general sobre las principales condiciones estructurales de este territorio desde una mirada multidimensional.

Como muestra la Tabla 1, a partir de la década de los años 80 del siglo pasado, la tasa de crecimiento del conurbano comenzó a reducirse paulatinamente. Este proceso puede haberse revertido en la última década debido a la crisis de las economías regionales en el interior del país. Los cambios se evidenciaron en la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada que estima que en los 24 municipios residían, a fin del año 2019, alrededor de 12 millones de habitantes contra los casi 10 millones que había registrado el Censo del año 2010.

**Tabla 1. Evolución intercensal de la población, área y densidad bruta del conurbano**

Distrito	Población (en miles)				Variación intercensal relativa				Área (km <sup>2</sup> )	Densidad bruta 2010 (Hab/km <sup>2</sup> )
	1980	1991	2001	2010	1980 1991	1991 2001	2001 2010	1980 2010		
<b>Total 24 municipios Conurbano</b>	6.843	7.971	8.684	9.915	16,5%	8,9%	14,2%	44,9%	2.514	3.944
<b>CABA</b>	2.923	2.965	2.776	2.891	1,4%	-6,4%	4,1%	-1,1%	200	14.455
<b>Total GBA</b>	9.766	10.936	11.460	12.806	12,0%	4,8%	11,7%	31,1%	2.714	4.719

**Fuente:** elaboración propia en base a Censos Nacionales del INDEC.

La configuración urbana del AMBA sigue un esquema radioconcéntrico hacia el área central de la ciudad de Buenos Aires. La secuencia del proceso de construcción y estructuración siguió la lógica de la urbanización en la Argentina:

crecimiento por expansión de baja densidad en la periferia, consolidación del tejido intersticial y de los corredores de transporte y densificación del casco central y de los subcentros metropolitanos. El mercado inmobiliario fue históricamente el principal responsable del desarrollo urbano articulado a muy débiles políticas del poder público. De tal forma, la trama urbanizada presenta una gran variabilidad interna de densidades, coexistiendo espacios de elevada concentración de actividades urbanas con otros de carácter semirural donde se observan agudos problemas de dispersión urbana. La cobertura de servicios urbanos sigue un gradiente decreciente (tradicional de nuestras ciudades) del centro hacia la periferia. Asimismo, el AMBA es un territorio heterogéneo con muy profundos contrastes sociales que se agudizaron a partir de la primera fase de políticas neoliberales de la dictadura cívico militar hacia finales de los años 70.

Desde sus inicios, el área metropolitana se conformó de una manera muy desigual: gran parte de la población de la CABA presenta niveles de calidad de vida y acceso a equipamientos sociales y servicios muy superiores al resto del país y, particularmente, a los de las familias de los municipios del conurbano. Al mismo tiempo, es importante destacar que, dentro de este, también se observan áreas y barrios con grandes asimetrías. Esto es relevante para comprender adecuadamente que no todos los hogares del AMBA tuvieron las mismas condiciones sociales y materiales para enfrentar los profundos impactos que tuvieron, tanto la pandemia como el ASPO, utilizado como método preventivo de contagio de la población.

La crisis sociosanitaria producida por el COVID-19 encontró a la RMBA en general, y a los municipios del conurbano en particular, en una grave situación socioeconómica y con un alto nivel de precariedad urbana y habitacional después de varios años de recesión económica. El Estimador Mensual de Actividad Económica (EMA) del INDEC, que refleja la evolución de la actividad del conjunto de los sectores productivos a nivel nacional, mostró una caída en cuatro años (desde diciembre de 2015) del 3,5% con una profunda declinación en 2019 que alcanzó el 2,1%.

La información disponible en el Observatorio del Instituto del Conurbano (UNGS) (con datos de la EPH), revela claramente la difícil situación socioeconómica de la población en el aglomerado bonaerense:

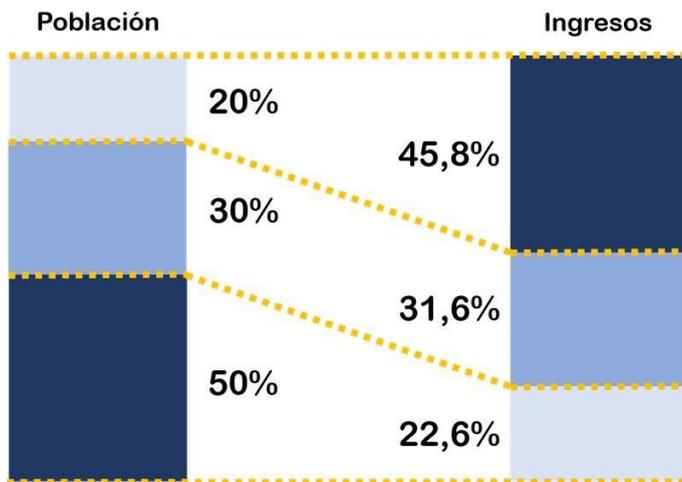
- En el primer trimestre de 2020, previo al inicio del confinamiento, cerca de un millón y medio de personas presentaban problemas de trabajo en los

- municipios del conurbano ya que la desocupación y la subocupación alcanzaron (cada uno de ellos) al 12,4% de la población económicamente activa.
- En el último trimestre de 2019, el 38,4% de los asalariados no se encontraban registrados en el sistema de seguridad social (trabajadores/as informales) y de ellos casi el 58% tenía un bajo nivel educativo (hasta secundaria incompleta).
  - La crisis del modelo económico implementado desde diciembre de 2015 tuvo muy graves efectos sobre los consumos básicos de los hogares: según el índice de salarios que desarrolla el INDEC, los sueldos de los/as trabajadores/as formales crecieron en promedio, durante 2019, un 40,9% mientras que la inflación ese año fue del 53,8%. Esta diferencia de casi 13 puntos porcentuales implicó una pérdida en el salario real de 8,4%. El deterioro de los ingresos de los/as asalariados/as informales fue peor ya que la actualización alcanzó solo al 30%.
  - Como resultado de lo anterior, la misma medición de la EPH registró que el 44,5% de personas (algo más de cinco millones) del conurbano se encontraban, a fin de 2019, por debajo de la línea de pobreza y que, de ellos, el 12,2% eran indigentes.

Los datos antedichos deben ser interpretados en el marco de un proceso de fuerte crecimiento de la desigualdad social: mientras que en el cuarto trimestre de 2016 la relación entre el primer y el último decil (tomando la media del ingreso familiar) era de 13 veces, tres años después, a fin de 2019, llegó a 16,5 veces. La importante diferencia en la apropiación de los ingresos de los hogares en el conurbano se grafica en la Figura 1.

A su vez, la desigualdad social se expresó con claridad en el territorio metropolitano. A pesar de que la última medición corresponde a la del Censo Nacional de 2010, el análisis de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es una aproximación útil para examinar las condiciones de pobreza estructural del conurbano porque, además, de los cinco índices que participan de la construcción del indicador, tres de ellos se refieren específicamente a la problemática habitacional.

**Figura 1. Desigualdad social en el conurbano por apropiación de los ingresos familiares en el cuarto trimestre de 2019**



**Fuente:** elaboración propia en base a EPH INDEC 24 partidos del GBA – cuarto trimestre de 2019.

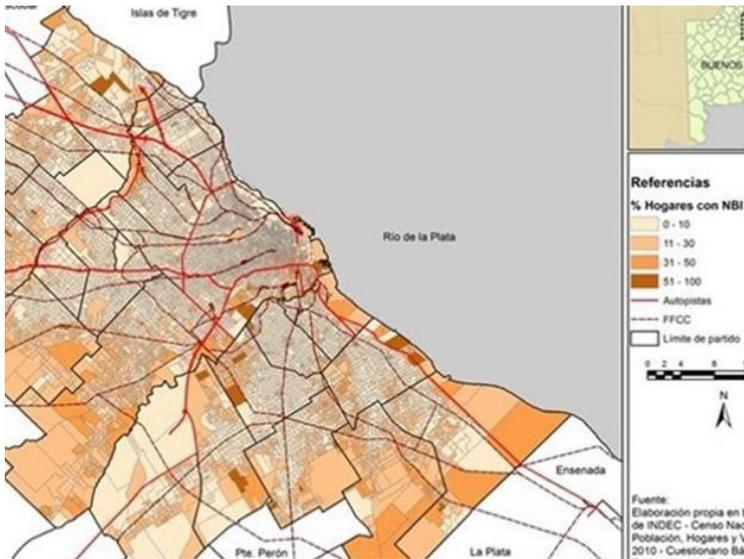
En la Figura 2 se puede observar que, en el año 2010, el AMBA presentaba un claro patrón de segregación de la población más pobre con un gradiente del centro de la metrópolis y de los corredores de transporte y subcentros locales hacia los bordes de la periferia urbana. Los radios censales con mayor porcentaje de hogares con NBI se localizaban en las áreas de expansión y en la mayoría de los barrios en proceso de consolidación o completamiento especialmente en los municipios de Ezeiza, Moreno, José C. Paz, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Malvinas Argentinas, Esteban Echeverría y Almirante Brown.

El último Censo también reveló (Tabla 2) que los 24 municipios del conurbano (al igual que en el total del país y en la Ciudad de Buenos Aires) tuvieron un crecimiento intercensal 2001-2010 de los hogares mayor que de la población (23,1% vs 14,2%) y mayor también que la cantidad de viviendas nuevas del decenio (casi 550 mil hogares nuevos contra 381 mil unidades nuevas).

Los datos indican además que se produjo una mejora relativa de la calidad constructiva del stock de viviendas, pero se relevó un alza importante de los hogares convivientes (hacinamiento familiar) en viviendas de buena calidad que pasaron de 144.277 hogares en 2001 a 330.760 en 2010 (130%). Con estos

registros, la cantidad de hogares que sufrían algún tipo de déficit de vivienda crecieron 2,7 puntos (36,8% en 2001 y 39,5% en 2010) en el período intercensal señalado llegando a algo más de un millón cien mil.

**Figura 2. Necesidades básicas insatisfechas por radio censal 2010**



**Fuente:** Observatorio del Instituto del Conurbano (UNGS).

Para actualizar la información sobre las condiciones de hábitat imperantes en el conurbano antes de la pandemia, se recurrió al análisis de los datos relevados por la EPH del INDEC en el último trimestre de 2019 y procesados por el Observatorio del Instituto del Conurbano. A continuación, se resumen algunos indicadores que resultan significativos del papel del hábitat como condicionante clave de la salud:

- Según la EPH, el conurbano tenía, antes de la pandemia, casi el 26% de sus hogares residiendo en viviendas construidas con materiales de calidad insuficiente y parcialmente insuficiente.
- Asimismo se verificó que las familias del conurbano iban a enfrentar importantes obstáculos para mantener la higiene necesaria durante la pandemia. Los datos revelaron que solo el 55,6% contaba con desagüe cloacal a red pública (porcentaje que resulta claramente inferior al promedio nacional) y que el 76,7% de las viviendas contaban con provisión de agua por red pública mientras que el 22,9% lo hacía a través de perforación con bomba a motor.

**Tabla 2. Hogares con déficit de vivienda. Censos 2001 y 2010.  
24 municipios del conurbano**

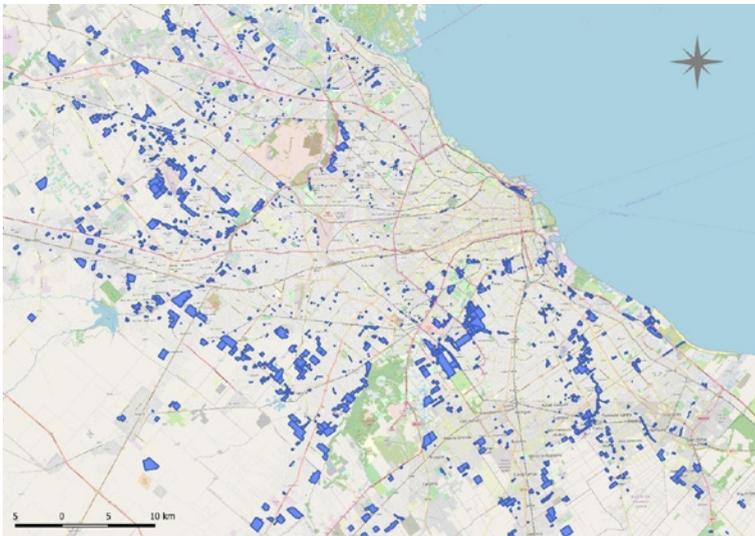
Subregiones	Información del reclamo	Comunicado, petitorio, difusión, anuncio de medida de fuerza	Protesta o movilización	Corte, bloqueo	Toma, ocupación	Total
Vte Lopez, S Isidro, S Fernando y Tigre	0,0	7,1	0,0	2,7	13,3	2,2
Gral San Martín, Hurlingham, Ituzaingo, Tres de Febrero, San Miguel, Morón	0,0	7,1	0,0	2,7	13,3	2,2
José C Paz; Malvinas, Moreno, Merlo, La Matanza	13,5	35,7	36,4	24,3	40,0	25,0
A. Brown; Berazategui, Varela, Echeverría y Ezeiza	1,4	0,0	13,6	21,6	0,0	8,2
Avellaneda, Quilmes, Lanús y Lomas	18,9	7,1	22,7	21,6	6,7	18,5
Gran La Plata	37,8	28,6	20,5	16,2	6,7	26,1
Zarate y Campana	23,0	7,1	6,8	5,4	6,7	13,0
Resto RMBA	2,7	0,0	0,0	5,4	13,3	3,3
Varias Subregiones	2,7	7,1	0,0	0,0	0,0	1,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a los Censos 2001 y 2010.

- c. Asimismo, las condiciones ambientales afectaban a una cantidad apreciable de familias. El 8% residía en ese momento a tres cuadras o menos de un basural y el 19% en áreas con alto riesgo de anegamiento (en las cuales habían ocurrido episodios de inundación en los últimos 12 meses).
- d. Por último, el 11,1% de los hogares sufría problemas de hacinamiento y un 6,7% más presentaba hacinamiento crítico (frente al 10,4% y 5,2% que registró el promedio nacional).

A su vez, la información del año 2018 del Registro Nacional de Barrios y Asentamientos Populares (RENABAP), mostró que en los 24 municipios se relevaron 952 barrios donde residían 317.553 hogares en condiciones de alta precariedad. La cifra es demostrativa de la magnitud del problema habitacional en el conurbano: la población que reside en los barrios populares es similar a la población total de la ciudad de Córdoba que es el segundo aglomerado del sistema urbano nacional. A su vez, la Figura 3 muestra su distribución espacial que resulta altamente coincidente con los radios censales de mayor NBI del 2010 que se puede ver en la Figura 2.

**Figura 3. Localización de barrios populares en el AMBA**



**Fuente:** elaboración propia en base al mapa RENABAP: <https://datos.gob.ar>.

El cuadro de situación que presentó el RENABAP en materia de barrios populares, hacia 2018, se complejizó y empeoró por la dinámica que han adquirido las tomas de tierras en el conurbano.

De esta manera, el modelo de ciudad dual se consolida agravando las condiciones de vida de los más pobres. Los análisis muestran que, dada la imposibilidad de transitar por otros caminos formales o legales, la informalidad es el único refugio posible para amplios sectores y, al mismo tiempo, la peor de las salidas porque, en ese estadio, la violación de sus derechos es la moneda de cambio en respuesta a cada una de sus necesidades (CELS, 2016).

Por la trascendencia del problema, este trabajo contiene, más abajo, un apartado especial de análisis.

## **2.2 Cobertura de las redes de saneamiento**

Desde el inicio de la emergencia sociosanitaria, el Ministerio de Salud de la Nación planteó la prioridad de modificar o intensificar hábitos de higiene para enfrentar el avance del COVID-19. Esto se reflejó en el aumento del uso de agua para la limpieza de las manos y, en general, de la higiene personal y urbana. Pero el AMBA es un territorio en el que se distribuye y circula el agua en el espacio de manera muy desigual, no solo por los intereses de los actores encargados de la gestión del recurso hídrico, sino que deviene de un proceso histórico de larga data que fue consolidando zonas cubiertas por el servicio y zonas sin cobertura, que se encuentran marginadas y excluidas.

El suministro de agua y provisión de cloacas a nivel metropolitano está, principalmente, a cargo de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), una de las proveedoras más grandes del mundo. Esa responsabilidad la asumió el Estado nacional a partir de su reestatización en 2006. Entre 2017 y 2019, la empresa incorporó a su área de concesión nueve municipios (Moreno, Escobar, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Pte. Perón, Merlo, Florencio Varela y Pilar), que se sumaron a los 17 originales junto con la CABA, buscando con esos acuerdos tener bajo su servicio a todo el AMBA. En diciembre de 2019 se reforzó la orientación de coordinación metropolitana, cuando se sumó al directorio de la compañía la participación de intendentes del conurbano, representativos de los municipios anexados. La población total del área de concesión corresponde a más del 30% de los habitantes del país.

Hay razones de economía de aglomeración y geográficas que explican un sistema a escala metropolitana. El agua para consumo humano proviene prin-

principalmente de origen superficial del Río de la Plata y, en menor proporción, de agua subterránea del acuífero Puelche. Pero existe una gran proporción de hogares que obtienen agua de explotaciones puntuales de agua subterránea, proveniente de los acuíferos Puelche y Pampeano, ya sea de sistemas autónomos de redes públicas o de perforaciones autónomas o domiciliarias, con distintas tecnologías, profundidades y medidas de protección de la contaminación.

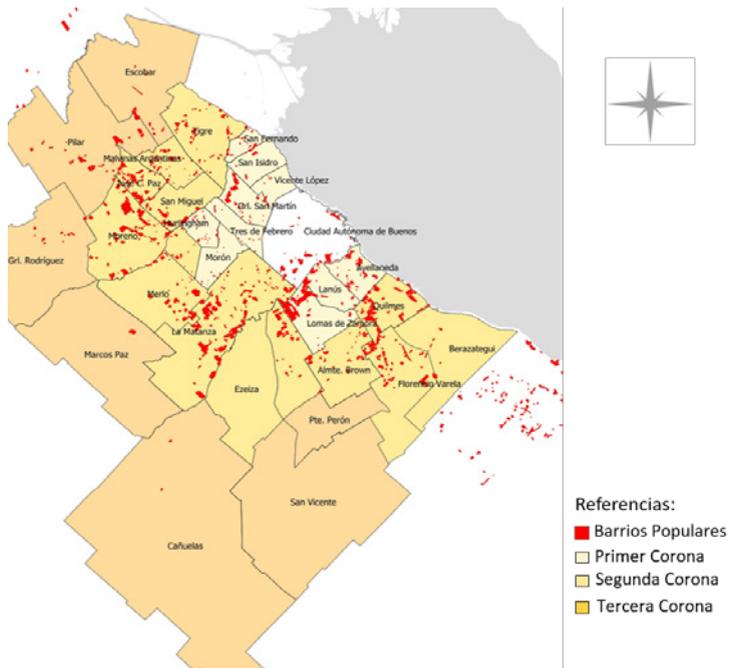
La cobertura cloacal varía por su distribución geográfica, las diferentes densidades urbanas o el grado de urbanización. Los efluentes cloacales se vierten (con o sin tratamiento) en varias cuencas metropolitanas. Uno de los ejes centrales del plan de AySA, en el marco del plan de la Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), se centra en la prolongación del emisario sur en Berazategui y el emisario subfluvial del Sistema Riachuelo, apelando al efecto de dilución del Río de la Plata para vertido de efluentes cloacales. Pero en áreas sin cobertura cloacal, el grueso de las descargas de aguas residuales, se realiza a través de pozos negros, fosas sépticas o, en el peor de los casos, hacia letrinas conectadas a los acuíferos Pampeano y Puelche, y en menor proporción, en ríos y arroyos metropolitanos. De ahí la necesidad de compatibilizar la expansión de agua potable en el segundo cordón metropolitano, las villas de la Ciudad de Buenos Aires y, en general, los barrios populares, con la consecuente expansión de los desagües cloacales. El Estado nacional se había propuesto en 2017 la meta de alcanzar una cobertura metropolitana del 100% de agua potable de red y el 75% de desagües cloacales (Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento). La demanda de higiene por efecto de la pandemia demostró la distancia actual de alcanzar la universalización de los servicios de agua y cloacas, cuestión en la que se profundizará más adelante.

### **2.3 Caracterización general de los barrios populares**

Como se mencionó en el primer apartado de este informe, de acuerdo al RENABAP, en 2018 existían 952 barrios en los 24 municipios donde había 317.553 hogares y 1.137 barrios en la totalidad de la RMBA, que albergaban a 432.189 familias, lo que arrojó estimativamente a más de millón y medio de habitantes en condiciones habitacionales precarias. El siguiente plano (Figura 4) y la Tabla 3 dan cuenta de la distribución de estos barrios a lo largo y ancho del territorio metropolitano, con mayor cantidad de familias y barrios en algunos municipios respecto de otros. También es posible notar que en solo 53 barrios de la Ciudad de Buenos Aires se concentra mayor cantidad de familias que sobre

cualquiera de los demás municipios del conurbano, lo que es indicativo de las diferencias en densidad poblacional, aunque aquí no se considera la cantidad de integrantes por familias que también puede variar.

**Figura 4. Localización de barrios populares en el AMBA**



**Fuente:** elaboración propia a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

**Tabla 3. Cantidad de barrios populares y familias residentes por jurisdicción**

Jurisdicción	Barrios	Familias
Almirante Brown	62	14.532
Avellaneda	40	10.813
Berazategui	7	1.327

Esteban Echeverría	42	17.952
Ezeiza	11	8.232
Florencio Varela	70	15.853
General San Martín	41	20.888
Hurlingham	30	1.650
Ituzaingó	19	1.187
José C. Paz	43	11.068
La Matanza	122	47.463
Lanús	21	12.890
Lomas de Zamora	55	34.624
Malvinas Argentinas	51	6.031
Merlo	57	21.472
Moreno	87	22.311
Morón	11	922
Quilmes	65	34.718
San Fernando	17	2.292
San Isidro	13	6.251
San Miguel	17	10.982
Tigre	45	9.485
Tres de Febrero	14	2.079
Vicente López	12	2.531
Presidente Perón	12	8888
Pilar	44	14062
General Rodríguez	22	4950
San Vicente	19	4771
Marcos Paz	5	930
Escobar	25	5556
Cañuelas	5	1813
Total de la RMBA	1.084	358.523
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	53	73.666
Total RMBA	1.137	432.189

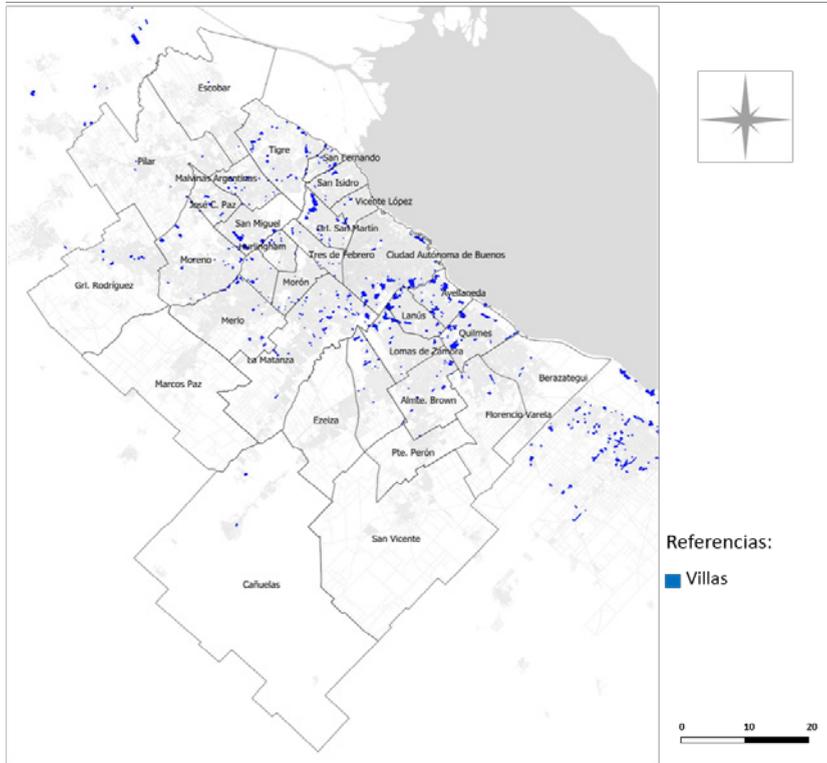
**Fuente:** Observatorio del Conurbano a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

Para profundizar en el análisis de los barrios populares y su extensión es necesario dar cuenta de sus especificidades sociales, ambientales y de localización a lo largo del tiempo. El primer punto a señalar en ese sentido es sobre qué tipo de barrio se trata, si son producto, por ejemplo, de tomas organizadas o loteos informales, y qué características morfológicas adquieren, es decir, si se han constituido como villas, asentamientos u otro. Esta diferenciación de tipo conceptual es importante para comprender las dinámicas actuales. Otra cuestión relevante es no perder de vista que se trata de un proceso que ha ido cambiando a lo largo del tiempo, en las modalidades de ocupación, las áreas ocupadas, los actores que participaron. En ese sentido, es preciso tratar los fenómenos de villas y asentamientos de manera diferenciada, y al mismo tiempo relacionada, y no perder de vista la cuestión espacio temporal de corto y largo plazo.

Las villas se conformaron con mayor visibilidad alrededor de la década de 1930 en la Ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, en los municipios del primer cordón. Se trató de un proceso que se dio sobre todo en intersticios urbanos sobre predios del ferrocarril, o en los bordes de arroyos y ríos, basurales y zonas de rellenos. Morfológicamente, se caracterizan por tejidos densos y trazados irregulares de angostos pasillos. Las villas de mayor extensión se encuentran en las cercanías de los ríos Reconquista y Matanza-Riachuelo en sectores de riesgo hídrico y ambiental, ya sea sobre rellenos sanitarios, predios degradados o suelo liberado por la rectificación que sufrieron los meandros de cada uno de estos cursos de agua (Figura 5). En la actualidad, el crecimiento de las villas se produce a través de edificación en vertical, orientadas generalmente al mercado de alquiler cuyo resultado es un fuerte aumento de la densidad de población residente.

Los asentamientos iniciaron a principios de los 80 y se localizaron principalmente en los bordes del área urbanizada. Sobre este fenómeno, la bibliografía especializada (Izaguirre y Aristizabal, 1988; Merklen, 1997; Cravino, 2018) considera como una cuestión importante su localización “en municipios de la segunda corona” (Di Virgilio, et al., 2012), en general, en áreas no consolidadas “en su inmensa mayoría ubicados sobre tierra privada, (...) en terrenos que por lo general eran basurales, pajonales, o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlo económicamente o sufrían restricciones normativas para esto” (Cravino, 2001).

**Figura 5. Localización de villas en el AMBA**



**Fuente:** elaboración propia a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Diversos factores explican la localización de los asentamientos, de los cuales algunos son constantes mientras que otros han cambiado. En primer lugar, se puede afirmar que las especificidades físicas del suelo, su tenencia jurídica y la zonificación que le corresponde ocupan un lugar relevante. Con muy pocas excepciones, siempre se ha tratado de zonas con las características que se analizarán en la segunda parte de este informe: áreas de borde urbano, de suelo degradado, con cavas o zonas inundables, generalmente de tenencia irregular, y en zonificación de tipo rural o complementaria contigua a un área urbana. También, el precio del suelo tuvo un papel fundamental, pero ha tomado mayor relevancia en los últimos años, sobre todo a partir de la presión del mercado

inmobiliario a través de prácticas especulativas en el suelo de la periferia con el consecuente crecimiento de la segregación residencial.

Más allá de las políticas de vivienda que se iniciaron en el año 2004 y la normativa nacional (Ley N°27.453) y provincial (Ley N°14.449) vinculada al acceso al suelo por parte de los sectores populares, la presencia de asentamientos informales fue en aumento en los últimos cinco años. A partir de un relevamiento propio, que se centró en el período del 2016 a abril del año 2020, se registraron 40 nuevas tomas de tierra y loteos populares informales así como 24 extensiones sobre nuevo suelo de tomas ya registradas por el RENABAP y el RPVyAP (Registro Público de Villas y Asentamientos Precarios - Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449) con una superficie de 964 y 229 hectáreas de suelo ocupado, respectivamente. Estos datos se observan en la Tabla 4 y se basan en datos del RPVyAP, que muestra la cantidad de asentamientos por cada municipio en diferentes cortes temporales.

El análisis de estos datos refleja las grandes diferencias entre los distritos en cuanto a la cantidad de asentamientos que poseían hasta 2015, así como los barrios que surgieron por nuevas tomas en distintos períodos. Aquí se analizan las tomas en los siguientes cortes: antes de 2003, entre 2003 y 2010, de 2011 a 2015, y finalmente el relevamiento propio que considera desde el 2016 hasta abril de 2020. Si se observa el corte temporal 2003 a 2010, se identifica que, por amplio margen, las tomas se concentraron en La Matanza, Almirante Brown, Moreno, Malvinas Argentinas y Pilar. En el período siguiente, se advierte que las tomas se concentraron en tan solo siete municipios, siendo los más relevantes Moreno, Florencio Varela, La Matanza, José C. Paz y Almirante Brown (en ese orden), todos municipios de la segunda corona; mientras que en la primera corona no se han registrado nuevos barrios.

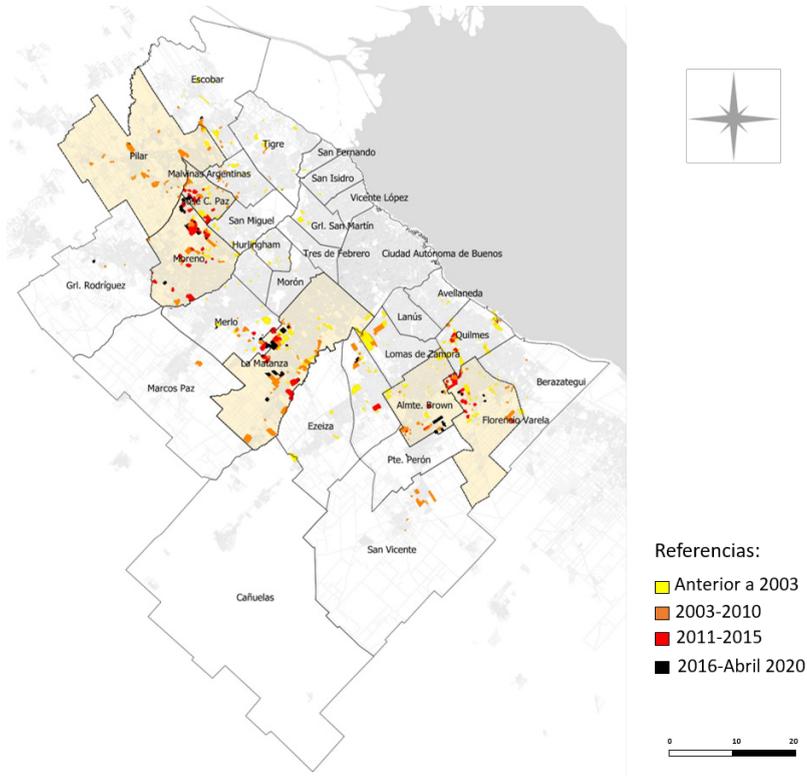
**Tabla 4. Cantidad de tomas por jurisdicción según cortes temporales**

Jurisdicción	Anterior a 2003	2003-2010	2011-2015	2016-2020
Avellaneda	5	0	0	0
San Martín	4	0	0	0
San Isidro	1	0	0	0
Morón	1	0	0	0
Ituzaingó	6	0	0	0
Hurlingham	18	0	0	0
Vicente López	0	0	0	0
Lanús	0	0	0	0
Tres de Febrero	0	0	0	0
Moreno	13	16	28	12
Florencio Varela	25	11	20	4
José C. Paz	12	10	16	2
La Matanza	23	28	9	11
Almirante Brown	25	21	5	8
Merlo	12	6	3	2
Esteban Echeverría	12	7	2	1
Malvinas Argentinas	12	15	0	0
Tigre	13	3	0	0
Lomas de Zamora	28	9	0	0
Ezeiza	0	0	0	0
Berazategui	6	1	0	0
Quilmes	0	2	0	0
San Miguel	5	3	0	0
San Fernando	2	0	0	0
Presidente Perón	-	-	-	1
Pilar	1	21	0	0
General Rodríguez	0	2	0	1
Belén de Escobar	14	7	0	2
Marcos Paz	0	1	0	0
San Vicente	0	9	0	0
Cañuelas	1	0	0	0

(No existen datos y no se ha podido hacer el relevamiento para los siete municipios de la tercera corona de la RMBA en el período 2016-2020).

**Fuente:** elaboración propia a partir del Registro Provincial de Villas y Asentamientos, y relevamiento a través de Google Earth para el período 2016-2020.

**Figura 6. Localización de asentamientos según corte temporal y jurisdicciones en el AMBA**



**Fuente:** elaboración propia a partir del Registro Provincial de Villas y Asentamientos, y relevamiento a través de Google Earth para el período 2016-2020.

A partir de lo anterior, se entiende que desde 2003 la extensión de los asentamientos o tomas de tierra no se produjo de modo homogéneo en toda la RMBA ni tampoco en todos los municipios de la segunda corona como afirman algunos autores (Apaolaza y Venturini, 2018). En efecto, en los últimos años, este fenómeno se concentró particularmente en cinco municipios repartidos entre las zonas sur, oeste y noroeste. En este sentido, en la Figura 6 se puede apreciar algunas relaciones en el proceso de tomas de tierra entre las diferentes

jurisdicciones y el tipo de suelo ocupado, su localización espacial y temporal, su dispersión o concentración a nivel metropolitano.

#### **2.4 Aproximaciones generales a las condiciones del hábitat en los barrios populares durante las medidas del ASPO**

Este apartado recoge algunos aspectos generales de las dos principales cuestiones en juego durante la crisis sociosanitaria en los barrios populares: el acceso a los servicios urbanos (energía y agua, principalmente) y las dificultades para cumplir los protocolos de cuidado en las viviendas y en los barrios.

Por un lado, los casi mil barrios populares localizados en los municipios del conurbano tienen muy diversas modalidades de acceso a los servicios urbanos de saneamiento y energía. De acuerdo a datos proporcionados por el RENABAP se puede caracterizar la situación existente en 2018, respecto a las modalidades de acceso al agua, a la electricidad y a la energía utilizada para cocinar.

El 60% de los barrios tiene mayoritariamente una conexión irregular a la red pública de electricidad. Esta situación genera a) riesgos para las familias, b) falta de tensión suficiente que en ocasiones dificultan el funcionamiento de bombas de agua y de herramientas y maquinarias utilizadas para actividades laborales al interior de los barrios, y c) la ausencia de mantenimiento y reparaciones necesarias por parte de las empresas prestatarias del servicio al no considerar clientes a quienes habitan el barrio (San Juan, López, Tozzi, 2017). La presencia de las familias durante más horas diarias y el aumento de emprendimientos de comercios y servicios en los barrios son situaciones que impactan en relación al acceso a la energía eléctrica en el marco de la emergencia sociosanitaria.

Respecto al tipo de energía utilizada para cocinar, en el 97% de los barrios del AMBA registrados en el RENABAP se usan predominantemente garrafas de gas licuado envasado (GLP). El aumento de la demanda de raciones elaboradas en los comedores y merenderos y el surgimiento de numerosas ollas populares mostró la necesidad de utilizar la leña como energía para cocinar con el fin de reducir los costos.

El acceso al agua es más variado, el 44% tiene bomba de agua de pozo domiciliario y el 34% posee una conexión irregular a red pública de agua corriente. Si bien en relación al total de los barrios que forman parte del RENABAP en territorio metropolitano, el acceso al agua a través de acarreo de canillas comunitarias localizadas al interior o al exterior del barrio es ínfimo (alrededor de 1,20%), esto aumenta considerablemente en las ocupaciones recientes. El riesgo de pozos sin la profundidad o la calidad necesaria para garantizar la potabilidad del agua se

incrementa cuando las soluciones son individuales y sin asistencia técnica. Además, quienes acceden a una conexión irregular a la red pública lo hacen a través de la autogestión y desde redes existentes. Estas condiciones generan pérdidas en la presión que aumentan las posibilidades de ingreso de contaminantes al sistema. Esta situación se agravó en momentos de aislamiento, con la permanencia de mayor cantidad de población a lo largo de la jornada (Tobias et al., 2020).

En el marco de los informes realizados por el Instituto del Conurbano durante la vigencia del ASPO (Maceira, Vázquez, 2020a, 2020b, 2020c) se relevó que aproximadamente el 25% de los barrios encuestados que forman parte del RENABAP tuvieron cortes o disminución de la presión en la provisión de agua.

Por otro lado, más allá de estas cuestiones en relación al acceso a servicios urbanos, en los mismos informes mencionados, se indagó acerca de las causas del incumplimiento de las medidas de aislamiento. Las causas más relevantes se relacionaron con el acceso a espacios de encuentro e intercambio colectivo en el exterior o el interior del barrio (Maceira et al., 2020). Es decir, el uso y desplazamiento hacia las áreas de centralidad cercanas (disponibilidad de trabajo, cajeros automáticos, comercios con precios más accesibles) y los espacios comunitarios dentro de los barrios (comedores, merenderos, canchitas de fútbol, esquinas, calles) fueron las causas señaladas como de mayor relevancia.

En este sentido, y a partir del cruce de información existente en el RPVyAP, desde el nivel provincial de acción estatal se analizó la posibilidad de introducir nuevas actividades en los barrios generando corredores o áreas de centralidad local al interior o en proximidad de ellos (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada, 10/11/2020). Además, las condiciones de las viviendas y el hacinamiento aparecieron como causas del incumplimiento del ASPO en barrios con presencia de construcciones domésticas precarias.

Finalmente, se considera importante mencionar que las tomas de tierra ocurridas durante el período de aislamiento evidenciaron el agravamiento de las dificultades y la complejidad de las problemáticas asociadas al acceso al hábitat (Habitar Argentina, 2020). El hacinamiento, la incapacidad de pago de alquileres y servicios, los conflictos familiares y la violencia de géneros, se agravaron durante las medidas del ASPO en un territorio con las grandes desigualdades estructurales descritas en el primer apartado del informe. Solo como referencia, es relevante señalar que el empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares tuvo como resultado que la provincia de Buenos Aires, a fines de 2019, registraba una toma de tierra por semana (Reese, Paco Urondo TV, 4 de noviembre de 2019). También, a modo ilustrativo, solo uno de los municipios en los que se profundiza en la segunda parte de este informe, ha sido escenario

de alrededor de 150 intentos de toma de tierras desde el mes de marzo en que iniciaron las medidas de aislamiento (Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional, Municipalidad de Moreno, entrevista por videollamada 21/11/2020).

### **3. Procesos, tensiones e impactos en la escala barrial durante el ASPO**

El estudio de las condiciones del hábitat nos remite a la escala barrial para poder comprender su dinámica y funcionamiento. En este sentido, en esta segunda parte del informe se aborda un recorte territorial compuesto por 14 barrios populares localizados en tres municipios: José C. Paz, Moreno y Pilar. Esta zona de borde permite analizar las acciones y políticas llevadas a cabo durante estos meses por distintas administraciones desde muy distintas perspectivas y estrategias de abordaje. El área de estudio es una zona de límites administrativos, pero también es un borde geográfico, con la presencia del arroyo Pinazo que marca los límites entre José C. Paz y Moreno, con Pilar. Sin embargo, el área tiene una dinámica de gran intercambio entre los distintos barrios. Además, está comprendida por barrios populares que se iniciaron en distintos momentos, por lo que hay una diversidad de grados de consolidación, que posibilita comprender los impactos de las medidas de aislamiento en territorios con procesos muy diferenciados (Figuras 7 y 8).

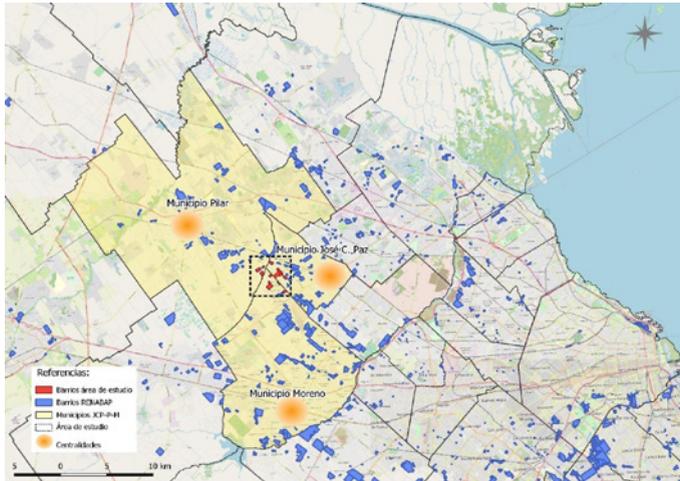
Por otro lado, Moreno (M) y José C. Paz (JCP) se encuentran entre los cinco municipios de la segunda corona de la RMBA con mayor cantidad y crecimiento de barrios populares en las últimas décadas. De modo similar, el municipio de Pilar (P) es el más relevante de la tercera corona en cuanto a crecimiento, cantidad de familias y barrios.

En ese marco, resulta interesante analizar las condiciones en que la emergencia sociosanitaria y las medidas de aislamiento impactaron en los barrios populares de esta zona, fundamentalmente a partir de tres ejes: la dinámica de ocupación del territorio, el acceso a servicios urbanos y el rol de espacios comunitarios físicos y virtuales.

Para recopilar información sobre estos ejes se realizaron tres tipos de entrevistas. Un primer grupo de entrevistas cerradas (10) se centraron en referentes barriales y se llevaron a cabo entre el 5 y el 10 de noviembre de 2020 a través de llamadas telefónicas y audios de un sistema de mensajería telefónica. Un segundo y tercer grupo de entrevistas abiertas semiestructuradas se realizaron a referentes territoriales sociales y políticas/os (nueve) y a funcionarias/os nacionales, provinciales y municipales.

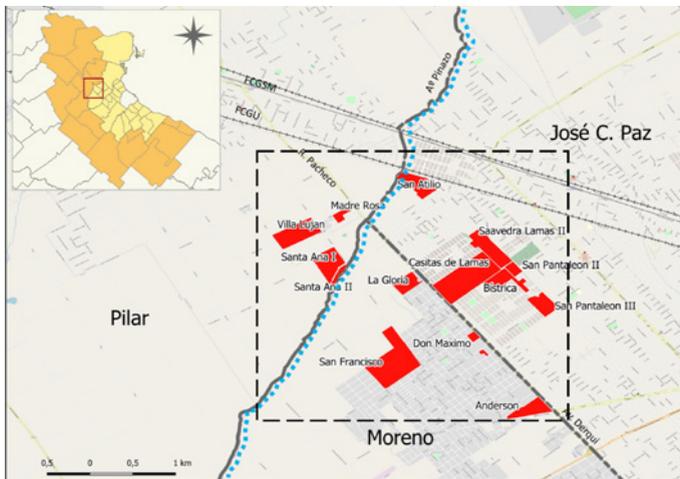
Este segundo grupo de entrevistas fue realizado a través de audios de un sistema de mensajería telefónica y video llamadas entre el 3 y el 23 de noviembre de 2020.

**Figura 7. Localización del área de estudio**



**Fuente:** elaboración propia en base al mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>.

**Figura 8. Localización de los barrios del área de estudio**



**Autora:** D'Liberto.

**Fuente:** elaboración propia en base al mapa RENABAP <https://datos.gob.ar>.

### 3.1 Dinámica de ocupación del territorio

#### 3.1.1 Dinámica de ocupación del territorio pre ASPO

Según el RENABAP y relevamientos propios en los 14 barrios habitan 3.806 familias (lo que da un estimativo de 15.000 habitantes) sobre una superficie de 132 hectáreas totales (Tabla 5).

**Tabla 5. Barrios según año de origen, superficie y cantidad de familias**

Año de inicio	Nombre del barrio	Superficie en ha*	Cantidad de familias
Anterior al 2004	Anderson, (M)	7,7	170
	Don Máximo, (M)	1,3 y 0,6	190
	La Gloria, (M)	6	250
	Villa Luján, (P)	13	250
	Santa Ana I, (P)	10,7	230
2009	Madre Rosa, (P)	2,6	60
2010	San Francisco, (M)	26,4	900
2010	San Pantaleón II, (JCP)	2,4	65
2012	Santa Ana II, (P)	2	40
2012	San Atilio, (JCP)	10,1	300
2012-2013	Saavedra Lamas II, (JCP)	11,2	135
2013	San Pantaleón III, (JCP)	7	200
2019	Casitas de Lamas, (JCP)	26	<b>**734</b>
	Bítrica y extensión sobre canal, (JCP)	7,5	<b>**282</b>
		132,6	<b>3806</b>
* Medición de superficie propia, a noviembre de 2020			
** Estimado a partir de la cantidad de edificaciones identificadas mediante relevamiento propio, a abril del 2020			

**Autor:** Dombroski.

**Fuente:** elaborado a partir de datos del RENABAP y relevamiento propio mediante Google Earth. Fecha: 25/11/2020.

Para poder dar cuenta de los cambios espaciales que se registraron en cada uno de los barrios populares del área de estudio, es necesario hacer una primera aproximación a la zona en la que se emplazan, considerando las especificidades morfológicas (parcelario, edificaciones y trazado) y otras vinculadas a las redes urbanas (estructura de redes de servicios, equipamientos, espacios públicos y de socialización).

Como se anticipó, se trata de una zona de borde del área urbanizada en el límite entre los municipios de José C. Paz, Moreno y Pilar. Las características de cada barrio en su conformación a lo largo del tiempo y en relación al resto de la ciudad son muy diferentes, distinguiéndose tres momentos en el proceso de ocupación informal: anteriores al 2004, entre el 2009 y 2013 y, finalmente, 2018 a la actualidad.

La mayor parte de los barrios estudiados de Moreno y Pilar surgieron antes del año 2004. A la fecha estos se encuentran mayormente consolidados, con parcelas y trazados bien definidos. Los barrios de Pilar (Villa Luján y Santa Ana I) se encuentran alejados del tejido urbano, en un área vacante de usos cubriendo un total de 23,7 hectáreas. Aquellos ubicados en el municipio de Moreno, a excepción de La Gloria, se produjeron en intersticios urbanos (Don Máximo y Anderson), cubriendo 9,6 hectáreas (Figura 8).

Entre los años 2009 y 2013 surgieron siete ocupaciones en los tres municipios que, a diferencia del momento anterior, tuvieron lugar mayoritariamente en José C. Paz, llegando a un total de 30,7 hectáreas. Los barrios San Pantaleón II y III, Saavedra Lamas II y San Atilio se originaron en gran medida traccionados por la mejora del suelo vinculado a las obras del Canal de Panamá y por la construcción de barrios de viviendas de interés social del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). De hecho, incluso algunos de los barrios populares han tomado los nombres de los nuevos barrios del PFCV como referencia. Durante este mismo período, en Pilar se dio la extensión del barrio Santa Ana sobre las márgenes del arroyo Pinazzo y el barrio Madre Rosa también cercano a un conjunto de viviendas de interés social. Por su parte, en Moreno surgió el barrio San Francisco con una extensión de 26,4 hectáreas (Figura 9).

Durante el año 2018, se iniciaron las ocupaciones de dos zonas contiguas, sobre un barrio del PFCV sin terminar y un predio que permanecía baldío, que en conjunto abarcan 33,5 hectáreas (Figura 11). Finalmente, se advirtieron importantes cambios en cuanto a la extensión de los barrios populares y nuevas tomas producidas, en el contexto de la emergencia sociosanitaria. Sobre este proceso las respuestas de las gestiones locales han sido muy distintas.

En el caso de Pilar, se reconoció que se han dado varias tomas nuevas que fueron desalojadas, sin dar una respuesta específica de solución a las familias desplazadas (Subsecretaría de Hábitat, Municipalidad de Pilar, entrevista por videollamada, 23/11/2020). En relación a los barrios estudiados, es de particular interés para la administración local el proceso de regularización y escrituración social que se está desarrollando en el barrio Madre Rosa, pero que en el contexto de pandemia quedó paralizada (Subsecretaría de Hábitat, Municipalidad de Pilar, entrevista por videollamada, 23/11/2020).

**Figuras 9 y 10. Localización de barrios según año de origen**

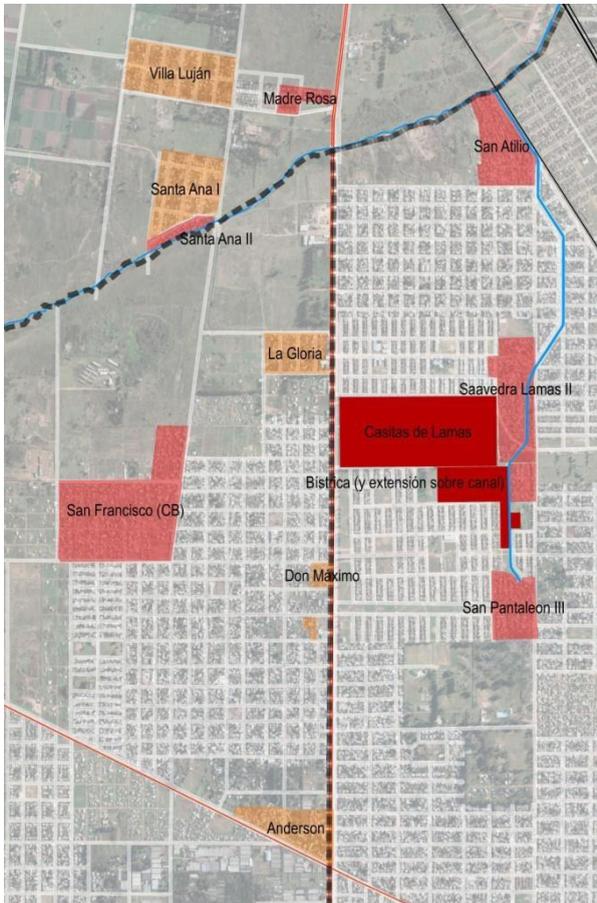


**Autor:** Dombroski.

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del RENABAP y Google Earth. Fecha: 25/11/2020 - Referencias: A la izquierda pueden verse los barrios (naranja) de origen anterior al 2004 y la mancha del área urbanizada para ese año, en la frontera entre los municipios. A la derecha se observan los barrios de entre el 2009 y 2013 (rojo), y barrios de viviendas de interés social (recuadros negros) sobre la mancha del área urbanizada.

En el caso de Moreno, se registraron importantes transformaciones vinculadas sobre todo a reformas y arreglos en las viviendas por parte de los habitantes. A partir de ello, el Gobierno local gestionó un programa de microcréditos focalizados en los barrios populares para apoyar este proceso de mejora de las viviendas. En particular, en el barrio San Francisco se desarrolló un esquema de trabajo con el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que según proyectan en el futuro abordaría la construcción de redes de servicios de cloacas, agua y el mejoramiento de vialidades (Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional, Moreno, entrevista por videollamada, 21/11/2020).

**Figura 11. Localización actual de los barrios según fecha de origen**



Los barrios según momento de origen desde antes del 2004, 2009-2013, y 2019 (naranja a rojo).

**Autor:** Dombroski.

**Fuente:** elaborado a partir de datos del RENABAP y Google Earth. Fecha: 25/11/2020.

En José C. Paz, frente a las necesidades de mejorar las viviendas por parte de sus habitantes, se proyecta retomar la línea de trabajo con microcréditos que en la gestión anterior había sido abandonada por falta de recursos provistos por la Provincia (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por videollamada, 11/11/20). En ese sentido, actualmente se desarrollan tratativas con la Subsecretaría de Hábitat y la Comunidad del Ministerio

de Desarrollo provincial para fomentar el mejoramiento de viviendas en los barrios populares. Según se plantea desde la administración (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por videollamada, 11/11/20), el principal problema en el contexto de pandemia se vinculó con el desalojo violento, por parte de otros particulares, de familias (fundamentalmente compuestas por mujeres e infancias), con el fin de revender las viviendas.

A partir de relevamientos propios y entrevistas a referentes territoriales (ET-JCP-4), se observa que en el caso de Pilar no se han registrado nuevas tomas en las cercanías de los barrios en estudio. En Moreno se han dado varias ocupaciones en la zona de Cuartel V, en proximidades del Barrio San Francisco y La Gloria. Desde el Consejo de Organizaciones de la localidad y en articulación con el Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional del municipio (IDUAR) se ha avanzado en una estrategia de acuerdos con los ocupantes que permitió desactivar varias tomas de tierra y desarrollar proyectos de construcción de nuevos barrios (ET-M-6). En José C. Paz se han registrado nuevas tomas que fueron desalojadas rápidamente, como ha sido la ocupación sobre el basural contiguo al barrio San Atilio (que fue realizada en el transcurso de una semana, ET-JCP-4).

### ***3.1.2 Transformaciones barriales a partir de la emergencia socio sanitaria y las medidas del ASPO***

En este apartado, a partir de las entrevistas a referentes barriales se da cuenta de las principales características morfológicas y de la calidad constructiva de los barrios en estudio. Posteriormente, se pone el foco en las principales transformaciones que tuvieron lugar durante las medidas del ASPO.

En primer lugar, en relación a las características morfológicas de los barrios, se ha señalado (Tabla 6) que todos ellos están conformados por manzanas y trazados regulares. Se registraron pocas excepciones en los casos del barrio San Atilio, donde se ha indicado que algunas calles se encuentran ocupadas por viviendas y, en el caso de Las Casitas de Lamas donde se planteó que en el “fondo”, es decir, hacia el canal de Panamá, se han desarrollado pasillos y se ocuparon espacios previamente definidos para calles.

**Tabla 6. Principales características morfológicas de los barrios**

Dif /2010 /2010 relativa	Dif /2010 /2010 absoluta	% total hog 2010	% total hog. con déficit 2010	Censo 2010	% total hogares 2010	% total hog. con déficit 2010	Censo 2001	Hogares en viviendas no aptas				Hogares con hacinamiento				
								Hogares en viviendas recuperables	Hogares en viviendas irrecuperables	Sub total hogares en viviendas no aptas	Hogares en viviendas aptas, pero con hacinamiento por cuarto	Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento por cuarto, pero con hacinamiento familiar	Subtotal hogares en viviendas aptas con hacinamiento	Hogares con déficit de vivienda		
17,7%	266.933	60,5%	-	1.774.277	63,2%	-	1.507.344	Casa B	Piezas en inquilinato	Rancho y Casilla	Pieza en hotel o pensión	Local no const. p/ Habit. y viv. Móvil	Más de 2 personas por cuarto	2 o más hogares por vivienda	Subtotal hogares en viviendas aptas con hacinamiento	Total de hogares
10,9%	42.180	14,6%	37,0%	429.706	16,3%	44,2%	387.526									
100,0%	8.624	0,6%	1,5%	17.244	0,4%	1,0%	8.620									
-18,6%	-24.821	3,7%	9,4%	108.801	5,6%	15,2%	133.622									
46,5%	646	0,1%	0,2%	2.036	0,1%	0,2%	1.390									
23,1%	1.136	0,2%	0,5%	6.044	0,2%	0,6%	4.908									
5,2%	27.765	19,2%	48,6%	563.831	22,5%	61,1%	536.066									
34,8%	68.510	9,0%	22,9%	265.505	8,3%	22,5%	196.995									
129,3%	186.483	11,3%	28,5%	330.760	6,1%	16,4%	144.277									
74,7%	254.993	20,3%	51,4%	596.265	14,3%	38,9%	341.272									
32,2%	282.758	39,5%	100,0%	1.160.096	36,8%	100,0%	877.338									
23,1%	549.691		2.934.373			2.384.682										

**Fuente:** elaboración propia a partir de entrevistas a referentes barriales. Fecha: 25/11/2020.

En cuanto a la calidad constructiva predominante de las viviendas se observa que en los barrios Villa Luján, Santa Ana I y II y Don Máximo son mayoritariamente de tipo buena y regular. En el caso del último barrio existen casillas más precarias en lo que se considera “el fondo”, es decir en la parte más alejada de la avenida Derqui. En los barrios Anderson, San Atilio, Bístrica, La Gloria y Las Casitas de Lamas la mayoría de las viviendas son de tipo regular y el resto casillas o construcciones precarias. También, en cuanto a los dos últimos barrios las casillas se observan en la parte más alejada de la avenida Derqui, que es, además, la zona donde más se extendieron desde que se iniciaron las medidas de aislamiento.

En segundo lugar, las transformaciones que tuvieron lugar en los barrios se vincularon fundamentalmente a un aumento del mercado de alquileres, a mejoras en las viviendas y al crecimiento de actividades vinculadas a comercios y servicios.

En la mayoría de los barrios se estima que alrededor del 10% de las viviendas forman parte del mercado de alquileres informales. De acuerdo a referentes barriales, este submercado creció en los barrios estudiados en cantidad de oferta, demanda y valores de los alquileres, particularmente en los barrios La Gloria y Don Máximo, en Moreno (Tabla 6).

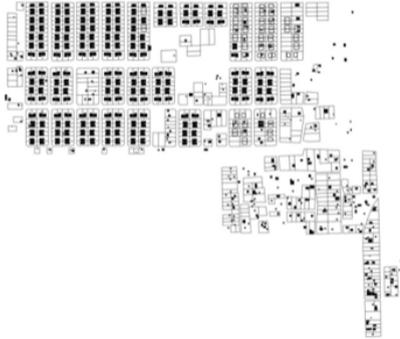
En cuanto a la construcción de nuevas edificaciones, loteos y la llegada de gente a los barrios, solo en los barrios Anderson y Villa Luján la cantidad de familias se mantuvo estable y no se dieron grandes cambios espaciales (EB-M-5) (EB-P-10). En el caso de San Atilio, se registra que algunas familias se desplazaron hacia otros barrios donde habrían encontrado mejores condiciones para vivir (EB-JCP-1). Sobre todo, en este último barrio se dieron grandes cambios en el predio cercano donde funciona el basural a cielo abierto –principal foco de conflicto en la zona– y, que durante los meses de aislamiento, fue cerrado por un tiempo como respuesta a la movilización de los vecinos. También, sobre este basural tuvo lugar la mencionada toma que luego fue desalojada (ET-JCP-4). En el caso de Santa Ana I y II en Pilar llegaron muchas familias a alquilar habitaciones y viviendas, pero sin que se traduzca en grandes cambios espaciales (EB-JCP-9). En el barrio Don Máximo, en Moreno, se construyeron nuevas viviendas en los lotes existentes y en los que estaban baldíos, sobre todo para alquiler. También se fueron algunas familias, pero en menor medida y sobre todo por separaciones producto de violencias de géneros (EB-M-6). De igual modo, en La Gloria, también en Moreno, volvieron jóvenes y familias del barrio que no pudieron continuar alquilando en otras áreas, se construyeron nuevas viviendas en

lotes baldíos y en otros ya ocupados, sobre todo para alquiler y, además, se instaló un corralón de materiales de construcción durante el período de aislamiento (que el referente entrevistado relaciona con la relevancia de las mejoras y ampliaciones que se llevaron a cabo en las viviendas del barrio en ese período) (EB-M-7-8).

Los barrios Las Casitas de Lamas y Bística, en José C. Paz, merecen un tratamiento más detallado, ya que los registros como el RENABAP no los consideran, por tratarse de tomas muy recientes. Como es propio de los barrios jóvenes, en los últimos meses se registraron grandes transformaciones, en cuanto a extensión, subdivisiones de lotes, construcción de nuevas edificaciones (también reemplazo de las mismas o retiro) y cambios en los espacios colectivos. En Las Casitas de Lamas se fortaleció la organización vecinal y se decidió, con recursos propios de las familias, construir veredas e instalar algunos alumbrados (ET-JCP-2). En Las Casitas de Lamas y en Bística, las/os referentes barriales consultadas/os registraron la llegada de familias que habían ocupado, pero no habitaban en el barrio, quienes construyeron nuevas viviendas en los lotes existentes que permanecían baldíos. También se subdividieron terrenos existentes, encontrando actualmente algunos de escasas medidas (10 metros por 10 metros) (EB-JCP-2-3). En la Figura 11 se pueden observar los principales cambios en cuanto a nuevas parcelaciones y edificaciones entre fines del 2019 y abril del 2020 en estos dos barrios que, de acuerdo al/la referente entrevistada/o continúan hasta la actualidad (EB-JCP-4). En Las Casitas de Lamas se registra un completamiento casi total de las viviendas que se encontraban sin terminar, así como la construcción de nuevas viviendas en el borde con la avenida Lamas y en el centro del barrio (sobre las áreas de reservas para equipamientos y espacios verdes). Además, se pueden observar nuevas parcelaciones sobre todo en las cercanías al canal de Panamá. Por su parte, el barrio Bística tuvo numerosas subdivisiones y conformación de nuevos lotes en la parte central del barrio y la ocupación se extendió cruzando el canal, hacia el predio de la planta de tratamiento cloacal de los barrios de viviendas de interés social.

## Figura 12. Principales cambios en los barrios más recientes. Las Casitas de Lamas y Bística

Edificaciones y parcelas de los barrios al 2019



Edificaciones y parcelas de los barrios al 2020



Principales cambios en cuanto a nuevas edificaciones construidas (rojo) y nuevas parcelaciones identificadas (amarillo).



**Autor:** Dombroski.

**Fuente:** elaborado a partir de Google Earth. Fecha: 25/11/2020.

### **3.2 Infraestructuras y servicios urbanos durante las medidas del ASPO**

#### ***3.2.1 Condición de acceso a los servicios de saneamiento (agua, cloacas y residuos urbanos)***

De acuerdo a los datos provistos por el RENABAP, la situación de acceso a los servicios de saneamiento de los barrios populares localizados en el área de estudio es muy variada.

Ninguno de los barrios del área tiene una conexión formal a la red de provisión de agua ni desagües cloacales. Saavedra Lamas II y San Pantaleón II tienen una conexión irregular a la red pública de provisión de agua (redes desvinculadas de los barrios del PFCV). El resto de los barrios tienen un acceso a este servicio a través de bombas de pozo domiciliario. En relación a los barrios no registrados en el RENABAP (Las Casitas de Lamas y Bística) la situación es más diversa. Las familias realizaron extensiones irregulares de las redes de barrios próximos del PFCV pero no todas las continuaron hacia el interior de los lotes. Por tanto, aún existen canillas comunitarias dentro y fuera de los barrios desde donde acarrear el agua con bidones u otros recipientes.

En relación a los desagües cloacales, en parte de los barrios, la mayoría de las viviendas tienen solo pozo negro (San Atilio en José C. Paz, Anderson y Don Máximo en Moreno y Santa Ana en Pilar) y en el resto tienen desagüe a pozo negro y cámara séptica (Saavedra Lamas II, San Pantaleón II y III en José C. Paz, San Francisco y La Gloria en Moreno y Madre Rosa y Villa Luján en Pilar). En Las Casitas de Lamas, los desechos se arrojan al sistema cloacal sin terminar, generando desbordes en los baños de las viviendas y en las cámaras de inspección (EB-JCP-2-3). Por tanto, las familias han iniciado la construcción de pozos ciegos (EB-JCP-2). En ese mismo proceso se encuentra el barrio Bística donde las familias están iniciando la realización de pozos negros (EB-JCP-4).

En las entrevistas realizadas a referentes barriales, durante la vigencia del ASPO solo se detectaron inconvenientes en el acceso al agua en los barrios localizados en el municipio de José C. Paz, los días de altas temperaturas (EB-JCP-2-3-4) y de cortes del suministro eléctrico (EB-JCP-1). En Moreno, solo en el barrio Don Máximo (EB-M-6) se registraron dificultades para acceder al agua, también los días de mayores temperaturas.

Las/os referentes barriales consultadas/os refirieron que el principal problema urbano ambiental es la acumulación de residuos por falta o mal manejo de la recolección. Esto se repitió en todos los barrios de José C. Paz (EB-JCP-1-2-3-4) y Moreno (EB-M-5-6-7-8). En menor medida, y asociado a esta problemática, se registraron la contaminación del agua por la presencia de residuos (EB-M-6-7-8, EB-P-9) y la

quema de basura (EB-JCP-1-4, EB-P-9). También se destacaron las inundaciones, fundamentalmente en “los fondos”, como uno de los principales problemas urbano ambientales de gravedad, en todos los barrios de José C. Paz (EB-JCP-1-2-3-4) y parcialmente en Moreno y Pilar (EB-M-5-8, EB-P9). Otra de las problemáticas observadas fue la contaminación por aguas servidas y estancadas que se repitió en barrios de los tres municipios (EB-JCP-2-3, EB-M-6-7-8, EB-P-9). Finalmente, las/os referentes entrevistadas/os dieron cuenta de que en los barrios de Pilar (EB-P-9-10) y, en menor medida, de Moreno (EB-M-7) y José C. Paz (EB-JCP-4) existen problemas relacionados con olores o vertidos provenientes de actividades de cría de animales localizadas tanto dentro como fuera de los barrios.

### ***3.2.2 Condiciones de acceso a la energía y conectividad a Internet***

En este apartado se hace referencia al acceso a la energía (electricidad y gas) y a la conectividad a Internet de las familias que habitan los barrios populares del área de estudio. En primer lugar, con relación a la energía se consideran las particularidades en lo que hace a características del aprovisionamiento, de los actores involucrados en la prestación y de las posibilidades o no para el desarrollo de estrategias comunitarias para promover el acceso. Este enfoque, entre otras cuestiones, brinda para cada uno de estos bienes un panorama complejo que, en ciertos aspectos, se vio agravado en el marco de la crisis sociosanitaria suscitada por la pandemia. Es preciso señalar que, en el caso de estas fuentes de energía, contar con acceso al servicio no significa que efectivamente las viviendas dispongan del suministro de manera efectiva ni que la calidad de este sea satisfactoria.

La existencia del alumbrado público y las características propias del servicio habilita a que las viviendas cuenten con conexión informal a la red de electricidad. En el caso de los barrios analizados, esta era la situación de la mayor parte de los hogares con respecto a la energía eléctrica (más del 70% según los datos del RENABAP). Según los datos obtenidos a partir de las entrevistas a referentes barriales se observa que en Moreno las viviendas disponían, en su mayoría, de acceso a la red eléctrica formalizada. En particular, los barrios San Pantaleón III (JCP), Anderson y La Gloria (M) y Villa Luján (P) poseían una conexión formal a la red pública de energía eléctrica. Por su parte, en Pilar y José C. Paz, en ciertos barrios, las viviendas contaban con medidores prepagos que funcionan mediante la recarga de una tarjeta.

En cuanto a la calidad del servicio se registró disparidad en lo que hace a la frecuencia de los cortes o caídas de tensión eléctrica durante las medidas del ASPO. No obstante, en la mayor parte de los barrios no se presentó como una problemática recurrente. Dos cuestiones vinculadas a la prestación del servicio merecen ser

señaladas. Por un lado, se observaron incendios pequeños por las condiciones que presentaban los cables y por otro, técnicas/os de las administraciones locales advirtieron la presencia de cuadrillas de las empresas que procedieron a desconectar a viviendas que accedían al servicio a partir de la red informal (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por videollamada, 11/11/20).

En las viviendas que no presentan acceso al agua de red, el suministro de energía eléctrica es el medio que posibilita la obtención de este recurso a partir del pozo surgente con bomba. De manera tal que aquellos barrios que registraron cortes de energía, sin contar con agua de red, se vieron desprovistos de este servicio fundamental para garantizar las adecuadas condiciones higiénicas, como se anticipó en el caso del barrio San Atilio, en José C. Paz.

Por otro lado, la cobertura de la red de gas se extendió en los últimos años en el área. Sin embargo, esto no significa que las viviendas cuenten con el servicio instalado y habilitado. Por un lado, por los costos que supone la conexión y, por otro, por las dificultades para pagar la factura en un contexto de fuertes incrementos tarifarios como fueron los últimos años. Según las entrevistas a referentes barriales, en las viviendas el acceso a la energía que, fundamentalmente, se destina a la cocción de los alimentos y, en menor medida, a la higiene corporal y la calefacción, se concreta a partir de la utilización de garrafas de gas licuado envasado (GLP) de 10 kilogramos. La información del RENABAP para el área es coincidente: el 90% de los hogares utiliza garrafa para cocinar. Solo el barrio La Gloria en Moreno tiene una conexión parcial a la red de gas natural (RENABAP, EB-M-8).

Es preciso reiterar que el costo que deben afrontar los consumidores de GLP envasado es considerablemente superior al de los usuarios de Gas Natural, situación que se agrava en la temporada invernal donde con frecuencia se asiste a abuso en los precios de venta. Adicionalmente, en determinados circuitos mercantiles, la venta se realiza sin los controles necesarios en lo que hace a su fecha de vencimiento y a las normas de seguridad (Subsecretaría de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista realizada por videollamada, 18/11/2020). Todo esto sucede debido a que la garrafa se comercializa como una mercancía más, escapando a la lógica del servicio público.

Desde la Subsecretaría de Hidrocarburos, dependiente de la Secretaría de Energía de Nación, se realizaron operativos de abastecimiento de garrafas aunque las/os referentes barriales entrevistadas/os no manifestaron contar con acceso al subsidio para la obtención de garrafas ni poder acceder a las mismas dentro de sus barrios (como se mencionara en el apartado 2.2.3, de hecho, es una de las causas que

obligaron a las familias a salir del barrio durante la vigencia del ASPO). Desde el municipio de José C. Paz señalaron haber otorgado certificados para la solicitud del subsidio ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) (Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por videollamada, 11/11/20).

Si bien existen procesos de auto organización de las/os vecinas/os para obtener las garrafas a un precio más económico que los que se registran en los comercios barriales, estos suponen riesgos en tanto no cumplen con las normas de seguridad para la manipulación del material combustible ni cuentan con el vehículo adecuado para el traslado.

Es importante mencionar que la gestión de las garrafas suele estar, al igual que otras tantas tareas vinculadas al cuidado y la reproducción, a cargo de las mujeres. Ellas suelen ser las encargadas de administrar y comprar las garrafas en hogares que, por lo general, no cuentan con un envase de repuesto. Un asesor de la Dirección de Hidrocarburos que participó de los operativos de distribución en los barrios relata: “Ellas se acercan al camión, preguntan cuándo vuelve. Se la llevan con un palo cruzado o las atan al carrito de compras. Se puede estimar que la proporción es de 80% mujeres sobre el 20% de varones” (Subsecretaría de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista realizada por videollamada, 18/11/2020).

En el ámbito de las organizaciones sociales que brindan asistencia alimentaria se observa con alta preponderancia la quema de combustible (leña, cartón, residuos varios). El relevamiento fotográfico desarrollado en el marco de esta investigación permitió observar que algunas organizaciones cuentan con diversos dispositivos con la finalidad de hacer un uso más eficiente de los materiales recolectados (maderas, muebles, cartones, durmientes de ferrocarril, entre otros) destinados a la quema.

En segundo lugar, las/os funcionarias/os, tanto de escala provincial como municipal, incorporaron el acceso a Internet como una problemática de su incumbencia a la vez que advirtieron las limitaciones de las áreas en las que se desempeñan para intervenir sobre las redes de conexión (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada, 10/11/2020; Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por videollamada, 11/11/20).

Para las/os referentes barriales la conectividad no se presenta entre las problemáticas más acuciantes y revelaron que los encuentros con vecinas/os en el espacio público constituyó el medio más habitual para hacer circular informaciones, a pesar del aislamiento. La interacción “cara a cara” solo fue superada por la utilización del sistema de mensajería telefónica, mientras que otras redes

sociales o plataformas de comunicación no fueron empleadas. La comunicación tradicional de llamado telefónico conservó un lugar importante para socializar información de interés comunitario.

En cuanto al acceso a Internet de las familias, pocas tienen servicio por wifi y muchas usan el servicio de datos por teléfono celular. A la falta de conexión y su regular calidad, registrada frecuentemente, se le adicionó la dificultad para comprar la tarjeta del teléfono celular. Los problemas de conectividad representaron barreras en el acceso al ANSES, a los bancos y al sistema educativo (suministro, en parte, por la entrega de material y cuadernillos en las escuelas). Las organizaciones sociales cumplieron un rol importante ya que facilitaron gestiones virtuales y sus integrantes destacaron, en algunos casos, haber desarrollado nuevas habilidades vinculadas a la informática.

### ***3.2.3 Condiciones de movilidad y accesibilidad en barrios populares a partir del ASPO***

El vínculo de los barrios con otras zonas de la ciudad es imprescindible para cubrir las necesidades básicas cotidianas de las familias. La búsqueda de ingresos, la provisión de alimentos y garrafas, el acceso a cajeros automáticos, como ya se señaló, requirieron la salida de las familias, en particular de sus integrantes adultas/os. En este sentido, es importante considerar los motivos por los que se ven en la obligación de salir del barrio, así como los lugares a los que concurren y los medios en que se desplazan.

En primer lugar, la ampliación del Servicio Alimentario Escolar (SAE) se constituyó en uno de los principales recursos de las familias para acceder a alimentos (EB-JCP-1-2-3, EB-M-5-6-7-8, EB-P-9), pero su implementación a través de las escuelas significó el desplazamiento de las familias hacia las instituciones, localizadas fuera de los barrios (EB-P-10). De igual manera, el cobro de jubilaciones y programas sociales, requerían el acceso a cajeros automáticos, mayormente localizados en las áreas de centralidad de los municipios, alejadas de la zona en estudio. También la Tarjeta Alimentar podía únicamente ser utilizada en comercios que contaran con Posnet, algo infrecuente en los barrios.

Todas estas cuestiones demandaban el desplazamiento fuera del barrio con las medidas de aislamiento en vigencia, pero además, en momentos de aumento sustancial de los casos positivos en la región. En este contexto, se plantearon algunas posibles acciones públicas, como la venta de la garrafa social en estaciones de servicio YPF (Subsecretaría de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista por videollamada, 21/10/2020), la presencia de cajeros móviles (ET-M-7), el aumento de Posnet en comercios locales o el mejoramiento

y fortalecimiento de arterias principales en los barrios que garantizaran el acceso a comercios y servicios (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada, 10/11/2020).

A los inconvenientes en el acceso a estos bienes y servicios se agregaron las actividades laborales informales y temporales, “changas” y de reciclaje urbano, que retornaron al avanzar los meses de aislamiento por la necesidad de aumentar los ingresos familiares (en todas las encuestas realizadas a referentes barriales, aparece entre las dos primeras razones por las que las familias se ven obligadas a salir del barrio). El acceso a los bolsones del SAE o el cobro en cajeros automáticos implica un desplazamiento mensual, las compras se realizan en general semanalmente, mientras que las salidas para realizar “changas” y recolección de materiales a reciclar o revender son diarias. En ese sentido, una de las referentes barriales entrevistadas establece una diferenciación por géneros en la cantidad de desplazamientos, donde las mujeres habitualmente se movilizan en menor cantidad (compras, acompañamiento y cuidados) que los varones (“changas”) (EB-JCP-2).

En segundo lugar, el acceso al comercio, los servicios o las diversas modalidades en que las familias obtienen ingresos, requirieron el desplazamiento a lugares que pudieran garantizarlos, fundamentalmente, hacia zonas de centralidad y centros de transbordo. Consultadas/os acerca de las tres modalidades principales de desplazamiento fuera de los barrios, el 80% de las/os referentes barriales explicaron que la más utilizada continuó siendo el transporte público: colectivo. Si bien consideraron que las medidas de control policial fueron cediendo en las zonas periféricas, flexibilizando la salida de los barrios, la restricción en el uso del transporte colectivo y, principalmente, la incapacidad económica de las familias, aumentaron la circulación a pie y en bicicleta. Estas aparecieron como las otras dos modalidades de desplazamiento más utilizadas por parte del 30% de las/os referentes entrevistadas/os. Uno/a de los/as referentes (EB-JCP-2) remarcó que el aumento de los traslados a pie y en bicicleta impactó fuertemente en la cotidianeidad de las/os habitantes ya que se incrementó sustancialmente el tiempo destinado a estas tareas. Asimismo, otra/o de las/os referentes señaló que las familias utilizan las salidas fuera del barrio para articular diversas actividades que resulten en oportunidades para mejorar sus ingresos. De este modo, se desplazan habitualmente con carros que les permiten llevar herramientas por si surgiera una posible “changa” o recolección de materiales en la vía pública para reciclar o revender (EB-JCP-3).

Los nuevos desafíos para las organizaciones en la llamada “nueva normalidad” parece relacionarse con el retorno al territorio, volver a habitar los espacios físicos y repensar medidas de acción en los barrios que minimicen la necesidad de

desplazamientos en contextos similares (ET-M-6 - Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada 10/11/2020).

### **3.3 Espacios comunitarios y acciones colectivas**

#### ***3.3.1 Las redes de la acción pública en el territorio***

En este apartado se presentan las acciones más relevantes llevadas a cabo en el área de estudio, particularmente en los barrios populares y durante el ASPO. Se trata de aquellas políticas nacionales, provinciales y municipales cuya implementación se evidenció en el relato de diferentes funcionarias/os y referentes territoriales entrevistadas/os. También se indagó en los portales de los gobiernos nacional y provincial, para observar el correlato de estas políticas desde su formulación. Las mismas se presentan, a modo de síntesis, en un cuadro en el que se resaltan aquellas que efectivamente pudieron verificarse, a través de las entrevistas mencionadas (Tabla 7).

Se observa que, durante los primeros meses de la crisis socio-sanitaria, los diferentes actores públicos de los distintos niveles de gestión estatal, se vieron abocados mayoritariamente a realizar acciones inmediatas frente a la emergencia. Estas consistieron principalmente en garantizar la efectiva provisión de los alimentos a las familias de los barrios populares, siendo las instituciones educativas de nivel inicial y primario los espacios de distribución. Una de las medidas tomadas en este contexto fue la universalización del SAE en el caso de la provincia de Buenos Aires y el incremento en la matrícula de las Unidades de Desarrollo Infantil (Subsecretaría de Asistencia Crítica, Nación, entrevista por videollamada, 06/11/2020). Desde las diferentes organizaciones sociales, comunitarias y/o políticas, las acciones también estuvieron dirigidas a sostener la provisión de alimentos a las familias a través de los comedores, merenderos y ollas populares. Al mismo tiempo, hubo una significativa preocupación por desarrollar estrategias vinculadas a la continuidad educativa (ET-M-8).

En la Tabla 7 se sistematizan las acciones, programas y políticas más relevantes destinadas a barrios populares del AMBA en el contexto del ASPO. La información fue extraída de los portales del Gobierno nacional y provincial y de entrevistas realizadas a funcionarias/os públicas/os de ambos niveles de gestión estatal. En la tabla se observa: a) a qué escala gubernamental corresponde cada uno de los planes, programas y/o acciones relevadas, b) a qué ministerio pertenece, c) su designación y d) una reseña caracterizando cada uno de ellos. Esta sistematización es significativa, porque en ella se puede ver un gran número de herramientas vinculadas a la economía social y al mejoramiento de las condiciones del hábitat, dos cuestiones relevantes en el contexto de la emergencia socio-sanitaria actual.

**Tabla 7. Planes - Programas Nacionales y de la Provincia de Buenos Aires**

GOBIERNO NACIONAL		
Ministerio de Desarrollo Productivo	Programa Formación de emprendedores. CapacitAR	Acompaña y fortalece las competencias para emprender, a través de actividades presenciales y virtuales por formadores.
	Programa Fondo Semilla	Promueve el surgimiento, desarrollo y fortalecimiento de emprendimientos productivos o proyectos con impacto social, ambiental y/o perspectiva de género, por medio de incubadoras. Otorga aportes no reembolsables para proyectos que estén en etapa de idea o reciente salida al mercado.
	Créditos para Cooperativas de Trabajo	Crédito de capital de trabajo para cooperativas, por un monto total de 2.000 millones de pesos. Tasa del 18%, plazo de 12 meses, más tres meses de gracia. Con aval del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR). Política implementada en el marco de la emergencia COVID-19.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	IFE* Ingreso Familiar de Emergencia	Transferencia directa de \$10.000 que equivale al 75% del Salario Mínimo Vital y Móvil. Población objetivo: personas que, producto de la pandemia y las medidas de salud implementadas, fueron privadas de generar ingresos, también para los sectores más vulnerables de la sociedad.
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	Programa Argentina Construye Solidaria	Fortalecimiento del trabajo de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, mutuales, trabajadores independientes o asociados), que realicen tareas de acción comunitaria y acompañamiento barrial. Se trata de transferencias para la compra de materiales de construcción (de 100/200/300 mil pesos). Con provincias y municipios se acompaña la ejecución de obras de mejora en sus sedes o instalaciones. Los municipios acceden a un monto, de acuerdo con su tamaño poblacional y con la incidencia de la pobreza por el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en su área. Las entidades receptoras de subsidios similares no pueden ser adjudicatarias del Programa. El Banco Nación desembolsa y acredita el monto otorgado, mediante la distribución de tarjetas bancarias precargadas. El saldo solo puede utilizarse para compras en los comercios del rubro. Destinado a sectores populares a través de organizaciones comunitarias.
	Ampliación	Créditos para la ampliación (hasta 15m2) de viviendas existentes, en condiciones habitacionales deficitarias y de hacinamiento. Destinados a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.
	Refacción	Créditos para la mejora de las condiciones habitacionales de viviendas (aislación, terminación de núcleos húmedos, pisos, carpinterías, instalaciones de gas, sanitarias o eléctricas). Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.

<b>Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat</b>	Lotes con Servicios	Generación de suelo urbano de calidad para la construcción de viviendas mediante créditos hipotecarios de PROCREAR. Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.
	Mejoramientos Microcréditos	Pequeños créditos para la compra de materiales, como estímulo a la realización de obras de pequeña escala. Destino: mejoramiento de las condiciones habitacionales de las viviendas (filtraciones, terminaciones de núcleo húmedo, pisos, carpinterías, instalaciones de gas, sanitaria o eléctrica). Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, municipios.
	Mejoramientos Gas	Créditos para mejorar las condiciones habitacionales, económicas y de salud de los hogares, proveyendo la instalación domiciliar de gas de red. Destinado a sectores medios y populares. Intervienen: Pymes, gremios, autoconstrucción, municipios, empresas prestatarias del servicio de gas.
	Construcción	Créditos para la construcción de viviendas de hasta 60 m <sup>2</sup> (incluye costo de los materiales y de mano de obra) en un lote provisto por el Fideicomiso PROCREAR, por el municipio o de propiedad del adjudicatario. Para sectores medios, sectores populares, inquilinos.
	Conexiones Domiciliarias	Desarrollar al interior de los lotes las conexiones entre las infraestructuras públicas y las de cada vivienda individual. Garantizar condiciones dignas de higiene y confort de sus habitantes. Intervienen: Pymes, cooperativas, empresas de servicios públicos, gremios, autoconstrucción, provincias, municipios.
	Equipamientos Comunitarios edificios nuevos y/o remodelaciones	Dotar de equipamientos aptos para múltiples propósitos durante la emergencia y su período de salida (atención primaria, preparación de alimentos, logística, etc.), capaces de ser apropiados en forma estable a posteriori por la comunidad. Intervienen: Pymes, cooperativas, sindicatos, provincias, municipios, organizaciones de la comunidad. Selección de localidades, según la criticidad por la pandemia COVID-19.
	Completamientos Barriales	Desarrollo de proyectos entre cinco y 20 viviendas individuales o colectivas en entornos centrales, destinados a consolidar ciudades de baja y mediana densidad. Para sectores populares y trabajadores agremiados. Intervienen: Pymes, cooperativas, sindicatos, estados locales, provincias, municipios, organizaciones de la comunidad.
	PROMEBA* Programa de Mejoramiento de Barrios	Programa Nacional con financiamiento del BID, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares ubicados en villas y asentamientos irregulares del país, a través de la legalización de la tenencia de la tierra la provisión de infraestructura básica, el saneamiento ambiental, equipamiento social, el desarrollo comunitario y, el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Se implementa a través de las Unidades Ejecutivas nacionales, provinciales y municipales.

<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>	Potenciar Trabajo*	Programa que unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. Para mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través de la terminalidad educativa, formación laboral y capacitación en oficios (proyectos socioprodutivos, sociocomunitarios, sociolaborales). Destinado a personas físicas que se encuentran bajo los programas mencionados.
	ReNaTep Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular	Busca reconocer, formalizar y garantizar los derechos de las/os trabajadoras/es de la economía popular para acceder a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del ReNaTep permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación; participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera. Quienes realicen actividades en el marco de la economía popular (venta ambulante, ferias y artesanías; cartoneo y reciclaje; agricultura de pequeña escala; trabajo sociocomunitario y de la construcción; quienes trabajen en infraestructura social y mejoramiento ambiental y producción manufacturera de pequeña escala, entre otros rubros.
	Monotributo Social	Permite el ingreso a la economía formal. Registrar el emprendimiento. Emitir facturas. Cobertura de salud individual y familiar y el aporte para una futura jubilación.
	El Barrio Cuida al Barrio	Promotoras/es comunitarias/os recorren los barrios para realizar un acompañamiento específico a grupos de riesgo, difundir medidas preventivas, números de teléfonos nacionales y locales para denunciar situaciones de violencia de género, de consumo problemático y distribuir elementos de seguridad e higiene (marco: cumplimiento del ASPO). Además de realizar un mapeo en cada uno de los barrios para identificar y hacer un acompañamiento específico a la población de riesgo: embarazadas, personas mayores de 60 años y con patologías crónicas. Las/os promotoras/es comunitarias/os también trabajan coordinadamente con comedores, merenderos y centros comunitarios para garantizar el abastecimiento de alimentos. Un Programa de Emergencia Comunitaria que, a través de quienes trabajan en el marco de la economía popular, en el rol de promotoras/es comunitarias/os relevan el barrio identificando los grupos de riesgo y las necesidades de la comunidad. Es un plan de emergencias junto a gobiernos municipales, fuerzas de seguridad y Defensa Civil en el que esta última acompaña a merenderos y comedores en el equipamiento con elementos de higiene y limpieza para la desinfección del lugar, para la distribución de jabones, alcohol en gel y barbijos. Las/os promotoras/es también activarían el protocolo de asistencia en caso de encontrar personas con síntomas compatibles con COVID-19.  Segunda etapa del programa: infraestructura social, a través de cual se van a realizar proyectos de mejoras de merenderos, comedores y viviendas de los barrios para acondicionar los lugares en función de las condiciones de emergencia y distanciamiento.

<b>Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat</b>	Plan Federal de Ferias	Programa de fortalecimiento de espacios de comercialización, destinados a la venta de productos elaborados por trabajadoras/es de la economía social y popular. Articula sus acciones con provincias y municipios generando alternativas comerciales orientadas al abastecimiento de los mercados internos. Promueve cadenas cortas de comercialización, con menores costos económicos y ambientales. Propicia la asociación de los diferentes eslabones productivos locales. Garantiza la accesibilidad de alimentos por parte de la población a precios accesibles. Contribuye al desarrollo local implementando espacios de comercialización para la venta de productos elaborados por trabajadoras/es de la economía social y popular. Garantiza la inserción de la producción de las/os trabajadoras/es de la economía social y popular en el mercado local a los efectos de valorizar su trabajo e incrementar sus ingresos. Difunde y promueve a quienes trabajan en el marco de la economía social y popular para establecer puentes con los consumidores/ os locales. Facilita proyectos de asociación y cooperación entre unidades productivas populares a fin de mejorar la productividad y aumentar la escala. Acciones: Organización de ferias francas, permanentes e itinerantes a partir de convenios de cooperación para la implementación de puntos de comercialización. Generación de mesas de trabajo con los organismos solicitantes y las/os productoras/es que propicien mecanismos de articulación entre estos últimos, a nivel local y entre distintas localidades del país. Fomenta el trabajo sustentable mediante acciones que mejoren la calidad de vida y la empleabilidad de las/os trabajadoras/es de la economía popular en el marco de una estrategia de valorización del trabajo que realizan.
	Mercados de Cercanía	Fortalecimiento de las estrategias de comercialización de productos y/o servicios provenientes de la economía popular y solidaria. Brinda equipamiento, capacitación, apoyo económico, servicios de adecuación de espacios, logística y comunicación a unidades productivas y cooperativas de todo el país. Espacios de comercialización para unidades productivas, que ven limitada su participación en mercados tradicionales o son expulsados de ellos. Genera puestos de trabajo, promueve el trabajo en red y los principios de la economía popular y solidaria. Garantiza precios justos a productoras/es y a consumidoras/es. Fomenta el consumo responsable conforme con la naturaleza. Se promueve la alimentación sana, saludable y soberana.
	Microcréditos*	Sistema de finanzas solidarias que articula la diversidad de recursos de cada comunidad para generar trabajo e impulsar la producción popular. Trabajo junto a organizaciones sociales y organismos gubernamentales en proyectos esenciales para los sectores populares (alimentación, desarrollo textil, hábitat social, cuidado de personas y reciclado urbano, entre otros). Plan de capacitación y asistencia técnica para la articulación de actores, saberes, fortalezas y oportunidades.

<b>Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat</b>		Potenciar circuitos de producción y consumo local y solidario. Acuerdos con diferentes actores territoriales (universidades, instituciones de desarrollo tecnológico y de la comunicación). Consolidar una política pública que conciba a quienes trabajan en el marco de la economía popular, como integrantes de un sistema de finanzas basado en lazos solidarios. El acompañamiento de las organizaciones es la base para que puedan expandir su actividad productiva, incorporar tecnologías y mejorar su capacidad de gestión. CONAMI actúa en el marco de la Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social sancionada en el año 2006.
	Manos a la Obra*	Los proyectos productivos o asociativos, pueden acceder a un subsidio no reintegrable para adquirir herramientas, maquinarias e insumos. Para renovar equipamiento y fortalecer el proyecto productivo. Cooperativas de trabajo. Asociaciones de productoras/es. Empresas recuperadas. Organismos gubernamentales. Organizaciones no gubernamentales. Organizaciones de pueblos originarios.
	Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares*	Financiamiento para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Sociourbana para los barrios inscriptos en el RENABAP y la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas. Las obras deberán adjudicarse, en un 25% (mínimo), a las cooperativas de trabajo u otros grupos asociativos de la economía popular integradas, preferentemente, por vecinas/os de los barrios. Las acciones fomentan el acceso a los servicios básicos, la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el tratamiento de los espacios públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad a los barrios, la conectividad y el saneamiento. Buscan ser integrales, participativos y con enfoque de género y diversidad.
<b>Ministerio de Obras Públicas</b>	Plan Argentina Hace	Promueve la reactivación de las economías locales, a través de obras públicas de infraestructura rápida con mano de obra local. Permite el registro y solicitud de financiamiento para proyectos de obras que pudieran ser encauzados desde los lineamientos del Plan Argentina Hace. Normativa de aplicación: Resolución N° 12/2020 y Resolución N° 27/2020, para gobiernos provinciales y municipales.
<b>Ministerio de Economía</b>	Programa Hogares con Garrafa*	Programa de la Secretaría de Energía (Subsecretaría de Hidrocarburos) dirigido a las personas que no tienen servicio de gas natural en el hogar y sus ingresos mensuales son de hasta dos salarios mínimos vitales y móviles. A quienes conviven con un familiar discapacitado y sus ingresos mensuales sean de hasta tres salarios mínimos vitales y móviles. A los habitantes de la Patagonia con ingresos mensuales de hasta 2,8 salarios mínimos vitales y móviles, o con un familiar discapacitado con ingresos de hasta 4,2 salarios mínimos vitales y móviles. En función de los ingresos y de la conexión o no a la red de gas natural, ANSES realiza el control y si corresponde,

		<p>deposita mensual y automáticamente (sin hacer ningún trámite) en la cuenta bancaria del beneficiario el monto correspondiente al subsidio. Esta situación comprende a la gran mayoría de los titulares de derechos de la ANSES. Se necesita tener registrados los datos personales y del grupo familiar en ANSES. La cantidad de garrafas varía según la cantidad de integrantes del hogar, ubicación geográfica y la época del año, teniendo en cuenta: una cantidad adicional para los beneficiarios que residan en las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén. Una cantidad adicional para beneficiarios con hogares que tengan más de cinco integrantes. Calendario estacional, que aumenta el subsidio en los meses de invierno.</p>
<b>PROVINCIA de BUENOS AIRES</b>		
<p><b>Ministerio de Desarrollo de la Comunidad</b></p>	<p>ENVIÓN</p>	<p>Programa destinado a las infancias entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social. Objetivo: inserción y/o re inserción de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo; en el circuito laboral, de jóvenes de 16 a 21 años (incremento de oportunidades que permiten obtener ingresos propios capacitándolos para el trabajo), especialmente en áreas dinámicas de la economía local y regional. Promueve la creación de espacios y redes de coordinación y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en los municipios. Se propone reducir la situación de riesgo de los adolescentes y jóvenes con NBI, brindando elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos, adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su desarrollo y bienestar (psicofísico y sociocultural). Impulsa el sentido de pertenencia y la construcción de la propia identidad a través de la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas, para la integración social. Promueve la inclusión digital a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con el objetivo de reducir las brechas existentes entre adolescentes y jóvenes que tienen acceso a ellas y quienes no la tienen. Propicia la capacitación de los equipos técnicos que se desempeñan en las sedes del programa, brindándoles estrategias y protocolos de actuación para abordar las distintas problemáticas que se presenten, por medio del área de Capacitación y Asesoramiento Envión. Genera estrategias específicas que tiendan a promover los procesos de inclusión con jóvenes en conflicto con la Ley. A través del proyecto Punto Digital del Ministerio de Modernización, de la Presidencia de la Nación, existe un espacio de alfabetización y actualización digital y formación laboral, tanto individual como comunitario, para facilitar el acceso a la cultura y al conocimiento. La plataforma virtual de capacitación permanente ofrece cursos según la demanda de jóvenes que participan del programa, destinados a tutores y equipos técnicos.</p>
	<p>SAE* Sistema Alimentario de Emergencia</p>	<p>Programa de Fortalecimiento alimentario (financiamiento: FONPLATA ARG -43/2019). Objetivo: garantizar la efectiva provisión diaria de desayuno-merienda completos, en las instituciones educativas de nivel inicial y primario en los municipios conveniados de la provincia de Buenos Aires; incrementar el control de los servicios brindados por proveedoras/es.</p>

<b>Ministerio de Desarrollo de la Comunidad</b>	UDI* Unidades de De- sarrollo Infantil	<p>Destinadas a infancias de 0 a 18 años de edad, en las que se brinda atención alimentaria y colaboración en el proceso enseñanza y aprendizaje, procurando la articulación con las instituciones educativas y promoviendo la incorporación a la enseñanza formal. Favorecen el desarrollo integral de las infancias y adolescentes desde la perspectiva de derechos, acompañando y fortaleciendo a las familias en el proceso. Funcionan en 130 municipios de la provincia de Buenos Aires, alcanzan a 1000 unidades por medio de convenios de cooperación con municipios y organizaciones de la sociedad civil. En los Jardines Maternales Comunitarios para infancias de 45 días a cinco años, en donde se realizan actividades de estimulación temprana por medio de madres cuidadoras, promotoras/es sociocomunitarias/os capacitadas/os y/o personal docente. La Casa del Niño para infancias de seis a 14 años, funciona en contraturno escolar y brinda apoyo y acompañamiento escolar junto a diferentes actividades recreativas.</p> <p>Los Centros Juveniles para adolescentes de 14 a 18 años, son sedes que funcionan todos los días en contraturno escolar. Se dictan capacitaciones y son espacios de estimulación para la inserción laboral, educacional y ocupacional de jóvenes. El programa trabaja en conjunto con los municipios y organizaciones sociales articulando y fortaleciendo el desarrollo integral de jóvenes. Espacios de integración, formación y contención, en los que se trabajan las temáticas de formación laboral, prevención de adicciones, violencia de género y salud sexual y reproductiva.</p>
	Programa Lotes con Servicios	<p>Inmuebles municipales o de otros dominios privados del Estado (Ley 14.449): Programa que facilita el acceso al suelo urbanizado, de los sectores que tienen restricciones de acceso a través del mercado, aunque con capacidad para solventar costos menores cuando el Estado interviene en la generación de suelo urbano. Entre los requisitos se encuentran: solicitud de adhesión al Programa suscripta por el intendente municipal; si el inmueble es de un dominio del Estado distinto al municipal, acreditar conformidad de dicha entidad de afectar el inmueble al Programa; ordenanza municipal autorizando la afectación del inmueble al Programa; título de propiedad; informe de dominio del o los inmuebles respectivos; certificado de no inundabilidad expedido por el Municipio; plano de subdivisión; certificado de factibilidad de servicios expedido por las prestatarias: energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario; red de agua y cloaca. En caso que los proyectos presenten formas alternativas de saneamiento, se debe solicitar a la Autoridad del Agua permiso de captación de recurso hídrico y/o de vuelco de excretas. También se requiere certificado de factibilidad de apertura de calles expedido por el municipio; memoria descriptiva del modo de ejecución de las obras de infraestructura; documento descriptivo de las características del entorno urbano; y previsión del procedimiento de adjudicación a los beneficiarios.</p>

	Plan Familia Propietaria	Es un instrumento de producción de suelo puesto en marcha desde 1994. Generación de lotes a través de la compra de tierra, y posterior subdivisión, por parte de la Provincia o mediante la afectación al Programa de tierra municipal o provincial. Garantiza el acceso a la propiedad de un lote de terreno, apto para erigir vivienda familiar, única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en la Provincia. La selección y adjudicación de los lotes la realizan los municipios en los que se implementa el Plan. Ley 11423, Decretos 2510/94, 807/95, 547/96 y 113/2003.
--	--------------------------	---

**Autora:** D'Liberis.

**Fuente:** elaborado a partir de información disponible en <https://www.argentina.gob.ar>; <https://www.gba.gob.ar> y entrevistas a funcionarias/os. Fecha: 27 de noviembre 2020.

Parte de los espacios comunitarios localizados en los barrios en estudio, evidencian una clara consolidación debido a la trayectoria barrial que los mismos han sostenido a lo largo del tiempo, y sus referentes dan cuenta de una sólida articulación con el gobierno local (ET-M-6). En este sentido, mientras algunas/os referentes sociales destacaron una fluidez en las interrelaciones con algunas gestiones locales, en otros casos, aun cuando las organizaciones poseen una extensa trayectoria, los vínculos con los gobiernos municipales son escasos o inexistentes (ET-JCP-1, ET-JCP-4, ET-M-5). Por otra parte, existe coincidencia en la mayoría de las/os funcionarias/os entrevistadas/os, en que fue necesaria la articulación interministerial nacional y provincial, entre áreas en el caso de las gestiones locales y con organizaciones sociales y comunitarias, para poder implementar las diferentes herramientas de acción en los barrios (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada 10/11/2020).

Otro elemento coincidente, es que se generó la necesidad de adaptarse a las tareas surgidas a partir de la emergencia sociosanitaria, considerando dos aspectos. Por un lado, que solo había disponible un tercio del personal que habitualmente cumple sus funciones en el ámbito público a causa de las medidas del ASPO (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada, 10/11/2020; IDUAR, Moreno, entrevista por videollamada, 21/11/2020). Y, por otro lado, la adecuación a la modalidad del trabajo a distancia, teniendo en cuenta que no todos los equipos se encontraban en igualdad de condiciones para el desarrollo de esta modalidad laboral, en cuanto a capacitación y recursos. En este sentido, se observó que hubo una significativa presencia en el territorio en la que trabajadoras/es públicas/os colaboraron en acciones que no formaban parte de sus tareas frecuentes, en articulación con otras áreas, secretarías y/o ministerios. Sin embargo, los meses

de aislamiento permitieron repensar nuevas líneas de trabajo de cara a otros escenarios posibles. Sobre todo, en relación a estrategias para anticiparse a las eventuales tomas de tierras como también a la realización de proyectos que puedan ser financiados con destino a la mejora del hábitat. En algunas administraciones locales se remarcó la oportunidad de generar proyectos durante el período en que tuvo lugar el ASPO, que permitan posteriormente conseguir el financiamiento necesario para resolver la complejidad de los problemas que se hicieron más evidentes en el territorio (IDUAR, Moreno, entrevista por video-llamada, 21/11/2020), ya que “(...) los proyectos urbanos se presentan como una herramienta posible para asumir el desafío de hacer operativo el principio de integralidad en la gestión municipal” (Catenazzi, 2011, p.2).

Esta misma situación se encontró en las entrevistas realizadas a referentes territoriales, quienes afirmaron que debieron reorganizarse tanto en el uso de los espacios, teniendo en cuenta las medidas de distanciamiento y prevención, como en el cambio de roles, asumiendo tareas que realizaban otras personas de la organización y que debieron ausentarse por prevención o afectación del COVID-19 (ET-M-8).

Tanto referentes territoriales como barriales solo mencionaron algunas de las acciones y programas sistematizados, particularmente aquellas vinculados a la provisión de alimentos. En las entrevistas llevadas a cabo a referentes barriales se consultó acerca de cuáles serían los cambios que más impactarían en la mejora de los barrios en función de las necesidades de sus habitantes. En ese sentido, la acción que priorizaron en primer término, y que mencionaron en el 80% de los casos, fue la mejora en las vialidades y la conectividad interna a los barrios. Esto se relaciona estrechamente con el registro, que se repite en varios de los barrios del área de estudio, de la falta de ingreso del transporte público y las ambulancias los días posteriores a fuertes lluvias. En segundo lugar, valoraron el desarrollo de programas y oportunidades para estudiar y trabajar, la provisión de infraestructuras de saneamiento, la mejora de la seguridad y la provisión de equipamientos educativos y sanitarios (CAPS). Finalmente, mencionaron la necesidad de realizar obras para solucionar las inundaciones y de mejorar la limpieza y el transporte público.

### ***3.3.2 Estrategias, redes y circuitos de distribución y provisión de alimentos en los barrios***

Como se expresó en el apartado anterior, los programas más mencionados por referentes barriales y territoriales son aquellos de asistencia a la provisión de alimentos. En concurrencia con lo relevado en las etapas previas del proyecto, en lo referente al acceso a la alimentación durante la crisis sociosanitaria, se registró en todos los barrios populares del área de estudio, una creciente demanda de asistencia en materia alimentaria. En este apartado, se aborda considerando algunos criterios: tipo de fuentes de provisión, acceso y distribución, estrategias de las familias, jerarquización de fuentes de provisión, reorganización de las estrategias de las organizaciones durante la cuarentena y dinámicas específicas en cada municipio y entre ellos.

En el conjunto de las políticas desplegadas desde los distintos niveles de gestión estatal, se destaca: a) por su alcance en términos de escala, b) por su impacto y c) en la percepción del conjunto de los/os entrevistados/os la reconversión del SAE en el dispositivo provincial de distribución de bolsones de mercadería a través de las escuelas públicas. Esto coincide con la apreciación de las/os referentes barriales entrevistados/os, como ya se anticipó en el último apartado. La entrega tiene frecuencia quincenal (a excepción del recesso invernal que se hizo una única entrega a comienzos del mes de julio), y se sostiene a través de partidas presupuestarias asignadas según cantidad de destinatarios por municipio, sea a través de los consejos escolares o de gestión directa municipal. La extensa red institucional que constituyen las escuelas permitió garantizar cobertura territorial y cuasi universalidad en el acceso de la población destinataria de la política. Asimismo, en muchos de los barrios abordados, la escuela sigue siendo la única forma de presencia estatal institucionalizada, de allí la multiplicidad de funciones sociales que ha sido llamada a cumplir, desde mucho antes de la pandemia de COVID-19, pero especialmente durante esta. Para el sostenimiento del operativo de armado de los bolsones se convocó a los equipos docentes, lo que implica asumir que la política pública más importante de acceso a la alimentación de niñas/os y jóvenes, estuvo sostenida por el trabajo voluntario de las/os docentes, con las consiguientes heterogeneidades, algo que también fue señalado en las entrevistas en relación con el trabajo en las organizaciones comunitarias que sostuvieron comedores, merenderos y ollas populares (ET-M-5-8).

Un aspecto relevante que surge de la información pública del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, y que fue

refrendado en las entrevistas realizadas (Subsecretaría de Políticas Sociales, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada, 19/11/2020), es que si bien existe un marco nutricional que define los estándares de lo deseable en materia de la composición de los menús que otorga el SAE (o de los bolsones, en el contexto de la pandemia), las limitaciones de carácter logístico y operativo los han limitado a un conjunto de alimentos (fideos, arroz, harina, azúcar, aceite, yerba, entre otros) que no necesariamente cumplen con esas expectativas.

En relación a los programas consistentes en aportes monetarios, se destacaron, desde la percepción y las jerarquías otorgadas por la totalidad de referentes barriales y territoriales, la Tarjeta Alimentar, la AUH y el IFE. En particular, los dos primeros fueron utilizados como mecanismo fundamental para la compra de alimentos, sobre todo frescos (verduras, frutas, lácteos y proteínas de origen animal) como complemento de los demás mecanismos de provisión. En el caso del IFE, si bien también cumplió esta función, se identificaron usos más diversos, muchas veces asociado a su uso como capital inicial para pequeños emprendimientos de base doméstica, que permitieran generar ingresos de manera más estable, considerando que se desconocía la duración de este mecanismo de asistencia (EB-JCP-1-2-3-4, EB-M-5-6-7-8, EB-P-9-10).

### *3.3.2.1 El rol de las organizaciones comunitarias en la asistencia alimentaria*

En relación con este punto es necesario distinguir la heterogeneidad de las organizaciones presentes en el territorio, su naturaleza, su grado de institucionalización, de articulación en redes más amplias y su historicidad. En efecto, se puede relacionar el surgimiento de organizaciones sociales con las diferentes etapas de la dinámica de poblamiento y organización del territorio, así como de diferentes momentos de crisis o de expansión social y económica. De este modo, en el área de estudio conviven organizaciones con altos grados de institucionalización y de articulación en redes, fuertemente arraigadas al territorio y con vínculos de legitimidad con la comunidad, con otras mucho más recientes, de carácter “espontáneo”, producto de procesos de asentamiento más nuevos, de la crisis económica de los últimos años, o del agravamiento vertiginoso de las condiciones de vida en el contexto de la pandemia.

Esta cuestión impacta en varios aspectos relevantes: a) la capacidad de generar o ampliar la respuesta a las demandas crecientes en materia de asistencia alimentaria; b) la capacidad de interpelar o articular con distintos organismos públicos o privados para generar los recursos necesarios para hacerlo, c) los

términos en que se plantea la cuestión alimentaria como problema y las estrategias para abordarlo, y d) las condiciones materiales para hacerlo.

Del análisis realizado se desprende que las organizaciones más institucionalizadas y con más trayectoria organizativa tenían una “memoria y una experiencia adquirida” en este tipo de situaciones, que les permitió identificar con quiénes y cómo gestionar recursos, plantear el problema del “hambre” estrechamente asociado, en la discusión colectiva y en la acción concreta, a la cuestión de la “calidad nutricional” de los alimentos, la enunciación de la cuestión en términos de derecho social y humano básico, y por tanto, la puesta en valor de la propia labor como proceso de construcción política y ciudadana (ET-JCP-1-4, ET-M-5-6-7-8). En el mismo sentido, la reorganización de los espacios, de las tareas y la reflexión sobre la propia labor se integra en una tarea de construcción que trasciende la respuesta inmediata a una necesidad, aunque, por supuesto, la incluye. Sobra resaltar que, para que esta lectura sea posible, los procesos de organización y discusión colectiva tuvieron que ser desarrollados y sostenidos en espacios físicos concretos (los comedores y centros comunitarios) que pudieran contener estas lógicas y estas dinámicas de trabajo. Vale decir algunas cuestiones muy concretas, tales como la necesidad de reorganizar los equipos de trabajo –contemplando el resguardo de las/os compañeras/os que pertenecieran a grupos de riesgo, o que se hubiesen enfermado ellas/os o sus familias–, el armado de protocolos de mutuo cuidado muchas veces desde la escasez de insumos básicos o de asesoramiento especializado (ET-M-5-6-8); pero también la posibilidad de contar con espacios físicos para el almacenamiento de los alimentos que permitieran su adecuada conservación o el aprovechamiento de precios más ventajosos por compra en volumen, o de cocinas instaladas que permitieran opciones de menús más elaborados, o con cocciones más largas sin que eso afectara desmesuradamente el costo de la preparación, y por tanto, la viabilidad del dispositivo.

Por el contrario, las organizaciones más recientemente constituidas, se formaron en torno a acciones concretas referidas a la necesidad que se requería atender: las ollas populares, en este sentido, muchas veces tuvieron como sede un espacio público, o un lugar prestado, se nutrieron de donaciones, con el consiguiente carácter aleatorio en cuanto a cantidad, calidad y continuidad. En otros casos, tomaron la forma de distribución de alimentos cocinados en otros ámbitos (viandas), con menor participación comunitaria y colectiva y, por tanto, reforzando el carácter asistencial de esas prácticas.

### *3.3.2.2 Relación de los barrios y sus organizaciones con cada municipio y flujos entre municipios*

De las entrevistas se desprenden algunas cuestiones significativas en relación con el vínculo entre las organizaciones comunitarias y los municipios, en términos amplios, pero también específicamente en lo que refiere a la tarea de asistencia alimentaria. Las organizaciones con una presencia más antigua en el territorio, sobre todo las que operan en más de una de las administraciones locales abarcadas por el área de estudio, dan cuenta de lógicas bien diferenciadas entre los municipios y las organizaciones: destacan la mayor fluidez en el vínculo en el caso de Moreno, y señalan la importancia de la conformación del Consejo de Organizaciones de Cuartel V. Esto permitió armar una agenda conjunta de cinco líneas prioritarias, que en el caso de las acciones alimentarias logró sostener las ollas populares, discutir el valor nutricional de lo que se cocinara, fortalecer y complementar el SAE aportando productos frescos agroecológicos y proteínas de calidad, a través de circuitos de producción de proximidad y generando un circuito virtuoso para la economía y la sociedad local. Del mismo modo, pudieron organizar un dispositivo de distribución de alimentos para las familias contagiadas, en las que el seguimiento de la evolución clínica fue sostenido por las organizaciones, e incorporó la dimensión vincular, emocional y material que otras dinámicas no contemplaron (ET-M-5-6-8).

Además, pudieron mantener las líneas de trabajo definidas por los centros comunitarios como relevantes y prioritarias: la distribución de las tareas domésticas sin desigualdades de género –a partir de actividades que desnaturalizaban que cocinar, lavar platos, poner o servir la mesa sean tareas eminentemente femeninas, sino que deben ser distribuidas equitativamente–, la importancia de la comensalidad como vínculo con la familia y con los alimentos, el origen y procesamiento de los alimentos, su distribución, etcétera (ET-M-5-8).

Por el contrario, tal como se anticipó, las/os referentes de organizaciones presentes en José C. Paz señalaron un vínculo más complejo con el municipio, la tardía conformación de la Mesa de Organizaciones, las dificultades para articular acciones que permitieran dar una respuesta sostenida colectivamente o que partiera del reconocimiento de la relevancia del trabajo realizado desde los centros comunitarios, merenderos o comedores sostenidos por las organizaciones (ET-M-5, ET-JCP-2).

Más compleja, aunque por otras razones, resulta la situación de los barrios pertenecientes al municipio de Pilar, donde las organizaciones del territorio son relativamente recientes. Las organizaciones con mayor raigambre y antigüedad

en el territorio están vinculadas a diferentes credos religiosos: la presencia de una escuela confesional en uno de los barrios es el epicentro de la acción colectiva. Desde allí se promovió la distribución de alimentos, allí funcionó hasta hace poco tiempo el centro de salud, hasta que se construyó su sede propia, desde allí se motorizaron acciones de protesta en relación con demandas vinculadas al hábitat en el barrio (basural, contaminación del arroyo Pinazo, proyecto de Matadero). Su localización próxima a un área de producción hortícola añade características periurbanas o rurales al territorio y produce un aislamiento relativo de la población respecto de la localidad cabecera más próxima: Derqui.

Por último, debe señalarse que, con independencia de las especificidades administrativas resultantes de la relación, a partir del anclaje en uno u otro municipio de cada una de las organizaciones, desde el punto de vista del territorio como “mundo de vida”, parece identificarse a lo largo de las entrevistas como un continuo: referentes que viven en uno de los municipios pero trabajan en otros, organizaciones que articulan entre sí –comedores, escuelas, centros de salud– a partir de vínculos de vecinazgo, proximidad, espacios de sociabilidad compartidos; o flujos vinculados a la recursividad práctica, más allá de los límites municipales o del principio de proximidad: vecinas/os de un barrio que se desplazan al centro de salud ubicado en otro, aunque pertenezca a otro municipio, porque allí esperan recibir mejor o más pronta atención, u obtener algún recurso no disponible o menos accesible en la institución a la que formalmente deberían concurrir (ET-P-9, ET-M-5).

### ***3.3.3 Los espacios comunitarios físicos y virtuales durante el ASPO***

Desde los inicios de las medidas de aislamiento fue evidente que el hacinamiento y las precarias condiciones de las viviendas dificultaron el cumplimiento del lema “quedate en casa” que caracterizó a las campañas públicas sobre cuidados en relación al COVID-19 (Maceira, Vázquez, 2020c).

La falta o la informalidad en el acceso a los servicios urbanos supone que en algunos casos la provisión no se realice dentro de la vivienda y que los inconvenientes en la calidad de los mismos deban ser resueltos por las propias familias. Estas situaciones implican la presencia de personas realizando actividades en los espacios comunitarios, que en otros barrios quedarían restringidas al interior de las viviendas, como el acopio de agua, la disposición de residuos, los arreglos de la red eléctrica o de iluminación pública, la limpieza de zanjias,

entre otras (esto aparece fundamentalmente en los barrios populares de reciente constitución) (EB-JCP-2, EB-JCP-4).

Además, la superficie reducida de los lotes y la intensidad de su uso limita la existencia de espacios libres al interior de los mismos. Por tanto, las actividades relacionadas con el ocio y la recreación se realizan al exterior. En tanto no hay lugar dentro la vivienda ni del terreno para las actividades recreativas de las infancias, la calle es el ámbito donde tiene lugar el juego. De igual manera sucede con jóvenes y adolescentes que continuaron durante el ASPO con el uso de los escasos espacios abiertos, transformados fundamentalmente en canchitas de fútbol (EB-JCP-2, EB-M-7). El prolongado tiempo de las medidas de aislamiento (pero también la indiferencia de esta franja etaria por el riesgo hacia el nuevo virus), soslaya que ni al interior de las viviendas ni de los barrios hay espacio para lo lúdico, para el ocio, más que la calle y la canchita (ET-M-7).

Entonces, en la práctica, pero también en las políticas públicas (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, entrevista por videollamada, 10/11/2020), el esfuerzo estuvo orientado al aislamiento comunitario, flexibilizando las medidas hacia el interior de los barrios populares. De este modo, el cumplimiento de las medidas de aislamiento admitía el uso de los espacios colectivos. Esto se basó en un control interno fundado en acuerdos con la generación de protocolos de cuidado (Proyecto Barrios por la Salud, José C. Paz, UNGS-UNPAZ) y un control en el perímetro de los barrios apoyado en la presencia de fuerzas de seguridad (dicho control se fue desplazando de los barrios populares hacia las áreas centrales de los municipios con el correr de los meses) (Maceira, Vázquez, 2020 a, b).

A partir de lo mencionado, resulta evidente que los espacios colectivos dentro de los barrios son la calle o el pasillo, el merendero, el comedor y la canchita. Todos ellos son lugares con usos específicos –paso, jugar a la pelota, alimentarse– pero también son utilizados como espacios de encuentro, debate y toma de decisiones. Es decir, son los nodos que motorizan y materializan la organización barrial.

En este sentido, resulta interesante mostrar que en este estudio surgieron tres cuestiones que se evidenciaron durante los meses que duró el ASPO: la adaptación de los espacios físicos a nuevas demandas, las actividades tradicionalmente colectivas que ingresaron al ámbito de lo doméstico modificando vínculos y la relación entre el espacio colectivo físico y virtual como ámbitos de acción y de circulación de información, debate y lucha.

En primer lugar, la emergencia sociosanitaria evidenció problemas, pero también la necesidad de la organización colectiva para solucionarlos. Así surgieron las ollas populares, las cuadrillas de trabajo para colocar luminarias o realizar zanjeos, o los grupos de control para mejorar la seguridad (EB-JCP-2-3, EB-M-5-6-7), que dieron respuesta a cuestiones que no tuvieron una solución desde la acción estatal.

Esas nuevas demandas y las diversas modalidades organizativas que surgieron para darles respuesta requirieron repensar y adaptar espacios ya existentes en los barrios. Como se desarrolló más ampliamente en el apartado anterior, se instalaron ollas populares en las calles y los merenderos se convirtieron en comedores. Pero, además, algunos espacios incorporaron funciones que antes se realizaban en otros ámbitos externos al barrio –atención sanitaria, promoción de la salud, asistencia en la gestión de programas sociales– (EB-M-6-7). La escala de estas nuevas demandas implicó también sumar otras actividades relacionadas como el acopio y la distribución de la mercadería, que requirieron de espacios físicos que no existían ni estaban previstos en los barrios (ET-M-7).

En segundo lugar, algunas actividades que tradicionalmente se colectivizaban, tuvieron un proceso inverso, al menos parcialmente. Esto supuso que ingresen al ámbito de lo doméstico promoviendo cambios en los vínculos comunitarios. Los merenderos y comedores brindaban alimento fundamentalmente a las infancias que concurrían allí diariamente. Por las medidas de aislamiento, la comida dejó de llevarse a cabo en el propio establecimiento y pasó a retirarse en formato de viandas para ser consumidas en las viviendas. Esto no solo implicó el desplazamiento de la actividad al interior de la vivienda y el aumento del volumen del alimento a preparar, sino que quienes las retiraban pasaron a ser en general integrantes adultas/os, promoviendo nuevos vínculos y reglas que organizaran el uso del espacio público en el marco del desarrollo de esas actividades (pues por las mismas medidas del ASPO la distribución de las viandas se llevaba a cabo en espacios colectivos abiertos) (EB-JCP-2). De igual modo, las medidas de aislamiento llevaron muchas de las actividades propias de la educación formal hacia el interior de las viviendas. Esto también fomentó un nuevo vínculo entre docentes y familias a través del uso del teléfono celular para el diálogo y el intercambio de actividades y consultas. Se pasó de un contacto directo y exclusivo entre docentes e infancias, a otro con las/os integrantes adultas/os de la familia (ET-M-8).

En tercer lugar, el espacio colectivo, además de posibilitar acciones propias de habitar un barrio, funcionaba como un ámbito de circulación de informa-

ción, de toma de decisiones y de disputa. En este sentido, las organizaciones que entienden que la mejora de las comunidades involucra una organización comunitaria fuerte, apostaron a la generación de espacios comunitarios (ET-JCP-1, ET-M-6) en los que se realizaban actividades específicas pero que también actuaban como ámbitos de encuentro, debate y toma de decisiones. Estos espacios cerraron o se readaptaron y cumplieron solo algunas funciones esenciales como la provisión de alimentos o de atención sanitaria (ET-JCP-1, EB-JCP-2, EB-M-6-7-8).

Por este motivo, las organizaciones barriales y sociales utilizaron la virtualidad como modo de continuar la circulación de información, la priorización de las tareas comunitarias a realizar, la consolidación de demandas colectivas o la toma de decisiones sobre distintos aspectos. Esto implicó diversas limitaciones, fundamentalmente a causa de la falta o mala conexión que no garantizó el acceso de todas las personas que habitan los barrios a estos nuevos espacios comunitarios virtuales.

Por otro lado, algunos espacios colectivos externos a los barrios (rutas, áreas de centralidad) se constituían en los ámbitos elegidos para visibilizar las demandas ante algún problema o necesidad de las familias. Las medidas de aislamiento y las decisiones de las familias y las/os referentes sociales acerca de los cuidados en relación al COVID-19, limitaron también esta herramienta de presión, fundamental para las organizaciones territoriales. En algunos casos, el fortalecimiento de redes existentes entre organizaciones (Red de Organizaciones de Cuartel V, Moreno) o el armado de otras (Organizaciones y Movimientos Sociales de José C. Paz) conformaron algunas instancias de presión que reemplazaron las movilizaciones masivas. En otros casos, y ligados a situaciones de emergencia (entre otras, cortes prolongados de electricidad en el barrio La Gloria de Moreno, la quema de residuos en el barrio San Atilio, de José C. Paz, la presencia de las fuerzas de seguridad en el barrio Las Casitas de Lamas y la demanda de alimentos para las organizaciones en el municipio de José C. Paz), la movilización continuó considerándose la modalidad más adecuada para dar visibilidad a las demandas.

#### **4. Observaciones y líneas de acción para la “nueva normalidad”**

“La Argentina urbana, en especial las grandes ciudades, transita una crisis inédita. Si lo urbano es densidad y diversidad, la pandemia pone en cuestión la

noción misma de ciudad. Sus principales atributos –la densidad de población, la diversidad de intercambios entre personas, los sistemas de movilidad– pasaron a convertirse en los grandes facilitadores de la propagación del COVID-19” (Catenazzi, Colella, Jaime y Reese, 2020). En el marco descrito en la cita precedente, la crisis sanitaria encontró a los municipios del conurbano bonaerense, en una grave situación socioeconómica y con un alto nivel de precariedad urbana y habitacional. Desde el inicio de las medidas de aislamiento, las acciones y estrategias de los distintos niveles de la gestión estatal y de las organizaciones barriales y sociales se concentraron en dar respuesta a la emergencia sanitaria y alimentaria. Por tanto, la mejora en la infraestructura del sistema sanitario, los protocolos de cuidados comunitarios, el diseño de espacios y procedimientos de detección de personas infectadas y su aislamiento, la ampliación de programas alimentarios o la irrupción de numerosas ollas populares, fueron algunos de los emergentes más importantes. Esta prioridad por los temas sanitarios y alimentarios desplazó del debate, del presupuesto y de las políticas a la emergencia urbano habitacional que, como se señaló, se agravó en el contexto de la pandemia.

En este trabajo se ha intentado revisar los tres ejes que articulan las transformaciones de mayor relevancia durante la vigencia de las medidas del ASPO.

En primer lugar, el área de estudio seleccionada presenta características similares a las de los bordes de la urbanización metropolitana bonaerense donde se visibilizan las tensiones socioambientales que se generan en los procesos de transformación de un territorio que se considera marginal, en todo el sentido del término. En estos procesos se combinan diversas formas y dinámicas de conformación: al mismo tiempo que el tejido urbano se expande en sectores semirurales, diversos barrios completan lenta y precariamente la cobertura de servicios y equipamientos y, en casi todos, se verifica un rápido proceso de microdensificación a través de autoconstrucción espontánea. Lo común a todos ellos, es una marcada fragmentación y un incremento de las desigualdades socioterritoriales como resultado de la simultaneidad de estos fenómenos, que se encuentran asociados entre sí, pero completamente carentes de cualquier política pública de desarrollo inclusivo. En el estudio se relevó la simultánea ejecución inconclusa de distintos conjuntos habitacionales públicos con graves falencias de proyecto y construcción, las tomas de tierras como mecanismo dominante de acceso al suelo, la reproducción de barrios precarios, el funcionamiento especulativo del mercado inmobiliario a través de la retención de

grandes predios vacantes en conjunto con la emergencia de un número creciente de actividades degradantes del ambiente.

En ese marco, el estudio también muestra que, durante 2020 y en plena pandemia, continuaron muchas de las dinámicas de ocupación de los barrios populares como resultado de un conjunto amplio de factores pero, especialmente, de los impactos de los aumentos de los alquileres, formales e informales, y de la disminución de los ingresos de los sectores populares. Así, persistió la ocupación de los espacios vacantes interiores de cada urbanización (en general de tipo individual también conocida como ocupación “hormiga”), se subdividieron las parcelas existentes y se reprodujeron las tomas organizadas de tierra, especialmente para satisfacer las demandas de los nuevos hogares. Al mismo tiempo, surgieron emprendimientos familiares como estrategias para incrementar los ingresos familiares que se tradujeron en nuevas construcciones con fines de alquiler o en nuevas actividades de comercio y servicios al interior de las viviendas existentes. Un panorama de disminución de ingresos económicos y posibilidades laborales y de programas sociales temporales sin una perspectiva de continuidad, parece haber promovido este incremento de actividades no residenciales al interior de los barrios. Asimismo, sin dudas una de las transformaciones más relevantes al interior del barrio se relaciona con las numerosas mejoras de las viviendas que han realizado las familias, producto de la presencia más prolongada de las/os integrantes adultas/os y los saberes y conocimientos sobre construcción.

A partir de la indagación de estos procesos se abre un amplio abanico de estrategias de actuación posibles:

- Por un lado, es imprescindible la puesta en marcha de una política pública de desarrollo del periurbano metropolitano que motorice un proceso de gestión de la urbanización con un abordaje multiescalar e integrador que transforme la visión centro-periferia dominante.
- Una nueva política del periurbano debe asumir una perspectiva de derechos en el marco de las enseñanzas que deja la crisis socio sanitaria. Para ello debe tener tres ejes: a) el primero, en la gestión del suelo (tanto de acceso a nuevo suelo, pero también los vacíos existentes al interior de los sectores urbanizados); b) el segundo, en la integración de los distintos sectores y barrios y también de las políticas y programas en el territorio; y, c) el último, en la puesta en valor de los bienes comunes y, por lo tanto, en la extinción de las dinámicas de degradación ambiental.

- Los ejes de una política pública para los barrios periurbanos deben asumir que ese espacio construido es altamente complejo en el que intervienen directamente, y con lógicas no coincidentes, los hogares, diversas agencias gubernamentales de distintos niveles, el sector privado y un gran número de movimientos sociales.
- Lo anterior muestra la necesidad de modificar la forma de intervención tradicional que han tenido las agencias estatales a través de programas y proyectos fragmentados por unidad barrial. El recorte que obliga a intervenir estrictamente dentro de los límites de cada asentamiento limita gravemente la posibilidad de promover procesos de cambio. Esto es así porque muchas de las soluciones a los problemas de los barrios populares deben ejecutarse fuera de los límites de los mismos (por ejemplo, la urgente ampliación de las redes de infraestructura). Por lo tanto, los abordajes requieren un salto de escala que supone comprender, diseñar y ejecutar intervenciones ambientales, sociales y territoriales en áreas urbanas más amplias que la de los perímetros de cada barrio determinados en los registros.
- Sumado a lo anterior, el trabajo inter e intra barrial asume una gran relevancia para resolver algunas de las problemáticas relativas a las condiciones de vida de los sectores populares. Como se comprueba en la investigación, tanto la problemática de los ingresos como la de la calidad habitacional tuvieron un relieve particular y pueden ser asumidas en la acción barrial:
- Por un lado, es necesario llevar a cabo pequeñas reformas urbanísticas en los barrios que consoliden áreas con nucleamiento de comercios, servicios y locales de trabajo (con las condiciones adecuadas para el desarrollo de actividades de generación de ingresos).
- Asociado a lo anterior, es imperiosa la utilización de los vacíos existentes (o incluso los propios lotes) como posibilidad para generar espacios de actividades dirigidas a incrementar los ingresos familiares.
- Por último, es indispensable implementar un programa público de asistencia técnica a la actividad constructiva de las familias para lograr una densificación controlada de los barrios, dar respuesta a los cambios familiares (incluyendo los necesarios desplazamientos ligados a violencias de géneros) y mejorar paulatinamente la calidad del stock habitacional.

En segundo lugar, la falta de acceso a las redes de servicios, particularmente de saneamiento y energía, reveló algunas cuestiones ya conocidas como el incremento en los costos en términos de tiempo y dinero que impactan fuertemente

en las familias y, fundamentalmente, en las mujeres e infancias. Mientras que la provisión de redes de saneamiento impacta directamente en la salud, las de energía garantizan el acceso al agua, la adecuada cocción y conservación de los alimentos y un acondicionamiento térmico invernal seguro. Además, una conexión adecuada a la red eléctrica garantiza un correcto funcionamiento de maquinarias y herramientas fundamentales para los trabajos relacionados con oficios que suelen primar en habitantes de barrios populares.

También en relación a las redes de urbanización, en la investigación surgieron dos modalidades de acceso a derechos: la conectividad a Internet y el transporte público. Las particularidades de las medidas de aislamiento potenciaron la necesidad de acceso a Internet para poder alcanzar otros derechos y recursos, como la educación, la salud y programas sociales. Las dificultades de conectividad tienen que ver con cuestiones económicas, pero también de cobertura. De igual modo, la localización periférica de los barrios populares requiere un desplazamiento hacia áreas de centralidad para llevar a cabo todas las actividades y satisfacer las necesidades mínimas de las/os integrantes de las familias. Los desplazamientos extensos incrementan los costos y también el tiempo necesario para realizarlos, pero también reducen la posibilidad de elección de medios de transporte. Las restricciones en el uso del transporte público generaron dificultades para desplazarse hacia las zonas de recolección de materiales para reventa y reciclaje, a los lugares que garantizan oportunidades para la realización de changas, a zonas de compra de alimentos a precios más accesibles, a cajeros automáticos. Las changas y el reciclaje urbano requieren el acarreo de herramientas u otros materiales, envases y recipientes que no siempre son compatibles con el uso del transporte público.

En tercer lugar, en este informe se trabajó sobre la relevancia de pensar los espacios públicos como una red espacial que explicita la trama organizativa barrial. Los espacios colectivos tienen y generan reglas de convivencia donde se colectivizan algunas de las acciones de reproducción de la vida que en otros contextos se realizan en el ámbito doméstico. Un contexto cada vez más cambiante nos propone pensar en la provisión de un sistema consolidado de espacios comunitarios flexibles con programas adaptables a distintas necesidades y demandas que puedan acoger actividades de trabajo, consumo, acopio o recreación. Pero, además, que cumplan la función de nodos físicos y de conectividad facilitando la comunicación, intercambio y toma de decisiones conjunta.

Como ejemplo de esto puede señalarse que una de las cuestiones que limitó más gravemente la autonomía de las familias es el acceso a alimentos. La

provisión, distribución y acopio de alimentos requieren espacios al interior de los barrios. En la misma línea, los cambios en la constitución de las familias, demandan espacios colectivos que sirvan también de alojamiento transitorio para víctimas de violencias o para quienes no podían permanecer en sus viviendas por posibles contagios.

Se ha observado que hay redes comunitarias que alcanzan a quienes militan en organizaciones barriales, sociales y políticas y a parte de los barrios que requieren satisfacer ciertas necesidades, que son protagonistas de problemas particulares o comparten perspectivas o intereses afines. Las organizaciones consolidadas traducen esto en espacios físicos de encuentro, intercambio y debate en convivencia con otras actividades de provisión de alimentos, recreativas, culturales, etcétera. De este modo, los espacios comunitarios se constituyen como referencia para toda la población de los barrios en momentos de crisis, incluso para las familias que no forman parte de las redes habituales de las organizaciones.

Finalmente, la implementación de las políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida dentro de los barrios populares en el marco de una situación de emergencia, mostró que los espacios colectivos debieron adaptarse a distintas actividades, pero también articular con otras redes pertenecientes a otras organizaciones o niveles de gestión estatal.

Las reflexiones anteriores muestran que “junto con la emergencia de lo metropolitano, el barrio volvió a constituirse en el lugar privilegiado para la acción pública. Sus referentes, militantes sociales y políticas y políticos, lejos de ser solo mediadores entre las políticas públicas y las familias, se fortalecieron en su rol de impulsores de estrategias locales” (Catenazzi, Colella, Jaime y Reese, 2020). El territorio de los barrios de la periferia es altamente complejo y en él intervienen directamente, y con lógicas no coincidentes, los hogares, diversas agencias gubernamentales de distintos niveles, el sector privado y un gran número de movimientos y organizaciones sociales. Y también las redes de ilegalidad muy escasamente puestas de relieve en las entrevistas. En ese entramado, la militancia barrial fue fundamental en la articulación de las diversas acciones en el territorio y la vinculación para conseguir recursos durante la emergencia. En paralelo, los municipios cumplieron un rol de enlace con las políticas provinciales y nacionales, que se focalizaron en las urgencias alimentarias y de atención de la salud.

## Bibliografía

- Apaolaza, R. y Venturini, J. (2018). “Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evolución de los nuevos asentamientos informales periféricos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En actas publicadas del *Seminario Latinoamericano “Teoría y Política sobre Asentamientos Populares”*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Basualdo, G., Brescia, F., Miguens, L., Perelman, M., Píngaro Lefevre, C., Tufro, M y Reese, E. (2016). “Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos”. En *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2016*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Catenazzi, A. (2011). “El territorio como entrada a los proyectos integrales”. En *Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del Interior-BID*, pp. 99-114. Buenos Aires.
- Catenazzi, A., Colella, V, Jaime, E. y Reese, E., (2020). “Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana”. En: *Segunda Serie Especial COVID-19. AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*. Observatorio del Conurbano. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. (2018). “Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015)”. En *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares*, pp.67-102. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Cravino, M. (2001). “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En *Land Tenure Issues in Latin America. Slas 2001, Conference. Birmingham*.
- Di Virgilio, M., Arqueros Mejica, M y Guevara, T. (2012). “Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14 (1), pp. 29-49.
- Habitar Argentina (2020). “Declaración de Habitar Argentina y propuestas políticas para enfrentar la crisis habitacional”. 7 de septiembre de

2020. Recuperado de: <http://www.habitarargentina.org.ar/2020/09/declaracion-de-habitar-argentina-y-propuestas-politicas-para-enfrentar-la-crisis-habitacional/>
- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires. Una experiencia de poder popular*. Buenos Aires: CEAL.
- Maceira, V. et al. (2020). “Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social, preventivo y obligatorio”. *Revista Argentina de Salud Pública. Suplemento COVID-19*. Buenos Aires, 12 de noviembre.
- Maceira, V. y Vazquez, G. (2020a). “El conurbano en la cuarentena III”. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>
- Maceira, V. y Vazquez, G. (2020b). “El conurbano en la cuarentena II”. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>
- Maceira, V. y Vazquez, G. (2020c). “El conurbano en la cuarentena I”. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/El-conurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf>
- Merklen, D. (1997). “Organización Comunitaria y Práctica Política. Las Ocupaciones de Tierras en el conurbano de Buenos Aires”. *Revista Nueva Sociedad*, 149, pp.162-177.
- Miño, A. (2020). “Análisis de la evolución y cambios en los Programas de Gas Licuado de Petróleo Envasado” (2003-2020), Mimeo.
- San Juan, G., López, E y Tozzi, F. (2017). “Modelo de gestión participativa del proyecto ‘electricidad segura’, en el municipio de La Plata”. IX CRETA. *Congreso Nacional de Tecnología de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral*.
- Tobias, M., et al. (2020). “Desigualdades en el acceso al agua y la salud en contextos de pandemia. El caso del noroeste del conurbano bonaerense”. En *Desigualdades en el marco de la Pandemia*. Buenos Aires: EDUNPAZ.

# Violencias por razones de género e intrafamiliar en el conurbano bonaerense

*Anandí Queipo, Julieta Rey, Lucía Camardón,  
Marisa Fournier y Sandra Hoyos*

## **1. Introducción**

El presente documento sintetiza los principales resultados del trabajo conjunto del equipo de género e integrantes del eje seguridad del Proyecto “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”, apoyado por la Agencia I+D+i.

El objetivo de este trabajo es poner en diálogo los aportes de distintos actores sociales del conurbano bonaerense en relación a las violencias por razones de género en el contexto de pandemia, a partir del decreto de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), que comenzó a regir desde el 20 de marzo de 2020 en todo el territorio nacional. Para esto, se desarrolló una estrategia metodológica cualitativa, mediante la triangulación de fuentes primarias y secundarias.

Tal como se afirmó en trabajos previos, el contexto de pandemia propició escenarios nuevos e imprevistos para la gestión local de las problemáticas,

impactó en las relaciones interpersonales y en la hiper-relocalización de los problemas (Fournier y Hoyos, 2020). Las restricciones a la movilidad hicieron que las respuestas a nivel local cobraran mayor relevancia, y lo mismo sucedió con los contextos barriales, donde se articularon las respuestas comunitarias a los desafíos impuestos por la emergencia sanitaria y por la agudización de los problemas preexistentes.

Entre las problemáticas que se vieron profundizadas por las medidas de confinamiento, se encuentran las distintas formas de violencia por razones de género, las violencias interpersonales y las violencias contra las infancias e intrafamiliares. En este punto, es preciso aclarar que no se pretende problematizar aquí de manera acabada la complejidad e interseccionalidad propia de estas violencias –atravesadas por diversas vulnerabilidades de clase, género, condiciones de habitabilidad, entre otras–, y que el documento no aborda de manera acabada las violencias de personas trans, travestis y transexuales, sino que se propone sintetizar ejes comunes de un diagnóstico que se nutre del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto: el relevamiento realizado con referentes comunitarios e integrantes de organizaciones sociales, entrevistas a representantes locales de áreas de género y seguridad<sup>1</sup>, y aportes e intercambios surgidos de los talleres realizados en el mes de junio del corriente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En el marco del Eje Seguridad del proyecto, entre los meses de octubre y noviembre del 2020 se realizó un trabajo de campo que en primera instancia involucró entrevistas en profundidad semiestructuradas a funcionarios/as jerárquicos/as de las áreas de Seguridad de distintos municipios del conurbano, a saber: Avellaneda, José C. Paz, Moreno, Malvinas Argentinas y General San Martín. En el mes de mayo del corriente se actualizó el trabajo de campo en el caso de Moreno y se incorporó al municipio de San Miguel. A su vez, en el marco del Eje Políticas de Género se entrevistó a las áreas de género de Malvinas Argentinas, Pilar, Escobar, San Isidro, Tres de Febrero, Almirante Brown, San Martín, San Miguel, Vicente López, Morón, Moreno.

<sup>2</sup> El día 4 de junio se llevó a cabo una Mesa de Trabajo Intersectorial para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género en el conurbano bonaerense. El encuentro –del que participaron más de 100 personas, desde referentes de organizaciones comunitarias, integrantes de fuerzas de seguridad, poder judicial, a secretarios/as de seguridad y género de municipios del conurbano– se propuso pensar de manera conjunta sobre las violencias por razones de género en el conurbano bonaerense, en torno a cuatro nudos problemáticos identificados que estructuraron los talleres de la mesa. Para mayor información, ver “Mesa sobre Género y Violencias. La lucha es colectiva, reflexiva e incesante”, disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=15412>; y “A 6 años del primer #NiUnaMenos. Encuentro para la reflexión colectiva en el abordaje de las violencias por razones de género”, disponible en: <https://www.ilsed.org/novedades/a-6-anos-del-primero-niunamenos/?fbclid=IwAR3WKALDCX74Q5p3swXob9H0y2mR4kwn-bE98XLIoes-oui8lch0vF3XAnQ>.

En esta línea, el documento presenta un diagnóstico de las violencias en contexto de pandemia a partir de una triangulación de las fuentes antes mencionadas, dando cuenta de cómo, tanto municipios como organizaciones y actores y actrices en territorio, respondieron a los desafíos que impuso la crisis sanitaria. Finalmente, se proponen posibles líneas de acción destinadas a personas encargadas de tomar decisiones en el conurbano bonaerense de cara a fortalecer y enriquecer los esfuerzos de quienes abordan los distintos aspectos de las violencias por razones de género a nivel institucional y territorial.

## **2. Diagnóstico y principales problemas identificados en el nivel local**

Como comentario preliminar, en línea con lo mencionado anteriormente, la totalidad de funcionarios y funcionarias que se entrevistaron, así como las organizaciones que trabajan en la temática, dieron cuenta de un aumento notorio de las denuncias por violencia de género e intrafamiliar en su municipio en el contexto de pandemia, a la vez que compartieron la percepción de aumento de la violencia en el marco de conflictos interpersonales. Este recrudecimiento de las violencias estructurales desde la emergencia de la crisis sanitaria, puede explicarse, en parte, en tanto el confinamiento agudizó un contexto de violencias en donde el mayor riesgo se presenta en el entorno íntimo o familiar. A los fines de trazar un diagnóstico sintético a partir de las fuentes secundarias relevadas, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) indicó que mientras en el mes de marzo del 2020 las comunicaciones por violencias de género se redujeron un 19% respecto del mismo mes de 2019, a partir del ASPO, los totales de comunicaciones mensuales de 2020 se mantuvieron superiores, de manera constante: en abril de 2020 –ya durante el aislamiento– se recibieron un 23% más de llamados mensuales que en abril de 2019; el aumento interanual en mayo fue del 26%, en junio del 18%, en julio y agosto fue del 24%, en septiembre del 13% y en octubre del 12%. Por otro lado, el 57% de las intervenciones por violencias de género según provincia de residencia de la persona en situación de violencias, se realizaron en la provincia de Buenos Aires<sup>3</sup>. En relación a la violencia letal –femicidios, femicidios vinculados y travesticidios–, los datos publicados por la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de

---

<sup>3</sup> Cfr. MMGyD, 2020. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/noviembre-linea144.pdf>

Justicia de la Nación<sup>4</sup> dan cuenta de que, a lo largo de 2020, en la provincia de Buenos Aires hubo 94 víctimas de femicidios directos (92 mujeres cis y dos mujeres trans/travesti) y 12 víctimas de femicidios indirectos. Durante el primer trimestre del ASPO (de abril a junio) se registró la mayor frecuencia de hechos en el año con un total de 27 casos (un 11% más de casos que en el primer trimestre y un 48% más de casos que en el mismo período en 2019). Es pertinente dar cuenta, en esta instancia, que en un 67% de los casos, los femicidas eran parejas (52) o exparejas (14) de las víctimas. En 12 casos, se trató de otro tipo de vínculo familiar y en tan solo ocho casos (8%) fueron personas desconocidas por la víctima. Además, es relevante destacar que en el 59% de los casos la víctima y los sujetos activos en el femicidio convivían al momento del hecho, y que en el 15% existían denuncias formales radicadas contra los sujetos activos (aunque sin haberse otorgado medidas de protección para ningún caso)<sup>5</sup>. Este tipo de indicadores permiten ponderar la relevancia que puede haber tenido el impacto de las medidas de aislamiento en el recrudescimiento de la violencia de género en el seno doméstico y/o familiar, y en este sentido resulta relevante que el informe bajo análisis clasifica un 80% de los casos (75) como enmarcados en un contexto de violencia doméstica<sup>6</sup>. El informe de la Corte también permite dar cuenta de cómo la violencia letal de género afecta directa e indirectamente a niños, niñas y adolescentes: casi un 10% de las víctimas directas de femicidio han sido niñas (5 víctimas de hasta 12 años) y adolescentes (4 víctimas de 13 a 17 años). Los datos también revelan que las 94 víctimas directas de femicidio tenían a cargo al menos a 65 niños, niñas y adolescentes en total, poniendo sobre relieve el carácter expansivo de las violencias por motivos de género.

En cuanto a la distribución territorial, la mayor cantidad de hechos se concentran en el conurbano bonaerense: Moreno (9) registra casi un 10% de los casos a nivel provincial, seguido en concentración de hechos por La Plata (5) y La Matanza (5), Florencio Varela (4) y Almirante Brown (4); Merlo (3),

---

<sup>4</sup> Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2021). *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Edición 2020*. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2020.pdf>.

<sup>5</sup> Debe señalarse aquí que para 85 vínculos entre víctimas y sujetos activos no hay datos respecto de denuncias anteriores, lo que no implica que no hayan existido efectivamente.

<sup>6</sup> Considerando la definición que propone Ley N° 26.485 “Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”.

Escobar (3), Pilar (3), Lanús (3) y Lomas de Zamora (3); Ezeiza (2), Tigre (2) y Morón (2). Solo considerando estos municipios (se ha dejado fuera del análisis aquellos municipios del conurbano que solamente han registrado un caso anual) se puede dar cuenta del 51% de los casos provinciales<sup>7</sup>.

A partir de las fuentes relevadas en el marco del proyecto, se encuentra –en línea con lo que señala la Oficina de la Mujer en el informe referido– que la modalidad de violencia que prevaleció es la doméstica, y que los tipos de violencia que se ejercen más frecuentemente son la violencia física, en primer lugar; seguidas por la violencia económica, psicológica y sexual. La violencia doméstica en pandemia se caracterizó por un modo de accionar que abarca numerosas dimensiones de la vida de las personas que la padecen, lo cual demanda abordajes integrales y mayores articulaciones, tanto al interior de las agencias municipales, como entre el municipio y los niveles nacional y provincial, y con otros actores locales (estatales y no estatales), como se verá más adelante. Por último, los “casos críticos” o de “alto riesgo” refieren a situaciones donde la mujer víctima de violencia se encuentra en peligro de vida.

### **3. La gestión local y los desafíos en contexto de pandemia**

Los gobiernos locales asumieron un rol central en la recepción de las demandas ante la proximidad con las problemáticas, la cercanía con las mujeres, niños y niñas expuestos/as a los hechos de violencias, las dificultades de acceso a las instituciones que abordan estas situaciones y la insuficiencia relativa de los equipos de trabajo, en muchos casos con formación escasa o inadecuada en cuestiones de género.

---

<sup>7</sup> A partir de los datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires se encontró que, si bien durante la etapa previa al ASPO (01 de enero al 20 de marzo), la cantidad de femicidios fue superior en 2019 (29 femicidios en 2019 y 23 en 2020), durante el ASPO se registró un aumento del 73,7% de femicidios (33 en 2020, 19 en 2019). A la vez, de los 56 femicidios relevados, 47 ocurrieron en la vivienda de la víctima (83,9%), siendo en el 55,4% de estos casos la residencia de ambas partes y en un 23,2% la de la víctima. En el 95% de los hechos, las víctimas conocían a su agresor y en el 53,6% de los femicidios el agresor era pareja de la víctima. Cabe destacar que ocho víctimas habían realizado denuncias penales previas contra el femicida por hechos de violencia (14%). En todos estos casos, el vínculo era íntimo (pareja o expareja). En el conurbano bonaerense, el departamento judicial de Lomas de Zamora (que comprende Almirante Brown, Ezeiza, Lanús y Lomas de Zamora) concentra un 16,1% de los femicidios relevados, seguido por San Isidro (incluye a los municipios de Pilar, San Fernando, San Isidro y Tigre) y Morón (integrado por Hurlingham, Merlo, Morón, Ituzaingó), con el 8,9%.

Entre los principales desafíos relevados a nivel local se encuentran los problemas en el registro y seguimiento de los casos de violencias, en función de los escasos medios para automatizar la tarea de registro, sistematización y procesamiento de información tanto en lo que respecta a los casos de violencia de género como a otro tipo de violencias y delitos. En este punto, algunos municipios destacaron el importante proceso de constitución y formación de burocracias civiles con formación en perspectiva de género y en seguridad ciudadana. Vale mencionar que, en el caso de las áreas de género, se relevaron mecanismos y prácticas de relevamiento y sistematización de la información sobre casos de violencia de género. Si bien no hay criterios unificados, se destaca que las áreas consultadas hayan brindado información a partir de sus propios datos y no de estimaciones.

En relación a las medidas desplegadas, se destacó el incremento en la incorporación de líneas de atención de casos de violencia de género, que a su vez se articulan con la línea 144 a nivel nacional. La atención telefónica durante los primeros meses de ASPO fue el servicio que se utilizó con mayor frecuencia, incluso en algunos servicios, desplazando la atención presencial. Después de ocho meses de cuarentena, se evidenció un incremento y sostenimiento de las líneas telefónicas de atención y de guardia, sumada a la línea nacional 144. Junto con ello se retomó la atención presencial. Así, la atención telefónica, que en principio reemplazó la atención presencial, se consolidó como una herramienta de seguimiento y acompañamiento adicional. En este sentido, se hizo mención a la necesidad de fortalecer equipos interdisciplinarios locales con perspectiva de género, que introducen mejoras sustanciales en los abordajes y acompañamientos a las víctimas.

Durante el relevamiento se pudo evidenciar que las diferentes políticas de género de carácter nacional y provincial anunciadas durante el ASPO –Potenciar Trabajo, Fondo económico por razones de género, Línea 144 de atención a la violencia de género, Ley Micaela, Acompañar y Generar– fueron incorporadas en las gestiones locales para dar respuesta a los problemas emergentes. Las acciones más destacadas, o sobre las que se identifican mayores niveles de articulación, corresponden a la asistencia económica y, por otro lado, a la generación de instancias de formación y prevención de la violencia de género.

Por otro lado, se relevó la importancia de las mesas locales de género o contra la violencia, que dieron cuenta de los esfuerzos por desarrollar una articulación interactoral en el abordaje y acompañamiento de estas situaciones. Además, se encontró que las áreas de género municipales son actores reconocidos al interior

de los municipios, y que despliegan mayores instancias de articulación a nivel provincial y nacional que otras áreas.

Otra cuestión a destacar fue la creación *ad hoc*—en varios de los municipios relevados— de espacios de coordinación para atención y abordaje de situaciones de violencia, como es el caso de la Coordinación de Violencia Familiar del Municipio de Lanús. Esto puede constituir un avance preliminar a consolidar en pos de la articulación de efectores públicos y actores territoriales para coordinar la atención y acompañamiento de mujeres, niños y niñas victimizadas. Junto con ello se destaca también el accionar permanente de las organizaciones sociales que mantienen la agenda de un modo sistemático y vital. Finalmente, se destacan los espacios de vinculación y articulación intersectorial e interactoral para la integración progresiva de la perspectiva de género en instancias y dispositivos que son fundamentales para el abordaje de las violencias.

En relación al accionar de las fuerzas de seguridad, Poder Judicial y Ministerios Públicos, se hizo mención a la tarea que lleva adelante el Ministerio de Seguridad provincial en relación a la formación con perspectiva de género, no solo al personal de comisarías especializadas, sino en todas las dependencias policiales que recepcionan denuncias. Por su parte, se evidenció la necesidad de profundizar la perspectiva de género y derechos humanos entre los operadores judiciales, dada la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, dar celeridad y eficacia a las prácticas judiciales.

El trabajo llevado adelante en el marco de la investigación para los ejes “Políticas contra la violencia de género” y “Seguridad”, permitió diagnosticar la situación de la violencia de género y el accionar desde el Estado en los diferentes niveles, pero resaltando las acciones municipales, es decir, desde un enfoque territorial asentado en la región del conurbano bonaerense. A su vez, se identificaron los principales desafíos en torno la problemática y cómo fueron abordados. En este sentido y a modo de consolidar los aportes de la investigación, se llevaron adelante talleres, que se trabajaron de forma simultánea y fueron realizados con representantes de organizaciones sociales, referentes de áreas locales de género y seguridad, integrantes del Poder Judicial y fuerzas de seguridad provinciales.

A continuación, se sistematizan cinco aspectos relevados como problemáticas transversales que enfrentan quienes abordan las violencias en el conurbano, y que intentarán ser abordadas en el apartado siguiente desde las líneas de acción propuestas:

### **3.1 Fragmentación de los dispositivos locales de atención y acompañamiento ante situaciones de violencia de género**

Se observaron falta de articulación de dispositivos y programas, lo cual en muchos casos genera una superposición de actuaciones o ineficacia y dispersión de recursos. En la misma línea, se destacaron las dificultades para trascender las competencias y límites institucionales en la derivación a la justicia y la articulación para el acompañamiento de situaciones de violencias.

Sobre este punto, es preciso apuntar que el contexto de pandemia puso en marcha articulaciones incipientes para la coordinación del abordaje de situaciones de violencia familiar en municipios que no contaban con espacios de coordinación institucional. El municipio de Lanús, por ejemplo, dio cuenta de la creación de una Coordinación de Violencia Familiar como respuesta. También se observó que las redes universitarias de géneros constituyen un soporte para la articulación entre agencias municipales, y entre municipios, aun cuando manifiestan limitaciones en su capacidad de abordaje y seguimiento de las situaciones de violencia.

Otro tema que requiere atención son las competencias institucionales en torno a las problemáticas sobre la niñez y la violencia de género. Se trata de problemas que corresponden a diferentes agencias del Estado –los organismos proteccionales locales y las respectivas áreas de género de cada municipio– pero que tienen vinculación cuando se mira desde el punto de vista de la población afectada. En este sentido, se vislumbró la necesidad de contemplar instancias de articulación y abordajes coordinados. Las lógicas de intervención compartimentada tienden a escindir la problemática de la violencia contra las mujeres de la violencia contra niños y niñas, sin considerarlos como integrantes del mismo circuito de violencia. La interacción de dichas dependencias y el abordaje desde una perspectiva integral con enfoque de género daría lugar a intervenciones más eficaces, limitando la intensificación de las vulneraciones de derechos.

### **3.2 Falta de articulación entre instituciones públicas y organizaciones territoriales**

En línea con el punto anterior, se encontró de manera recurrente la falta de articulación institucionalizada de redes de cooperación entre el estado y las organizaciones sociales con arraigo territorial. Esto, en muchas ocasiones, deriva en la dependencia de vínculos interpersonales, individuales –e inestables– entre integrantes de las organizaciones y equipos estatales, o bien la cuestión queda

acotada a las redes informales que existen a nivel comunitario. La deficiente articulación en el abordaje integral entre distintos niveles de gestión, y entre organizaciones territoriales y agencias del estado, se traduce asimismo en la pérdida de oportunidades para el apoyo mutuo, desaprovechando además fuentes de información con las que las organizaciones territoriales cuentan. En efecto, en algunos casos, las organizaciones encuentran cierto “recelo” por parte de las instituciones municipales con respecto a la evaluación de sus métodos y herramientas de abordaje, lo que impide fortalecer un entramado de apoyo y acompañamiento. En otros casos, se resalta que la derivación de las intervenciones del Estado a las organizaciones, no tienen un correlato de asignación de recursos que les permitan cumplir adecuadamente ese rol.

Las mesas locales, en tanto instancias de articulación entre las organizaciones y las administraciones locales, aparecen como espacios potencialmente virtuosos para la coordinación de intervenciones, aunque se refiere que, en muchos casos, los municipios no otorgan suficiente margen de intervención a las organizaciones en ese tipo de espacios.

Por otro lado, la formación de promotoras de derechos o “lideresas”, referentes barriales que conozcan el proceso de acceso a derechos y funcionen como nexos con el sistema y como instancias de acompañamiento y contención de las víctimas, aparece como una posible línea de acción a nivel local.

### **3.3 Falta de capacitación o sensibilización en perspectiva de género de actores públicos para la detección, derivación, acompañamiento de situaciones de violencias**

El primer contacto con equipos especializados e interdisciplinarios de las áreas de género a nivel municipal garantizan un mejor acompañamiento de las víctimas a través de todo el proceso de acceso a derechos, facilitando un abordaje integral y familiar de la problemática, y lidiando con las instancias burocráticas que propone el sistema. En este sentido, la falta de sensibilización y capacitación en cuestiones de género en el sistema de salud, educativo, en las fuerzas de seguridad, en el Poder Judicial y ministerios públicos, entre otros efectores públicos, obstruye oportunidades para derivación, abordaje y atención eficaz de situaciones de violencia. Asimismo, la deficiente formación en perspectiva de género implica muchas veces la revictimización en el primer contacto con el Estado para el acceso a derechos. En otras ocasiones, implica que no se aborden eficazmente las problemáticas desde el primer momento de

toma de conocimiento de la situación de violencia –por parte del Estado–, lo que da lugar a la profundización, continuación y agravamiento de las situaciones de violencia, que pueden desencadenar en un hecho grave que atente contra la vida de las mujeres, disidencias, niños, niñas o adolescentes.

Tanto las fuerzas de seguridad como el Poder Judicial y los ministerios públicos, son percibidas de manera recurrente como instituciones que no logran transversalizar la perspectiva de género en sus prácticas de contacto con las personas que padecen violencias, o en la toma de decisiones en el proceso, que involucran graves vulneraciones en el acceso a la justicia y al acompañamiento por parte del Estado. Asimismo, aparece como un fenómeno invisibilizado la violencia de género al interior de las fuerzas de seguridad. En este punto, se encuentran iniciativas de la Dirección Provincial de Políticas de Género y Derechos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, destinadas a promover una estrategia integral de capacitación, supervisión y seguimiento en territorio, procurando mejorar la articulación a nivel local entre los distintos actores que intervienen en el abordaje de las violencias a nivel local.

### **3.4 El abordaje judicial de las violencias es necesario pero insuficiente e ineficaz**

En relación a este punto, se pone de relieve el gran aporte de las demandas de los movimientos de mujeres y disidencias sexuales en la desnaturalización de las violencias, que se traduce en la visibilización de estas situaciones en distintas instituciones públicas, y en sus diversas manifestaciones. Sin embargo, el abordaje judicial de las violencias se presenta como insuficiente, en tanto en muchos casos obtura la posibilidad de proponer medidas alternativas, no punitivas y de carácter integral, que no se agoten en el sistema judicial y penitenciario –que frecuentemente reproduce estereotipos de género y masculinidad hegemónica que perpetúa las violencias–, y que den respuesta a las expresiones de las violencias no necesariamente físicas. Así, emerge la preocupación por desarrollar mecanismos que garanticen intervenciones tempranas, no solamente ante la consumación de hechos graves, mediante la articulación e intervención conjunta de distintas áreas del Estado, y consolidando un abordaje a mediano y largo plazo, sin descuidar la atención de la emergencia.

Por otro lado, las instituciones se presentan como “esquivas” al momento de garantizar el acceso a derechos: se percibió que las mujeres y niños y niñas

ingresan en un “laberinto” institucional que los expulsa y no proporciona respuestas eficaces. Tal como apunta Arduino (2018), las respuestas en nombre del abordaje de las violencias contra las mujeres, en general conducen a reformas punitivas. En este sentido, se advierte la necesidad de distinguir la vulnerabilidad de la víctima para no anular la autonomía de las personas que atraviesan violencias y que hace que su “puerta de entrada” a la política pública sea en tanto víctima. Ello empuja la discusión al campo judicial, que expulsa el tratamiento integral y es de por sí un campo acotado en la tramitación de conflictividades, con nula o débil concepción de la necesidad de promover abordajes articulados, preventivos, que permitan que los ofensores problematicen sus prácticas para romper con el círculo de violencias multidimensionales interrelacionadas.

También se observó la falta de comprensión y conocimiento de parte de las mujeres victimizadas respecto a cómo funciona el circuito de acceso a derechos y a qué institución se debe acudir, lo cual se ve agravado en situaciones de exclusión, vulnerabilidad social, discapacidad, etcétera. En este sentido, se relevó que, en general, quienes logran una evolución favorable de los procesos judiciales son quienes cuentan con recursos para contar con patrocinio legal privado, lo que da cuenta de las graves barreras de acceso a la justicia, mediante la investigación eficaz de los hechos, independientemente de los recursos económicos con los que cuentan las víctimas. En este punto, se encontró que en algunos municipios del conurbano, la pandemia impulsó nuevas vías de comunicación y acceso a la justicia en el nivel local (el municipio de Moreno es uno de estos casos), por ejemplo, mediante la implementación de líneas telefónicas 24 horas, canales antes reservados a comisarías y juzgados. Por otro lado, se relevó que la interesante experiencia de creación de un Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género del Estado<sup>8</sup>, para facilitar el acceso a la justicia mediante el patrocinio jurídico gratuito de víctimas de violencia de género, quedó trunco.

Por otro lado, se problematiza el acompañamiento a las mujeres, niños, niñas y adolescentes que padecen las violencias, y el deficiente seguimiento a quienes ejercen violencia a lo largo de todo el circuito judicial. De esta manera, cuando las violencias son “procesadas” por las instituciones, las organizaciones pierden el circuito y el acceso a información para acompañar y revertir estas situaciones.

---

<sup>8</sup> Ver: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/cuerpodeabogadas>.

### **3.5 Deficiencias en la capacidad de gestión de programas**

Muchos de los aspectos antes mencionados se encuentran atravesados a la vez por déficits en la capacidad de gestión de los programas a nivel local. En general, se observó una falta de seguimiento y evaluación de los programas provinciales o nacionales que se aplican a nivel municipal. Esto se traduce en que muchos programas muy pertinentes en su diseño, no se implementan adecuadamente. Sobre este punto se destaca el Programa “Acompañar” del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, aunque se mencionan problemas en su funcionamiento en el nivel local.

Por otro lado, en el contexto de pandemia se dio cuenta, en muchos casos, del colapso de los equipos interdisciplinarios de las áreas de género de los municipios, con las consecuentes dificultades para proveer acompañamiento a mujeres en situaciones de violencia.

Finalmente, se relevaron cuestiones vinculadas a la falta de adecuación de instrumentos administrativos para abordar situaciones de violencias. Esto sucede, por ejemplo, en los casos en que se pide a las mujeres completar formularios online sin corroborar que tengan acceso a Internet.

## **4. Propuestas y posibles líneas de acción**

Las líneas de acción que aquí se esbozan surgen del diálogo entre el trabajo de campo realizado en el marco del proyecto con la información relevada en la Mesa de Trabajo Intersectorial para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género en el conurbano bonaerense. El entrecruzamiento de la mirada académica con la experiencia de intervención concreta desde una multiplicidad de posicionamientos, territorios, recursos y responsabilidades ante el tema de la violencia, da lugar a inaugurar recomendaciones que van en el sentido de la integralidad y la intersectorialidad.

El abordaje de las violencias por razones de género desde un enfoque integral permite entender las múltiples dimensiones de la violencia y su carácter estructural. Las acciones que se impulsan desde este enfoque, en particular a partir de la creación de los ministerios de Mujeres y Diversidades, promueven abordajes integrales, sin embargo, su implementación es diferencial según las características de los municipios, la jerarquía que ocupa la cuestión en las intenciones, la calidad y robustez de los equipos de intervención, el enfoque con el que se aborda el problema, la capacidad de gestión institucional, el entramado

local que trabaja fortaleciendo acciones integrales –o no–, entre otras cuestiones. En relación a las dificultades que implica garantizar un abordaje integral, se mencionó la urgente necesidad de contemplar a las infancias y adolescencias, ya que los hijos y las hijas de las mujeres en situación de violencia también la padecen de forma directa o indirecta. Por otra parte, se identificó la necesidad de formación integral en abordaje de las infancias desde la perspectiva de género. De este modo, protección y promoción serían dos momentos de una misma política centrada en los derechos. En este punto, la conformación de equipos municipales interdisciplinarios es fundamental, pero la formación en géneros es necesaria y estratégica. El otro tópico relevante es la formación desde un enfoque integral para poder, de ese modo, superar las habituales lógicas tradicionales de intervención estatal compartimentada.

Las acciones que llevan adelante las áreas de género a nivel local destacan el valor y la importancia del trabajo de las organizaciones sociales. Ello se vio reflejado en la participación de las mesas locales intersectoriales, en la presencia como recurso a nivel territorial, brindando información sobre situaciones en particular, acompañando y realizando seguimientos sobre situaciones de violencia de género y de vulnerabilidad socioeconómica. Sin embargo, se evidenció que los ámbitos estatales no consideran o no valoran el aporte que pueden brindar las organizaciones en el abordaje concreto, es decir, generando instancias o espacios de participación en los dispositivos de trabajo en la temática y el acceso a recursos y financiamiento.

En la instancia de intercambio con actores sociales e instituciones, se destaca como fundamental la implementación de programas de transferencia monetaria, tales como el Programa Potenciar y Acompañar, ya que la dificultades económicas son un factor determinante para la autonomía de las mujeres y disidencias, para su reposicionamiento en vistas de romper el círculo de la violencia ante la denuncia o el irse del hogar. A su vez, se plantea que estas acciones deben ir acompañadas de un mayor y mejor control sobre los recursos otorgados a través de los distintos programas que implementa el Estado para garantizar su eficacia.

En la línea de potenciar y/o promover el abordaje integral y territorializado se hizo mención al rol de promoción de derechos en materia de géneros que se realiza desde las organizaciones sociales. Dichas organizaciones debieran contar con políticas de fortalecimiento, con más y mejores promotoras y promotores territoriales para la detección temprana de “casos” y también para mediar con las agencias estatales. Se trata de reconocer la labor que realizan desde marcos

de formalidad institucional. Otro elemento muy valioso es el aprendizaje, por parte de las organizaciones, del trabajo en red. Las redes se han constituido en verdaderos espacios para la articulación de recursos y la identificación de modalidades de intervención comprometidas y centradas en los derechos.

La Ley Micaela N°27.499 postula la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia para todo el personal del Estado en sus diferentes niveles y poderes. Durante el trabajo de relevamiento de las áreas locales, la formación en Ley Micaela se mencionó de forma aislada. Sin embargo, fue un tema que estuvo presente en los intercambios con actores sociales e institucionales que destacaron la importancia de su aplicación y también la necesidad de que sea considerada para la formación docente, para las organizaciones sociales/territoriales, las fuerzas de seguridad y los operadores judiciales.

La violencia por razones de género, la ejercen mayoritariamente varones, así lo evidencia el relevamiento a las áreas de género local y los datos de las fuentes presentadas anteriormente. Además, es ejercida por varones que son parte de su círculo cotidiano y cercano, es decir en el ámbito doméstico. Un aspecto que se ha mencionado son los modos de dar respuesta a esta problemática desde perspectivas no punitivas que hagan foco en las masculinidades. En ese sentido, se identificaron experiencias aisladas de dispositivos de trabajo con varones que ejercen violencia. Este tipo de intervenciones constituye una apuesta interesante que se está promoviendo como política pública a nivel nacional y provincial, como una de las líneas prioritarias y coexistentes con las otras líneas de trabajo antes mencionadas.

Las acciones propuestas, que derivan tanto del trabajo de relevamiento con áreas de género a nivel local y del resultado de trabajo en el taller de actores intersectoriales, dan cuenta que el abordaje de la violencia por razones de género debe ser entendido de forma integral y en ese sentido deben ir dirigidas las acciones. Sin embargo, este abordaje desde la integralidad conlleva numerosos desafíos, entre ellos, equilibrar la participación multiactoral en el tratamiento de las violencias, trabajar en la institucionalización y consolidación de espacios de articulación y garantizar que se encuentren asociados a la ejecución de las políticas e intervenciones territoriales, identificar sus recursos y capacidades. Estas instancias permiten el fortalecimiento de capacidades institucionales y a su vez permiten evitar la fragmentación de espacios o áreas, como así también que surja superposición de recursos y/o intervenciones.

#### **4.1 Síntesis de líneas de acción prioritarias**

- Promover un abordaje integral de las violencias por razones de género que contemple a las infancias y adolescencias.
- Jerarquizar la formación de efectores públicos del servicio de protección integral de la infancia y la adolescencia en perspectiva de géneros y diversidades.
- Profundizar y jerarquizar la capacitación en el marco de la Ley Micaela en todas las agencias a nivel local.
- Reconocer y poner en valor el rol de las organizaciones territoriales en el abordaje de las violencias: incorporación a dispositivos locales, otorgamiento de recursos, etcétera.
- Fortalecer el rol de promotores territoriales en materia de género para la detección temprana de los casos (función preventiva) y para mediar con las agencias estatales.
- Promover redes interinstitucionales de acceso a la justicia y acompañamiento durante el proceso judicial.
- Crear y consolidar mesas y espacios de articulación para evitar la fragmentación o superposición de recursos e intervenciones.
- Crear dispositivos para trabajar con varones que ejercen violencia realizando seguimiento y sistematización de experiencias en vistas de conocer y medir el impacto de este tipo de políticas.
- Atender a la violencia de género al interior de las fuerzas de seguridad.
- Implementar políticas específicas para el abordaje de la violencia económica con supervisión de unidades de gestión formadas en género (Programa Acompañar / Potenciar).

#### **5. Comentarios finales**

Como comentario general, se encontró que son muchos los actores y actrices que trabajan en el abordaje de las violencias a nivel local en el conurbano, que comparten los diagnósticos y preocupaciones. En líneas generales, se puede plantear que, si bien existe una gran cantidad de intervenciones y abordajes, los mismos no se efectúan coordinadamente, ni contando con equipos interdisciplinarios, ni formados en perspectiva de género, ni con los recursos económicos necesarios, ni desde una perspectiva integral y multiactoral que contemple no

solo las medidas punitivas, sino también aquellas preventivas, tendientes a romper con el “círculo de la violencia” o la reincidencia de los ofensores.

En relación a la mencionada necesidad de que las iniciativas incorporen la perspectiva multiactoral y multiagencial, las mesas locales resultan ser espacios de articulación interactoral muy importantes, tanto para la coordinación de acciones como para el establecimiento de mayores grados de integralidad en las acciones gubernamentales.

La respuesta punitiva monopoliza las intervenciones y se advierte la necesidad de trascender este enfoque, incluyendo medidas alternativas de resolución de estos conflictos. Las medidas punitivas no logran que los ofensores problematicen, deconstruyan y reviertan sus prácticas y, en muchas ocasiones, tampoco procuran una resolución eficaz de los procesos judiciales, con perspectiva de género. En este sentido, resulta fundamental poner en valor el trabajo de agentes territoriales de organizaciones sociales, actores y actrices que promuevan medidas de tipo reparatorio.

La creación de los ministerios de las Mujeres y Géneros a nivel nacional y provincial otorgó mayor legitimidad a las áreas de género municipales, dentro y fuera de los gobiernos locales. Dicha legitimidad, en la mayoría de los casos, fue apoyada con recursos. Junto con ello se identificaron baches, dificultades y desafíos. Se entiende que el escenario actual es un terreno fértil para agudizar los sentidos y repensar las violencias contra las mujeres, las disidencias, la niñez y adolescencia desde ámbitos locales, interdisciplinarios, inclusivos e intersectoriales.

## Bibliografía

- Arduino, I. (2018). “Feminismo: los peligros del punitivismo”. En Cuello, N. y Morgan Disalvo, L. (compiladores) *Críticas sexuales a la razón punitiva. Insumos para seguir imaginando una vida junt\*s*. Ediciones Neuquén: Precarias.
- Camardon, L., Queipo, A., y Rey, J. (2020). “Gestión local de la seguridad en el conurbano bonaerense en contexto de pandemia”. En Carmona, Rodrigo (2020). *El conurbano bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Ediciones UNGS. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/El-conurbano-bonaerense-en-pandemia.pdf>.

- Fournier, M. y Hoyos, S. (2020). “Acciones contra la violencia de género en el conurbano bonaerense. El rol de los estados municipales en contexto de pandemia”. En Carmona, Rodrigo (2020). *El conurbano bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Ediciones UNGS. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/El-conurbano-bonaerense-en-pandemia.pdf>.
- Maceira V. y Vázquez G. (2020). El conurbano en cuarentena. Informe II. ICO/UNGS. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020). “Medidas en materia de género y diversidad en el marco de la emergencia sanitaria”. Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materiade-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergenciasanitaria>.



## **Parte 2**

# **Producción y trabajo**



# La producción y el trabajo ante la segunda ola de COVID-19

*Rodrigo Carmona*

En materia de producción y trabajo, los últimos meses vienen mostrando distintas mejoras en un marco de reactivación económica gradual. En primer lugar, al inicio de la pandemia la industria del Gran Buenos Aires registraba niveles bajos de actividad en un contexto de estancamiento y reducción de alrededor de 35 mil empleos industriales para el período 2014-2019, fundamentalmente desde 2018 en adelante.

Esa caída se profundiza durante el primer trimestre de 2020, como resultado de las medidas de aislamiento y otras restricciones que afectaron tanto la producción como la propia demanda industrial. En la segunda mitad del 2020 se aprecia una recuperación que se fue acentuando en el tiempo, inclusive, con niveles mayores que el año anterior a la pandemia. Esa mejora del empleo industrial no sólo es absoluta, sino que es mayor a la evidenciada en otras actividades registradas (construcción, comercio, servicio).

La industria manufacturera logra recuperar así espacio en la participación del empleo registrado total en los partidos del Gran Buenos Aires, en gran medida debido a una baja en el resto de los otros sectores, el aprovechamiento de capacidad instalada y menor impacto comparativo de las restricciones. Sin embargo, se observa una enorme variedad de situaciones y comportamientos según tipo, sector y tamaño de las firmas, junto a desigualdades en el plano territorial. Por otra parte, el empleo de carácter informal aparece como el segmento más castigado durante la primera etapa de la pandemia respecto al

empleo registrado más protegido y en ascenso en los últimos meses gracias a la mayor actividad económica y manufacturera particularmente.

Del mismo modo, las cuestiones que hacen a la economía social y solidaria (ESS) como los complejos procesos asociados al abasto alimentario frutihortícola del Gran Buenos Aires son cuestiones relevantes. Por un lado, respecto al campo de la ESS se observó en la segunda parte del 2020 en adelante un mayor dinamismo en el despliegue de políticas en los diferentes niveles de gobierno que buscaron dar respuesta a las demandas de las organizaciones y desarrollar propuestas frente a cuestiones que se identificaron como relevantes: compras públicas al sector, financiamiento y disponibilidad de tierra para la agricultura familiar y agroecológica. Por otra parte, la problemática alimentaria adquirió un protagonismo central durante la pandemia del COVID-19, su condición de esencialidad fue establecida por el Estado desde los momentos iniciales en los que decretaba la emergencia sanitaria. Además, el abasto alimentario del Gran Buenos Aires está cruzado por distintos niveles de gestión y decisión como fenómeno metropolitano en su conjunto.

Distintas recomendaciones de política y lineamientos para la acción resultan importantes para pensar el desarrollo futuro de estos sectores. Seguramente, una estrategia estatal de intervención de tipo integral y multinivel será necesaria ante los efectos e incertidumbres propios que la pandemia aún nos deja y esperemos superar en un tiempo cercano.

# Los efectos de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense

*José Borello, Rodrigo Carmona, Bárbara Couto, Osvaldo Battistini, Roberto Lattanzi, Alejandro Esmerado, Pamela Flores, Melina Castellano, Sebastián Rotondo y Diego Amorín*  
*Colaboración: Sofía Rojo y Leandro Rodríguez*

## **1. Introducción**

### **1.1 Objetivos e ideas centrales**

Este informe tiene varios objetivos y propósitos.

Por un lado, actualiza la información que ya habíamos presentado en informes anteriores respecto a la evolución de la industria manufacturera del conurbano bonaerense antes y durante la pandemia asociada al COVID-19. En particular, se agregan nuevos datos de empleo referidos al primer trimestre del 2021 al mismo tiempo que se actualiza información vinculada a las políticas del estado y a su evolución reciente.

Por otro lado, el informe incluye nueva información. Además de datos asociados a la evolución de los salarios industriales en el GBA, se suma una sistematización de las perspectivas de diversos actores sociales vinculados con la actividad industrial en el conurbano. Con la coordinación de diversos miembros del equipo de investigación que elaboró este informe, se convocó a empresarios, sindicalistas, referentes de parques industriales y funcionarios

municipales a una mesa de discusión sobre la problemática productiva en el contexto de la pandemia en el GBA. Se ha incluido una sistematización de las cuestiones conversadas en esa mesa en este informe.

Por último, el informe identifica y perfila un conjunto de lineamientos de acción a futuro. Esos lineamientos toman en cuenta el análisis realizado en este informe y en contribuciones anteriores elaboradas en el marco de este proyecto de investigación.

## **1.2 Justificación**

Como es sabido, el gobierno nacional argentino –como otros gobiernos nacionales– decidió, a comienzos del 2020, implementar una serie de medidas para restringir la circulación de personas hacia y en el territorio nacional con el objetivo de detener parcialmente la difusión del virus llamado COVID-19.<sup>1</sup> Algunas de esas medidas afectaron, de manera directa e indirecta, a la actividad industrial y a sus procesos asociados. Esto es, tuvieron un impacto sobre la propia producción y, además, afectaron, de diversas maneras, la demanda de productos industriales. Los cambios en el volumen y características de la demanda de esos productos, a su vez, tuvieron un impacto en los procesos industriales.

La actividad industrial es de especial importancia para la población que vive en el conurbano bonaerense. En los procesos vinculados a esa producción manufacturera se generan un enorme conjunto de puestos de trabajo, muchos de ellos con salarios relativamente altos y buenas condiciones laborales. En la industria del conurbano, además, se procesan diversas materias primas, partes e insumos producidos en otras zonas del país y se generan productos exportables. Esto es, la industria de esta zona del país motoriza actividades primarias (agropecuarias y extractivas) en otras zonas de la Argentina y genera divisas. El valor de la producción industrial del conurbano más el que corresponde a la ciudad de Buenos Aires representa, aproximadamente, el 50% de la producción manufacturera de la Argentina. Todo esto configura una clara justificación para

---

<sup>1</sup> “El COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus. La enfermedad se transmite de una persona a otra a través de las gotas procedentes de la nariz o la boca que salen despedidas cuando la persona infectada tose, estornuda o habla, por contacto con manos, superficies u objetos contaminados o si otra persona inhala esas gotas de una persona infectada por el virus. Por eso es importante mantener distanciamiento social, tomar precauciones de contacto y aislar a las personas infectadas o presuntamente infectadas” (Red ISPA 2020, p. 9-10).

estudiar y caracterizar qué es lo que está pasando en este segmento productivo ubicado en el área metropolitana más grande del país.

### **1.3 Aspectos metodológicos**

#### ***1.3.1 La investigación social en un contexto de pandemia***

Ya destacamos en informes anteriores que la propia pandemia complejiza la realización de una investigación como esta al colocar restricciones a la movilidad y a la interacción.

La inmediatez del fenómeno y el hecho que tuviéramos que ir siguiendo el fenómeno también dificultó la obtención de información. El foco a una escala geográfica subnacional, el conurbano bonaerense, también nos obligó, por un lado, a buscar fuentes estadísticas especiales no disponibles libremente (como son los datos del MTEySS) y, por el otro, a utilizar una diversidad de otras fuentes (como las de cámaras empresarias y de otras organizaciones gubernamentales) de forma creativa.

Además, como ya comentamos en informes anteriores, el examen del impacto o del efecto de cualquier evento socioeconómico a gran escala –como el que estamos analizando– plantea diversos problemas metodológicos de gran complejidad, asociados a la atribución de causalidad de esos efectos.

Aún con esas dificultades, la investigación se apoyó en contactos que el grupo inicial de investigación ya tenía tanto con otros grupos de trabajo como con empresas e instituciones vinculadas a la actividad industrial, tanto públicas como privadas. Esos contactos previos hicieron posible el acceso a datos e informaciones que, de otro modo, hubieran sido muy difíciles de obtener. Se contó, también, con la activa participación de profesionales del MTEySS, quienes aportaron, además de valiosísimos datos, un conjunto de perspectivas y análisis que han enriquecido el informe elaborado.

### ***1.3.2 Agrupamientos de ramas, regionalización del conurbano y esquema para descomponer las diferencias salariales al interior del GBA***

#### *1.3.2.1 Las fuentes de información de los datos sobre empleo registrado*

La fuente de información estadística es el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, cuyas bases de datos se desarrollan a partir de la adecuación para usos estadísticos de los registros administrativos de la seguridad social (SIPA). Dicho registro se combina con la base de datos del aplicativo Simplificación Registral (AFIP-MTEySS) para obtener datos a nivel territorial de empleo, empresas y remuneraciones. La cobertura de los datos alcanza todo el empleo registrado por empresas privadas que declaran empleo en los 24 partidos del conurbano bonaerense. Los datos analizados en el presente informe abarcan los años que van desde el 2014 hasta principios del 2021. Además, se presentan datos trimestrales que cubren el segmento que va del primer trimestre de 2019 hasta el primer trimestre de 2021, siendo este último dato de carácter provisorio y preliminar, quedando sujeto a futuras revisiones y ajustes.

#### *1.3.2.2 Definiciones*

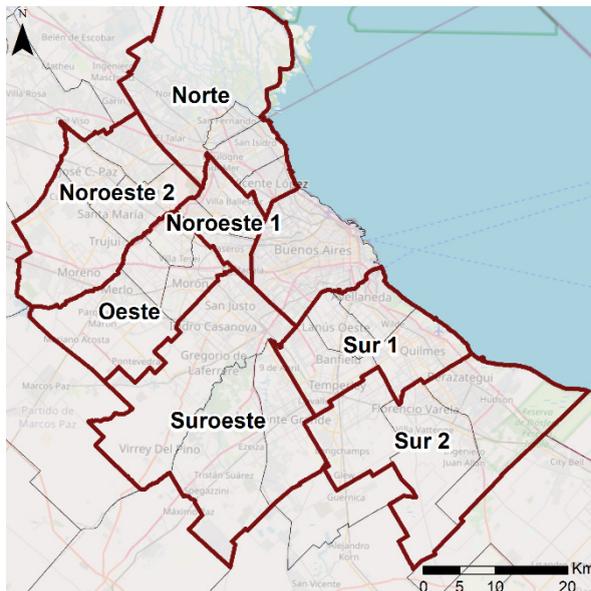
Para hacer más sencillo el análisis de los datos estadísticos se decidió hacer dos cosas.

Se regionalizó el GBA en siete zonas (Tabla 1). Esas zonas son: Noroeste 1 (General San Martín, Tres de Febrero); Noroeste 2 (José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel); Norte (San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López); Oeste (Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Morón); Sur 1 (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes); Sur 2 (Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela); y Suroeste (Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza). El criterio para hacer esa regionalización tuvo que ver esencialmente con identificar áreas funcionalmente conectadas desde lo productivo y con una cierta homogeneidad interna.

**Tabla 1. Zonas del Gran Buenos Aires (GBA)**

Zonas	Partidos
Noroeste 1	General San Martín, Tres de Febrero
Noroeste 2	José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel
Norte	San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López
Oeste	Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Morón
Sur 1	Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes
Sur 2	Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela
Suroeste	Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza

**Mapa 1. Zonas del Gran Buenos Aires (GBA)**



Por el otro, se adoptó una clasificación de ramas industriales en un número acotado de grupos relativamente homogéneos en sus procesos de trabajo y tipos de productos finales. Así se definieron seis grupos de actividades (Tabla 2).

La industria alimenticia agrupa a una diversidad de ramas de actividad orientadas a producir productos finales e insumos para la alimentación. Se

trata de un conjunto relativamente heterogéneo en términos de los perfiles empresarios y la demografía de firmas ya que nos encontramos con empresas de diversos tamaños, tanto nacionales como multinacionales. Si bien hay algunas dimensiones que conectan a las actividades de la industria, como las cuestiones ligadas a la higiene y salubridad, se trata de un conjunto de procesos productivos bastante diversos. Por ejemplo, nos encontramos con centenas de panaderías artesanales, de barrio, que producen pan en pequeños lotes y en procesos discontinuos, al mismo tiempo que hay firmas con plantas relativamente grandes produciendo pan en enormes lotes, de manera continua. Hay un pequeño número de grandes frigoríficos que faenan y procesan carne de diversos animales en líneas similares a las de montaje junto a decenas de pequeños envasadores de soda y jugos artesanales.

Las industrias de proceso o industrias de bienes intermedios son actividades que producen insumos para la producción de otros bienes. En gran parte de las actividades de este grupo –producción de papel y cartón, acero, química, aluminio, etc.– nos encontramos con grandes plantas con procesos industriales continuos. La presencia de firmas transnacionales y grandes grupos nacionales es significativa.

Las industrias intensivas en mano de obra albergan ramas diversas pero que en su mayoría se desarrollan en procesos discontinuos, a veces inclusive distribuidos entre varias empresas (como es el caso de las confecciones o la metalmecánica). La demografía empresaria está poblada de firmas de diversos tamaños y orígenes, pero con un peso significativo de PyMEs nacionales.

La industria automotriz tiene algunos parecidos con las industrias de proceso en la fase de ensamble, dominada por firmas transnacionales que operan en procesos continuos. El segmento autopartista, antiguamente nutrido de cientos de firmas nacionales, hoy alberga a un número acotado pero importante de firmas transnacionales y a un par de cientos de PyMEs nacionales. Es un segmento de actividades industriales crecientemente automatizadas y en el que los estándares de calidad siempre han sido relevantes.

Las actividades manufactureras intensivas en ingeniería agrupan ramas pobladas de firmas medianas y pequeñas dedicadas a la producción y ensamble de maquinarias y dispositivos mecánicos, eléctricos y electrónicos.

Las industrias intensivas en recursos naturales, en la clasificación que hemos hecho, agrupan a actividades que incluyen: el procesamiento de la madera (tabletos, techos, postes, durmientes, etc.), productos petroquímicos y el procesamiento

de minerales no metálicos (cemento, cal para la construcción y usos industriales, áridos para la construcción, tierras especiales para filtros y abonos, etc.).

**Tabla 2. Clasificación de ramas industriales**

CIIU revisión 3 a dos dígitos	Descripción	Categorías taxonomía Porta
15	Alimentos y bebidas	Industria alimenticia
16	Tabaco	Industria alimenticia
34	Automóviles	Industria automotriz
21	Papel y cartón	Industrias de proceso
24	Química	Industrias de proceso
27	Metales comunes	Industrias de proceso
37	Reciclado	Industrias de proceso
29	Maquinaria y equipo	Intensivos en ingeniería
30	Aparatos eléctricos	Intensivos en ingeniería
31	Equipamiento de oficina	Intensivos en ingeniería
33	Aparatos médicos	Intensivos en ingeniería
35	Otros equipos de transporte	Intensivos en ingeniería
17	Textil	Intensivos en mano de obra
18	Confecciones	Intensivos en mano de obra
19	Cuero y calzado	Intensivos en mano de obra
22	Edición	Intensivos en mano de obra
25	Caucho y plástico	Intensivos en mano de obra
28	Productos de metal	Intensivos en mano de obra
32	Radio y TV	Intensivos en mano de obra
36	Muebles	Intensivos en mano de obra
20	Madera	Intensivos en recursos naturales
23	Productos de petróleo	Intensivos en recursos naturales
26	Minerales no metálicos	Intensivos en recursos naturales

**Nota:** la clasificación de ramas es una adaptación de la propuesta de Porta *et al* (2014).

### *1.3.2.3 Esquema para descomponer las diferencias salariales: el método Oaxaca-Blinder*

Luego de hacer un análisis de la evolución del empleo industrial para el conjunto del conurbano y, luego, de forma desagregada para grupos de ramas industriales y zonas geográficas, se analiza el impacto de la pandemia en términos de la evolución de los salarios. En esa evolución influyen diversos factores. El método que describimos a continuación permite hacer una caracterización preliminar de la importancia de algunos factores en esa evolución.

El Método de Oaxaca-Blinder se usa para descomponer la diferencia salarial entre grupos en dos partes: los atributos y los coeficientes. En el caso que vamos a analizar los grupos son las distintas zonas en las que se segmenta el conurbano, los atributos son la estructura del empleo de cada zona según sector y tamaño, y finalmente los “coeficientes” serían como se remuneran esas características en las distintas zonas (lo cual además, está influenciado por otras características que influyen en el salario pero que no se tienen en cuenta en este trabajo como el nivel educativo, la edad y el sexo de los trabajadores, y la competitividad de las empresas, entre otros elementos).

La metodología consiste en estimar los salarios mediante una ecuación de Mincer con el método de mínimos cuadrados, teniendo en cuenta variables como las mencionadas anteriormente para cada grupo. Como resultado se obtiene una estimación de los ingresos de los trabajadores en cada zona. Por una propiedad conocida de los mínimos cuadrados si se evalúa la recta de regresión en la media de cada variable explicativa de la muestra se obtiene el resultado medio, en este caso los ingresos medios de los trabajadores de cada zona.

$$\underline{W}_{zona1} = B_{zona1} \underline{X}_{zona1} + u_{zona1}$$

$$\underline{W}_{zona2} = B_{zona2} \underline{X}_{zona2} + u_{zona2}$$

Ahora se puede ver que, de acuerdo al análisis de regresión, los salarios medios de dos zonas pueden diferir por diferencias en los atributos (en este caso la estructura por sector y por tamaño del empleo) o por diferencias en los coeficientes (es decir cómo se remuneran esas características de las firmas en las distintas zonas). Las diferencias de los residuos desaparecen por definición, ya que su media es cero.

Autores como Benn Jan incorporan un tercer tipo de fuente de variación que consiste en la interacción entre las diferencias de coeficientes y atributos/características. Los dos últimos términos de (3) captarían la discriminación sufrida por uno de los grupos, aunque también incorporarían cualquier error de especificación del modelo. En el ejercicio realizado para este trabajo, el error de especificación viene por el lado de que no se incluyen variables relevantes como nivel de educación, competitividad de las firmas, experiencia en el mercado de trabajo, sexo y edad de los trabajadores. El objetivo del ejercicio es ver cuánto de la diferencia entre los salarios de las zonas se explica por las características de las empresas.

$$\begin{aligned}
 & \underline{W}_{zona1} - \underline{W}_{zona2} = \\
 & \underbrace{(X_{zona1} - X_{zona2}) B_{zona2}}_{\text{Diferencias en características}} + \underbrace{(B_{zona1} - B_{zona2}) X_{zona2}}_{\text{Diferencias en coeficientes}} + \underbrace{(X_{zona1} - X_{zona2})(B_{zona1} - B_{zona2})}_{\text{Interacción}}
 \end{aligned}$$

#### 1.4 Contenido del informe

El informe consta de una segunda sección donde se presentan y analizan diversos datos estadísticos sobre la evolución de la actividad industrial antes y durante la pandemia. En ese acápite se presentan datos generales del empleo industrial registrado, pero también información a la escala de grupos de ramas y de zonas dentro del conurbano bonaerense. El análisis estadístico se complementa con información correspondiente a la evolución salarial industrial antes y durante la pandemia. En el análisis salarial también se describen las diferencias en los ingresos por grupos de ramas de actividad y por zonas del conurbano.

El estudio también incluye una sección más cualitativa que examina, a partir de entrevistas y de un encuentro virtual realizado con diversos referentes de la actividad económica del GBA, las visiones que existen al interior del sistema productivo acerca de la pandemia, su impacto, las respuestas y las políticas estatales y acciones de diversas instituciones.

Además, el informe incluye una sección que sistematiza las políticas del estado referidas a la pandemia, en especial las desplegadas en los últimos meses.

Por último, y a modo de cierre, se identifican algunas dimensiones de trabajo y se formulan algunos lineamientos de política orientadas a generar acciones a las escalas municipal, provincial y nacional.

## **2. La evolución de la industria manufacturera en el conurbano antes y durante la pandemia**

### **2.1 La evolución del empleo y del nivel de actividad**

#### ***2.1.1 Una visión general de mediano plazo, 2014-2021***

Como adelantamos en la introducción de este documento, la actividad industrial es muy importante en el GBA. Esa importancia es significativa tanto respecto al total del país como a su peso en el total del empleo registrado del propio GBA. Los partidos del GBA concentran cerca del 27% del empleo registrado de la industria manufacturera de todo el país, siendo una de las zonas más importantes en términos de la participación del empleo industrial dentro del total del empleo formal del sector privado.

La industria del GBA junto con la actividad industrial en la ciudad de Buenos Aires constituyen el foco geográfico manufacturero más grande del país y uno de los más relevantes del Cono Sur de América.

Para colocar en un contexto más amplio el impacto de la pandemia en la actividad industrial del GBA sintetizaremos, primero, la evolución del empleo industrial en un período más amplio y su situación inmediatamente antes de la pandemia para luego hacer un análisis detallado, a nivel trimestral, que incluye todo el año 2020 y el primer trimestre del 2021.

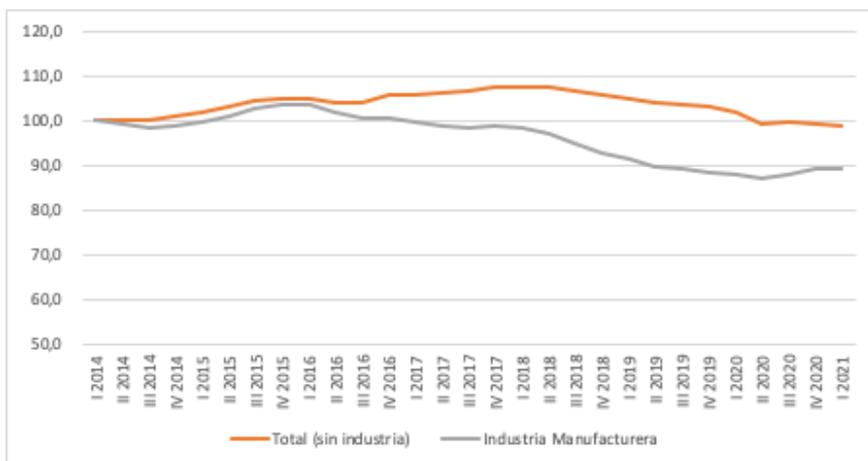
Cómo se planteó en los dos documentos precedentes, el deterioro del empleo registrado en general y del empleo industrial en particular es parte de un proceso que ha tenido lugar lo largo de los últimos años en el conurbano bonaerense.

Desde el IV trimestre de 2015, momento en el que se registró el mayor nivel de empleo registrado en la industria del conurbano (380 mil puestos, desde 2014), se han perdido casi 56 mil puestos de trabajo manufactureros, cerrando el IV trimestre de 2020 con alrededor de 326 mil asalariados industriales en la región. Esto significa una caída del 14% en los últimos 5 años, casi el doble de la caída del total general del empleo registrado

privado para los partidos de GBA en ese mismo período (-8%, ver tabla 1 del anexo estadístico).

Así, el gráfico 1 muestra como la caída del empleo industrial en los 24 partidos de GBA empieza, incluso, casi dos años antes que la crisis financiera de 2018.

**Gráfico 1. Evolución del empleo registrado privado en los partidos de GBA 2014-2021<sup>c)</sup>. Industria manufacturera y resto. Datos trimestrales. En índice base primer trimestre 2014=100**



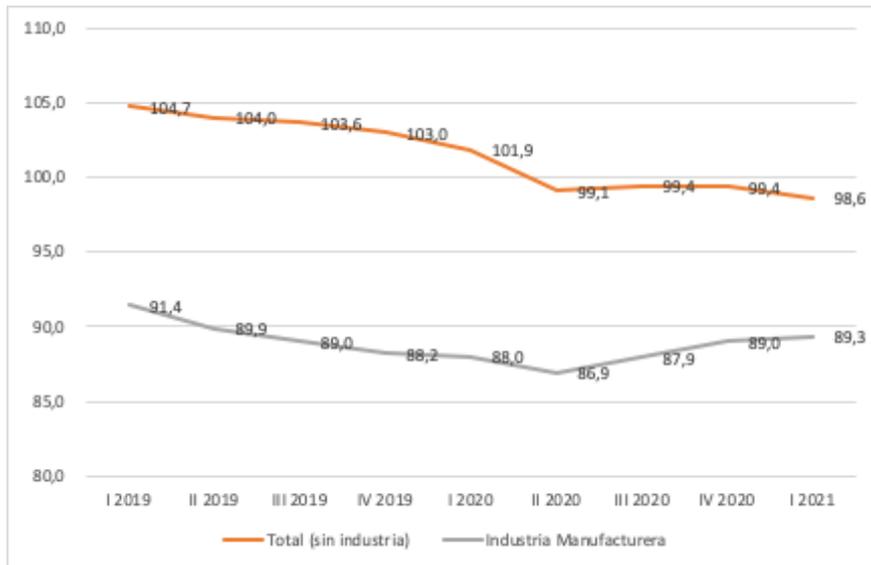
<sup>c)</sup> Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** ODEE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

### **2.1.2 El desempeño del empleo registrado en la pandemia, 2019-20**

Si se pone el foco en los últimos ocho trimestres (2019-2020), se puede apreciar que la caída del empleo que acompañó a la pandemia en el empleo asalariado registrado del sector privado del conurbano bonaerense entre el primer y segundo trimestre del 2020, es de un punto porcentual para la industria y de tres puntos para el resto de las actividades (gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución del empleo registrado privado en los partidos de GBA 2019-2021<sup>c)</sup>. Industria manufacturera y resto de las actividades económicas registradas. Datos trimestrales. En índice base primer trimestre 2014=100**



<sup>c)</sup> Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

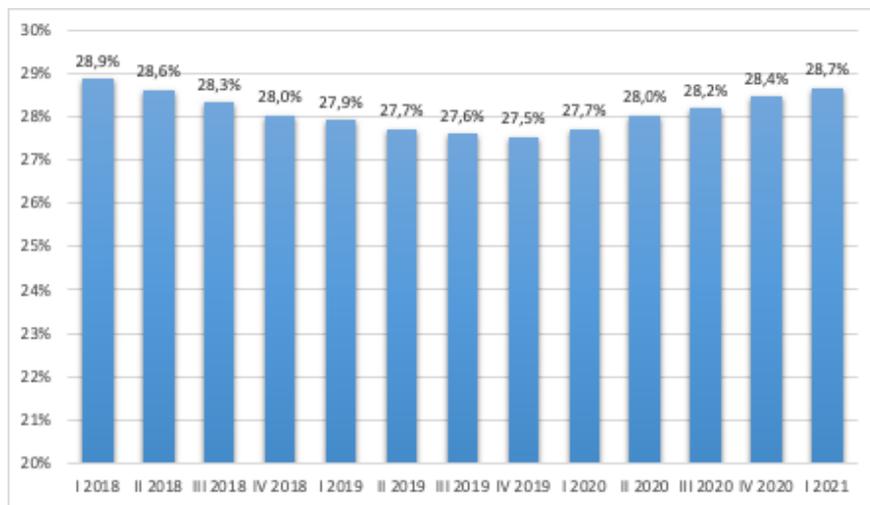
Una explicación a este comportamiento puede tener dos vías: la primera tiene que ver con que –como se planteó anteriormente– ya existía un deterioro previo del empleo manufacturero. La segunda vía conduce al hecho de que la industria manufacturera no sólo tuvo menos restricciones en el período de ASPO, sino que hubo sectores que ganaron cierto impulso con el nuevo contexto. Se presume que se trata de ramas vinculadas, por un lado, a la producción de insumos para la gestión de la pandemia (química, productos medicinales, textiles) y, por el otro, de actividades que se vieron favorecidas por las dinámicas sociales asociadas a las restricciones (materiales de construcción, bebidas alcohólicas, servicios vinculados a la virtualización de actividades y la compra on-line, etc.).

En este sentido, se destaca que, hacia el primer trimestre de 2021, el empleo industrial de los partidos de GBA se había recuperado 2,5 puntos porcentuales

(cerca de 9 mil empleos) respecto al piso del segundo trimestre 2020, mientras que el resto de los sectores se mantenía en el mismo “valle”.

Un dato que puede reforzar la idea de una recuperación de la industria de los partidos es el aumento en la participación del empleo industrial sobre el total del empleo registrado del conurbano (gráfico 3). Este indicador ya venía teniendo incrementos desde el primer trimestre de 2020. De esta forma, se observa que, en el período interanual entre los primeros trimestres de 2020 y 2021, la participación de los asalariados industriales creció casi un punto porcentual (27,7% a 28,7%). Nuevamente, es probable que la menor incidencia de las políticas de aislamiento y distanciamiento, ya en fase de DISPO (Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio) hayan favorecido un mejor desempeño del empleo manufacturero con respecto al resto de los sectores.

**Gráfico 3. Evolución de la participación del empleo industrial en el empleo asalariado registrado de los partidos de GBA. 2018-2021<sup>1</sup>. Datos trimestrales en %**



<sup>(1)</sup> Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

A partir de esta visión panorámica pueden perfilarse las siguientes premisas. Primero, el empleo ya venía cayendo, en términos generales, desde hacía varios

años en el GBA. Segundo, esa caída se profundiza durante el primer trimestre del 2020, como resultado de las medidas de aislamiento y otras restricciones y limitaciones que afectaron tanto la producción como la propia demanda industrial. Tercero, en la segunda mitad del 2020 se registra una recuperación que parece acentuarse en el tiempo alcanzando, inclusive, niveles mayores que el año anterior a la pandemia. Esa recuperación del empleo industrial no sólo es absoluta, sino que es también relativa ya que es mayor que la que se registra en el resto de las actividades registradas (construcción, comercio y servicios).

Más allá de las generalizaciones que acabamos de hacer respecto a la evolución del empleo industrial, en ese conjunto conviven situaciones muy diversas tanto en términos de ramas productivas como en términos de zonas dentro del GBA. A continuación, vamos a analizar la evolución del empleo industrial por agrupaciones de ramas y por zonas dentro del conurbano.

### ***2.1.3 La evolución por grupos de ramas industriales***

Un panorama de mediano plazo (primer trimestre 2014/primer trimestre 2021) permite observar que, si bien la evolución del empleo registrado por grupos de ramas de actividad en la industria manufacturera del conurbano presenta algunas heterogeneidades, ninguno de esos agrupamientos ha vuelto a los niveles de 2015, que siguen siendo los máximos del último lustro.

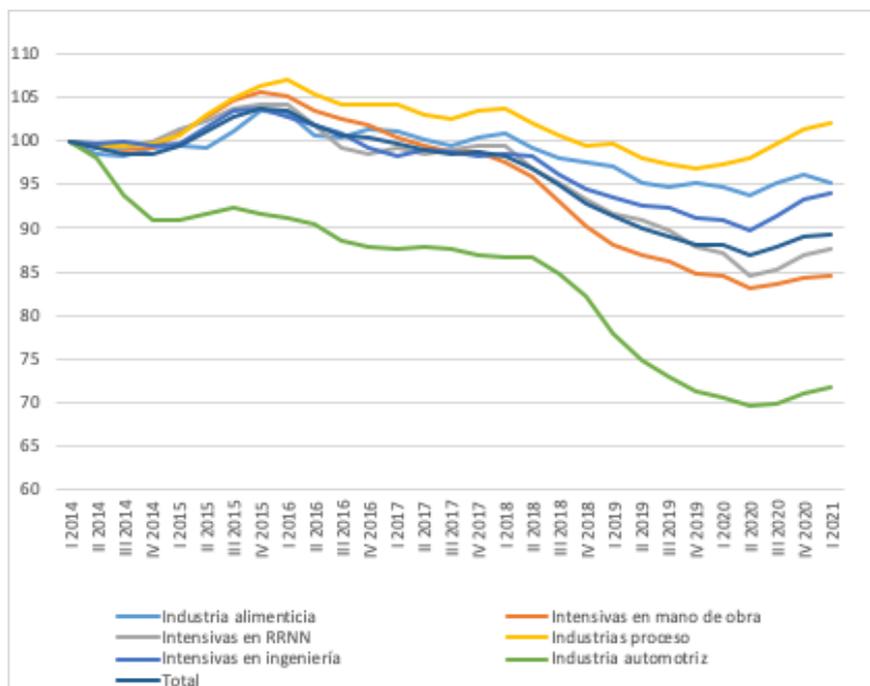
En este sentido, el gráfico 4 muestra que las diversas ramas de actividad vienen arrastrando caídas intensas en el empleo registrado desde períodos previos a la pandemia.

Ese es el caso de la industria automotriz y de las industrias intensivas en mano de obra, siendo este último segmento el más relevante desde el punto de vista del empleo industrial en los municipios de GBA, ya que explica casi 4 de cada 10 empleos en el sector manufacturero. Vale recordar que, en actividades como la industria textil, la confección de prendas de vestir, la manufactura del cuero y la fabricación de calzado, la situación del empleo viene deteriorándose desde hace, al menos, 10 años y desde 2016 fueron particularmente afectadas por las políticas de apertura. En el caso de la industria automotriz, la caída del empleo es consecuente con la creciente dificultad de colocación de productos tanto en el mercado interno como externo (principalmente Brasil).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Al respecto consultar el informe de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC): “La situación de la industria automotriz argentina”.

**Gráfico 4. Evolución del empleo registrado privado en la industria manufacturera de los partidos de GBA 2014-2021\*. Por rama de actividad. Datos trimestrales. En índice base primer trimestre 2014=100**



(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

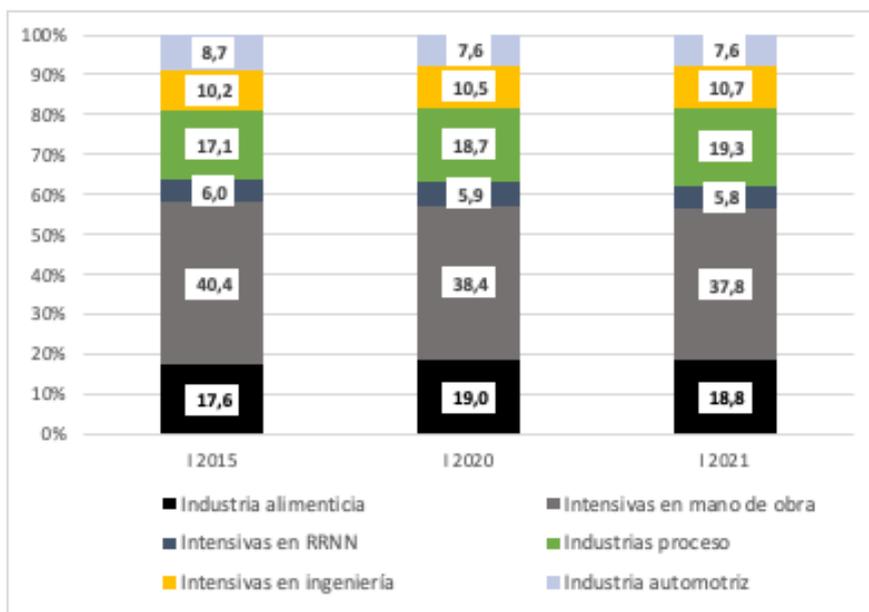
**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR. (Véase la descripción de los agrupamientos de ramas en la primera sección de este informe).

Ya hemos destacado que, en los últimos dos trimestres de 2020, la industria manufacturera recuperó espacio en la participación del empleo registrado total en los partidos de GBA y que esto se debió más a una baja en el resto de los sectores debido a la pandemia que a una dinámica virtuosa del propio sector. No obstante, algunas ramas como las industrias de proceso y las intensivas en ingeniería han logrado aumentar -aunque mínimamente- su peso dentro del empleo industrial del conurbano bonaerense. En tanto la industria automotriz y,

particularmente, las ramas intensivas en mano de obra, continúan en su proceso sostenido de pérdida de participación, más allá del repunte de finales de 2020.

Otra cuestión para destacar es que todas las ramas muestran cierta recuperación en el período posterior a las restricciones más duras (tercer y cuarto trimestre de 2020 y primer trimestre de 2021), aunque solamente las ramas asociadas a las industrias de proceso y las intensivas en ingeniería<sup>3</sup> pudieron volver al nivel de empleo del primer trimestre de 2019 (ver gráfico 6).

**Gráfico 5. Distribución del empleo industrial de los partidos de GBA por rama de actividad. 2015, 2019 y 2021\*. En %**

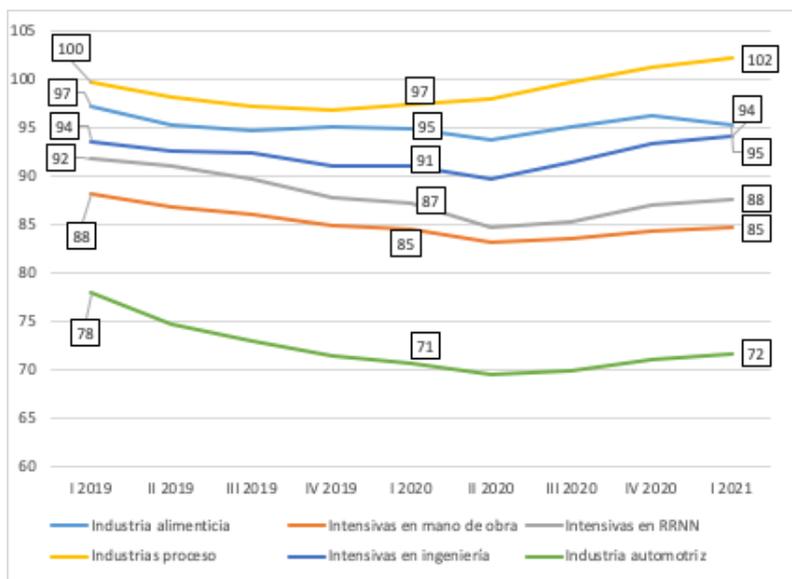


(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** OEDD-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

<sup>3</sup> Posiblemente impulsadas por las ramas de la industria química y farmacéutica que apuntalaron la provisión de insumos para la lucha contra el COVID-19, así como parte de la industria metalmecánica y fabricación de equipos.

**Gráfico 6. Evolución del empleo registrado privado en la industria manufacturera de los partidos de GBA 2019-2021\*. Por rama de actividad. Datos trimestrales. En índice base primer trimestre 2014=100**



(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

Como acabamos de observar, los comportamientos por conjuntos de ramas industriales fueron bastante dispares tanto antes como durante la pandemia. Algunos conjuntos pudieron recuperar o mantener los niveles de empleo anteriores a la pandemia e inclusive se registraron expansiones que superaron los registros pre-pandemia. La mayoría de las actividades registraron niveles de empleo mayores que los niveles de actividad, inclusive en los peores meses de las restricciones, lo que demuestra la efectividad de las políticas estatales para morigerar la caída en los niveles de actividad.

Las ramas de actividad son un elemento central para explicar el comportamiento del empleo industrial a nivel local, esto es al interior del conurbano. Esto es, la industria no se distribuye del mismo modo en los diversos partidos que componen el GBA. A continuación, exploraremos esa dimensión geográfica.

### ***2.1.4 La evolución por zonas dentro del conurbano, antes y durante la pandemia***

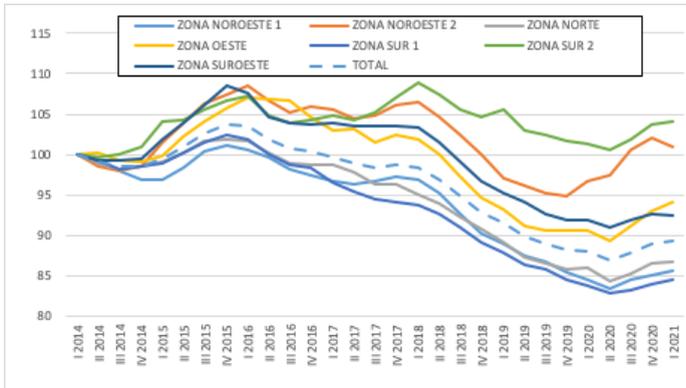
La evolución del empleo manufacturero muestra marcadas diferencias entre zonas al interior del conurbano. Si se toma una perspectiva de mediano plazo, podemos apreciar como las zonas con mayor tradición industrial (Sur1, Noroeste1 y Norte) han transitado desde 2014 un sendero que las ubica por debajo de la evolución general del empleo industrial de los partidos de GBA (gráfico 6). Por el contrario, las zonas Oeste y Suroeste, si bien venían mostrando una retracción sostenida en los últimos 4 años, han caído menos que el total general.

Es de destacar el caso de las zonas Sur2 y Noroeste2, que han sido las únicas subregiones que han podido mostrar crecimiento entre el primer trimestre 2014 y el primer trimestre de 2021. En el caso de la zona Sur2 ha presentado un impulso en su empleo industrial en los últimos tres trimestres, mientras que la zona Noroeste2 se ha frenado en el primer trimestre de 2021. Las diversas tendencias analizadas quedan expresadas a partir de los gráficos 7 y 8 y el mapa 2 y, del mismo modo, en la cartografía interactiva actualizada (ver <https://arcg.is/18GXX8>).

El resto de las zonas también se recuperó en términos del empleo asalariado industrial luego del peor momento de la pandemia en 2020 (segundo trimestre). Un análisis sobre la evolución del empleo industrial registrado para los últimos tres años desde los primeros meses evidencia esta tendencia (Mapa 3).

En esta sección hemos podido apreciar la enorme diversidad geográfica del conurbano desde un punto de vista industrial. En términos muy generales puede apreciarse el mejor desempeño de las zonas industriales con plantas y talleres más nuevos y tamaños de planta relativamente más grandes. Las zonas con peores desempeños relativos corresponden a las de más antigua tradición industrial: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes (Sur1), San Martín y Tres de Febrero (Noroeste1), y San Fernando, Tigra, San Isidro y Vicente López (Norte). Podemos presumir así que, en este comportamiento diferencial, juegan tanto la composición por rama como el tipo de empresa (antigüedad, tamaño, perfil de los trabajadores).

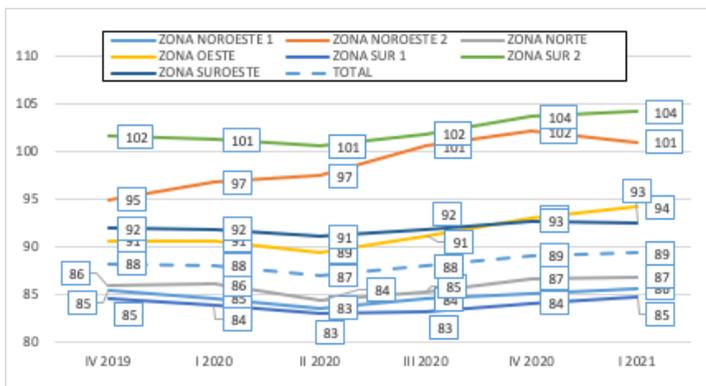
**Gráfico 7. Evolución del empleo registrado privado en la industria manufacturera de los partidos de GBA 2014-2021\*. Por zona. Datos trimestrales. En índice base primer trimestre 2014=100**



(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

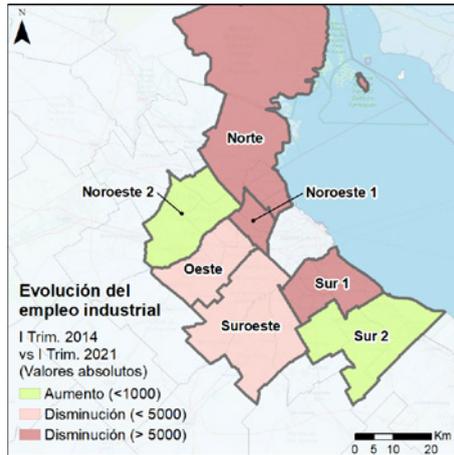
Fuente: OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

**Gráfico 8. Evolución del empleo registrado privado en la industria manufacturera de los partidos de GBA 2019-2021\*. Por zonas. Datos trimestrales. En índice base primer trimestre 2014=100**



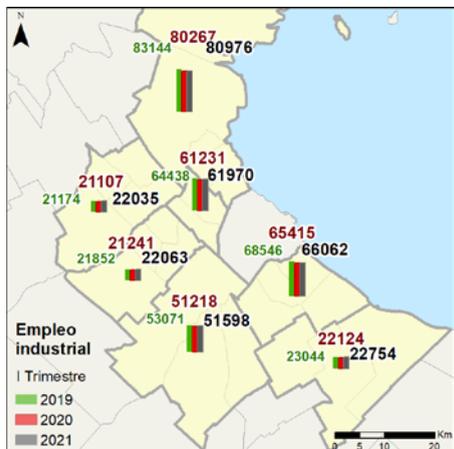
Fuente: OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

**Mapa 2. Evolución del empleo industrial registrado en el conurbano bonaerense por zona y trimestre - Primer trimestre 2014-primer trimestre 2021 (valores absolutos)**



Fuente: OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

**Mapa 3. Evolución del empleo industrial registrado en el conurbano bonaerense, por zona. Primer trimestre 2019-primer trimestre 2021 (valores absolutos)**



Fuentes: OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

## 2.2 Los salarios en la industria manufacturera del conurbano

### 2.2.1 Los salarios por grupos de ramas productivas

Las remuneraciones<sup>4</sup> de la industria manufacturera se encuentran entre las más elevadas de la economía nacional. En el primer trimestre de 2021 el salario nominal, promedio, de la industria en el conurbano alcanzó los \$94 mil (pesos) mensuales.

Dado que las distintas actividades aplican distintos procesos productivos, utilizan con diversa intensidad los factores productivos y demandan distintos perfiles de trabajadores, es normal que existan diferencias salariales entre los distintos sectores y ramas industriales. También tiene un efecto sobre los salarios el tamaño de planta y el tamaño de la empresa que prevalece en cada agrupamiento de ramas. Así, los salarios medios de la industria automotriz resultan los más elevados dentro de la industria manufacturera del conurbano (\$156,2 mil por mes), seguidos por los percibidos en las industrias de procesos (\$120,6 mil), las ramas de la industria alimenticia (\$102,5 mil), y las ramas intensivas en recursos naturales (\$97,5 mil pesos). En las industrias intensivas en ingeniería e intensivas en mano de obra se pagan los salarios más reducidos de la industria (\$76,9 mil y \$68,3 mil respectivamente).

**Gráfico 9. Salarios nominales por rama industrial. Promedio mensual 1° trimestre 2021\*. Conurbano**



(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

<sup>4</sup> Son las remuneraciones brutas declaradas mensualmente por los empleadores al SIPA. Incluye el SAC (salario anual complementario o aguinaldo) y otros adicionales de periodicidad no mensual, horas extras, viáticos, y bonificación por vacaciones.

Como ya hemos sugerido, en promedio, gran parte del empleo en los grupos de ramas que mencionamos primero (automotriz, de procesos) corresponden a grandes plantas, muchas de ellas transnacionales, mientras que las ramas que mencionamos al final están pobladas, mayormente, por locales y empresas pequeñas o muy pequeñas. Las diferencias entre los ingresos medios en cada uno de los extremos son notables y expresan diferencias atribuibles no sólo al tamaño y tipos de plantas y empresas sino a las tecnologías utilizadas y a las dotaciones de capital fijo por trabajador en cada agrupamiento de actividades.

Como veremos a continuación esas marcadas diferencias salariales entre conjuntos de ramas seguramente inciden en las diferencias que se registran al interior del GBA entre zonas, esto es, conjuntos de partidos, lo cual seguramente incide en los niveles medios de vida y posibilidades de las familias vinculadas a estos trabajadores.

### 2.2.2 Los salarios por zona del conurbano

A nivel regional, los salarios medios de zona Norte (\$127,5 mil) resultan los más elevados del conurbano, seguido por los de zona Noroeste 2 (\$94,3 mil) y Sur 2 (\$93,9 mil). A su vez, las remuneraciones medias percibidas en establecimientos de zona Suroeste, Sur 1, y Noroeste 1 resultan inferiores al salario medio industrial del conurbano.

**Gráfico 10. Salarios nominales por zona. Promedio mensual 1° trimestre 2021\*. Conurbano**



(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** ODEE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

Es particularmente significativa la diferencia entre la zona Norte y el resto de las zonas, más allá de las diferencias entre el resto de las zonas. A través de herramientas estadísticas pueden descomponerse los efectos de algunos de los elementos relevantes que explican esas diferencias. En particular se examinarán los efectos de la rama y del tamaño en la explicación de las diferencias salariales entre zonas.

Hay que ser cuidadosos cuando se analizan las remuneraciones medias entre distintas zonas, sobre todo cuando hay heterogeneidad en las características de las firmas y en el perfil de especialización de cada zona. Las distintas actividades productivas tienen distintas participaciones en cada una de las zonas y también se observaron que existen diferencias salariales entre las mismas. Por lo tanto, es lógico que parte de las diferencias de las medias salariales entre zonas se expliquen por su estructura productiva diferenciada.

Se realizó un ejercicio para descomponer las diferencias salariales entre zonas.<sup>5</sup> En primer lugar, se tomó como referencia a la zona Norte, es decir los salarios de cada zona se comparan con los de esa zona. En segundo lugar, se aplica el método de Oaxaca-Blinder para ver qué parte de la diferencia salarial se explica por la estructura (teniendo en cuenta el sector y tamaño de las empresas) y cuánto corresponde a otros motivos que influyen en los salarios pero que no se toman en consideración en este ejercicio (productividad, competitividad de las firmas, atributos personales de los trabajadores, niveles de sindicalización, etc.). (Se describe brevemente el método en la sección metodológica inicial de este informe).

El efecto de la estructura del empleo formal sobre las diferencias salariales de cada zona respecto a la zona Norte es muy importante en las zonas Oeste, Noroeste 1 y Sur 1, donde más de la mitad de la diferencia salarial observada (-37,7%, -41%, y -34,5%) se explica por la estructura del empleo; esa estructura está sesgada hacia segmentos donde los salarios suelen ser más reducidos. En las zonas Noroeste 2, Sur 2, y Suroeste, el efecto de la estructura en la diferencia salarial es menor, lo cual muestra que, estructuralmente, son similares a Zona Norte y la diferencia salarial respecto a ella se encuentra más influenciada por otros motivos.

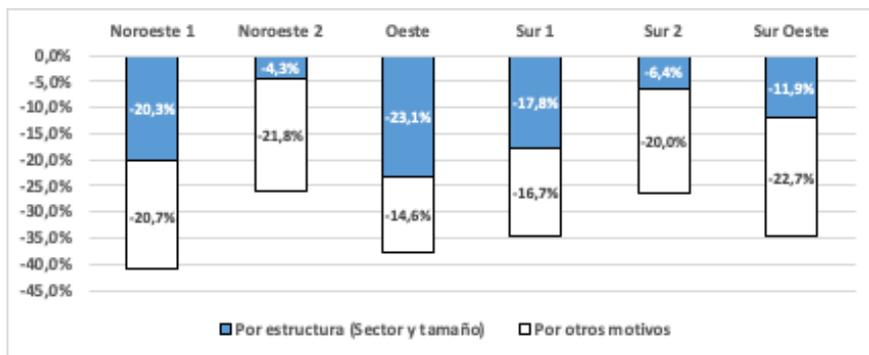
Como se ha podido apreciar en el análisis anterior y en el gráfico 11, las diferencias salariales entre la zona Norte (que es la que, por lejos, tiene los mayores niveles de ingresos) y el resto de las zonas en las que se ha dividido al conurbano, son atribuibles –en gran medida– a las diferencias de rama y de tamaño del local en cuatro de las seis zonas. Esto es, una parte importante de la diferencia que observamos en los salarios medios de las zonas Noroeste 1 (General San Martín, Tres de Febrero), Oeste (Hurlingham, Ituzaingó,

---

<sup>5</sup> Método de Oaxaca-Blinder.

Merlo, Morón), Sur 1 (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes) y Suroeste (Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza) están vinculadas con la rama y el tamaño del local. En el caso de las otras dos zonas (Noroeste 2: José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel; y Sur 2: Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela) las diferencias salariales deben atribuirse a diferencias en la productividad y competitividad de las firmas, a atributos personales de los trabajadores y a los niveles de sindicalización, entre otras razones.

**Gráfico 11. Diferencias salariales en relación a Zona Norte. Promedio mensual 1° trimestre 2021<sup>(\*)</sup>. Conurbano. (Efectos de la composición de rama y tamaño del local)**



(\*) Dato provisorio, sujeto a revisiones posteriores.

**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

Estas observaciones subrayan la importancia del perfil productivo en los niveles de ingreso y el hecho de que ciertas actividades tienen estructuras de puestos de trabajo con mayores niveles salariales que otras, aún al interior de un único sector económico. Hace ya varias décadas que teóricos del desarrollo como Albert Hirschman (1981, p. 89) observaron la importancia de la vinculación entre perfil productivo y tipos de empleos (y, obviamente salarios). Más recientemente, la CEPAL (2016) publicó un documento técnico que muestra la centralidad de las estructuras laborales en el nexo entre producción y equidad.

### ***2.2.3 La evolución de las remuneraciones reales<sup>6</sup>***

Mientras que el empleo industrial formal del conurbano bonaerense ya recuperó el nivel previo al inicio de la pandemia, el poder de compra de las remuneraciones aún no se ha recuperado. En el primer trimestre de 2021, el empleo industrial formal se encuentra un 1,5% por encima del guarismo registrado en el primer trimestre de 2020, mientras que los salarios reales se encuentran un 2,7% por debajo de los vigentes en ese momento.

De todas formas, respecto de la evolución de los salarios reales vale la pena resaltar que los mismos ya se encontraban con una tendencia a la baja desde antes del inicio de la pandemia. En términos generales, las sucesivas crisis externas (particularmente las de 2018/2019) implicaron una importantísima devaluación del peso y caídas en el nivel de actividad y en el poder de compra de las remuneraciones de los trabajadores, aún mayores a las observadas durante la irrupción del COVID-19. Es decir, la caída en los ingresos de los trabajadores formales no se profundizó como consecuencia de la pandemia, si no que ya se encontraban en un sendero descendente que se intensificó desde 2018.

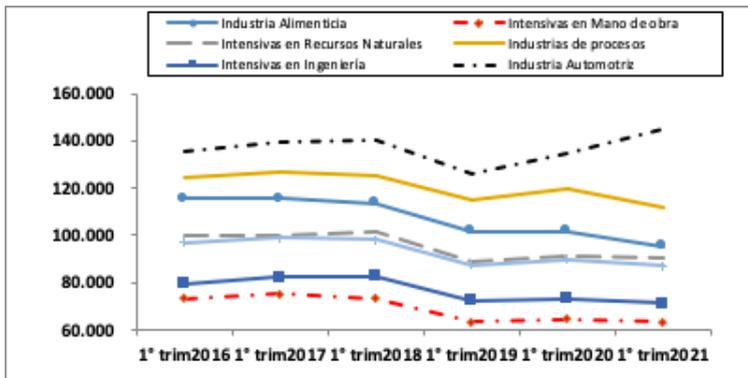
Como era de esperarse, hubo heterogeneidad en la caída de los ingresos reales entre los distintos agrupamientos de ramas durante el último año. Entre las actividades industriales con mayores caídas de los salarios reales se encuentran las ramas asociadas a la industria de procesos y la industria alimenticia (-6,6% y -6,3%). Por su parte, las industrias intensivas en ingeniería, en mano de obra y en recursos naturales han presentado una reducción moderada en el poder de compra de los salarios (-2,5%, -1,4% y -1% respectivamente). El sector automotriz fue la excepción dentro de la industria en el conurbano, y el nivel medio de los salarios reales se encuentra un 7% por encima del nivel alcanzado un año atrás.

Más allá de las diferentes evoluciones de los salarios en las distintas industrias durante el último año, lo cierto es que los trabajadores de los diferentes sectores vieron afectados el valor de sus ingresos durante las crisis externas de 2018 y 2019 y aún no hay podido recuperar el nivel de ingreso previo. La excepción a este comportamiento se da dentro de la industria automotriz, donde los ingresos de los trabajadores lograron recuperar los niveles de 2017 (Gráfico 12).

---

<sup>6</sup> Los salarios nominales se deflactaron por el índice de Precios del GBA, publicado por el INDEC. Como esa serie comenzó en diciembre de 2016, se complementó la información faltante de los meses de octubre y noviembre de ese año por un promedio de la inflación reportada por índices de precios provinciales (CABA, Córdoba y San Luis).

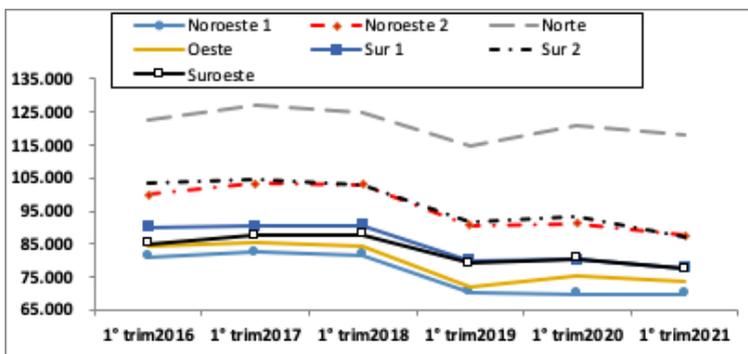
**Gráfico 12. Evolución de los salarios reales según ramas industriales. Valores constantes a precios de diciembre de 2020**



Fuente: OEDD-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

Cuando la información se analiza de acuerdo a la zona en que se perciben las remuneraciones, los resultados son bastante homogéneos, en el sentido de que se observa que todas las zonas mostraron una caída en los salarios en el último año y se encuentran muy por debajo del nivel de salarios de 2017 (Gráfico 13 y Mapas 3 y 4).

**Gráfico 13. Evolución de los salarios reales según zonas. Valores constantes a precios de diciembre de 2020**



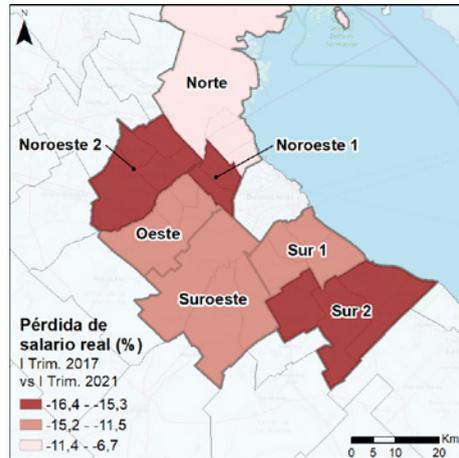
Fuente: OEDD-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

### 2.2.4 Síntesis y reflexiones parciales

Iniciamos esta sección señalando la importancia que tiene la industria localizada en el conurbano para la Argentina y para el propio polo metropolitano. En particular destacamos: el enorme peso que tiene esa industria en el producto y en el empleo industrial; su rol central en el procesamiento de insumos primarios para el consumo doméstico y la exportación; su relevancia como generador de empleos con niveles relativamente altos de remuneraciones; su importancia como ámbito de aprendizaje y de espacio de desarrollo de relaciones laborales de una cierta calidad.

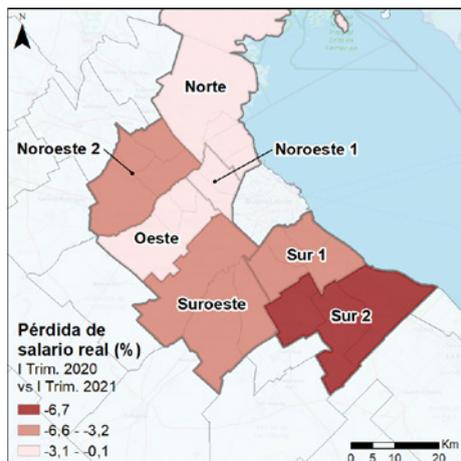
Luego analizamos la evolución del empleo industrial en los últimos años, tanto antes como durante la pandemia. De ese análisis se desprenden varias conclusiones interesantes.

**Mapa 4. Pérdida de salario real por zonas. Primer trimestre de 2017- primer trimestre de 2021 (en porcentajes)**



**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

**Mapa 5. Pérdida de salario real por zonas. Primer trimestre de 2020- primer trimestre de 2021 (en porcentajes)**



**Fuente:** OEDE-DGEyEL-SSPEyE-MTEySS en base a SIPA y SR.

Primero, el conjunto de la actividad industrial –medido en términos del empleo– venía cayendo en términos absolutos y relativos en los años anteriores a la pandemia. Segundo, en los primeros meses de la pandemia se registra una caída del empleo industrial relativamente leve en relación a lo que cae la producción industrial real. Tercero, si bien hay una serie de actividades y de zonas dentro del conurbano que han registrado caídas significativas del empleo durante la pandemia, lo notable es la recuperación o la estabilización de los niveles de empleo en muchas ramas y zonas. Cuarto, esto nos lleva a pensar en un comportamiento muy heterogéneo al interior del enorme número de ramas que constituyen la industria manufacturera del GBA. Quinto, esto también nos sugiere que las políticas y acciones del estado para limitar los cierres de empresa y los despidos han sido relativamente exitosas. Sexto, es evidente que esas políticas (sobre todo nacionales) no se llevaron adelante sin una serie de intermediaciones y acompañamientos que involucraron a todas las instituciones y las organizaciones que hacen posible la producción industrial (cámaras empresarias, sindicatos, áreas de producción de los municipios, centros tecnológicos, universidades, etc.). (Veremos esas cuestiones en las secciones que siguen de este informe). Séptimo, es evidente que algunos conjuntos de ramas

y algunas zonas del conurbano han sido más afectadas que otras. De estas observaciones se desprenden algunas premisas que pueden ayudar a orientar la política pública orientada a la actividad industrial.

Por un lado, la heterogeneidad de la actividad industrial subraya la necesidad de diseñar políticas flexibles a la escala de las principales dimensiones de diversidad como son el tipo de empresa (tamaño y origen del capital), la rama de actividad y la localización. En muchos casos es posible observar nexos entre estas dimensiones. Así, por ejemplo, hay zonas del conurbano donde nos encontramos con muchas plantas grandes en industrias de proceso pertenecientes a grandes empresas nacionales y transnacionales. En otros casos se trata de PyMEs domésticas en ramas intensivas en mano de obra.

Por otro lado, esa heterogeneidad destaca la necesidad de trabajar con (y fortalecer) a las instituciones locales vinculadas con la actividad productiva. En ese sentido, y como veremos, la única manera de responder a esa heterogeneidad es a través del trabajo con gobiernos municipales, cámaras, sindicatos, centros tecnológicos y universidades.

### **2.3 Las transformaciones organizacionales e institucionales internas a la industria**

Más allá del impacto cuantitativo de la pandemia en la industria del conurbano, impacto que hemos analizado a través de un examen del empleo y de los salarios en la sección anterior, la pandemia ha afectado diversos aspectos más cualitativos de la actividad industrial. En la sección anterior hemos visto que, en parte el nivel de actividad y empleo industrial se fue recuperando en términos agregados, en algunos casos inclusive por encima de los niveles previos a la pandemia. También pudimos apreciar que, debido a la propia heterogeneidad de la industria y a efectos diferenciales de la pandemia sobre la actividad industrial, algunas ramas y zonas fueron más afectadas por este fenómeno. Si bien no incluimos en el análisis otras dimensiones, como el tamaño o el tipo de empresa, o vectores más profundos como las capacidades, podemos suponer que esas dimensiones han estado involucradas en los complejos procesos de transformación asociados a la respuesta de las empresas a la pandemia. En los párrafos que siguen vamos a incluir algunas observaciones que, si bien no tienen valor estadístico, ejemplifican bien el comportamiento de las empresas en un contexto pandémico en el GBA.

Vamos a centrarnos en algunas cuestiones que afectan la productividad y la competitividad de las firmas industriales en el conurbano. Estas dependen de factores tales como las cuestiones tecnológicas, las capacidades individuales y grupales de los trabajadores, la logística tanto interna como externa, el acceso al financiamiento, el acceso a los mercados internos y externos, los precios de las materias primas, las vinculaciones con otras empresas dentro del territorio como fuera del mismo, así como también los vínculos con el sector público y con el sistema educativo y científico (incluyendo universidades y centros tecnológicos).

En función de información recogida en entrevistas y encuentros realizados con empresarios, con referentes de cámaras empresariales y de sindicatos localizados en el conurbano y de acuerdo con información secundaria consultada, la pandemia ha afectado muchos de los factores señalados en el párrafo anterior y, consecuentemente, ha generado cambios importantes en el funcionamiento del sector industrial.

### ***2.3.1 Las cuestiones tecnológicas***

La información primaria y secundaria recopilada muestra que las capacidades tecnológicas de las firmas se han visto afectadas. Mucho tiene que ver con cómo se encontraban las empresas al final del ciclo neoliberal dado el ajuste implementado por el gobierno anterior lo que provocó que algunos sectores no pudieran realizar inversiones en nuevas tecnologías ni desarrollar nuevos mercados, ni nuevos productos. A esto debe sumarse el impacto de la ASPO y la DISPO durante la pandemia que, en algunos casos, agravó la situación. Sin embargo, en el marco de la heterogeneidad del sector industrial, otros sectores vinculados, sobre todo, al mercado interno, no sufrieron el impacto y pudieron realizar inversiones en nuevas maquinarias y tecnologías, e incorporar y capacitar personal y desarrollar nuevos productos. Estos sectores se vieron favorecidos por cambios en la demanda.

En el caso, por ejemplo, de la industria alimenticia dado el incremento del consumo hogareño, se ha generado un escenario de mayores posibilidades de desarrollo, dada la priorización que realizan las familias en el consumo de alimentos con lo cual despeja el horizonte económico sectorial que permite entonces recuperación de las inversiones necesarias a realizar dado el crecimiento sostenimiento de la demanda.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Estos distintos aspectos fueron destacados por empresarios y referentes de instituciones empresariales en el marco del encuentro virtual realizado para el proyecto el 02 de julio del 2021, bajo el título “Producción y trabajo frente a la segunda ola”.

### ***2.3.2 La logística interna***

Tal como se indicó en informes anteriores, la pandemia impuso la necesidad de establecer y cumplir con protocolos que hacen al cuidado de la salud y la vida de las personas. Si bien en un inicio no fue una tarea sencilla, se desarrollaron e implementaron protocolos en un marco de un aprender-haciendo y en base a prueba y error con las cámaras, los sindicatos, los trabajadores y las autoridades públicas.

Por otra parte, un grupo importante de PyMEs debieron modificar su *lay out* de planta para mantener el distanciamiento preventivo y de cuidado. Sin embargo, para otras empresas eso resultó imposible dado que su maquinaria es muy pesada o casi imposible de mover. Esto forzó a que algunas firmas debieran trabajar con menos dotación de personal afectando los niveles de producción. Se suma a esta cuestión la dificultad o incluso la imposibilidad de realizar las modificaciones e inversiones necesarias, por falta de conocimientos técnicos y/o de financiamiento. Muchas empresas no están en condiciones técnicas de acceder al financiamiento del sistema financiero oficial y, mucho menos, de contraer préstamos en la banca privada o en prestamistas informales que cobran tasas de muy difícil repago. Esto pone en cuestión ciertos supuestos como que la tecnología está al alcance de todos los agentes, sumado a que la información no es perfecta, ni existe igualdad de condiciones de acceso al mercado en el marco de una variedad de firmas con diferentes funciones de producción conformando sectores muy heterogéneos.

### ***2.3.3 Las cuestiones del trabajo***

Si bien la gran mayoría de las empresas industriales respetaron las prohibiciones de despido establecidas por el PEN (Poder Ejecutivo Nacional), se presentan ciertas circunstancias que ameritan su examen. Así, por ejemplo, hay PyMEs que perdieron una parte importante del personal, ya sea en forma temporal o definitiva.

Según las fuentes consultadas se habría perdido en forma definitiva o temporaria una parte del personal que según las estimaciones gremiales en algunas empresas llegaría al 50% de su plantel. Se estima que un 25% ocurrió debido a causas como renuncias del personal y/o despidos negociados, por cuestiones como imposibilidades de viajar, falta de equipamiento adecuado para realizar teletrabajo, o incluso falta de capacitaciones que permitieran el manejo de las TIC, sumado a estados anímicos que fueron afectados por razones de la pandemia del COVID. Debe tomarse en cuenta que durante la ASPO, como

en las etapas posteriores y dada la incertidumbre y el acrecentamiento de la población infectada, son factores que afectaron fuertemente al bienestar físico y psicológico así como también la pérdida de hábitos y rutinas generando un fuerte estrés psicosocial. (Balluerka Lasa, Gómez Benito y otros, 2020).

Otro 25% se encuentra de licencia por razones de enfermedades preexistentes u otras cuestiones vinculadas a la salud que en plena pandemia se consideran como de riesgo y se considera complejo su retorno al trabajo. Se ha señalado que, en caso de persistir la pandemia por diferentes razones, las personas de más de 50 años verían afectada su posibilidad de reincorporación. Debe tomarse en cuenta que una parte importante del personal de mayor edad son quienes tienen los mayores conocimientos dada la experiencia adquirida, cuestión no menor para determinadas PyMEs dado los costos de búsqueda y capacitación, así como de la difícil reinserción de los trabajadores en el mercado de trabajo.<sup>8</sup>

En muchos casos esta falta de personal se resolvió negociando horas extras con el resto del personal, dado que esto implicó evitar una mayor conflictividad entre empresarios y trabajadores. (Rodríguez, 2021).

### ***2.3.4 El teletrabajo***

El teletrabajo tuvo una difusión heterogénea en consonancia con la estructura productiva argentina. En un estudio reciente del CEP (2021) y en base al análisis de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) existen sectores que se vieron menos perjudicados por los efectos adversos de las restricciones a la circulación, y su actividad y su nivel de empleo pudieron sostenerse gracias a la capacidad de reconversión. En cuanto a la brecha de género, se evidenció un impacto diferencial entre varones y mujeres, muy vinculado al sector económico donde se encuentran empleados/as, tomando en cuenta que existen sectores donde predomina el trabajo femenino, como el caso de la industria de la indumentaria<sup>9</sup>. La reconversión al teletrabajo también fue dispar entre las regiones del país, aunque su expansión se dio en todas ellas. Las desigualdades en los niveles educativos formales también reflejaron ventajas y dificultades en la posibilidad de realizar trabajo remoto.

---

<sup>8</sup> Elementos resaltados por sindicalistas participantes del evento anteriormente citado.

<sup>9</sup> En muchos casos donde el hombre se tuvo que quedar en su casa, se presentaron situaciones de doble trabajo dado que la mujer es quien se ocupa de las tareas de cuidado tal como ya se ha señalado en otros informes de este proyecto de investigación.

Si bien el teletrabajo permitió que muchas empresas pudieran continuar con las tareas administrativas en incluso comerciales dado el desarrollo de plataformas de e-commerce, en otros casos esto se vio como una etapa compleja y de difícil superación.

**Tabla 3. Proporción de personas ocupadas sobre ocupaciones informatizadas por sector**

Sector	3er. Trim. 2019, en %	3er. Trim. 2020, en %
Enseñanza	3,5	91
Servicio Inmobiliario	17,8	51
Comercio	6,1	21,7
Intermediación Financiera	5,5	37,2
Industria manufacturera	7,7	35
Transporte	2,6	37,7
Construcción	10,1	30,8
Hoteles y restaurantes	1,2	2,9

**Fuente:** Informe CEP. Mayo 2021.<sup>10</sup>

Como señala el informe del CEP (2021) en aquellos sectores y ocupaciones en las que no se produjo la transformación digital y la implementación del trabajo remoto, la contracción de la actividad resultó aún más profunda que en aquellos sectores que sí pudieron hacerlo tal como señalan las fuentes empresariales y gremiales consultadas para la industria del Gran Buenos Aires.

Tal como se mencionó en párrafos anteriores una parte del personal no posee o no cuenta con el equipamiento adecuado ni con los conocimientos para el manejo de las TIC, ni tampoco con buena conectividad. A eso se sumó que las empresas más pequeñas no cuentan con el capital necesario ni acceso al financiamiento para realizar inversiones en equipamiento, ya que no sólo el personal debe contar con el mismo, sino la propia empresa.

---

<sup>10</sup> Si bien esta investigación del CEP se realizó sobre la base de la EPH total, podemos hacer una proyección tomando en cuenta que la industria manufacturera del Gran Buenos Aires es una parte considerable del total del país.

### ***2.3.5 La logística, el abastecimiento y el impacto en las cadenas productivas***

Otra de las cuestiones que presentaron serias dificultades fueron los casos de empresas que tercerizan parte de su proceso productivo. Tal es el caso de la industria de la indumentaria. Esta industria presenta un grado de fragmentación importante en el proceso de trabajo, con diversas unidades productivas, empresas y procesos que están involucrados en las cadenas productivas. Por una parte, las empresas que se dedican a la producción de ropa de trabajo vieron incrementada su demanda en forma sostenida durante el período bajo análisis. En cambio, los sectores vinculados a la moda y a la indumentaria para uso diario enfrentaron una caída de la demanda. Esa caída se sumó a una situación de bajas ventas en los años anteriores. La pandemia agudizó esa situación al reducir la circulación y los eventos sociales y, por ende, la demanda de ropa de moda o de salir, pero también el poder adquisitivo de la población (más desempleo, menos horas trabajadas, menos changas).<sup>11</sup> Históricamente, en la rama de la indumentaria la tercerización del proceso productivo es parte fundamental de esa cadena productiva.<sup>12</sup>

Así lo resume la siguiente tabla del informe de la Organización Internacional del Trabajo:

**Tabla 4. Tipología de los impactos de la pandemia por COVID-19 en las cadenas mundiales de suministro**

	Corto plazo (por el efecto directo de la pandemia y las medidas de confinamiento)	Corto y mediano plazo (por los efectos coyunturales causados por la pandemia)	Mediano y largo plazo (por los cambios en el tejido productivo, los cambios tecnológicos y los cambios en la organización de la producción y del trabajo)
--	---	---	---

<sup>11</sup> Según la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria, a marzo del 2021 frente a igual mes del año anterior, la demanda cayó un 33 % si se suman shoppings, supermercados y comercios a la calle (CIAI, 2021).

<sup>12</sup> Se agradece la colaboración de los empresarios de la indumentaria Oscar Esmerado y Fernando Zaffino por sus relatos y tiempo dedicado.

<b>Disrupción de oferta por prohibiciones de funcionamiento</b>	Pérdida de producción, horas de trabajo en ingresos por confinamiento	Cierres de empresas y pérdida de empleos	Cambios en la configuración del tejido productivo, aparición de nuevas empresas en reemplazo a las quebradas
<b>Disrupción de oferta por prohibiciones de funcionamiento</b>	Pérdida de producción, horas de trabajo en ingresos por falta de demanda	Cierres de empresas y pérdida de empleos, búsqueda de nuevos mercados	Cambios en la configuración del tejido productivo, aparición de nuevas empresas en reemplazo a las quebradas
<b>Disrupción de encadenamiento por dificultades de logística y de abastecimiento de insumos</b>	Pérdida de producción, horas de trabajo en ingresos por dificultades de mantener la producción	Cambios temporales en la configuración de las cadenas	Cambios permanentes en la configuración de las cadenas, búsqueda estratégica de nuevos socios comerciales
<b>Impacto por los cambios tecnológicos y en la organización de la producción y del trabajo</b>	Cambios temporales en las condiciones de trabajo (por ejemplo, en teletrabajo)	Mantenimiento parcial de los cambios efectuados, reconfiguración de las cadenas por ventas e-commerce	Mantenimiento de cambios efectuados, incorporación de regulaciones, desarrollo de nuevos productos y servicios, aumento de brechas entre empresas por conectividad y capacidad de aprovechar oportunidades

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo. Las celdas en negrillas marcan los impactos de mayor importancia probable.

Según surge del propio informe de la OIT (2021), que la pandemia trajo aparejado muchos inconvenientes en la organización de la cadena productiva e implicó cambios internos del trabajo. Por ejemplo, para los talleres medianos, donde los puestos de trabajo están diseñados para un trabajo en series cortas o incluso en células internas, son de mucha cercanía personal, debido a las medidas de prevención y dada la ola de contagios internos junto a la caída de la demanda, llevó a que varias de las tareas fueran tercerizadas. Esto implicó un proceso de desintegración interna del proceso productivo y externalización del mismo, con incremento de los costos de transacción de las empresas. Muchas de estas empresas en su mayoría se abocaron a la búsqueda de nuevos proveedores. Muchos de esos nuevos proveedores eran pequeños talleres que no contaban ni con las máquinas adecuadas (por el retraso tecnológico) ni tampoco con el conocimiento necesario para el desarrollo de un trabajo más complejo, lo

que implicó demoras en los procesos productivos. Esto implicó que las firmas debieran realizar un delicado proceso de búsqueda, capacitación de recursos humanos y provisión de nuevas tecnologías o máquinas a pequeños talleres generando una enorme tarea de coordinación, con la consiguiente suba de costos de producción afectando la productividad del sector.

La OIT (2021) señala algunas de estas cuestiones... “Los efectos de la pandemia han sido desestabilizantes a lo largo de todos los encadenamientos productivos, pero en particular para las PyMES que se ubican en los eslabones más precarios y han enfrentado pérdidas de ingresos sin que dispongan de reservas ni un acceso expedito al sistema financiero”.

### ***2.3.6 Los precios de los insumos y las materias primas***

Otra de las cuestiones que debió enfrentar el sector manufacturero durante la pandemia es la suba de precios de los insumos. En muchos casos, esa suba de precios se debió a que muchos de los insumos son importados y, por consiguiente, la suba de la cotización oficial del dólar empujó los precios hacia arriba. Además, en el último trimestre del año pasado, se generó un clima de incertidumbre respecto al valor futuro del dólar lo que llevó a remarcaciones preventivas de precios. Muchas ramas industriales dependen parcial o totalmente de insumos importados. El aumento de precio de los insumos se dio en el marco de niveles generales relativamente altos de inflación. En este sentido, tomando la variación anual del índice de precios mayoristas se registró un 61,3%, anual, mientras que la inflación de precios al consumidor lo hizo en un 46,3% (INDEC, abril, 2020-abril 2021).<sup>13</sup>

### ***2.3.7 El acceso al financiamiento***

Según un informe de CAME (2021)<sup>14</sup> casi el 50% de las pymes considera que los requisitos son demasiado exigentes y las condiciones no favorables para acceder al financiamiento por parte del sistema financiero. El apoyo del estado fue muy importante, sobre todo tomando en cuenta que veníamos de tres años

---

<sup>13</sup> Se tomaron en cuenta los respectivos índices en informes que elabora el INDEC.

<sup>14</sup> El informe de CAME (mayo 2021) señala que los Obstáculos de acceso al financiamiento: el 27,9% indicó que los requisitos son demasiado exigentes, 21,3% no considera las condiciones establecidas como favorables, un 15,6% desconoce los programas de financiamiento destinado a las PyMEs y un 13,1% considera a los inconvenientes para presentar la documentación legal/positiva como una traba a la hora de acceder a un crédito.

de recesión. Inicialmente el ATP subsidiaba hasta el 50% de los sueldos de los trabajadores y el no pago de las cargas sociales, lo que significó un enorme alivio para las pymes.

Actualmente, al mes de junio de este año, el programa REPRO, que financia también a las empresas para pagar parte de la nómina salarial está en vigencia.<sup>15</sup>

### ***2.3.8 Síntesis y reflexiones parciales***

La información parcial que hemos revisado en los párrafos presentes nos permite asomarnos a las diversas escalas y dimensiones que han sido afectadas, al interior del sector industrial, por la pandemia. Como señalamos al principio del informe, la pandemia ha tenido y sigue teniendo un impacto directo e indirecto en la actividad industrial del conurbano. El impacto directo tiene que ver con los diversos ajustes y modificaciones que han debido hacer en sus rutinas y procedimientos todos los actores económicos que intervienen en la actividad industrial, desde los individuos y grupos de trabajo hasta las instituciones vinculadas con la actividad fabril. El impacto directo ha involucrado las formas de organizar la producción, la procura de insumos y partes, la gestión y administración y la comercialización y todos los servicios asociados: desde las mediciones de calidad y los servicios de mantenimiento hasta el asesoramiento tecnológico, el marketing y los servicios legales y contables, entre otros.

Muchas empresas han debido revisar de cabo a rabo sus procesos productivos apelando a sus propias capacidades y a la información y asesoramiento que han podido obtener de las organizaciones más fuertemente conectadas con la industria: las cámaras empresarias, los sindicatos, las universidades y centros tecnológicos y el estado. La crisis generada por la pandemia desnudó y reveló con crudeza los problemas históricos de la actividad industrial en nuestro país (y, en particular, en el conurbano) pero también subrayó la existencia de ciertos activos y comportamientos positivos, tanto a la escala de algunos actores individuales como en el plano relacional.

De esta forma, nos parece algunas reflexiones sobre el camino recorrido y el futuro de la industria en el conurbano. Por un lado, es necesario destacar que la pandemia agravó y destacó problemas de antigua data en la industria del conurbano, aunque también permitió entrever ciertos brillos y luces. Esto es, la reacción de la industria a los problemas generados por la pandemia estuvo

---

<sup>15</sup> Matías Kulfas , titular del Ministerio de la Producción nacional, señaló al respecto: “La ayuda del Estado estuvo, está y estará presente para cada sector que la necesite”

modelada, en gran parte, por cuestiones previas. Ya destacamos en diferentes partes del informe la enorme heterogeneidad de la industria en términos de la rama, la localización y el tamaño de las firmas. Se ha hablado menos de la diversidad de los vínculos de la industria a la escala barrial y municipal o a la escala de zonas dentro del conurbano. En ese sentido, también fueron relevantes los vínculos previos con instituciones como los agrupamientos fabriles (parques y conjuntos industriales), las cámaras empresarias, los sindicatos o las universidades. En esta investigación hemos podido identificar a esa dimensión, la de los vínculos y relaciones locales, como de especial relevancia para las firmas en general pero especialmente para las de menor envergadura.

Por otro lado, el impacto de la pandemia fue muy diverso no sólo de forma directa sino también por las modificaciones que generó en los mercados y en cuestiones como la adquisición de partes e insumos, pero también en la comercialización. Esto es, fueron muy afectadas de manera directa aquellas firmas con algunas de las siguientes características: menores capacidades y recursos, una planta de personal de mayor edad, un plantel directivo unipersonal, un layout de planta poco flexible, pocos avances previos en la utilización de TIC, patrones rígidos de compra de insumos y/o de ventas y dependencia de pocos proveedores o canales de comercialización. Como vimos en el análisis estadístico, ciertas ramas de actividad parecen haberse visto relativamente poco afectadas por la pandemia. De hecho, se ha verificado una enorme expansión de los mercados de ciertos productos industriales tanto a nivel nacional como internacional.

Como ya lo señalamos en informes anteriores, el rol del estado en el marco de la pandemia ha sido central como uno de los pilares que ha impedido un verdadero derrumbe de la actividad industrial en el GBA. En las páginas que siguen haremos algunas referencias más explícitas a los programas y acciones estatales desplegadas para enfrentar los problemas generados por la pandemia en la actividad industrial del conurbano.

#### **2.4 Los nexos con el estado y el sistema de CyT. Políticas de apoyo desde el Estado a las empresas y el empleo registrado**

Con la irrupción de la pandemia, diversas medidas de apoyo a las empresas y el empleo registrado se desarrollaron desde los diferentes niveles gubernamentales. Se implementaron así un conjunto amplio de instrumentos e iniciativas a lo largo del tiempo, buscando contrarrestar las consecuencias negativas del COVID-19 sobre una estructura económica ya afectada previamente.

### ***2.4.1 Nivel nacional***

En una primera etapa, es de destacar el fuerte impulso dado desde el ámbito nacional para contener los efectos iniciales de la crisis. Resaltan entonces diversas intervenciones: i) la prohibición de despidos por decreto; ii) el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) con el Estado nacional cubriendo parte del salario de los trabajadores privados en relación de dependencia en empresas afectadas por la caída de la actividad económica—con varias versiones; iii) prórrogas y reducción de contribuciones patronales; iv) créditos subsidiados a empresa PyMEs; y v) validación de suspensiones con pago del 75 por ciento del salario en los primeros meses. Se destaca que la ATP, con el pago de hasta la mitad del sueldo, abarcó entre un 70 y 80 por ciento de las empresas relevadas en el primer año de pandemia y fue clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas.

Según la última información de CEP disponible, desde el comienzo de la pandemia se implementaron 9 ATPs. En los últimos ATP (7, 8 y 9 en noviembre, diciembre y enero respectivamente) los beneficios se concentraron en Hoteles y Restaurantes (31%), Salud (24%) y Enseñanza (12%).

Con el correr de los meses, en el área productiva diversas son las políticas de apoyo a través del Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Trabajo desde 2020 y 2021 para sostener el nivel de producción y el empleo en las empresas en la emergencia por el COVID-19. Algunos de ellas, son:

#### *2.4.1.1 El Programa REPRO II*

El Repro es un Programa del Gobierno Nacional-Ministerio de Trabajo que consiste en el pago de una suma mensual a los trabajadores de una empresa adherida para determinados sectores que el gobierno considera críticos. Está destinado a empleadores que presenten una variación interanual negativa de su facturación en más de un 20%, a y el empleador queda sujeto a varias restricciones como el no generar despidos. Es un programa que se renueva mes a mes y reemplazó al ATP.

**Tabla 5. Últimas tres rondas de Programa ATP (7, 8, 9) implementadas en la provincia de Buenos Aires por sector de actividad**

Implementación del ATP 7, 8, 9 en la provincia de Buenos Aires					
Comercio		Enseñanza		Hoteles y Restaurantes	
Empleadores	Perceptores	Empleadores	Perceptores	Empleadores	Perceptores
655	2130	3676	105053	9540	135028
2,1	0,5	11,9	22,9	31,0	29,4
Industria		Recreación y Cultura		Salud	
Empleadores	Perceptores	Empleadores	Perceptores	Empleadores	Perceptores
169	3385	2523	32185	7584	124832
0,5	0,7	8,2	7,0	24,6	27,2
Transporte y Logística		Otros sectores		Todos los sectores	
Empleadores	Perceptores	Empleadores	Perceptores	Empleadores	Perceptores
985	11143	5653	45156	30786	458920
3,2	2,4	18,4	9,8	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a Datos Abiertos CEP, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (junio 2021).

#### 2.4.1.2 Programa Escalar

Es un Programa del Gobierno Nacional- Ministerio de Desarrollo Productivo para proyectos orientados a los siguientes destinos:

1. Adopción y/o desarrollo de tecnologías que permitan escalar la producción y/o la provisión de bienes y prestación de servicios que ofrece el Emprendimiento.
2. Ampliación y/o mejoras de infraestructura y adquisición de activos físicos que permitan escalar la producción y/o la provisión del servicio.
3. Mejoras de procesos -correspondientes a las distintas actividades que lleva adelante el Emprendimiento.

Supone el financiamiento de hasta 15 millones de pesos a tasa cero.

#### *2.4.1.3 Reducción y postergación de pago del período devengado septiembre 2020*

La Administración Federal de Ingresos Públicos a través de la Resolución 4833/2020 resuelve extender el beneficio de postergación o reducción del pago de las contribuciones patronales con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), respecto de aquellas devengadas durante el período septiembre de 2020, resultando alcanzados por el mismo los sujetos que hayan cumplido con los requisitos fijado.

#### *2.4.1.4 Actualización de los montos del salario mínimo vital y móvil*

En el marco de la recuperación salarial, el presidente del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, a través de la Resolución 4/2020, resuelve recomendar al Consejo del Salario, aprobar la propuesta de incremento del Salario Mínimo, Vital y Móvil en los términos descriptos, y la ratificación mencionada ut-supra.

#### *2.4.1.5 Programa de Asistencia a Empresas Estratégicas en Proceso de Reestructuración de Pasivos (PAEERP)*

El ministro de Desarrollo Productivo mediante la Resolución 551/2020 crea el “Programa de Asistencia a Empresas Estratégicas en proceso de Reestructuración de Pasivos” (PAEERP) a fin de asistir económicamente a empresas que presenten proyectos para la reestructuración de sus pasivos y cumplan con los siguientes requisitos: -Registren más de QUINIENTOS (500) empleados en relación de dependencia. -Se encuentren en una situación económica y/o financiera con necesidad justificada de reestructuración de sus pasivos. -Vendan bienes y/o servicios con alto contenido tecnológico y/o realicen exportaciones con alto valor agregado. La asistencia consistirá en Aportes No Reembolsables (ANR), el Gobierno pagará la mitad de los salarios, cifra que puede llegar hasta el 75% de la masa salarial, de los empleados de las empresas que inicien un proceso de reestructuración de sus deudas.

#### *2.4.1.6 Programa de producción colaborativa de economía del conocimiento*

El secretario de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa mediante la Resolución 240/2020 crea el programa “Producción colaborativa de economía del conocimiento” en la órbita de la Secretaría de

Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa del Ministerio de Desarrollo Productivo, con el objetivo de brindar asistencia financiera a proyectos innovadores que combinen al menos dos actividades de la economía del conocimiento.

#### *2.4.1.7 Líneas a tasa subsidiada para pymes*

Se anuncian dos nuevas líneas del BICE para PYMES con tasa subsidiada a través del FONDEP del Ministerio de Desarrollo Productivo. -La línea de BICE Inversión Productiva tendrá un monto total de 2.000 millones de pesos, hasta 7 años de plazo y hasta dos de gracia. El FONDEP subsidiará 12 puntos de tasa durante los primeros tres años, sobre la tasa Badlar Privada + 6 puntos. Se establece que en los primeros 24 meses la tasa final para las empresas no podrá superar el 24%.

#### *2.4.1.8 Agencia Nacional De Promoción Científica y Tecnológica*

Busca financiar parcialmente proyectos cuya finalidad sea la generación de conocimiento aplicable a una solución productiva y/o el desarrollo innovador de tecnología. Mediante este financiamiento se busca estimular la capacidad innovadora de las empresas de distintas ramas de actividad del país que conduzcan a generar innovaciones de productos o de procesos en las siguientes áreas: Transición Energética, Agroindustria, Ambiente y Desarrollo Sustentable, Transformación Digital.

Como se observa en estos ejemplos, el Estado nacional a través de distintas áreas ha desarrollado distintas herramientas de apoyo para sostener en esta emergencia al sistema productivo y consecuentemente al empleo. También se pusieron en marcha iniciativas complementarias en cuestiones más específicas, como las vinculadas al desarrollo tecnológico y a la mejora productiva.

#### **2.4.2 Nivel provincial**

En estos meses de segunda ola de contagios, se continuaron distintas políticas a nivel provincial. En primer lugar, el gobierno implementó la tercera edición del Fondo provincial para la Cultura y el Turismo, a través del cual la provincia destinará 500 millones de pesos a los establecimientos que pertenezcan a los subsectores más afectados por la pandemia, entre los que se encuentran teatros,

centros culturales, museos, salas de exhibición, espacios de música, bibliotecas, archivos históricos y ferias artesanales de gestión privada, sindical, cooperativa, popular y de base comunitaria y sin ningún grado de participación estatal. Ya se había destinado \$800 millones a dicho fondo, distribuido en dos ediciones de 300 millones y de 500 millones respectivamente. Con la nueva edición, la inversión en la reactivación del sector turístico y cultural bonaerense ascenderá a 1300 millones de pesos.

Por otro lado, se impulsó el programa provincial Comprá Más Cerca, que fija precios razonables y de referencia para productos esenciales promoviendo la actividad comercial en autoservicios barriales y comercios minoristas de proximidad. El programa complementa el programa Precios Cuidados (de nivel nacional) que se orienta a grandes supermercados, lo que optimiza el abastecimiento creando mecanismos de comercialización para productos elaborados o fabricados por PyMEs y cooperativas locales. Los precios del programa se actualizan trimestralmente, en cada municipio y según el cronograma de Precios Cuidados de la Cámara Argentina de Distribuidores y Autoservicios Mayoristas (CADAM).

En un tercer punto, el Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA), dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica provincial, incrementó un 37% la cantidad de PyMEs bonaerenses asistidas financieramente durante el primer trimestre del año, lo que facilitó el pago de sueldos y garantizó la producción de la industria, el comercio, los servicios y el agro. Además, aumentó un 110% el acceso al financiamiento para proyectos de las PyMEs y creció el valor garantizado en un 101%, en comparación con valores del primer trimestre de 2020.

También en la línea de financiamiento, el gobierno bonaerense creó el Programa de sostenimiento económico para actividades afectadas por la pandemia, basado en una inversión de \$2 mil millones, con el propósito de brindar un aporte no reembolsable destinado a monotributistas y micro y pequeñas empresas dedicadas a brindar servicios de transporte escolar, salones de fiestas y calefitas, jardines maternas, gimnasios, restaurantes, bares y clubes nocturnos, entre otros. Es menester también saber que la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) suspendió los embargos, dejó de aplicar retenciones de Ingresos Brutos e implementó un plan de pagos especial para todos los contribuyentes bonaerenses que hayan registrado caída en sus ventas.

En línea con ello, el Banco Provincia y la Subsecretaría de Industria, Pymes y Cooperativas del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación

Tecnológica de la provincia de Buenos Aires lanzaron ProductiBA, un ciclo de capacitación para la inclusión y educación financiera destinado a mujeres y diversidades que lideran pymes o microemprendimientos. Consta de siete encuentros quincenales sincrónicos vía Zoom, que se realizan los días jueves con una duración de 60 minutos cada uno.

En relación a salud, dicho Ministerio, a través de su programa Clínica Tecnológica, llevó a cabo 82 diagnósticos tecno-productivos y detectó 287 propuestas de mejora para distintas PyMEs industriales bonaerenses, a lo largo de 2020. El programa apunta a identificar demandas tecnológicas, espacios de mejora y posibles acciones de innovación, de modernización y de transferencia tecnológica en las PyMEs industriales de la Provincia, facilitando su vinculación con el Sistema Científico y Tecnológico, una red que incluye universidades y centros de servicios tecnológicos, entre otras instituciones. En el marco de la emergencia sanitaria, Clínica Tecnológica estuvo orientada a asistir a empresas productoras de insumos necesarios para afrontar la pandemia: se trabajó en identificar y evaluar proyectos de innovación tecnológica y productiva que contribuyan al Plan Provincial de Producción de Insumos Básicos para la Salud, vigente desde abril 2020. Se priorizó el diagnóstico a empresas que pudieran iniciar la fabricación de guantes para uso sanitario, dado que no existe producción nacional de este insumo.

El ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, por su parte, dispuso la puesta en marcha de un régimen de regularización de deudas por infracciones laborales y de seguridad e higiene, con quitas de hasta el 100%, dirigido a pequeñas y medianas empresas, y aquellas cuya actividad haya sido afectada por la pandemia de coronavirus. La iniciativa comprende todos los montos exigibles originados en multas impuestas por resolución dictada hasta el 31 de diciembre de 2020, en cualquier estado de cobro administrativo o judicial, salvo que exista sentencia de apremio firme. La Moratoria 2021 ofrece bonificación de intereses con descuentos del 50% al 100%, posibilidad de pago al contado hasta tres cuotas sin interés, y posibilidad de financiación hasta en 48 cuotas.

Por otra parte, el programa Preservar Trabajo continúa vigente y tiene como objetivo contribuir al sostenimiento de las fuentes de trabajo, mediante la ayuda del pago de salarios a trabajadoras y trabajadores de Micro y Pequeñas unidades productivas, en sectores de la actividad económica particularmente afectados por la pandemia, y aportar a la concreción de planes de reactivación y/o reconversión en el marco de la emergencia sanitaria, social y económica en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires. Se encuentra destinado

a micro y pequeñas unidades productivas que no hubieran obtenido otros beneficios dinerarios de similares características y por el mismo objeto, otorgado por cualquier otra jurisdicción nacional y/o provincial. Por otro lado, se dirige a actividades particularmente afectadas por la pandemia con imposibilidad de funcionar o caída abrupta de ingresos. Consiste en una asistencia económica no reembolsable asignada a los trabajadores en forma individual, que no podrá superar el 50% del valor del SMVM al momento del otorgamiento, el que puede ser deducido del salario de convenio que debe pagar el empleador. Se establece en PESOS DIEZ MIL OCHOCIENTOS (\$ 10.800) – actualizado este año, el año pasado era de 8.400- por un período inicial de TRES (3) meses, prorrogables hasta un máximo de DOCE (12) meses o mientras dure la emergencia sanitaria, social y económica si su plazo fuera menor.

De esta breve revisión de las acciones gubernamentales del gobierno de la provincia de Buenos Aires puede verse una enorme diversidad de programas y acciones que, en parte, son complementarios o acompañan las políticas nacionales. También hay políticas que apuntan a resolver problemas propios o específicos de la provincia.

### ***2.4.3 Nivel municipal***

Los municipios han sido un actor de gran peso en el contexto de pandemia conteniendo la situación socioeconómica en el territorio. Por lo pronto, los municipios adoptan diferentes modelos de intervención en función del peso que se le asigna en la agenda local, al desarrollo productivo y la promoción del empleo. Estas competencias no se encuentran entre las tradicionales preocupaciones de los gobiernos locales, pero a partir de la crisis de 2001 en adelante y en especial en los contextos de crisis, vuelven a ser el interlocutor de proximidad que debe atender las emergencias socio productivas.

El concepto modelo de intervención designa al conjunto de políticas, programas e iniciativas, provenientes de diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipios), que involucran a actores públicos y privados locales y se implementan en el ámbito municipal. El término permite una aproximación a la extensión de la intervención estatal municipal en el territorio, a la diversidad de actores involucrados e interpelados por las políticas, así como a las capacidades y autonomía municipales para desplegar iniciativas propias e implementar instrumentos que involucran diversas competencias técnicas (Couto y Carmona, 2020).

El estudio de diferentes casos permite advertir modelos de intervención municipal extendida e institucionalizada en Matanza, Avellaneda, Tres de Febrero o San Martín, donde se observa un despliegue de entre 5 y 9 iniciativas y las estructuras municipales tienen rango de secretaría, poseen gran número de direcciones o coordinaciones a cargo, agencia de empleo y/o organismo descentralizado de desarrollo con participación de actores sociales y empresarios.

La asistencia del gobierno local para la implementación de programas nacionales o provinciales requieren despliegues de recursos técnicos y administrativos, que convierten en algunos casos a los municipios como puentes o vinculadores locales para el desarrollo productivo. Para las pymes el acceso a los programas de apoyo suele ser complejo: los procesos para la solicitud de los mismos requieren conocimientos de gestión, tiempo y una *expertise* en la disponibilidad de fondos de las diferentes agencias estatales, todo lo cual para las micro o pequeñas empresas es laberíntico. Para este universo empresario, la función de los municipios o de las cámaras locales o sectoriales suele ser clave como llave de entrada a los instrumentos de apoyo.

La articulación de los municipios con las universidades nacionales del conurbano es otro puntal importante de apoyo y despliegue de iniciativas tanto de contención como de desarrollo e innovación. Las universidades de San Martín, la Matanza, Tres de Febrero, Hurlingham, José C. Paz o de General Sarmiento participan desde sus secretarías de vinculación en mesas locales, regionales de producción, empleo, economía social, bajando programas nacionales o provinciales, realizando asistencias técnicas a los municipios para el desarrollo de relevamientos socioeconómicos, de capacitación en los equipos técnicos o de las empresas de la región, entre otras iniciativas.

Un conjunto importante de municipios ha mostrado gran capacidad en el despliegue de instrumentos propios. Además de “bajar” instrumentos nacionales y provinciales y facilitar su aprovechamiento en las empresas del distrito, algunos gobiernos locales se destacan por los recursos que vuelcan y por el diseño de herramientas de desarrollo productivo: asistencia técnica, microcrédito, formación para el trabajo, suelen ser los más comunes, en algunos se destacan los instrumentos de promoción de comercio, compra y consumo local, los beneficios impositivos para sostener el nivel de actividad y los puestos de trabajo o los programas de promoción de exportaciones, que involucran un conjunto de capacidades técnicas y articulaciones institucionales más diversas y a la vez específicas. Recientemente se destaca la ordenanza que dictó el gobierno de Tres de Febrero por el cual se destinan \$100 millones de

pesos a PyMEs con el objetivo de desarrollar el comercio, la producción local y generar nuevos puestos de empleo. El proyecto es innovador en la medida que busca premiar el cuidado del medio ambiente, el diseño industrial, la formación de jóvenes y trabajadores.

La tríada municipios-universidades-cámaras empresarias-pymes se evidencia como un modelo de intervención multinivel o asociativo para la transformación y el desarrollo, en las trayectorias heterogéneas de la región del conurbano, donde las brechas entre distritos y al interior de los mismos, exige tener información y diagnósticos precisos para la toma de decisiones.

Citamos aquí algunas iniciativas salientes que por supuesto no agotan el espectro de acciones desplegadas. El Foro multisectorial para el desarrollo productivo con sede en el Centro de Innovación y Desarrollo de Empresas y Organizaciones en Universidad Nacional de Tres de Febrero -CIDEM- agrupa cámaras empresarias locales, sectoriales, empresas, universidades del conurbano, organismos públicos nacionales y provinciales, referentes de gobiernos locales de la región noroeste, con el objetivo de promover un espacio de reflexión sobre la potencia de la organización y asociatividad público-privada y multinivel en el territorio para la reducción de asimetrías y el impulso de la innovación tecnológica.

Finalmente cabe destacar propuestas que se vienen desarrollando vinculadas a la instalación de Polos Científicos y Tecnológicos en La Plata, o Matanza y Quilmes en 2021, en los que intervienen instituciones educativas, el sector productivo y gobiernos locales con fondos de organismos internacionales canalizados por agencias nacionales. La industria 4.0, la digitalización acelerada que provocó la pandemia constituye una preocupación central de los gobiernos que lleva a pensar en las necesidades de formación y capacitación para este duro presente y el futuro del trabajo.

#### ***2.4.4 Consideraciones generales sobre las políticas y recomendaciones en materia de desarrollo productivo y trabajo***

Los meses de pandemia dejan una serie de enseñanzas y produjeron aprendizajes forzosos que podrían ser aprovechados en el futuro. Las recomendaciones que se presentan en esta sección parten en primer lugar de los resultados de la investigación realizada en el conurbano bonaerense, en primer lugar, a partir del análisis de la información proporcionada por representantes sindicales y trabajadores de distintos sectores de la economía, en segundo lugar en función

de datos recabados de informes oficiales, estadísticas nacionales y de organizaciones sindicales y empresarias, así como del análisis de los encuentros que se realizaron, en el marco del proyecto, con dirigentes sindicales, empresarios y funcionarios públicos de distintas comunas del conurbano.

Sin lugar a dudas que la desocupación, el empleo no registrado y la pobreza conforman tres de los principales temas de preocupación para nuestro país y que, aunque los respectivos índices de esas tres variables hayan aumentado en el contexto de la pandemia, no se trata de una novedad ya que eran problemas que el país venía viviendo desde antes de la llegada del gobierno actual. Al mismo tiempo, cabe aclarar, tal como se hace en otras partes de este informe que, de no ser por las políticas desarrolladas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, así como la acción de las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones comunitarias, movimientos sociales) la situación podría ser aún más dramática. De todos modos, creemos que, la post-pandemia o al menos cuando las condiciones sanitarias y económicas del país lo permitan, una serie de políticas pueden ser encaradas o fortalecidas.

De los diferentes informes surge que la pandemia ha impactado fuertemente en la estructura productiva y en el empleo, no obstante se identifican subregiones (las zonas con mayor tradición industrial: Sur 1, Noroeste 1 y Norte 1) y sectores (automotriz y textil) donde el impacto ha sido mayor. Se propone considerar este diagnóstico sectorial y en subregiones para la priorización/fortalecimiento focalizado de incentivos adicionales a los existentes.

Se propone a los ACTORES GUBERNAMENTALES:

- Impulsar la creación (donde no existan aún) de Consejos Económicos y Sociales, a nivel provincial y municipal, y la articulación de los mismos a nivel territorial y nacional, identificando actores específicos, para la elaboración de planes y programas de recuperación local y nacional de la producción y el trabajo. Estos planes y programas deberían encaminarse a la generación de esquemas productivos destinados al diseño y la elaboración de productos de alto valor agregado, que se combinen en un plan nacional de crecimiento económico y social del país, que permitan, a su vez, una fuerte inserción de la Argentina en los mercados internacionales y que signifiquen la contratación de un número importante de trabajadores y trabajadoras en empleos de calidad. Articulación que, a nivel de los respectivos gobiernos, debería darse no sólo entre las áreas de trabajo, producción y economía, sino también en las correspondientes a educación y medio ambiente.

- Articular con las cámaras sectoriales como socias permanentes de las carteras nacionales y provinciales de producción y trabajo para la elaboración de diagnósticos y definición de políticas. Del mismo modo, las cámaras locales cumplen este rol en los ámbitos municipales y facilitan una articulación más fluida entre gobierno y empresas. Fortalecer las agencias de desarrollo locales/regionales en los municipios. Las áreas de industria, producción y empleo de los gobiernos locales pueden articular los vínculos del sector industrial con diversos agentes estatales nacionales, provinciales y municipales.
- Apuntalar las iniciativas de promoción del comercio exterior en el territorio, fortaleciendo el papel de los gobiernos locales en la identificación de empresas con potencial exportador y articulando con las agencias nacionales y provinciales de fomento de exportaciones. Actualmente la coordinación funciona adecuadamente para bajar información al territorio sobre instrumentos crediticios, capacitaciones y subsidios. Podría fortalecerse tanto la capacidad de los técnicos y funcionarios locales así como los sistemas de información sobre la oferta exportadora y los productos demandados en el exterior.
- Articular con las universidades nacionales de la región, sistematización de las experiencias de interacción que han resultado en la generación de innovaciones interesantes en términos tecnológicos, de la calidad del empleo y/o ambientales.
- Facilitar la llegada/el acceso de la matriz de instrumentos promocionales al territorio. Para ello se propone profundizar la unificación de ventanillas de atención a las empresas, a través de un sistema de información integrado, centralizado y actualizado sobre los instrumentos disponibles, los plazos de presentación y las bases y condiciones. Los mismos suelen ser variados, en muchos casos similares y encontrarse en diferentes agencias; suelen además modificarse regularmente sus mecanismos de solicitud, lo cual dificulta el acceso de las pymes.
- Incentivar, en cada territorio, el desarrollo de nuevas líneas de producción en empresas existentes y de nuevos productos de alto valor agregado. Identificar a través de una convocatoria abierta y de un relevamiento en territorio, un conjunto de empresas pequeñas y medianas innovadoras, con potencial en el mercado interno o de exportación; y facilitarle una serie de incentivos fiscales y/o de crédito, en función de la capacidad de incorporar trabajadores contratados en forma estable y mediante contratos formales. La articulación con provincia y nación es clave para canalizar los incentivos

de manera coordinada y evitar superposiciones. Promover un trabajo más sistemático de integración productiva en el territorio, para vincular al sector industrial con las firmas proveedoras locales de soluciones informáticas.

- Generar mejoras sistémicas en el aparato productivo industrial del GBA, en especial en lo que hace a las capacidades de empresas e instituciones. Para ello, resulta significativo articular los diferentes sistemas de formación –empresarios, sindicales, educativos, gubernamentales– con diagnósticos actualizados y específicos sobre las nuevas especializaciones requeridas en las empresas.
- Establecer fuertes y sólidas relaciones entre las instituciones (públicas y privadas) de formación para el trabajo y las empresas, lo cual contribuirá, por un lado, a descargar a las empresas del costo y del tiempo que tienen que dedicar a la formación de nuevos trabajadores, así como a generar la permanente posibilidad para que dichas firmas localicen rápidamente la mano de obra que se ajuste a sus necesidades productivas concretas. Pero, además, mediante este mecanismo, los mismos trabajadores podrían enfocar su formación hacia empleos concretos en un mercado certero y de fácil acceso. Estas relaciones deberían establecerse a nivel territorial, de modo que la relación entre los distintos actores (empresa, instituciones de formación y trabajadores) sea cercana y que luego la contratación se dirija a trabajadores cuyos domicilios sean cercanos a las empresas.
- Dirigir una parte de los subsidios existentes, actualmente destinados a los sectores más vulnerables de la población, al desarrollo de pequeños emprendimientos por parte de trabajadores y trabajadoras pertenecientes a esos mismos sectores y que estén en situación de desocupación. Dichos subsidios tendrían como objetivo dotar a estos trabajadores/as de los recursos necesarios para el diseño de los productos, la infraestructura necesaria para la producción (locales, energía, insumos, etc.) y el acceso a los mercados. Una condición para el desarrollo de estos emprendimientos debe ser que sean dirigidos a la generación de productos de calidad y con potencial inserción en distintos mercados.
- Promover el empleo mediante incentivos fiscales, para empresas que incorporen personas incluidas en grupos de vulnerabilidad: jóvenes de 18 a 24 años, personas mayores que fueron afectadas por la pandemia por encontrarse en grupo de riesgo, mujeres y personas trans.

#### A LAS EMPRESAS:

- La pandemia puso de manifiesto la necesidad de poner en marcha nuevas formas de organización del trabajo, aun cuando, para muchas empresas

(sobre todo las PyMES) las dificultades para realizar esas modificaciones eran importantes, ya que no contaban con los recursos necesarios para realizarlas en el corto o mediano plazo.

- Las exigencias sanitarias impusieron cambios abruptos como: la reducción de los planteles y el trabajo en turnos (donde esto no existía) para permitir distanciamientos entre trabajadores/as, cambios en los lay out de los talleres para otorgar espacios para con el mismo objetivo, rotación en grupos para los descansos, almuerzos, meriendas o cenas, ampliación de los espacios de descanso o comedores, mejorar la digitalización de las firmas, habilitar y dotar a los/las trabajadores/as de los dispositivos necesarios para el trabajo remoto, incorporar medidas y productos de limpieza y sanitización, etc. Es muy probable que, aun en la postpandemia, muchas de estas medidas continúen vigentes, dado que no sólo resultan necesarias en una emergencia sanitaria como la que estamos viviendo, sino que implican mejoras sustanciales en las condiciones de trabajo y en la salud de todos y todas los/las que pasan largas horas de sus días en el trabajo.
- Resulta clave la posibilidad de impulsar los agrupamientos productivos y la generación de espacios de cooperación entre distintas empresas (sobre todo pequeñas y medianas) para conformar alianzas o consorcios privados que se comprometan en la producción, en conjunto, de nuevos diseños de nuevos productos, destinados al mercado nacional e internacional. Sería conveniente que se trate de empresas localizadas en un mismo territorio o en territorios colindantes, de manera de reducir costos de traslado y quizás aprovechar locaciones comunes para la producción de los nuevos productos, lo que, de esa forma, se podría traducir a un proyecto 100% regional en cuanto a lo productivo y en la generación de espacios que reclamen, también a nivel local la necesaria consolidación del diálogo entre los actores involucrados. De esta forma, se generarían nuevas líneas de producción comunes que propenderían a la generación de un número importante de trabajadores y trabajadoras contratados/as, optimizando además la cadena de valor, pues dicho proyecto regional podría articularse con un proyecto único a nivel provincial y luego, nacional.
- En este mismo sentido y quizás para contribuir a una mejor implementación de varias de esas medidas, consideramos que es preciso incluir en la agenda de las empresas y de los Estados el debate acerca de la necesidad de establecer una reducción de la jornada laboral, como una propuesta superadora frente a los nuevos escenarios del trabajo. Hay que tener en cuenta que, según

diversos estudios al respecto, una reducción de la jornada de trabajo, al mismo tiempo que mejoraría la calidad de vida de los trabajadores, daría lugar a la contratación de un número mayor de trabajadores, contribuyendo, de esa forma, a reducir el número de desempleados.

- Otro de los factores que la pandemia permitió distinguir es la necesidad de reducir la movilidad de las personas y generar distanciamientos entre ellas para limitar los contagios. Creemos que estas medidas, más allá de haber sido parte de una política sanitaria imprescindible pueden constituirse en aprendizajes que induzcan futuros cambios sociales, como cambios en las decisiones de las empresas y los trabajadores respecto de dónde reclutar/buscar empleo. En este sentido, consideramos que las firmas deberían dirigir o privilegiar la contratación de personal en las cercanías de las mismas, es decir en los territorios de implantación o colindantes con él. Este tipo de dispositivos será no sólo de mucha utilidad para las poblaciones locales sino también para las mismas empresas. La ocupación preferencial de trabajadores del territorio contribuiría, por un lado, a reducir el desempleo en la comuna de implantación y, al mismo tiempo, a mejorar el medio ambiente socioeconómico de dicho territorio. Asimismo, reduciría fuertemente los tiempos de desplazamiento de esos trabajadores, con lo cual disminuiría el desgaste físico que pueden provocar los traslados entre el hogar y la empresa, en ocasiones en horas pico, en transportes en condiciones de hacinamiento y con tiempos que se prolongan debido al aumento del tráfico. En ese sentido, hay que tener en cuenta que un menor desgaste físico de los trabajadores podría contribuir a aumentar la productividad de los mismos. La utilización de menos medios de transporte reduciría los costos de los trabajadores, en el caso en que ellos tengan que hacerse cargo de los mismos o de las empresas cuando ellas son las que proveen los transportes para ese fin. Además, hay que tener en cuenta que la reducción de las movilidades podría favorecer un menor deterioro del medio ambiente.
- A fin de incorporar nuevas tecnologías, metodologías de trabajo y/o nuevos productos, o incluso pensando en la compra de insumos para dichos lanzamientos, la contratación de servicios especializados (diseñadores, especialistas en tecnologías, etc.) la idea de la generación de redes entre PyMES, en articulación con Universidades, con instituciones de formación para el trabajo, etc., sería muy oportuna, fundamentalmente pensando en proyectos de desarrollo y articulación territorial entre educación y trabajo.

## A LOS SINDICATOS:

- Considerando que, en muchos de los Convenios Colectivos de Trabajo, se incluyen cláusulas de capacitación/recualificación por incorporación de tecnología, sería preciso que, teniendo en cuenta la brecha digital que hoy los trabajadores padecen en tiempos de pandemia, se abran espacios de negociación y actualización de dichas cláusulas y convenios de cara al sostenimiento de la fuente de trabajo y la creación de nuevas.
- Impulsar desde las universidades mesas sectoriales o grupos focales que integren actores de la comunidad socio-productiva (Cámaras, Sindicatos, Organizaciones Sociales) para la colaboración en la identificación de áreas de vacancia en cuanto a aspectos formativos, en su relación con las nuevas formas de trabajo.
- Contribuir a establecer negociaciones que tiendan a la reducción de la conflictividad laboral y los costos que de ella devienen para las empresas y para los propios trabajadores. Esto no significa que las organizaciones de los trabajadores deban dejar de lado la defensa de los intereses de los trabajadores, en términos de mejores salarios, buenas condiciones de trabajo, estabilidad en el empleo, etc., sino que dichas negociaciones pueden ser el resultado de la implementación de varias de las recomendaciones que se hacen más arriba en este mismo documento. Es decir, en cada uno de los casos, dichas recomendaciones se dirigen a mejorar las condiciones de empleo y trabajo de los trabajadores, que también pueden contribuir al incremento de sus salarios, por lo cual pueden constituir instrumentos o factores que pueden ser utilizados por los sindicatos a la hora de la negociación (bipartita y aún tripartita – con participación gubernamental), que puedan llevarse a cabo en la post-pandemia.
- De modo que es bueno precisar que cada una de las propuestas anteriores puede ser parte de debates más extensos entre los distintos actores sociales involucrados en problemáticas referidas al trabajo y al bienestar de la población. Espacios que, sin lugar a dudas, permitirán enriquecer a cada una de ellas y, seguramente, lograr desarrollos de políticas de mucha mayor complejidad y articulación que, en los tiempos que sobrevengan a la pandemia serán de imprescindible desarrollo.
- En síntesis, el presente proyecto se ha orientado a elaborar diagnósticos actualizado de los impactos de la pandemia en los 24 partidos del Gran Buenos Aires, y en el proceso, ha promovido diferentes mesas de debate con los actores de la producción y el trabajo del territorio, con vistas a identificar cuáles de las transformaciones que impuso la pandemia vinieron

para quedarse, qué nuevos desafíos enfrenta la estructura productiva de la región y de cuáles herramientas disponemos para atender a los mismos. Si bien el escenario es adverso por la acumulación de problemas estructurales y nuevos, el horizonte debe continuar en la línea de la construcción de soluciones colectivas, planificadas y solidarias, que pongan el foco en un presente y un futuro próspero para la región.

## Bibliografía

- Balluerka Lasa, N., Gómez Benito, J. y otros (2020). “Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento”. Universidad de Barcelona, Universidad de Murcia, Universidad de Valencia.
- CEP, Centro de Estudios para la Producción (2021). “Evolución del trabajo remoto en Argentina desde la pandemia”. (Schteingart, Daniel, Igal Kejsefman y Facundo Pesce). Ministerio de la Producción. Argentina, mayo.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf)
- CIAI (2021) Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria Semáforo, junio, Buenos Aires: CIAI. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipm\\_05\\_21B5E06737EC.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipm_05_21B5E06737EC.pdf) [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_05\\_21AC1E6BC996.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_05_21AC1E6BC996.pdf)
- Hirschman, A. (1981). *Essays in trespassing, economics to politics and beyond*. Cambridge University Press.
- IICA (2020) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. “Informe covid19 en la industria alimentaria: De la crisis a la nueva realidad”. <https://blog.iica.int/blog/covid19-en-industria-alimentaria-tesis-nueva-realidad>
- Jann, B. (2008). “The Blinder-Oaxaca decomposition for linear regression models”. *The Stata Journal*, Vol. 8, No. 4, pp. 453-479.

- Oaxaca, R. (1973). “Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets”. *International Economic Review*, Vol. 14, No. 3 (Oct.), pp. 693-709.
- OIT (2021) Impacto de la COVID-19 en cadenas mundiales de suministro en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Febrero 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_771742.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_771742.pdf)  
<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro2>
- Porta, F., Santancárgelo, J. y Schteingart D. (2014). “Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos”, *CEFID-AR, Documento de Trabajo*, N° 59, julio.

## Otras fuentes

El 2 de junio de este año 2021 se desarrolló un encuentro virtual organizado por el proyecto donde se intercambiaron opiniones e información sobre diversos temas vinculados a la investigación. Participaron del mismo representantes gremiales como Ricardo Lobaglio y Horacio García (CGT Zona Norte y San Martín), Gustavo Rodríguez (Director de Industria del Municipio de Tres de Febrero), Gabriel Duranti (Presidente de la Unión Industrial de Tigre), el empresario Leonardo Wagner (Director del Parque Industrial la Bernaleza, Quilmes) y Daniel Millan, (empresario del rubro cosméticos), además del Equipo de Investigación ICO-UNGS: Rodrigo Carmona, José Borello, Bárbara Couto, Osvaldo Battistini y demás integrantes, el 02 de junio del 2021.

## Bibliografía generada en el marco del proyecto

- Amorin, D., Borello, J., Carmona, R., Esmerado, A., Flores, P., Lattanzi, R., Rodríguez, L., y Rotondo, S. (2021) “El impacto del ASPO y del DISPO en la actividad económica del conurbano bonaerense: La visión de las empresas y de los/las trabajadores/as”. *Revista Pymes, innovación y desarrollo* (Asociación Red Pymes Mercosur). Vol. 8, No. 3, pp. 4-14,.
- Battistini, O., Borello, J. y Carmona R. (2020) “El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense. La evolución durante el 2020 y la situación a marzo 2021”. En Rodrigo Carmona (coord.), *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense - etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: producción y trabajo*, Los Polvorines: UNGS, pp. 7-39 (informe, abril).
- Borello, J., Carmona, R., Couto, B., Esmerado, A., Flores, P., Lattanzi, R., Rodríguez, L., Rojo, S. y Rotondo, S. (2020) *El impacto del aislamiento social, preventivo y obligatorio en la industria manufacturera del conurbano bonaerense*. Los Polvorines: UNGS (informe, septiembre).
- Borello, J. y Carmona, R. (comps.) (2020) “El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense. La situación a diciembre 2020”. En Rodrigo Carmona (coord.), *Prevención y monitoreo del coronavirus en municipios del conurbano bonaerense. Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19*, Los Polvorines: UNGS, pp. 7-43 (informe, diciembre).
- Carmona, Rodrigo (coord.) (2021). *El conurbano bonaerense en pandemia: Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Los Polvorines: UNGS.

# Aportes para pensar las políticas públicas de la economía social y solidaria ante el impacto de la pandemia en el AMBA

*Gonzalo Vázquez y Carolina Barnes*

## **1. Introducción**

Este informe es la continuación de tres informes presentados en las etapas anteriores del presente proyecto, sobre el impacto de la pandemia en el sector de la Economía Social y Solidaria (ESS) en el AMBA<sup>1</sup>.

En este cuarto y último informe nos enfocaremos en las políticas públicas que se vienen desarrollando (y podrían desarrollarse) para la promoción, el sostenimiento y el fortalecimiento de las iniciativas y organizaciones de la ESS en el AMBA, sobre todo en los partidos del Gran Buenos Aires (GBA). Estas políticas se implementan desde los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), lo cual implica un desafío de coordinación y articulación sobre el cual haremos referencia más adelante.

Plantaremos, por un lado, nuestra perspectiva acerca de lo que podrían ser un conjunto de prioridades de corto plazo para este tipo de políticas públicas, pensando en el contexto que impone la pandemia en nuestra región. Y, por otro lado, proponemos una serie de orientaciones estratégicas para las políticas

---

<sup>1</sup> Ver específicamente los informes de la etapa 1 y la etapa 2 sobre el impacto de la pandemia sobre la Economía Social y Solidaria en el AMBA.

públicas teniendo un horizonte de acción a mediano y largo plazo, recuperando no sólo las emergencias de la crisis actual sino también problemas más estructurales del sector de la ESS que requieren ser encarados para fortalecer sus capacidades como actor para el desarrollo económico local, regional y nacional.

Estas “recomendaciones de políticas” no surgen principalmente desde nuestro conocimiento académico como especialistas en esta temática, sino como resultado de generar y procesar múltiples entrevistas, diálogos y encuentros con diferentes actores del campo de la ESS de nuestro territorio, especialmente de referentes de organizaciones y de equipos gubernamentales.

En particular para este informe fue muy importante el encuentro de trabajo que organizamos el pasado 8 de junio de 2021, en el cual aportaron sus experiencias y perspectivas funcionarias/os de nueve municipios del GBA<sup>2</sup>, de dos ministerios provinciales y del INAES, así como referentes de seis federaciones y organizaciones de la ESS, además de integrantes de diversos equipos de nuestra universidad.

Muchas de las propuestas que desarrollaremos en este informe fueron debatidas o surgieron de estos intercambios. Consideramos que nuestro papel como universidad pública inserta en el territorio es fundamentalmente el de generar este espacio, escuchar las diversas voces y ofrecer una mirada a partir del análisis realizado, por supuesto desde nuestra perspectiva y con un compromiso militante con este campo.

Antes de presentar estas propuestas, retomamos brevemente algunas de las cuestiones desarrolladas en los informes previos, que son necesarias para darle un marco a las mismas.

---

<sup>2</sup> Participaron del Encuentro funcionarias de los siguientes municipios: Facundo Rodano (La Matanza), Ezequiel Arauz (Quilmes), Marcelo Torrano (San Martín), Estefanía de Dios (Moreno), Lucas Cáceres (Malvinas Argentinas), José Vial (Hurlingham), Daniel Lanson (Luján), María Albamonte (Escobar), Ximena Angelillo (José C. Paz); funcionarias de los siguientes organismos provinciales y nacionales: Melina Gobbi y Santiago Iorio (Dirección Provincial de Acción Cooperativa - Prov. de BsAs), Federico Pérez Wrubel (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad -Provincia de Bs As), Nahuel Godoy y Ruth Muñoz (INAES); referentes de las siguientes organizaciones de la ESS: Lorena Vergniaud (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo), Ramiro Martínez (Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados), Sebastian Ramos (Federación de Cooperativas Unidas de Trabajo de la Argentina), María Eva Raffoul (Fundación La Base), Lorena Putero (Centro de Estudios Scalabrini Ortiz); y comentaron por parte de la UNGS: Susana Hintze (OPPEPS ICO) e Inés Arancibia (SDTS UNGS).



**ENCUENTRO DE TRABAJO SOBRE  
POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA  
SOCIAL EN EL AMBA**

**MARTES 8 DE JUNIO - 17 A 19 HS.** 

ORGANIZAN: INSTITUTO DEL CONURBANO (ICO) Y MESA DE ECONOMÍA SOCIAL DE LA UNGS

PROPONEMOS UN INTERCAMBIO SOBRE ESTAS CUESTIONES:

- NECESIDADES Y PRIORIDADES ACTUALES.
- APRENDIZAJES EN TIEMPOS DE PANDEMIA.
- LA ECONOMÍA SOCIAL COMO SECTOR PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO.

**PARTICIPAN:**

FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y PROVINCIALES  
REFERENTES DE ORGANIZACIONES DEL SECTOR.

 **UNGS/ICO**  
Universidad Nacional de General Sarmiento  
Instituto del Conurbano

Visita nuestra web:  
 [www.ungs.edu.ar/ico/ico](http://www.ungs.edu.ar/ico/ico)

 [icoungs](#)  [icomoduloVI](#)  [icoungsok](#)  [ico ungs](#)

## 2. El impacto de la pandemia en las organizaciones y las políticas públicas de ESS durante el 2020

Como ya fue señalado en informes anteriores, entre los años 2016 y 2019 se desactivaron gran parte de las políticas de promoción de la ESS en todos los niveles jurisdiccionales (especialmente a nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires) o se redireccionaron hacia el desarrollo de proyectos dentro del “emprendedorismo” individual. Adicionalmente, las políticas económicas de este período de gobierno afectaron negativamente al sector, por la sumatoria de medidas y consecuencias de las mismas, como el incremento de costos disparado por los aumentos exorbitantes de las tarifas de los servicios públicos y las sucesivas devaluaciones, la apertura de las importaciones, la caída general de la actividad económica, de los ingresos reales y del consumo interno.

La declaración de la pandemia y del ASPO en nuestro país en marzo de 2020 afectó fuertemente el nivel de actividad de amplios sectores de la economía nacional. Esto no escapó a la situación que atravesaron gran parte de las organizaciones de la ESS en donde se evidenció una baja en el nivel de actividad de la gran mayoría de los sectores, con la excepción del rubro de producción y comercialización de alimentos frescos, especialmente la agricultura familiar y agroecológica, que cobró gran dinamismo, con un marcado aumento de la demanda de los hogares durante 2020.

Cabe destacar que en este contexto inédito se produjo un importante aumento en la dinámica de encuentros y debates internos en las organizaciones de segundo y tercer grado de la ESS (redes, federaciones y confederaciones), incorporando masivamente la modalidad de asambleas y encuentros en modalidad virtual, así como en espacios de intercambio y discusión con equipos y funcionarios gubernamentales. En todos los ámbitos se valoraron la apertura al diálogo y la predisposición a buscar soluciones ante los problemas agravados, sin dejar de señalarse fuertes críticas a la falta de reconocimiento del sector de la ESS por parte de algunas de las principales políticas nacionales de apoyo a los sectores productivos y al empleo, siendo la no incorporación en el Programa ATP de las cooperativas de trabajo el caso más mencionado.

En la segunda parte del año 2020 se observó un mayor dinamismo en el desarrollo de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que buscaron dar respuesta a las demandas de las organizaciones y comenzaron a articular propuestas frente a problemas que se identificaron como centrales. En nuestros informes previos habíamos identificado demandas de políticas públicas en tres ejes: política de compras públicas a la ESS (amplitud y mejoramiento del acceso); política de financiamiento para el sector (acceder a créditos para la producción) y políticas que garanticen tierra para la agricultura familiar y agroecológica (Barnes, Putero y Vázquez, 2020). En este sentido, desde el Estado se implementaron una serie de programas orientados a mitigar las dificultades en el acceso a la tierra para la producción de alimentos, con el objeto de fortalecer la actividad de los pequeños productores de la agricultura familiar<sup>3</sup>. También

---

<sup>3</sup> A nivel nacional: Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Sembrar Soberanía Alimentaria. Ministerio de Desarrollo Social de Nación. Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2020. Convenio INAES-INTA-SENASA con el objetivo de “afianzar el asociativismo entre agricultores familiares, pequeños y medianos, enfocado en la seguridad y soberanía alimentarias.” (SENASA, 2020) A nivel provincial: Plan de Promoción de la Agroecología de la provincia de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Agrario. A nivel municipal, el caso de

se activaron o intensificaron las compras públicas a cooperativas de alimentos por parte de los municipios con el objeto de dar respuesta a las demandas alimentarias de la población local.

En nuestro informe anterior sintetizamos gráficamente este proceso de construcción de políticas a partir de las necesidades, demandas y participación de las organizaciones de la ESS.

Es preciso señalar las dificultades que tuvieron que sortear las áreas municipales de ESS para poder continuar con la implementación del conjunto de instrumentos y programas destinados al sector, dado que buena parte de estas iniciativas estuvieron fuertemente condicionadas por el contexto pandémico.

Sólo para mencionar lo sucedido con algunas de estas iniciativas, por ejemplo muchos espacios de comercialización, como las ferias, se desactivaron en la primera etapa de la pandemia. En algunos casos, se organizaron plataformas virtuales de intercambios de productos y servicios, y recién a fines de año paulatinamente comenzaron a funcionar nuevamente. Los cursos de formación y capacitaciones también debieron adaptarse a los nuevos mecanismos de dictado, en los casos que esto fue posible y con las restricciones de conectividad que amplían las desigualdades. Respecto de los créditos y microcréditos, debieron reprogramarse las devoluciones en cada caso, en virtud de la situación económica-financiera de los emprendimientos socioproductivos o cooperativas.

### **3. Aportes para una agenda de políticas: prioridades y orientaciones estratégicas**

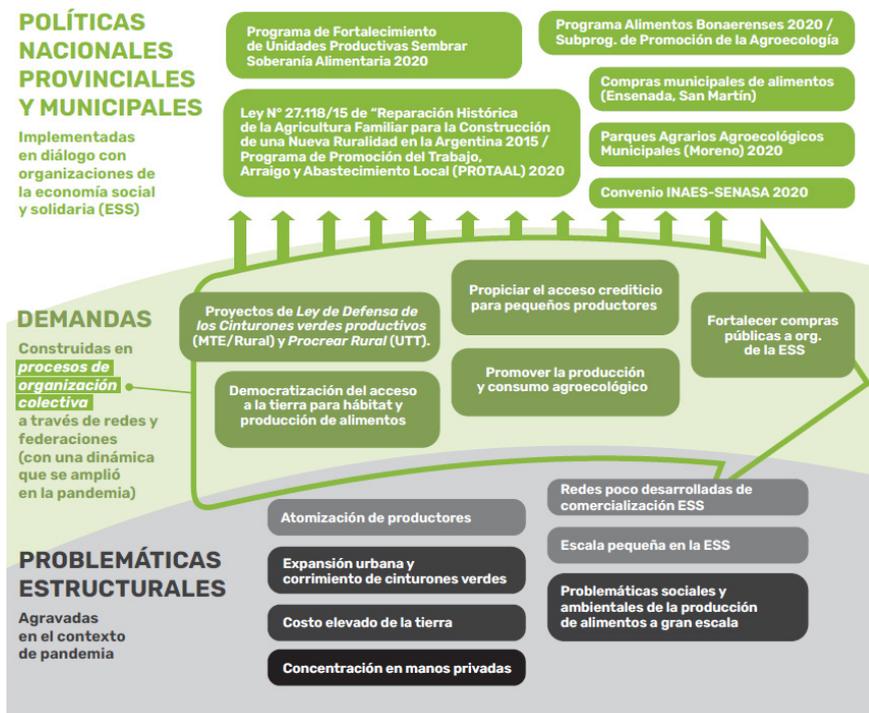
Para la construcción de una agenda de políticas públicas para el desarrollo de la ESS en la región del AMBA resulta necesario partir de diagnósticos compartidos. En los últimos meses desde el ICO/UNGS estuvimos realizando entrevistas y encuentros con diversos actores del campo de la ESS, desde referentes de organizaciones y federaciones de cooperativas hasta funcionarios municipales, provinciales y nacionales que gestionan y formulan políticas para este sector.

Podemos afirmar que existen acuerdos y consensos importantes acerca de las principales problemáticas actuales y de los desafíos para un escenario post-

---

los Parques Agrarios Agroecológicos Municipales en el partido de Moreno. (Barnes, Esmerado, Putero y Vazquez, 2020).

pandémico, que involucran a todos, pero sobre todo a los decisores de políticas públicas en todos los niveles jurisdiccionales.



A continuación, planteamos nuestra mirada acerca de lo que podrían ser un conjunto de prioridades de corto plazo para este tipo de políticas públicas, pensando en el contexto que impone la pandemia en nuestra región. Luego proponemos una serie de orientaciones estratégicas para las políticas públicas teniendo un horizonte más de mediano y largo plazo, a partir de problemas estructurales del sector de la ESS que necesitan ser enfrentados para fortalecerlo como actor para el desarrollo económico.

### **3.1 Prioridades de políticas ante el contexto pandémico actual en el AMBA**

#### ***3.1.1 Ampliar las políticas que ayuden a sostener los puestos de trabajo y los ingresos de las organizaciones de la ESS más golpeadas por la pandemia***

En la actualidad, las políticas de este tipo con mayor impacto en el GBA son el Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) del Ministerio de Trabajo de la Nación<sup>4</sup>, el “Preservar Trabajo” de la Provincia de Buenos Aires<sup>5</sup> y Programa “Potenciar Trabajo” del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación<sup>6</sup>. En informes previos señalamos que durante el 2020 una significativa cantidad de integrantes de las organizaciones de la ESS accedieron al cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (ANSES), que no tuvo continuidad en 2021.

En general este conjunto relativamente disperso de instrumentos ha resultado una ayuda importante pero insuficiente para sostener los puestos de trabajo y los ingresos de los/as trabajadores/as de la ESS en el marco de esta crisis.

“La asistencia fueron los ATP a la relación de dependencia y el IFE... Que entendíamos en primera instancia. Pero el movimiento cooperativo y la autogestión quedó en un gris que nos metió en un debate y una necesidad de plantear en diferentes mesas nuestra matriz jurídica como entidades de trabajadores autogestionados constituidos en cooperativas. Por suerte nos escucharon (...) Nos tuvimos que dar el tiempo para que entendieran que nuestra matriz jurídica no podía ser un impedimento para un cierre total de la actividad económica” (Referente de Confederación de Cooperativas).

Consideramos que en el crítico contexto actual es necesario sostener y ampliar el alcance de este tipo de políticas, acompañadas de acciones de asistencia

---

<sup>4</sup> Programa de Trabajo Autogestivo (PTA) línea 1 dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El PTA fue creado en 2004 pero resurgió en la pandemia como la principal opción ofrecida desde el estado nacional para el apoyo de los trabajadores autogestionados ante la crisis actual.

<sup>5</sup> Este programa, dependiente del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, tiene como objetivo contribuir al sostenimiento de las fuentes de trabajo, mediante la ayuda del pago de salarios a trabajadoras y trabajadores de Micro y Pequeñas unidades productivas, en sectores de la actividad económica particularmente afectados por la pandemia.

<sup>6</sup> El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” unifica a los anteriores programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” en una única iniciativa. Tiene como objetivo el de contribuir a mejorar las condiciones de inclusión socio laboral, a partir de generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa.

a las organizaciones y trabajadores/as para acceder a las mismas, facilitando trámites de regularización de las cooperativas, la resolución de problemas contables impositivos y legales que en este contexto han obstaculizado el acceso a ciertos beneficios para el sector. Para ello, son necesarias instancias de trabajo y negociación entre las organizaciones del sector y los organismos estatales con la finalidad de mejorar y adecuar los instrumentos y condiciones para acceder a las políticas públicas, así como mejorar los procesos de formalización y gestión al interior de las organizaciones que integran el sector.

Esto es reconocido como una dificultad para acceder a las políticas y a su sostenibilidad: “Las cooperativas tienen muchas dificultades para tener los papeles al día. A veces los propios programas tienen cuestiones que no se ajustan a las particularidades del sector. Pueden pasar muchos años hasta que logran un orden en las cuestiones legales, lo que lleva a que muchas cooperativas se terminen desarmando” (Funcionario-Municipio de Luján).

Vinculado con esto, se necesitan impulsar acciones de contención y acompañamiento a iniciativas de trabajadores y trabajadoras de la economía popular que en este contexto de emergencia desarrollan múltiples estrategias de sobrevivencia (venta ambulante y en las casas, recuperación de materiales reciclables en las calles, trueque de pequeños trabajos por alimentos, etc.). En este sentido, uno de los caminos para “salir” de la emergencia laboral y mejorar las condiciones de trabajo, es a través del fortalecimiento de iniciativas de carácter asociativo (por ejemplo, se han conformado cooperativas de trabajo que asisten en políticas de estacionamiento medido en algunos municipios, dando institucionalidad a las actividades de “cuidacoches”).

### ***3.1.2 Priorizar a las organizaciones de la ESS en las compras estatales vinculadas a la asistencia a la población en el marco de la crisis profundizada por la pandemia***

Se vuelve necesario especialmente incrementar su participación en las compras de alimentos, de textiles, de servicios de cuidado, de pequeñas obras de construcción o infraestructura barrial, etc. Como se viene señalando, ello implica adaptar o modificar procedimientos de compras y pagos a proveedores, agilizando los plazos o modificando los esquemas de pago y financiamiento para contemplar las particularidades de las organizaciones de la ESS, que no cuentan con capital de trabajo o reservas de dinero para afrontar períodos

de espera demasiado largos para recibir los pagos o necesitan adelantos para comprar insumos para ampliar la escala de producción.

Si bien se han ampliado e incentivado estas iniciativas en este último periodo. Este es un aspecto que sigue generando expectativas por parte del conjunto de las organizaciones y sectores de la ESS. A su vez, que desde los organismos del estado se puntualiza en las dificultades u obstáculos que existen y que se requieren resolver.

“Desde las políticas públicas siempre nos integran como beneficiarios, pero nunca como proveedores del estado” (Referente-Cooperativa de Trabajo).

“Ante la posibilidad del compra estatal a organizaciones de la ESS. La dificultad que puede significar para una cooperativa son las demoras en el pago del estado, que puede llevar hasta 3 meses. La falta de respaldo financiero complejiza las condiciones de posibilidad para la compra a gran escala”. (Funcionario-Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la PBA)

### ***3.1.3 Promover mesas locales de participación y encuentro de las organizaciones de la ESS con los distintos niveles de gobierno y con otros actores del territorio***

Este tipo de espacios son cruciales para visibilizar la situación y necesidades del sector, mejorar la articulación e implementación de las políticas existentes y la co-construcción de nuevas políticas o de adaptaciones y mejoras a partir de las mismas. Esto se puede traducir también en encuentros y mesas de trabajo ampliadas.

En esta línea, se desarrollaron algunas experiencias interesantes en estos últimos tiempos: desde Instituto Nacional de Asociativismo y Economía social (INAES), se implementaron dos instrumentos de apertura y diálogo: el primero denominado “Municipios asociativos” en el que se firmaron actas y acuerdos en materia de promoción y desarrollo del asociativismo con 26 municipios. El segundo son la conformación de las “Mesas del Asociativismo y la economía social” que además de cooperativas y mutuales, incluyó la participación de sindicatos, clubes, asociaciones civiles, organizaciones sociales y comunitarias, representaciones de pequeñas empresas, emprendedores y productores de las economías regionales, y también universidades. Durante el año 2020 lograron constituirse 129 nodos en todo el país, donde participan más de 3 mil entidades (Muñoz y Zamora, 2021).

Por otra parte, desde la Dirección Provincial de Acción Cooperativa (DIPAC) se realizaron los denominados “Encuentros Municipales de

Cooperativismo Bonaerense” en los que participaron representantes de 114 municipios bonaerenses, funcionarios del INAES, del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires. Este ámbito tuvo como principal objetivo el de realizar un diagnóstico de las problemáticas que atraviesa el sector cooperativo que permita generar políticas para su fortalecimiento.

### ***3.1.4 Aumentar la articulación entre las distintas áreas de los gobiernos y entre los niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal)***

Ante la emergencia económica-sanitaria los organismos del estado organizaron una batería de políticas para dar respuesta a las demandas planteadas. En una segunda etapa, es prioritario avanzar en dispositivos de articulación hacia adentro de los gobiernos, que reúnan a distintas áreas estatales que tienen relación con las organizaciones de la ESS, para acordar políticas y acciones de gestión consistentes y coordinadas para el apoyo de este sector. En este sentido, Hintze (2014) enfatiza la necesidad de que estas políticas en su formulación e implementación prevean mecanismos de articulación entre los diversos niveles jurisdiccionales, teniendo en cuenta las características de los actores y del territorio específico y el fortalecimiento de instancias/ámbitos de participación específicos para que esto pueda lograrse. Por ejemplo, el impulso de ferias y espacios de comercialización en los espacios públicos, no deberían competir ni superponerse sino complementarse y potenciarse.

Si esto se logra, muchas iniciativas pueden verse fortalecidas, así como contribuir a resolver diversas problemáticas que se presentan:

“Hay políticas nacionales y provinciales desarticuladas que son lo mismo. A nosotros nos encantaría que nuestras cooperativas hortícolas u otras puedan fortalecerse a través de políticas públicas que no se terminan de articular” (Funcionaria-Municipio de Moreno).

Entre las mayores dificultades están los trámites de habilitación de las cooperativas. Para tratar de solucionar estas dificultades, deberían integrarse todos aquellos organismos vinculados como AFIP y ARBA a una mesa de trabajo conjunta. (Referente-Confederación de Cooperativas)

Más allá de este conjunto de prioridades para ser abordadas en este momento, se necesitan políticas integrales, articuladas y estratégicas que apunten a cambiar las estructuras y el funcionamiento del sector.

## **3.2. Estrategias y políticas para fortalecer las capacidades del sector de la ESS como actor para el desarrollo económico a mediano y largo plazo**

### ***3.2.1 Financiamiento para ampliar la escala de producción y comercialización***

Hay cierto consenso en que para ampliar las escalas de las iniciativas existentes e incorporar a otros actores o encadenamientos productivos es necesario no sólo tener acceso a los mecanismos de financiamiento ya existentes, sino que es fundamental aumentar los montos de los créditos y subsidios otorgados por diversas instituciones. Este punto es fundamental para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo y se plantea principalmente desde las organizaciones, las federaciones e instituciones no estatales de apoyo al sector, aunque también es una necesidad reconocida desde los organismos estatales, y se están comenzando a generar iniciativas interesantes en esta dirección.

Hemos escuchado numerosas demandas de diversos actores en este sentido:

Nuestra propuesta tiene que ver con la industrialización de la economía popular. Si el Estado no es capaz de generar las herramientas para que las cooperativas los puedan hacer, va a ser muy difícil competir con las grandes empresas (Referente de Federación de cooperativas).

Hace falta escala ya que los microcréditos no nos alcanzan. Se requiere de políticas públicas que acompañen a las organizaciones para generar encadenamientos productivos (Fundación La Base).

Se necesita avanzar en la construcción de un sistema crediticio factible para el sector, principalmente motorizado desde las entidades bancarias del estado, y los organismos públicos que acompañan a las organizaciones de la ESS, sobre todo para aquellas que requieren aumentar su producción y renovar sus herramientas de trabajo.

Destacamos una política reciente que va en esta línea:

## 2° Convocatoria

# Impulso Cooperativo

### Financiamiento a proyectos que:

- Promuevan la ampliación y/o mejora de los procesos productivos de las cooperativas.
- Fortalezcan las estrategias y herramientas de comercialización de bienes y servicios desarrollados por las cooperativas.
- Impulsen transformaciones productivas en el marco del Covid-19.

Aportes No Reembolsables a

**Cooperativas de trabajo de la Provincia de Buenos Aires**

## Montos de hasta **\$1.500.000**

Según cantidad de asociados/as y tipo de proyecto

**Pre-inscripción** abierta desde el **05/07** al **06/08**:

[www.gba.gov.ar/produccion/area\\_de\\_trabajo/cooperativas](http://www.gba.gov.ar/produccion/area_de_trabajo/cooperativas)

Para mayor información: [impulsocooperativo@mp.gba.gov.ar](mailto:impulsocooperativo@mp.gba.gov.ar)

**COOPERATIVAS  
EN MARCHA**

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN,  
CIENCIA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
**BUENOS AIRES**

En el marco del programa “Cooperativas en Marcha” de la DIPAC (Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires) recientemente se lanzó<sup>7</sup> una nueva línea de financiamiento que prevé aportes no reembolsables para la mejora de los procesos productivos o el fortalecimiento de procesos de comercialización. Consideramos que es importante sostener y ampliar políticas de este tipo, así como articular en su implementación con los equipos municipales y facilitar el acceso de las cooperativas en los territorios. No es infrecuente que habiendo líneas de financiamientos, haya muchas organizaciones que no logran acceder a las

<sup>7</sup> <https://ansol.com.ar/2021/07/01/se-amplio-cooperativas-en-marcha-con-talleres-y-nuevas-lineas-de-financiamiento/>

mismas por no tener al día su documentación o por requerimientos que superan sus capacidades de gestión.

### ***3.2.2 Fortalecimiento de las capacidades productivas del sector mediante el acceso a recursos estratégicos, como la tierra y la tecnología***

Los diversos actores del sector de la ESS enfatizan en la centralidad de reconocerlo y fortalecerlo como actor productivo, transformador y generador de empleo. Claramente se trata de un sector que genera alternativas de inclusión social y laboral, pero también es necesario identificarlo como un sector con enorme potencial para agregar valor, para incorporar conocimientos y diversificar la producción, para lograr redes y entramados productivos.

“Hoy tenemos que mirar la economía popular y social como un desarrollo a largo plazo, donde los trabajadores seamos capaces de generar nuestro empleo y ser sostenibles a lo largo del tiempo” (Referente de Federación de cooperativas de trabajo).

“Nos encontramos ante la necesidad de generar sistemas de producción robustos entre los distintos niveles del estado. Las estrategias que deben llevarse a cabo tienen que ver con la integración entre distintas formas cooperativas.” (Funcionaria DIPAC Provincia de Buenos Aires).

Ello implica construir políticas específicas que contemplen las potencialidades de cada tipo de actividad en el territorio y metas para su crecimiento y desarrollo sostenible. Para esto se requiere un diagnóstico territorial de la situación que están atravesando los diversos subsectores de la ESS, la identificación de las cooperativas y otras organizaciones existentes en cada distrito y el trabajo con éstas para mejorar sus condiciones de producción, comercialización y financiamiento.

“Trabajamos mucho con toda el área de productores y productoras de Moreno, hay muchos productores hortícolas, avícolas, apícolas. Se llevó a cabo la generación de parques agroecológicos para garantizar el acceso a los medios de producción (la tierra). Esto fue posible a través de una ordenanza municipal, donde el municipio cede tierras para que los productores tengan un contrato donde el mismo municipio es garante, para que tengan la posibilidad de acceder al suelo. Se trata también de acercar a estos productores a mercados de cercanía. (...) Necesitamos políticas de financiamiento a otra escala y también reforzar el área de comercialización.” (Funcionaria - Municipio de Moreno).

Una estrategia de este tipo exige alianzas transversales entre distintos actores del territorio, un trabajo articulado entre estado, organizaciones y otras instituciones como universidades públicas y organismos de ciencia y tecnología (INTA, INTI, CONICET, etc.).

“Necesidad de reconocimiento, necesidad de articulación de los distintos niveles de las políticas públicas. Darle visibilidad al sector. Articulaciones en entramados productivos entre municipios y a distintos niveles. El punto central de lo que enfrentamos y hemos enfrentado, el problema de la invisibilidad, el no reconocimiento de un sector que ha sido indispensable siempre. Por último, rescatar la necesidad de juntar organizaciones, estado y universidades.” (Referente universitaria sobre políticas públicas).

### ***3.2.3 Ampliar la protección para trabajadores/as y organizaciones de la ESS, impulsando normas que contemplen las características del trabajo autogestionado***

También hay un amplio consenso en la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo actuales para los/as trabajadores/as de la ESS y pensar en un sistema de protección más abarcativo que el monotributo social, contemplando la posibilidad de nuevas leyes que establezcan sistemas de reconocimiento y protección al trabajo autogestionado.

“Los que estamos trabajando en estas temáticas, conocemos las necesidades de nuestro sector, desde construir formas jurídicas que se adapten, sistemas de protección que los protejan cómo trabajadores autogestivos, entre otras. La vinculación tecnológica consciente, el financiamiento del sector, mecanismos de intercambio y comercialización más directos, y muchas iniciativas más que se pueden ir pensando” (Funcionaria DIPAC-Provincia de Buenos Aires).

Para mejorar el funcionamiento de las organizaciones de la ESS, uno de los aspectos claves es éste. No solo se remarca la mejora de las condiciones de trabajo actuales sino también las dificultades y formas de acceso al sistema de seguridad social. Hace años que se viene planteando esta problemática desde el sector de las cooperativas de trabajo; lo interesante es que en este momento los funcionarios gubernamentales son conscientes de esta situación y están promoviendo iniciativas para resolverla. Una muestra de esto: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-el-primer-registro-online-de-personas-asociadas-cooperativas-de-trabajo>; el INAES acaba de abrir un *Registro online de personas asociadas a cooperativas de trabajo*.

Por otra parte, entre las reivindicaciones y posibles soluciones que se plantean por parte de diversos actores involucrados, está la necesidad de la actualización de la Ley de cooperativas vigente, que no contempla las particularidades de cada sector, y las más desprotegidas son las cooperativas de trabajo, que además son las más numerosas a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires<sup>8</sup>. Si bien, no es algo nuevo, resurge en este contexto el debate sobre este tema. Específicamente, en el año 2020 se presentó en la cámara de diputados un proyecto de Ley específico para las cooperativas de trabajo<sup>9</sup>.

### ***3.2.4 Continuidad de las políticas municipales destinadas a la ESS***

La discontinuidad de las políticas o su pérdida de institucionalización en los distintos niveles jurisdicciones, pero fundamentalmente a nivel municipal-local, contribuye a la desarticulación de los programas, actores y sectores. En base a diversas experiencias a escala municipal, podemos decir que los procesos de institucionalización son dinámicos y cambiantes, y que, según los casos, pueden mostrar continuidades con los procesos iniciales o una redefinición de los lineamientos institucionales respecto de su etapa inicial. Esto se relaciona, en muchas veces ocasiones, con los cambios políticos e institucionales que pueden marcar avances y retrocesos en los lineamientos e implementación de las políticas de EPSS (Barnes, 2018).

En aquellos municipios en los que lograron continuar y consolidar estas políticas, sumando nuevas iniciativas a lo largo de varias gestiones, se evidencian resultados concretos. En este sentido, por ejemplo, el Municipio de Gral. San Martín ha logrado consolidar diversas herramientas y programas de gestión (desde esquemas de financiamiento hasta normativas específicas que priorizan las compras a empresas sociales y cooperativas, exención de impuestos, etc.). Nos parece interesante recoger sus aprendizajes:

“Luego de nueve años en la gestión municipal consideramos que uno de los aspectos primordiales es dar continuidad a las políticas públicas, con programas que se tienen que ir estableciendo, para tener criterios claros. Las estructuras administrativas municipales están pensadas desde el capital... Buscamos desarrollar políticas para poder tener un trabajo más digno y una generación de ingresos para la reproducción humana y del desarrollo de las personas. Los ejes

---

<sup>8</sup> <https://ansol.com.ar/2020/10/13/hace-falta-una-nueva-ley-de-cooperativas/>

<sup>9</sup> <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0083-D-2020>

de trabajo son la autogestión, formación y capacitación, la comercialización, el intercambio y el financiamiento.

En financiamiento se cuentan con siete modelos de Finanzas solidarias, cada una de ellas está adaptada a un sector especial, para entender y llegar más precisamente es entender a quien se financia. Entre otras políticas públicas, desde la subsecretaría acompañamos a todas las ferias que hay en el municipio. En formación y capacitación tenemos más de 3500 estudiantes recibiendo cursos. También nos ocupamos de formar y capacitar a todas las cooperativas, de generar intercambios de saberes. Desarrollamos estrategias sobre la gestión de los proyectos, pensando en la estructura de cooperativas que puedan financiarse y desarrollar estrategias de gestión reales. En este contexto se busca el abastecimiento popular de alimentos y productos de vida diaria como por ejemplo indumentaria, todos nuestros sectores populares consumen cosas que vienen de otras latitudes, y tratamos de acortar las cadenas.

Con los alimentos también estamos en la escalada. Salir de los proyectos chicos, medianos y empezar a producir en escala alimentos buenos, sanos y sustentables. Como nosotros tenemos muy poca tierra se hace el acuerdo con municipios y organizaciones que producen alimentos, acá a 15/20/30 kilómetros, que, si vos lo ves en la extensión que tiene nuestro país, es el patio de nuestra casa. No puede ser que en nuestro municipio se esté comiendo cualquier cosa o alimentos que para llegar a esos 25 kilómetros hagan 180 o 200 kilómetros y demoren 48/72 horas. En 2020 el 40% de las compras que hizo la secretaria de Desarrollo Social es a la Economía Popular, Social y Solidaria. Y este año ese número va por el 60%.

El desafío que se presenta es que con los estados tenemos que estar en esta otra economía, que no es la economía de los pobres, es una economía que debe pensarse desde el desarrollo. No es una economía de contención. Las universidades también tienen que ayudar con esto, con el análisis de nuestras políticas, pero también tienen que ayudar mucho en la elaboración de materiales de educación popular.” (Funcionario Municipio de San Martín)

Los procesos de institucionalización a nivel local de las dependencias y políticas de ESS son cruciales para fortalecer, tanto a los/as trabajadores/as que están inmersos en este tipo de procesos y que requieren del acompañamiento, capacitación y acceso al financiamiento, como para aquellos/as que comienzan a transitar este camino desde las políticas públicas.

## **4. Cuadro de síntesis: prioridades y orientaciones estratégicas**

### **4.1 Prioridades**

1. Ampliar las políticas que ayuden a sostener los puestos de trabajo y los ingresos de las organizaciones de la ESS más golpeadas por la pandemia.
2. Priorizar a las organizaciones de la ESS en las compras estatales vinculadas a la asistencia a la población en el marco de la crisis profundizada por la pandemia.
3. Promover mesas locales de participación y encuentro de las organizaciones de la ESS con los distintos niveles de gobierno y con otros actores del territorio.
4. Aumentar la articulación entre las distintas áreas de los gobiernos y entre los niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal)

### **4.2 Orientaciones estratégicas**

1. Financiamiento para ampliar la escala de producción y comercialización
2. Fortalecimiento de las capacidades productivas del sector mediante el acceso a recursos estratégicos, como la tierra y la tecnología
3. Ampliar la protección para trabajadores/as y organizaciones de la ESS, impulsando normas que contemplen las características del trabajo autogestionado
4. Continuidad de las políticas municipales destinadas a la ESS

## **5. A modo de cierre**

Los efectos inmediatos que la pandemia genera en el sector de la ESS requiere de mecanismos que resuelvan las dificultades de acceso a los diversos programas existentes, así como la concreción de instrumentos en los distintos niveles jurisdiccionales que permitan el sostenimiento de las organizaciones del sector.

Pero más allá de esto, es indispensable pensar en estrategias de desarrollo que permitan el fortalecimiento a mediano y largo plazo. Lo que aquí se expresó no pretende agotar el abanico de temáticas, problemáticas y políticas, pero tratamos de rescatar las ideas y debates actuales desde la perspectiva de los actores involucrados en estos procesos.

## **Bibliografía**

- Barnes, C.; Putero, L. y Vázquez, G. (2020). Las organizaciones de la Economía Social y Solidaria del Área Metropolitana de Buenos Aires en la pandemia.
- Barnes, C. (2018). Las nuevas dependencias municipales de Economía social y Solidaria ¿Qué políticas construyen? Estudio de dos casos en el conurbano bonaerense. Maestría en Economía Social. UNGS.
- DIPAC (2020). “El cooperativismo bonaerense desde una perspectiva local.” Dirección Provincial de Acción Cooperativa. Subsecretaría de Industria, PyMEs y Cooperativas. Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica. 2020
- Encuentro de trabajo sobre políticas para la economía social en el AMBA. Organizado por el Instituto del conurbano y Mesa de Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento. 8 de junio de 2021.
- Hintze, S. (2014). “Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria” en La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital. Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Ecuador.
- Muñoz, R. y Zamora, A. (2021). “Políticas públicas de economía social y solidaria en la Argentina durante la pandemia de la COVID-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina”. Revista SaberEs. Vol. 13, Núm. 1 (2021). 1-30. Sección Autores Invitados. Universidad Nacional de Rosario.

# Recomendaciones de política pública para los mercados mayoristas frutihortícolas del conurbano bonaerense

*Andrés Barsky y María Eugenia Ami*

Las recomendaciones de política pública que emanan del presente documento son resultado del trabajo de relevamiento realizado con informantes calificados que poseen conocimiento y participación en los complejos procesos asociados al abasto alimentario frutihortícola del Gran Buenos Aires. Tratándose de sector que adquirió un protagonismo central durante una coyuntura tan compleja como ha sido la de la pandemia del COVID-19<sup>1</sup>, su condición de esencialidad fue establecida por el Estado desde los momentos iniciales en los que decretaba la emergencia pública en materia sanitaria.

Tal como ha surgido en las entrevistas realizadas a referentes de distintas organizaciones, el advenimiento de las restricciones sanitarias encontró a este entramado comercial en una situación de alta fragmentación operativa en lo referido a las dinámicas subyacentes de los diversos subsistemas que lo conforman. Es decir, que desde el establecimiento en los años ochenta de una autoridad de concentración que procurara ordenar el funcionamiento del abastecimiento frutihortícola, como ha sido la implementación del Mercado Central de Buenos Aires (uno de los pocos organismos de carácter metropolitano que conforman la institucionalidad realmente existente), la tendencia general del sistema mayorista ha sido a la de una creciente desregulación. Es decir, que en las últimas

---

<sup>1</sup> En consonancia con la compleja situación alimentaria global en un contexto de pandemia, vale señalar que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas declaró por resolución 74/244 al año 2021 como “Año Internacional de las Frutas y Verduras”.

décadas se produjo un florecimiento espontáneo con dispersión geográfica de distintos tipos de mercados –bajo distintas figuras societarias, mecanismos de coordinación y situaciones de formalización–, donde las intervenciones estatales tienen una incidencia relativa a la hora de monitorear los volúmenes operados, la formación de los precios, la trazabilidad y las condiciones de manipulación de los alimentos. Ello tuvo su corroboración cuando, a la hora de relevar la situación de los mercados del conurbano al inicio del brote epidémico, las propias instituciones estatales nacionales contaban con información imprecisa sobre la cantidad de mercados en funcionamiento en el AMBA (alrededor de cincuenta) procediendo, como primer paso, a integrar sus bases de datos.

En este sentido, en función de las dificultades que venía registrando el Estado previamente a la pandemia para controlar la comercialización frutihortícola, se dispuso de dos instrumentos destinados a encuadrar su funcionamiento en términos sanitarios y de registro. Por un lado, imponiendo la obligatoriedad de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en las zonas de producción para el sector frutícola a partir de 2020 y para el hortícola a partir de 2021. Por el otro, encarando el problema de la trazabilidad de los alimentos a través del Documento de Tránsito Vegetal Electrónico (DTV-e), que obliga –desde fines de 2018– al productor a abrir un expediente virtual en origen cuando está por despachar la mercadería y al consignatario del mercado a cerrarlo cuando la misma arriba a destino. Si bien no se produjo una interrupción total en su implementación, la nueva situación epidemiológica supuso una ralentización de la puesta a punto operativa de estos procedimientos promovidos desde el aparato estatal.

Sin embargo, vale señalar que, a diferencia de otros sectores económicos, los mercados mayoristas frutihortícolas –que fueron considerados “esenciales desde el minuto uno con la obligación de seguir funcionando”, tal como destacan muchos de sus referentes– no fueron alcanzados por la batería de instrumentos desarrollados por el Estado para auxiliar a sectores afectados por la pandemia. Por el contrario, los cambios de hábito derivados del confinamiento domiciliario traccionaron un consumo de frutas y verduras que llevó a un aumento de los volúmenes comercializados y de precios, inimaginable en un contexto de normalidad. Ello tuvo su correlato en la multiplicación de la oferta minorista barrial (verdulerías), fenómeno que se tornó visible en toda el área metropolitana.

Por lo tanto, y tal como se establecía en los informes preliminares de este eje, el abasto alimentario del Gran Buenos Aires está cruzado por distintos niveles

de gestión y decisión que involucran a complejas capilaridades, interpeándolo como “fenómeno metropolitano” en su conjunto. Por ello, en el marco del proyecto de investigación ha resultado de vital importancia analizar el accionar que los agentes comercializadores, fuerza de trabajo y técnicos estatales han jugado en la actual coyuntura, a los fines de generar recomendaciones de intervención pública virtuosa sobre un entramado altamente heterogéneo.

En definitiva, considerando que la situación pandémica derivó en una intensificación de la operatoria por parte de los mercados mayoristas frutihortícolas y que el marcado incremento de la actividad trajo aparejada toda una serie de nuevos aprendizajes tanto para el sector público como para el privado, se detallan a continuación las siguientes recomendaciones, diferenciadas por ámbito de actuación:

## **1. Para el nivel nacional**

En tanto situación excepcional, la pandemia volvió a dejar en evidencia la fragmentación institucional característica con la que opera el Estado a la hora de gestionar problemáticas como el abasto alimentario que son de alcance metropolitano. En nivel Nacional no cuenta con una autoridad de referencia que coordine el funcionamiento de los mercados frutihortícolas y que realice un seguimiento en profundidad sobre el funcionamiento de los mismos. La protocolización de procedimientos sanitarios y el establecimiento de instancias de capacitación –muy necesarias como instrumento ordenador en los momentos iniciales de incertidumbre de la emergencia epidemiológica– implicó una convergencia entre el Ministerio de Agricultura, a través del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), y del Ministerio de Salud de la Nación, organismos que han realizado un esfuerzo institucional de importancia en sus ámbitos de actuación respectivo para tener cobertura en los mercados de todo el país.

Sin embargo, lo han hecho en el marco de complejas agendas propias que deben responder a demandas que exceden largamente las cuestiones específicas del sector. Por otra parte, el Mercado Central –donde el Estado Nacional posee la conducción política, articulando con representaciones de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma– continúa ejerciendo como autoridad de referencia en la comercialización frutihortícola metropolitana.

En virtud de lo informado en los informes preliminares, continúa operando como el nodo comunicante principal del sistema porque es responsable de más del 40 % del volumen comercializado a nivel del AMBA y es el único mercado que informa volúmenes y precios, siendo los mercados secundarios –muy inferiores en operatoria y capacidad de incidencia– tomadores de precios del Central, además de que muchos se abastecen parcial o totalmente del mismo.

Por lo tanto, continúa pendiente en la agenda del Estado Nacional la creación de un organismo que obre como autoridad de abasto en el funcionamiento de los mercados y la redefinición de una nueva agenda para el Mercado Central. Tanto en lo referido a opciones de modernización operativa en tanto polo de distribución agroalimentaria como en su institucionalización ampliada hacia corredores estratégicos o puntos logísticos neurálgicos del espacio metropolitano que “hagan sistema” a nivel territorial. Es decir, que se apunte al objetivo de una mayor coherencia operativa considerando la organización espacial del AMBA y su entorno regional, integrando en esa lógica a las zonas de producción, desde donde un complejo entramado, que incorpora desde las agriculturas familiares hasta organizaciones capitalistas de carácter más empresarial, se vincula con la ciudad. En este punto, también resulta central que las instituciones estatales con trayectoria cuenten con marcos de actuación de mayor envergadura en los mercados secundarios, donde se continúa registrando una ausencia notoria, sostenida en el tiempo, de dispositivos de control fundamentales en términos de la salud de la población (laboratorios de sanidad vegetal, de análisis físico-químicos, de plaguicidas y microbiológicos), así como de otras dependencias públicas (vinculadas con políticas de desarrollo social, medio ambiente, salud, nutrición, crediticias, etc.) que procuren superar la dicotomía formal público-privada que caracteriza el abordaje estatal hacia el mundo de los mercados frutihortícolas. Por lo tanto, el Estado debe aprovechar las experiencias de gestión y aprendizajes adquiridos en el contexto de pandemia para tender a ordenar su propia fragmentación operativa y alcanzar un rol técnico y político de mayor densidad institucional en lo referido al abasto alimentario.

## **2. Para el nivel provincial**

La provincia de Buenos Aires juega un rol central en el abasto alimentario del AMBA porque tanto la totalidad de los mercados como gran parte de las zonas de producción se encuentran en su territorio. Ante el advenimiento de la pandemia,

el Ministerio de Desarrollo Agrario conformó la “Mesa Provincial de Mercados Mayoristas Frutihortícolas”, desde donde convocó a las distintas organizaciones del sector (Cámara Argentina de la Actividad Frutihortícola –CAAF–, Federación de Productores de la Provincia de Buenos Aires –FEBAPRI– y otras) y a municipios con mercados a compatibilizar aspectos procedimentales rubricando el documento “Lineamientos para la Minimización del Riesgo de Contagio por COVID-19 en Establecimientos de Comercialización Mayorista Frutihortícola”.

Esta convocatoria tiene como antecedente al establecimiento del Registro de Mercados Mayoristas Frutihortícolas del año 2006, mediante el cual se exhortaba a los centros de comercialización, centros de reexpedición y depósitos a registrarse. En aquella oportunidad, la norma excluyó explícitamente al Mercado Central de su alcance. Esa misma lógica continuó en el contexto de pandemia al conformarse la Mesa: mientras la Provincia procuraba monitorear el funcionamiento de los mercados secundarios del Gran Buenos Aires y el interior a través de la implementación de la Red de Mercados Provinciales, el Mercado Central –un mercado de gestión estatal donde la Provincia tiene representación política– no formó parte activa de ese ámbito de concertación (o lo hizo muy circunstancialmente), operando autónomamente de la jurisdicción donde está localizada. Resulta necesario que la Provincia de Buenos Aires cuente con mecanismos formales de coordinación para gestionar sus relaciones con el principal mercado metropolitano y nacional que, como se ha mencionado, se vincula por múltiples canales con los mercados secundarios; así como también debe hacer lo propio con el sector hipermercadista, que maneja un porcentaje significativo de la comercialización frutihortícola. En este punto, se remarca el carácter estratégico de que se conforme una mesa de trabajo con continuidad en el tiempo, donde todas las representaciones institucionales estén presentes para avanzar en una agenda común con objetivos y plazos consistentes.

Por otra parte, así como el Estado Nacional ha impulsado a través del SENASA la Documentación de Tránsito Vegetal Electrónica (DTV-e) para monitorear la trazabilidad de frutas y hortalizas, la Agencia de Recaudación provincial (ARBA) exige a los mercados que informen “las operaciones de compra-venta y movimientos de mercadería de los operadores” a través del COT (Código de Operaciones de Traslado), que involucra al traslado de los productos primarios o manufacturados que lo realicen por vía terrestre. Aquí aparecen nuevamente las complejidades emergentes del sector público que, en función de una estructuración en instancias compartimentadas propias de un sistema federal, dificultan la compatibilización de datos. Es necesario habilitar

instancias de integración intra-estatales y público-privadas entre los distintos niveles que permitan la circulación de información.

Asimismo, otra iniciativa que la Provincia llevó a cabo durante la pandemia fue el lanzamiento de la plataforma “Mercados Mayoristas Transparentes”, con el objetivo de monitorear la evolución de los precios mayoristas. Supuso la conformación de un sistema que permitiría la carga digital de precios y cantidades operadas, habilitando a un usuario responsable por mercado para subir los datos con una frecuencia semanal. Más allá de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Agrario por ordenar la cuestión logística, de volúmenes y precios –inclusive a través de iniciativas relevantes con incidencia territorial como la construcción de mercados mayoristas frutihortícolas regionales en Pehuajó y Coronel Suárez–, los mercados secundarios no tienen organizados sus sistemas de información. Por su condición de mercados privados, generalmente no disponen de áreas administrativas que se ocupen de tales menesteres. En estas interacciones se corroboran desajustes de sincronización operativa con el Mercado Central de Buenos Aires, único mercado que –por su condición tripartita y de gestión estatal– lleva a cabo un relevamiento de volúmenes y precios que se mantiene en el tiempo, independientemente de la coyuntura política. Es necesario habilitar instancias de coordinación entre la Provincia de Buenos Aires y el principal mercado metropolitano y nacional, así como establecer programas de reconversión y líneas de crédito destinados a los mercados secundarios para que modernicen sus estructuras de gestión.

### **3. Para el nivel municipal**

Durante la pandemia, los municipios han jugado un rol de alta relevancia en lo referido a su interacción cotidiana con los mercados mayoristas frutihortícolas localizados en sus territorios. Constituyeron los ámbitos donde los protocolos e instrucciones emitidas desde el nivel nacional y provincial fueron efectivizados a nivel local. Asumieron roles de control sanitario –muchas veces por fuera de sus competencias originales– e inclusive determinaron cierres consensuados o clausuras de establecimientos ante la aparición de casos de Covid. De acuerdo al relevamiento realizado, una de las consecuencias más importantes que se registró durante el transcurso de la pandemia fue la cooperación de los actores al interior de los mercados secundarios y el mejoramiento “en cascada” de los estándares de higiene y salubridad de los mismos. También se ordenaron los

procedimientos de carga y descarga, el ingreso y la salida de compradores y camiones, se minimizó el contacto físico entre compradores y transportistas o changarines, se controlaron los tiempos de permanencia de los compradores; también se procedió a la separación de operaciones de venta y a la separación de áreas administrativas, entre otros aspectos. En determinados mercados se relevaron datos personales de los clientes, a los fines de colaborar con la trazabilidad de la enfermedad. En estas tomas de decisiones resultó fundamental la interacción entre los municipios y los responsables técnicos de los mercados, quienes oficiaron de figuras centrales en la articulación.

Los niveles superiores de conducción estatal deberían habilitar instancias para registrar el rico cúmulo de experiencias y aprendizajes que se han suscitado a nivel local, con el objetivo de brindar soporte técnico a municipios y mercados secundarios a fines de sostener la esencialidad del sector de abasto alimentario en el contexto de la pospandemia. Así como también generar mecanismos para avanzar en el registro y formalización de la actividad. Existe un número significativo de mercados que, bajo figuras legales precarias o difusas, conviven en los territorios con las administraciones municipales, pero que no están registrados en los sistemas de registro como el Sistema de Control de Productos Frutihortícolas Frescos (*Sicofhor*) del SENASA. En definitiva, se debe avanzar hacia un escenario de morigeración de la fragmentación característica del sistema de mercados a través de nuevas figuras intraestatales con capacidad operativa.



**Parte 3**  
**Capacidades estatales**



# Los gobiernos municipales frente a la pandemia. La asistencia alimentaria, la salud y la seguridad en la agenda local

*Bárbara Couto*

La pandemia agudizó las condiciones de vulnerabilidad social por un lado y evidenció las dificultades de las instituciones de mercado para restablecer el equilibrio del sistema en sus diferentes niveles. En este sentido, los organismos que gestionaron la crisis socio-sanitaria desde marzo de 2020 atravesaron significativas transformaciones. Las demandas y conflictos socio-territoriales tensionaron al Estado en todos sus niveles como organizador y regulador de relaciones sociales con el agravante de que esto ocurrió en un contexto de fuerte escasez de recursos fiscales y elevados compromisos de deuda con acreedores internacionales.

En este escenario, el rol de los gobiernos locales, como primeros interlocutores con la ciudadanía, debieron adaptarse frente a la complejidad y diversidad de las labores que se necesitó desplegar. El presente informe se propone elaborar un análisis y recomendaciones acerca de las principales transformaciones operadas en el plano municipal o territorial, en tres campos de intervención: desarrollo social, salud y seguridad. Estos tres campos estatales fueron particularmente interpelados desde el comienzo de la pandemia para atender la provisión alimentaria, la crisis sanitaria de la población y monitorear las restricciones a la circulación, respectivamente.

En este sentido, el presente informe que contiene tres aportes. El primero, de Martínez y Couto, analiza la ejecución presupuestaria de los 24 municipios del conurbano entre 2019 y 2020, dando cuenta de las brechas de recursos entre partidos, el peso del gasto en cada campo de intervención sobre el total del gasto municipal y el gasto per cápita para dimensionar el alcance de las intervenciones municipales en función de la población de los distritos. Además, se delinean una serie de desafíos y recomendaciones para la acción a partir de dicho análisis y de las entrevistas realizadas a los actores estatales y sociales del territorio.

El segundo aporte, de Ariovich, Crojethovic, Jiménez y Baliña, presenta notas para la gestión de la atención primaria de la salud en el conurbano bonaerense. Las autoras y los autores advierten cómo la estructura y la organización del primer nivel de atención ha mostrado cierta flaqueza dentro del sector durante la pandemia en el año 2020, evidenciada por su escasa participación, su desarticulación y su repliegue del territorio. Aunque las experiencias han sido diversas según los municipios, los efectores y los distintos momentos de la pandemia; señalan que, en general, este nivel de atención se caracterizó por la escasa coordinación y articulación con los barrios del conurbano, una mirada extramuros poco generalizada que contemple las necesidades de toda la población del área programática, la pérdida de la atención oportuna de la población y un débil vínculo tejido con otros actores del territorio. Todo esto, enmarcado en una situación de poco financiamiento y de desinversión. Con esta preocupación, autoras y autores toman nota del potencial que posee el primer nivel frente a otras estructuras sanitarias, tanto para garantizar la continuidad de la atención en el barrio como para desarrollar estrategias de atención integral.

El tercer aporte, del equipo ILSED-ICO, de Camardón, Cassano, Gómez, Martignago, Queipo, Rey y Rodríguez, aborda los desafíos de la gestión de la seguridad a nivel local. Allí, la coordinación de las competencias de los tres niveles de gobierno que tienen injerencia y la cuestión de las competencias delegadas a los municipios frente a los recursos, se presentan como cuestiones preexistentes que se agudizaron en contexto de pandemia. El documento presenta una síntesis de las dinámicas de delitos y violencias en el contexto de pandemia y reconstruye las distintas estrategias que se desplegaron desde los gobiernos locales. Finalmente, se proponen un conjunto de recomendaciones orientadas al fortalecimiento institucional, vinculadas al diseño y monitoreo de políticas basados en la información de calidad o a la intervención territorial, promoviendo estrategias de prevención extra penal, multiactoral y multiagencial de las violencias.

# El gasto de los 24 municipios del conurbano frente al COVID (2019-2020). Desafíos y lineamientos de acción/intervención

*Carlos Martínez y Bárbara Couto  
Colaboración: Nicolás Dinerstein*

## **1. Desarrollo social**

El rol social de los municipios, en especial en las grandes ciudades y en el conurbano bonaerense, se potencia ante cada situación de crisis, dado que operan como el primer punto de contacto entre la ciudadanía y el Estado. Son el nivel más cercano a las necesidades y, a la vez, el más accesible a las demandas y reclamos.

Ante un escenario preexistente de crisis económica en 2019, ya ejercían un importante papel en la contención social más básica: en relación a las políticas alimentarias, tanto propias como –sobre todo– articuladas con el gobierno provincial –entre las que la más destaca es el Servicio Alimentario Escolar (SAE)–.

A partir de la pandemia de COVID-19, esa función social local se reforzó notablemente. Incluso, un programa como el SAE, originalmente pensado para operar dentro de los colegios, ante el cierre de los mismos por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), se reforzó en vez de retroceder, atendiendo a cientos de miles de familias y con notable crecimiento real en

sus recursos asignados. Es decir, con un gasto nominal que, prácticamente, se duplicó de un año a otro y con un poder de compra en 2020 que más que duplica el de 2019.

Antes de comparar la realidad, en materia fiscal, de la función desarrollo social, y dentro de ella de los programas de asistencia alimentaria, presente en cada uno de los 24 municipios del conurbano bonaerense, es conveniente dar cuenta del panorama general del conjunto de la región.

En 2019, el gasto en desarrollo social estimado para el conjunto de los 24 partidos que integran el conurbano bonaerense, fue de casi 9.332 millones de pesos. Valor que, para una población total de la región proyectada de unos 11,1 millones de personas, resulta en un gasto por habitante de l orden de los 838 pesos al año. A su vez, en 2020, las erogaciones municipales que corresponden a desarrollo social, treparon a un valor levemente superior a los 18.840 millones de pesos, lo que en términos *per cápita* son unos 1.673 de pesos por año, en promedio, para los casi 11,3 millones de seres humanos que habitaban la región.

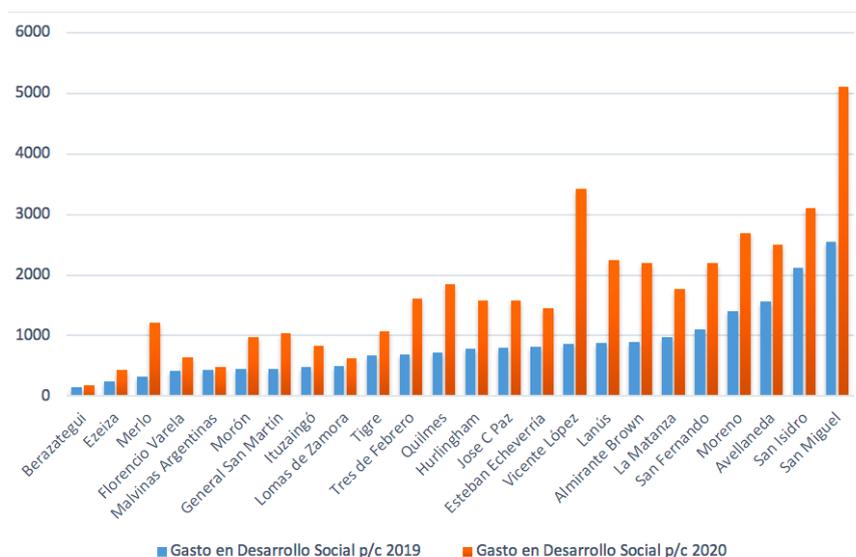
Entonces, se registró un crecimiento nominal en el total de gastos en desarrollo social del conurbano bonaerense de unos 9.508 millones de pesos, que representan un aumento nominal de casi un 102 %, previo a considerar el efecto de la inflación.

En términos *per cápita*, el gasto en desarrollo social de la región fue, en 2020, unos 835 pesos más grande que el de 2019. Es decir que, si se lo mide nominalmente (sin tener en cuenta el aumento de precios de un año a otro), el crecimiento estimado que presenta es de casi un 100 %.

Al tener consideración que el incremento 2020 en el valor del índice de precios al consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para la región Gran Buenos Aires (GBA), integrada por los 24 municipios del conurbano y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), fue de un 34,1 %, la tendencia a un fuerte crecimiento del gasto en desarrollo social se mantuvo, pero con números más moderados.

De allí que el crecimiento real (descontado el efecto de la inflación) del gasto total en desarrollo social para la región resultó en un 51% en 2020. Porcentaje que, ajustado por el crecimiento de la población estimado para 2020, implica un gasto por habitante en 2020, con un poder de compra, casi un 49% mayor al de 2019.

**Gráfico 1. Gasto en desarrollo social por habitante 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano**



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

En el gráfico precedente se aprecia que solamente cinco municipios habrían presentado, en 2019, un gasto en desarrollo social por habitante de más de 1.000 pesos, mientras que, en 2020, eran ya ocho los distritos que destinaban más de 2.000 pesos por persona a desarrollo social.

Al analizar las características de los municipios con los niveles más elevados de gasto en desarrollo social 2020, se destaca el hecho de una elevada presencia de gobiernos locales de la zona norte del conurbano y, en especial, de los distritos con niveles de ingreso por habitante más elevados.

De allí se puede colegir que, antes que el nivel de necesidad, lo que impera en la cantidad de recursos por persona asignados a desarrollo social, es la disponibilidad total de recursos existente en cada territorio.

Tal disponibilidad, a su vez, se relaciona, directa e indirectamente con la recaudación propia, que, a su vez, está fuertemente condicionada por el nivel de desarrollo, que se refleja en la actividad económica y en el valor de las propiedades inmuebles.

Así, las zonas del conurbano donde se concentra la producción y el comercio (en especial, formal), permiten a los respectivos gobiernos locales percibir cuantiosos ingresos en concepto de tasa de inspección de seguridad e higiene (TISH) que se suele cobrar como un porcentaje de los ingresos brutos (facturación) de las empresas en el territorio.

Por su parte, en las partes del conurbano en que viven las personas más acaudaladas, el valor fiscal de sus residencias (más allá de los notorios niveles de subdeclaración habituales en las urbanizaciones cerradas) suele ser mucho más elevado que el de la media de la región; lo que tiene un correlato en la recaudación de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), también llamada tasa por servicios generales, que toma como base imponible dicho valor fiscal de los inmuebles existentes en cada distrito.

En forma indirecta, esta mayor disponibilidad de recursos propios municipales también incide en la magnitud de transferencias financieras provinciales de libre disponibilidad recibidas. En tanto, si se utiliza una buena parte de los recursos propios para desarrollar un sistema de salud municipal de alta complejidad, ello opera como un medio para captar una mayor coparticipación proveniente del gobierno bonaerense, mecanismo que se desarrolla en la parte correspondiente al gasto en salud del presente trabajo.

En resumidas cuentas, los municipios más ricos tienen más recursos (tanto de recaudación propia como de libre disponibilidad recibidos de la provincia) para financiar todas sus funciones, incluida entre ellas la promoción y asistencia social (y en particular la asistencia alimentaria) de su población más desfavorecida.

Para el caso particular del gasto en políticas alimentarias, la disponibilidad de datos 2019 y 2020 desagregados al interior de la función desarrollo social, se limita a siete municipios (Almirante Brown, Ezeiza, Lanús, Moreno, Quilmes, Tres de Febrero y Vicente López) en los que habitan 3,1 millones de personas y que –en su conjunto– pasaron de destinar 1.596 millones de pesos a políticas alimentarias en 2019, a tener erogaciones de 4.605 millones de pesos dirigidas a darle de comer a su población durante 2020, con un crecimiento nominal de 188 % y un aumento real de 115 %, más que duplicando su poder de compra total.

Si se consideran los valores por habitante, en 2019, entre los siete municipios asignaron 519 pesos por persona a políticas alimentarias. Valor que, en el año 2020, fue de 1.487 pesos, lo que implica un aumento nominal de 186 %, que se traduce en un incremento real del 113 %.

A su vez, para el conjunto de los cinco municipios que han publicados los datos de ejecución presupuestaria del SAE correspondiente a los ejercicios 2019 y 2020 (Almirante Brown, Lanús, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero) y que concentran cerca de 2,6 millones de habitantes, el gasto de dicho programa alimentario pasó de un total de 1.463 millones de pesos en 2019 a 4.250 millones de pesos durante el año 2020. Esto implica que, nominalmente, el valor de 2020 es 190% mayor al de 2019: casi lo triplica. Incluso, descontando el efecto de la inflación, entre los cinco municipios gastaron en el SAE en 2020 un 117% más que en 2019.

Teniendo en cuenta las magnitudes *per cápita*, el gasto 2019 del SAE fue de 565 pesos, elevándose a 1.628 pesos en 2020. Esto corresponde con un aumento nominal del 188 %, que implica a su vez, un incremento real del 115 %.

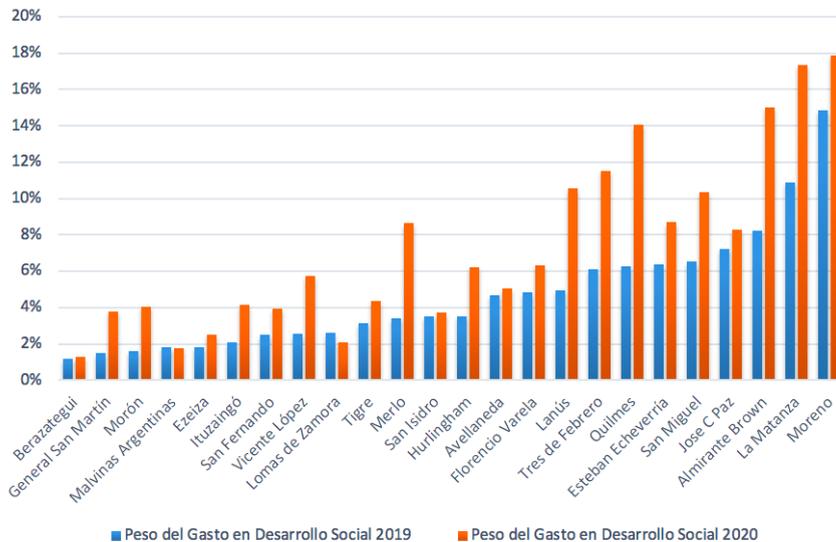
Interesa, entonces, saber si la evolución de los gastos en desarrollo social municipales del conurbano (y dentro de esta, la correspondiente a políticas alimentarias en general y al SAE en particular) siguió el mismo derrotero general que las erogaciones totales del colectivo de 24 municipios de la región o si tuvo una priorización particular a partir del escenario pandémico del año 2020.

Ello puede apreciarse a partir del estudio de los avatares del indicador de gasto en desarrollo social como porcentaje del gasto total entre 2019 y 2020, tanto para el conjunto de la región como para cada uno de los distritos que la integran.

A nivel general, en 2019, el gasto total de los 24 gobiernos locales del conurbano fue de 194.983 millones de pesos, de los que un 4,8 % correspondió a desarrollo social. Mientras que, en 2020, de los 249.540 millones de pesos erogados por los municipios de la región, un 7,5 % fue destinado a desarrollo social. Esto implica un crecimiento de 2,7 puntos porcentuales en la importancia asignada, en los presupuestos municipales, a la temática.

Es de destacar que, según se observa en el siguiente gráfico, en 2019, solamente dos municipios del conurbano destinaban a desarrollo social al menos una décima parte del total de sus recursos. Al calor del recrudecimiento de la crisis provocado por la pandemia, en 2020, siete gobiernos locales del conurbano (casi un tercio del total) disponían que más del 10% de sus respectivos gastos totales fuesen en desarrollo social. Tres de esos casos orientaban a dicho fin más del 15% del total de sus erogaciones.

**Gráfico 2. Gasto en desarrollo social en porcentaje del gasto total 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano**



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

Respecto a los gastos alimentarios, para el conjunto de los referidos siete municipios que presentan datos al respecto, concentraron un 60 % del total de los gastos en desarrollo social en asistencia alimentaria y un 3,7% de los gastos municipales en todas las funciones.

En 2020, esos valores crecieron al punto de destinarse un 70 % del total de los recursos del área de desarrollo social para alimentar a la población. Es decir, un 7,7 % de todo el gasto municipal. De esta forma, la asistencia alimentaria duplicó su peso en los presupuestos municipales, incrementando su participación en 4 puntos porcentuales.

En cuanto al gasto específico del SAE, para los cinco distritos que presentan información agregada sobre el particular, tanto en 2019 como en 2020, representó un 98% de sus partidas para políticas alimentarias. En relación al conjunto del gasto en desarrollo social, en esos cinco distritos, el SAE pasó de pesar un 62 % en 2019 a un 77 % en 2020. Y sobre el presupuesto total de esos cinco municipi-

pios, pasó de ser 4,8 % en 2019 a un 10,7 % en 2020. Es decir que más de un décimo de todos los recursos de dicho conjunto se destinaron al SAE en 2020.

## 2. Salud

El caso de la política sanitaria reviste particular interés en tanto el objeto de estudio del presente proyecto son las transformaciones (en el sector público local en este caso) producidas por una pandemia que desde hace más de un año y medio viene afectando a la población de todo el planeta.

Al respecto, en los 24 municipios del conurbano, la atención sanitaria por parte del sector público local ya presentaba una dinámica particular (como en buena parte de la totalidad del territorio bonaerense) en el escenario pre pandémico.

Así, como ya se ha mencionado, una particularidad de la provincia de Buenos Aires es ser el único caso en todo el país en el que la distribución secundaria de la coparticipación provincial de impuestos utiliza indicadores sectoriales.

Tales indicadores corresponden al sector salud y presentan importantes sesgos que “premián” particularmente, entre las diversas alternativas de estrategias sanitarias, la de atención con internación y de alta complejidad.

Para clarificar, de la recaudación de casi todos los tributos provinciales (excepto el inmobiliario rural) y de lo que la provincia de Buenos Aires, recibe directamente un 16 % en concepto de coparticipación federal de impuestos nacionales que se distribuye entre los 135 municipios bonaerenses.

Más de un tercio de esa distribución se realiza en proporción a la oferta pública de servicios de salud municipales presente en cada territorio, en base a una serie de indicadores entre los que tienen mucho más peso los referidos a establecimientos médicos municipales con internación (camas, egresos, consultas y pacientes/día) que aquellos que tienen en cuenta la cantidad de establecimientos sin internación de cada gobierno municipal y las consultas médicas que tienen lugar en los mismos.

Ello implica que los municipios bonaerenses que deciden priorizar gasto en salud por sobre otras funciones, reciben más coparticipación. Y si, dentro de la función salud, se especializan en la atención con internación, la coparticipación que les toca es todavía más. Este fenómeno se potencia si, adicionalmente, dentro de lo que es la atención hospitalaria apuestan a los niveles más altos de complejidad.

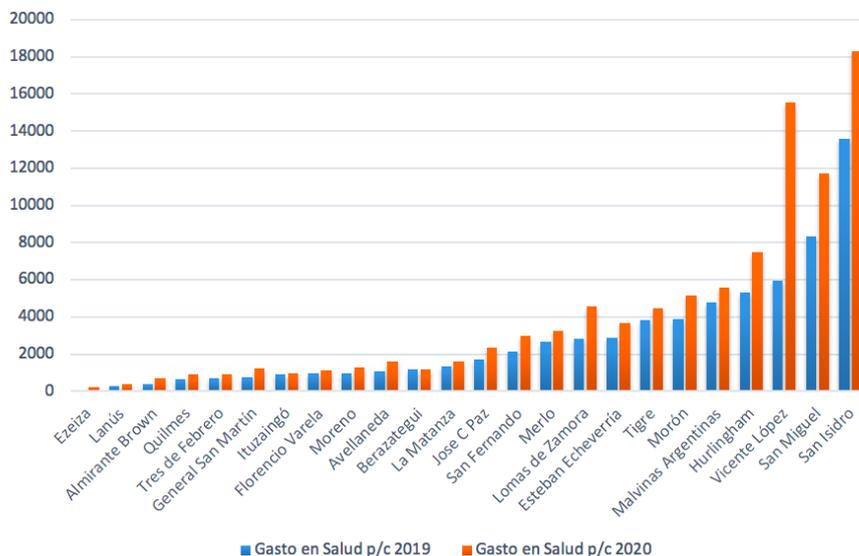
No es de extrañar –entonces– que, en el período 2013-2018, para el consolidado de los 135 municipios bonaerenses, mientras el peso del gasto en

seguridad pasó de 2,8 % a 4,2 % y la participación en el total del gasto en desarrollo social se mantenía en torno a un 5,0 % del total de erogaciones, los recursos destinados a salud hayan representado un 20 %. Es decir, la quinta parte del total de los presupuestos municipales bonaerenses (aunque con un peso algo mayor en el interior provincial que en el conurbano), casi duplicando a las asignaciones presupuestarias destinadas a limpieza y recolección de residuos (actividades típicas de los gobiernos locales de todo el país).

A su vez, retomando el foco en el conurbano, en 2019, en dicha región, se destinaron un total de 25.444 millones de pesos a la atención sanitaria prestada por los gobiernos locales, lo que equivale a un gasto promedio de 2.284 pesos por cada una de los 11,1 millones de personas que habitaban, por entonces, su territorio.

Mientras, en 2020, el conjunto de los gobiernos locales del conurbano gastó 36.015 millones de pesos para atender la salud de sus 11,3 millones de habitantes. Un promedio de 3.197 pesos *per cápita*, con una notable disparidad entre distritos, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. Gasto en salud por habitante 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano**



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

En términos globales, se advierte un crecimiento nominal del gasto total en salud, de 2019 a 2020, de casi un 42 %. Descontada la pauta inflacionaria (34,1 %), indica un aumento interanual en el poder de compra general de los recursos destinados por los municipios del conurbano a la atención de la salud de menos de un 6 %. Si se computa el gasto municipal en salud por habitante, el aumento nominal del mismo habría sido de 40 % en 2020, con un incremento real de apenas un 4 %.

Respecto a la heterogeneidad de las situaciones de los diversos territorios respecto a dicho panorama general, corresponde señalar que doce municipios (la mitad de los gobiernos locales del conurbano que, a su vez, contienen a más del 60 % de la población total de la región) gastaron, en 2020, menos de 2.000 pesos al año por habitante en su política sanitaria. En el otro extremo de la escala, en dos distritos, los recursos destinados a la finalidad salud fueron de más de 15.000 por persona.

El hecho de esos dos municipios –cuyos recursos para la salud pública por habitante más que septuplican a los de la mayoría del conurbano– sean los dos del primer cordón de la zona norte, caracterizados por su elevado nivel de ingreso *per cápita*, muestra a las claras la profunda desigualdad del territorio también en esta materia.

Así, en este caso, la proverbial mayor disponibilidad de recursos propios en general (que permite mantener un gasto alto tanto en salud como en todas las otras finalidades) se potencia por la lógica de la coparticipación bonaerense, en la que los territorios con cierta “acumulación originaria” de recursos (en este caso de recaudación propia) tienen la capacidad de comenzar a desarrollar sistemas de salud pública locales basados en la internación y la alta complejidad. Estrategia que, a su vez, se ve recompensada al momento de la distribución automática de recursos de origen provincial y nacional de libre disponibilidad, dando lugar a procesos de histéresis, que en esta ocasión toma la forma de un círculo vicioso donde quien más recursos propios tiene, más destina a salud y, por ende, más recibe del gobierno provincial en detrimento de los distritos que carecen de esa capacidad económica propia, dados sus menores niveles de desarrollo. Un sistema que tiende a incrementar las desigualdades antes que a atenuarlas.

Cabe plantear el siguiente interrogante. El mayor gasto de los municipios más ricos, ¿se debe solamente a una mayor disponibilidad de recursos propios o corresponde, además, a una estrategia de priorización de determinada función, como es en este caso, el despliegue de servicios de salud?

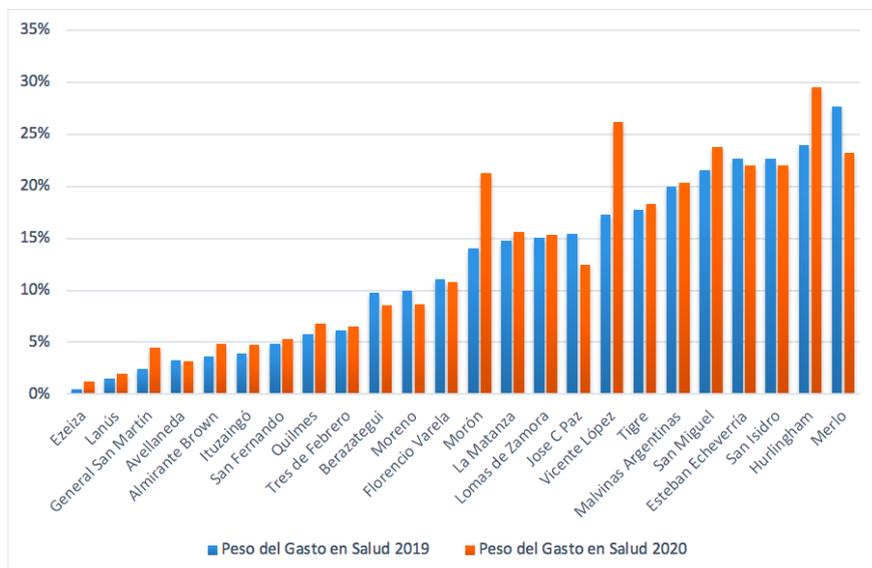
En el sendero de tal verificación, un primer mojón es dar cuenta de la situación general del conjunto de la región para identificar sesgos y situaciones de particular prelación de las erogaciones sanitarias.

Para la suma de los 24 municipios del conurbano bonaerense, el peso de los gastos en salud sobre sus presupuestos totales resultó de cerca de un 13 % en el escenario anterior a la pandemia en 2019.

A su vez, para 2020, no se verifica una variación de significancia en el guarismo de marras, en tanto su valor se ubica en torno a un 14,4 %, con un crecimiento, en pleno contexto pandémico, de apenas 1,4 puntos porcentuales.

Tal como se puede observar con claridad en el siguiente gráfico, la importancia dada, en la agenda pública local a la temática de la salud, según se refleja en los respectivos presupuestos, es variopinta.

**Gráfico 4. Gasto en salud en porcentaje del gasto total 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano**



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

Así, mientras que once municipios destinaban a salud, en 2020, menos del 10 % de sus respectivos presupuestos, otros ocho asignaban a dicha finalidad más de un 20 %.

La brecha es tal que la media simple del primer grupo (los once municipios del conurbano que menos priorizan el gasto en salud) es de 5,1 % de sus recursos totales, contra un 23,6 % en promedio simple para el segundo grupo (el de los ocho distritos de la región con mayor peso del gasto en salud en 2020).

Los dos municipios del primer cordón de zona norte, corroborando la hipótesis de su preferencia estratégica por este tipo de erogaciones, se encuentran en el grupo de los territorios que destinan más de un quinto de sus gastos totales a salud.

Mientras que, de los cinco distritos con menor peso de los gastos en salud, cuatro son parte del universo de seis municipios del conurbano sin camas de internación propias. Los otros dos distritos sin camas de internación también se encuentran los territorios en que el gasto en salud representa menos de un décimo del presupuesto municipal total.

Interesa, entonces, reconocer la evolución de los gastos en salud durante el contexto pandémico de 2020, diferenciando, por un lado, la evolución de los municipios que cuentan con camas hospitalarias propios de los que no, y por otra parte –en la medida en que la información disponible lo permite–, dar cuenta, para los distritos con camas de salud municipales, de la composición interna de los gastos sanitarios, según se dediquen a hospitales con internación o al sostenimiento de otros tipos de actividades relacionadas con la salud.

Al respecto, entre 2019 y 2020, en términos nominales, el gasto en salud municipal total de los dieciocho municipios del conurbano que cuentan con camas de internación hospitalarias propias se incrementó en un 41 %. Mientras que, las erogaciones en salud consolidadas de los seis distritos del conurbano que no tienen camas de internación creció un 49 %.

En la misma línea, para una muestra de siete municipios que publican información adecuadamente desagregada (Berazategui, General San Martín, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes y Vicente López), el gasto asociado en forma directa a sus respectivos establecimientos hospitalarios con internación, pasó de representar casi un 50% de sus erogaciones sanitarias totales en 2019 a ser en 2020, año de plena pandemia un 43% del total de los gastos en salud del grupo analizado de municipios del conurbano.

Todo ello parece sugerir que, en el marco de la pandemia, se procuró fortalecer, en el conurbano, el crucial rol que los gobiernos locales tienen en materia de política sanitaria: el de efectores de atención primaria de la salud y

agentes de formación, capacitación y sensibilización ciudadana en materia de prevención de enfermedades.

En el contexto de la actual pandemia, ello implica un papel muy importante para los gobiernos locales en detección de casos de COVID-19 en sus territorios, seguimiento de contactos estrechos, difusión de las medidas de distanciamiento, aislamiento y cuidados necesarios para reducir la circulación (y por ende la letalidad, directa y por colapso del sistema de salud) del virus.

Desde una visión prospectiva resulta de vital importancia justipreciar este rol y potencial de los gobiernos locales del conurbano, en especial a medida que el avance del proceso de vacunación vuelva imprescindible acercar más la posibilidad de inoculación a toda la población, por medio de un trabajo barrio por barrio y puerta a puerta, para el que los gobiernos locales cuentan con la ventaja comparativa de conocer mejor que los otros niveles las particularidades de su territorio.

### **3. Seguridad**

La seguridad es un claro ejemplo de una función en la que los gobiernos municipales no tienen facultades ni, por tanto, una responsabilidad primaria en materia de gasto público, pero que, sin embargo, cada vez consume más recursos locales, resultando en una finalidad cuyo peso, en los respectivos presupuestos, creció entre un 50 % y un 100 % en cerca de la mitad de los municipios del conurbano entre 2013 y 2018.

A su vez, tras el escenario de crisis desatado en 2018-2019, con su correlato en materia de seguridad, en 2020; al producirse la pandemia de COVID-19, se dan una serie de modificaciones internas importantes en la temática, como el mayor esfuerzo necesario para asegurar el efectivo cumplimiento, por parte de la población de cada territorio, de las medidas de aislamiento y distanciamiento social previstas por las autoridades y el recrudecimiento de la violencia de género al interior de los hogares registrado en el contexto del encierro forzoso por la cuarentena.

Más allá de que la responsabilidad primaria en materia de seguridad en el conurbano corresponda al gobierno provincial y de cierta presencia de fuerzas federales en el territorio (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria)

resulta clave analizar la evolución del financiamiento de los servicios de seguridad municipales.

De esta forma, en 2019, el gasto municipal en seguridad que se ha estimado para los 24 distritos del conurbano en su conjunto, fue de unos 8.022 millones de pesos. Dada la población estimada de la región para 2019 (11,1 millones de personas), la erogación media por persona en seguridad en dicho año habría resultado cercana a los 720 pesos anuales.

Por su parte, durante el año 2020, el gasto total en seguridad de los 24 municipios del conurbano bonaerense, fue de unos 12.417 millones de pesos, lo que implica un promedio de 1.102 de pesos por cada uno de los 11,3 millones de seres humanos que habitan su territorio.

De la comparación entre los guarismos desarrollados en los párrafos precedentes, surge un aumento nominal del gasto de seguridad para los municipios del conurbano cercano a los 4.395 millones de pesos, que porcentualmente se corresponde con un 55 % de incremento anual.

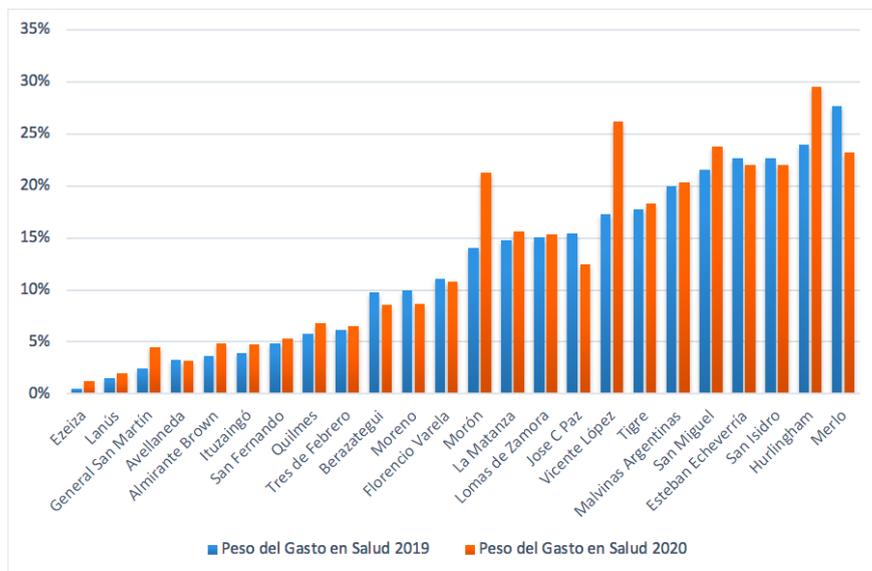
Si analizan esos datos en relación a la situación de la población en el período de referencia, surge un aumento del gasto en seguridad municipal *per cápita* del conurbano de unos 382 pesos al año. Esto es, un crecimiento nominal del 53 %.

Al considerar el impacto de la inflación durante 2020 en el conurbano (34,1 % según el INDEC, para todo el GBA), el crecimiento real del gasto en seguridad resulta mucho más moderado, aunque todavía muy significativo, ya que habría crecido un 15 % por encima de la inflación.

Como consecuencia de ello, al verificar la evolución de los valores reales por habitante entre 2019 y 2020, las erogaciones en seguridad del conjunto de municipios del conurbano muestran un crecimiento de 14 % en el poder de compra constante.

Es de destacar, entonces, que el gasto en seguridad de los municipios de la región, en el escenario de la pandemia de COVID-19, ha crecido menos de un tercio de lo que lo han hecho las erogaciones en desarrollo social locales en igual período. Esto muestra, a las claras, la escala de prioridades que marca la actual realidad del territorio. Sin perjuicio de este panorama general, resulta de interés considerar la situación particular de cada distrito, en una perspectiva comparada.

**Gráfico 5. Gasto en seguridad por habitante 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano**



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

En el caso de la función seguridad, el sesgo geográfico –en materia de escala del gasto municipal por habitante–, resulta particularmente notorio. Hay cinco distritos que presentan valores mucho más elevados que el resto y que se agolpan en una parte específica del amplio territorio del conurbano.

Así, los cuatro municipios de zona norte (a los que se adiciona uno de la zona noroeste), habrían destinado, durante todo el 2020, a servicios de seguridad, entre no poco menos de 3.000 y casi 9.000 pesos por persona.

Mientras que, en una escala decreciente, el sexto municipio del conurbano que más habría gastado en seguridad no llega a 2.000 pesos por habitante, lo que da cuenta de la brecha existente entre la zona norte y el resto del conurbano.

Al respecto –tal como se ha mencionado en relación al gasto en desarrollo social–, en algunos casos, se trata de distritos donde la amplia disponibilidad de recursos permite sostener erogaciones elevadas en todas las finalidades.

Sin perjuicio de ello, también en estos distritos, que concentran población de ingresos altos y medio altos, es posible que la demanda por seguridad permee

con mayor firmeza en la agenda pública local que las de otro tipo, tales como las vinculadas a la salud pública o a las políticas alimentarias, por ejemplo.

Una forma complementaria de analizar ambos efectos (el de la mayor disponibilidad de recursos y el de una mayor priorización del gasto en seguridad) es considerar el peso de la función seguridad en los gastos totales de los municipios del conurbano, y su evolución en 2019-2020.

En el año 2019, el conjunto de los 24 municipios del conurbano habría destinado a seguridad un 4,1 % de sus presupuestos totales. Mientras que, para el año 2020, y en el marco de las restricciones a la circulación por el aislamiento y el distanciamiento social provocados por la pandemia de coronavirus, dicho valor se habría elevado, hasta alcanzar un 5,0 %.

Al estudiar la situación caso por caso, se puede apreciar que, en el año 2019, había solamente seis municipios (apenas un cuarto del total de los gobiernos locales del conurbano) que destinaban a seguridad un 5 % o más de la totalidad de sus presupuestos.

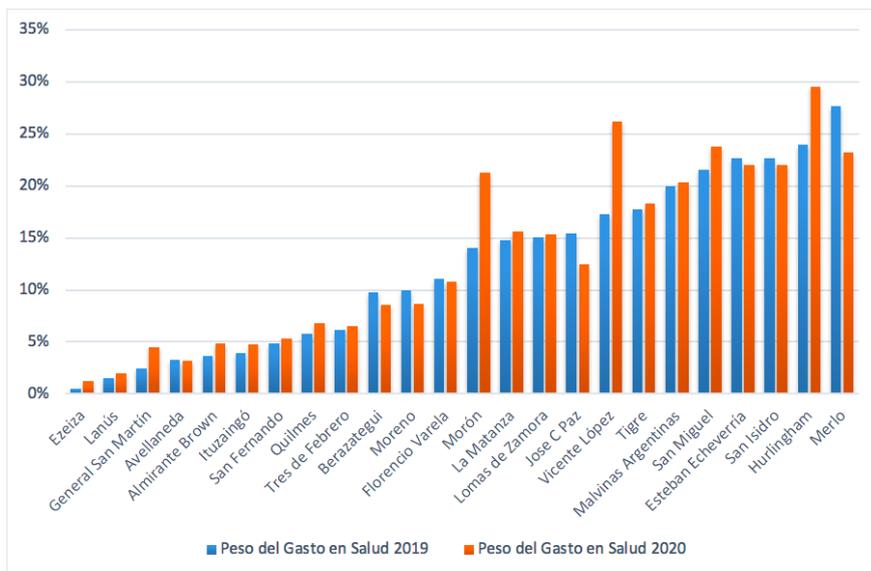
Para el año 2020, esa proporción era de casi la mitad de los distritos, sumando un total de once gobiernos locales.

Asimismo, en 2019, solamente un municipio del conurbano tuvo un gasto en seguridad que representó entre un 8 % y un 9 % de su presupuesto total. Mientras que, en 2020, se estima que hubo dos gobiernos locales que destinaron a seguridad entre el 10 % y el 12 % de la totalidad de sus erogaciones.

Al tener en cuenta tanto el gasto en seguridad municipal por habitante como el peso de esta finalidad en el total de los respectivos presupuestos públicos locales, es posible notar que, los distritos de zona norte, además de contar con más recursos para todos sus fines, incluyendo la seguridad, también le dan una especial y creciente priorización a esta temática, al momento de escoger el destino de los recursos fiscales.

Así, en 2019, los cuatro municipios de zona norte presentaban los mayores porcentajes de gasto en seguridad, siendo los únicos donde su peso superaba un 6 %, como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 6. Gasto en seguridad en porcentaje del gasto total 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano**



**Fuente:** elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

## 4. Desafíos y lineamientos de acción-intervención

### 4.1 Asistencia alimentaria

A partir del escenario de pandemia, se volvió a discutir el rol del Estado en el mundo capitalista. El agravamiento de las condiciones sociales, el incremento de la pobreza y la indigencia, y la profundización de las crisis fiscales, pusieron sobre la mesa la necesidad de discutir la redistribución del ingreso y de la renta.

En ese marco, en el nivel nacional emergieron las discusiones sobre el ingreso universal y la renta ciudadana (Dinerstein, 2020), la reforma tributaria (Strada y Velarde, 2021) y la reglamentación de la Ley de Aporte Extraordinario y Solidario de las Grandes Fortunas (Martínez et al., 2021). Estos, representan intentos por trascender la discusión de las políticas so-

ciales y asistenciales en curso, y someter al debate los rasgos fundantes de la distribución inequitativa actual.

En el nivel local, el análisis de gasto permite reafirmar, además, que existe una desigualdad profunda entre los distritos del conurbano. Esta desigualdad estructural se traduce en las capacidades diferenciales de los gobiernos para intervenir. No solo en términos de recursos, sino también en términos de composición de las áreas municipales en desarrollo social, jerarquía y autonomía de los funcionarios, dotación de recursos humanos calificados y presencia de dispositivos de intervención multinivel (nación, provincia, municipios) y multiactorial (mesas y consejos temáticos).

Como se mencionó, algunos municipios que informan desagregadamente el SAE dentro de las erogaciones municipales, permiten apreciar el peso que ese programa tiene. El SAE está municipalizado en 14 de las 24 jurisdicciones de la región conurbano, aunque solo 5 municipios (Almirante Brown, Lanús, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero) lo informan, refiriendo que dicha partida representa el 98% del gasto alimentario. La articulación del SAE con otros programas alimentarios o de promoción de la economía social en el nivel local tienen actualmente una gran potencia. Algunos partidos (San Martín o Moreno) realizan un aprovechamiento de estos recursos provinciales para articular programas propios de producción agroalimentaria de gran potencial. Estas iniciativas pueden replicarse en la medida que la articulación intra-burocrática municipal logre aceptarse y se multipliquen e institucionalicen los dispositivos de coordinación multinivel.

Resulta esencial promover en el ámbito local espacios multiactoriales participativos. Los informes han identificado una heterogeneidad entre municipios en la presencia de dispositivos de participación e implementación de políticas que involucran a los actores del territorio. En este sentido, es necesario avanzar en el registro formal de las organizaciones y progresivamente, la institucionalización de los dispositivos. El universo de las organizaciones de la sociedad civil que sostienen y contienen día a día en los barrios es heterogéneo y dinámico, por ello es importante avanzar en la consolidación de los registros municipales de organizaciones de provisión alimentaria y su integración al Registro Nacional de comedores y merenderos que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

La integración de sistemas de información local-provincia-nacional sobre provisión alimentaria va a permitir mejorar la cobertura de asistencia en el territorio y facilitar el acceso a los beneficios estatales en las zonas más vulne-

rables, tanto para efectores bien integrados a la red estatal de asistencia, como para aquellos menos integrados.

Cabe advertir que debe sostenerse el rol de las universidades en los procesos de formación de cuadros técnicos y políticos municipales en temas sociales, asistencia alimentaria, género, salud, educación, entre otros. El impulso de diplomaturas o cursos de formación continua se ha expandido a partir del incremento de fondos públicos.

## 4.2 Salud

En términos de salud, la siguiente sección –elaborada por equipo de salud del Instituto del Conurbano (ICO) de la UNGS– se enfoca en delinear una serie de notas sobre la gestión del primer nivel de atención.

En páginas anteriores se hizo referencia a la lógica de distribución de recursos del sistema de coparticipación. El análisis del gasto de los 24 municipios evidencia asimetrías en función de la estrategia de los gobiernos locales de captar recursos de dicho sistema.

En este sentido, en el actual contexto pandémico, a contrapelo de lo que intuitivamente se podía haber esperado, –como ya se señaló– para los seis municipios que no tienen camas de internación el gasto en salud creció (nominalmente) un 49 % de 2019 a 2020, mientras que para el conjunto de los 18 gobiernos locales del conurbano solamente aumentó un 41 % en dicho período. En la misma línea, para los siete distritos que presentan datos al respecto, la atención primaria pasó de concentrar un 50 % del gasto total en salud en 2019 a un 57 % en 2020.

Como se indicó, por los incentivos que establece para ello el esquema de coparticipación bonaerense, una importante masa de recursos municipales se destina a atención médica de alta complejidad. Ello, en los tiempos de la “vieja normalidad”, dificultaba a los municipios enfocarse en las tareas primarias de prevención de la salud que deben desplegar. No obstante, cabe señalar que, en el escenario de pandemia, esto constituyó una situación de relativa ventaja en la medida que estos distritos, que fueron los más afectados por el COVID-19, pudieron recibir en hospitales propios mayor cantidad de pacientes graves.

Por otro lado, se puso en evidencia que los municipios más pobres, al contar con una menor recaudación propia, enfrentaron serios inconvenientes para atender los onerosos gastos que requiere el funcionamiento pleno de las terapias intensivas, la disponibilidad de insumos, el reclutamiento de perso-

nal calificado necesario y el mantenimiento de la infraestructura hospitalaria (Lucero, 2020).

Finalmente, la pandemia puso en evidencia la necesidad de resolver los graves problemas de articulación y gobernanza en materia de salud en el Área Metropolitana de Buenos Aires entendida como un todo (Mangas et al., 2019). En esta confluyen, además de efectores privados y del sistema de seguridad social (obras sociales y PAMI), establecimientos municipales, provinciales, del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y nacionales de varios tipos (incluyendo hospitales universitarios). Cualquier discusión de fondo sobre una trayectoria de revisión de las políticas y el sistema, no puede soslayar la lógica de la coparticipación de la provincia en términos de distribución de recursos. Del mismo modo, es necesario considerar la articulación política necesaria con la CABA en la definición de un horizonte común para el AMBA.

\*\*\*

En materia de seguridad, en el tercer artículo se incorporan lineamientos y recomendaciones de política en este campo.

## Bibliografía

- Dinerstein, N. (2020). “El Ingreso Básico Universal: estimación de su factibilidad en Argentina. Un análisis comparativo con el IFE”. *Seguridad social latinoamericana*, 2, (1), 46-57.
- Lucero, R. (2020). Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario. En Couto, B.; Carmona, R.; Camardon, L.; Cassano, D.; Gómez, A.; Lucero, R.; Mangas, M.; Martignago, M.; Martínez, C.; Paparás, R.; Queipo, A.; Rey, J.; Rodríguez, L. (2020) Capacidades estatales: La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19. “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”. Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Mangas, M.; Paparás, R.; y Martínez, C. (2019). “El gasto “metropolitano” en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una forma de medición y su impacto territorial”. Ponencia presentada en las I Jornadas de Economía Feminista y XII Jornadas de Economía Crítica de la Sociedad de Economía Crítica. Córdoba.

- Martínez, C.; Mangas, M.; y Papparás, R. (2021). “Una reforma fiscal integral y progresiva para financiar el desarrollo”. En *Tiempo Ahora*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Strada, J.; y Velarde R. (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa: entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

# Notas a futuro para la gestión del primer nivel de atención en salud

*Ana Ariovich, Maria Crojethovic, Carlos Jiménez  
y Tomás Baliña\**

## 1. Introducción

Estas notas surgen con el ánimo de realizar una breve reflexión sobre lo sucedido en el primer nivel de atención, durante el año 2020, a partir de la emergencia sanitaria y la implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Las mismas retoman los resultados de los informes *El conurbano en cuarentena*<sup>1</sup> y dialogan con un experto de la gestión, Tomás Baliña, para revisar algunas cuestiones claves que habiliten a pensar el desarrollo de la atención del primer nivel en el mencionado contexto. Este último propone, a la vez, tomarlas en consideración —ya sea de continuidad de la pandemia o de post-pandemia—.

---

\*Tomás Baliña es médico, graduado con diploma de honor Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Medicina General y/o de Familia. Fue Coordinador del Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes (PROFIR) de la Unidad de Fortalecimiento del Sistema de Salud, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires; y Director del Primer Nivel de Atención, Secretaría de Salud de la Municipalidad de San Miguel. Actualmente docente de “Gestión en Salud Comunitaria I” UNAHUR.

1 *El conurbano en la cuarentena II*: Segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del conurbano bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio. *El conurbano en la cuarentena III*: Informe del tercer relevamiento a referentes de los barrios populares del conurbano bonaerense en el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. 8 al 28 de Julio de 2020.

De esta charla han surgido algunas observaciones sobre la gestión y acerca de las problemáticas estructurales viabilizadas por la pandemia. Este escenario, en el intento por combatir la COVID-19, ha impuesto diversos retos que discurren entre viejas problemáticas enmarcadas en discusiones históricas y los nuevos desafíos para trabajar en la actualidad; los que se deben atender si no se quiere regresar al punto de partida (previo a la pandemia). Aquí aparecen, entonces, algunos puntos que ponen de relieve cuestiones como la articulación y coordinación del primer nivel de atención, el abordaje de la atención y su jerarquización dentro del sector.

## **2. La gestión del primer nivel en salud**

### **2.1 La coordinación y articulación**

La escasa *coordinación y articulación* del primer nivel en los barrios del conurbano, aparece como un tema estructural que se ha visibilizado producto de la fragmentación y heterogeneidad del sistema (Chiara y Jimenez; 2007), situación que se ha visto agravada por la pandemia. Dicha escasez de coordinación y articulación fue más pronunciada en algunos barrios, donde los problemas previos al ASPO se agudizaron y fueron las redes comunales o de vecinos las que dieron ciertas respuestas (aunque muchas otras redes sociales se rompieron debido al aislamiento). En cambio, en otros barrios, hubo un tejido social más fuerte con los equipos del primer nivel; el vínculo fue central para el abordaje y resolución de la atención que se brindó en el transcurso de la pandemia. No en todas las temáticas, pero por sobre todo en cuestiones vinculadas a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la interrupción legal del embarazo (ILE) o con casos de violencia de género(s), la sensibilidad de los equipos de primer nivel tuvo un rol importante. Se debe tener en cuenta que el papel que juegan estos equipos de salud. Es clave en la trama de relaciones y responsabilidades de la atención del primer nivel en el territorio.

Dice Tomás Balaña:

Es inherente al trabajo del primer nivel de atención la articulación con los actores de organizaciones, de instituciones, de escuelas, de iglesias. Digamos, esa articulación, ese tejido en el barrio, es lo que permite generar acceso y continuidad de cuidado ante un montón de situaciones. Y en la pandemia, donde un montón de esas redes se han roto, sigue siendo imprescindible poder sostener y dar vida o fluidez a las situaciones que

se canalizan a través de esas instituciones y esas redes. No hay ninguna duda que en buena medida la eficacia del primer nivel de atención tiene que ver con eso que logran tejer.

Sin embargo, esta escasa articulación del primer nivel con el barrio se vio contrarrestada por el fortalecimiento de las intervenciones provinciales y nacionales en articulación con los municipios, las cuales se dieron en el territorio mediante diferentes institucionalidades públicas que facilitaron la resolución de problemáticas urgentes y complejas. Además, se debe resaltar que las *regiones sanitarias tuvieron un papel más activo* que antes de la pandemia; cumplieron un rol más importante en la articulación con los hospitales y con los municipios. El ministerio les dio, también, un lugar más activo, con matices, dependiendo de la región, y de su director/ra, lo que fue visto como un crecimiento para estas regiones.

## **2.2 Financiamiento**

La pandemia ha puesto de relieve una cuestión estructural, la misma tiene que ver con el financiamiento y con el presupuesto que se le asigna al sector de la salud.

La vieja discusión acerca de si se debe incrementar el financiamiento o se debe organizar mejor al sistema (Molina et. al., 2000), ha crujido con la crisis sanitaria. Es cierto que se pueden adoptar modelos de gestión más eficientes o más eficaces, pero si no hay inversión en aspectos como la cantidad de trabajadores o las estructuras edilicias, no es posible dar una respuesta adecuada al problema. El resultado que se obtiene es un sistema de salud muy vulnerable frente a cualquier contingencia.

Desde luego, entrando en los modelos de gestión y atención, se podría priorizar con mayor eficacia qué cuestiones sostener y cómo sostenerlas. En una situación de pandemia es entendible que no se pueda realizar todo, pero en ese caso habría que elegir, qué priorizar o sostener y cómo hacerlo. Eso, además, debe estar acompañado de la inversión que la situación requiere. Se debe reconocer que hubo intentos de definir algunas cuestiones por parte de los ministerios de salud de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires en relación a las prácticas esenciales; pero en algunos casos se ha logrado y en otros no.

En relación a la tensión entre poner el foco en lo estructural o en los modelos de gestión, Baliña señala:

Ahí hay una cuestión que es sin dudas estructural, tiene que ver con el financiamiento, con el presupuesto; un sistema de salud que estaba atado con alambres o es muy frágil, muy vulnerable a una contingencia. De eso no hay duda. Por más que podamos tener modelos de gestión más eficientes o eficaces, si no hay inversión en cantidad de trabajadores, en estructuras edilicias, etcétera, imposible dar una respuesta lo suficientemente adecuada.

## **2.3 Algunas notas y apuntes**

Este análisis de situación acerca de la articulación, la coordinación y el financiamiento, invita a pensar desde una perspectiva de la gestión local en salud, sobre los principales desafíos inmediatos o urgentes, pero también sobre aquellos que forman parte de transformaciones más amplias visibilizados por la pandemia y que deben ser considerados.

En este sentido, la construcción de nuevas redes durante la emergencia sanitaria ha resultado fundamental para sostener el trabajo hecho en el territorio. Pensar en esta clave y además incorporar aquellas que existían previamente a la pandemia, fortalecería el abordaje territorial.

Por otra parte, sin desmedro de todo el esfuerzo realizado frente a esta situación sanitaria inusitada, se debe reconocer que el factor del financiamiento y el lugar que ha ocupado históricamente el sector salud (con pocas excepciones), aparece como un obstáculo al pensar su reorientación. De modo que reabrir la discusión sobre el financiamiento y el presupuesto es un paso obligado para jerarquizar al sector.

## **3. El abordaje de la atención en el primer nivel**

### **3.1 Contemplar las necesidades sanitarias del área programática**

Una de las características de la salud en el nivel local, es que los municipios definen agendas sanitarias muy diversas desde las cuales se configuran capacidades de respuestas a la atención muy heterogéneas (Moro, 2012; Chiara, 2018)<sup>2</sup>. Más allá y a pesar de los lineamientos compartidos —y que vienen siendo discutidos desde Alma Ata en relación a la atención primaria de la salud—, se

---

<sup>2</sup> *Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud – Alma Ata, URSS. 1978. Ginebra: Organización Mundial de la Salud - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.*

puede encontrar en los establecimientos del primer nivel distintos recursos, prestaciones diversas y abordajes diferentes sobre la atención de la salud.

Aunque no es una problemática exclusiva de la pandemia, en la planificación y en las dinámicas de trabajo de los equipos de salud, aún no se ha generalizado una mirada extramuros que permita contemplar las necesidades de toda la población del área programática del centro en los procesos de atención. Al respecto, los relevamientos realizados en el conurbano bonaerense muestran dos situaciones a lo largo de la emergencia sanitaria:

- a. una atención limitada a resolver únicamente las urgencias, especialmente en los primeros momentos del ASPO;
- b. una atención más amplia, pero orientada a abordar los problemas de salud de las personas que regularmente asisten a los centros, en aquellos momentos en los que el trabajo en estos efectores tendió a regularizarse (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021).

Tomás Baliña delimita la problemática:

nosotros miramos los números, el desempeño de un efector del primer nivel de atención y vemos cómo está tratando a sus pacientes hipertensos; pero para mí un gran tema es ese centro de salud debería poder dar cuenta de cómo está la situación de los hipertensos de toda el área problemática (...) Si vos pensás en términos poblacionales, hay ciertas cosas que vos deberías dejar y empezar a hacer otras.

La eficacia del primer nivel se relaciona con la articulación multiactorial en el territorio y no con la lógica propia de un “policonsultorio” orientado a resolver lo que llega a la puerta del efector. En este sentido, en la atención del primer nivel, es fundamental que se promueva una articulación con las organizaciones y las instituciones del territorio (Róvere, 2012) como escuelas, instituciones religiosas, sociedades de fomento, clubes u organizaciones sociales. Este vínculo tejido con otros actores del barrio es lo que permite facilitar el acceso a la atención y la continuidad de los cuidados de la salud.

### **3.2 La atención oportuna de la salud**

Lo que se conoce como la “oportunidad de consulta” (entendida como no perder la posibilidad de ser atendido de modo adecuado en el momento preciso), no fue priorizada en la agenda de la atención primaria durante el ASPO. Una cuestión recurrente a lo largo de la pandemia fue la suspensión de cirugías programadas en los hospitales; pero también fue frecuente la falta de controles

ginecológicos, de atención de adultos mayores, de controles del niño sano así como discontinuidades en los consultorios de la atención de especialidades en los establecimientos del primer nivel. El derrotero de esta situación ha sido desplazar en el tiempo problemáticas que padecen las personas y que pueden complejizarse o agravarse.

Baliña dice al respecto:

...ese chico que no tuvo contacto con el sistema de salud durante un año y medio para hacer un control de salud; sin tiene, por ejemplo, un retraso madurativo, un año y medio de retraso en el diagnóstico y en las intervenciones es algo muy importante (...) Hay pacientes que no pueden acceder a una cirugía programada de vesícula, y están cada un mes con un cuadro de abdomen agudo que terminan haciéndoselo, en la clínica privada que hay en el barrio...

### **3.3 La cuestión de la calidad**

Desde los sistemas locales de salud, se ha problematizado muy bien la accesibilidad a la atención primaria (Starfield, 2002; Macinko y Almeida, 2006; Giovannella et al., 2015). Sin embargo, la calidad de las prestaciones que ofrecen estos efectores de proximidad con la población, parece ser una cuestión menos tematizada, a la vez que un desafío pendiente de la política sanitaria en el nivel municipal. Cabe resaltar que no es una cuestión relativa solamente a los tiempos de pandemia.

“Entonces, la cuestión de la calidad todavía no entró en la agenda de discusión del primer nivel de atención (...) profesionales súper desactualizados (...) medicamentos que se siguen usando cuya eficacia es limitada (...) hay disciplinas que deberían estar trabajando, que hoy todavía no están trabajando en el primer nivel de atención”, establece Baliña.

### **3.4 Adopción de modalidades remotas**

Además de las visitas domiciliarias a adultos y adultas mayores que se atienden en los centros, una estrategia compartida por los equipos de salud para sostener los controles y el seguimiento de las personas y las familias que regularmente asisten al Centro de salud, fue la adopción de modalidades remotas que han pasado a reemplazar las prácticas presenciales. En este marco, las consultas telefónicas o a través de videollamada se institucionalizaron rápidamente en el

primer nivel, casi desde los comienzos de la pandemia (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021).

Si bien estas experiencias fueron muy interesantes y abren un campo que merece ser profundizado, debe advertirse que la telemedicina también encierra algunos riesgos vinculados a reducir la accesibilidad de algunos sectores a la atención en el primer nivel: puede generar un acceso diferencial en detrimento de aquellas personas que no dispongan de acceso a nuevas tecnologías o que no sepan utilizarlas. Paralelamente, es un campo con bastante desconocimiento tanto en profesionales de salud como en los equipos de gestión. Balaña advierte el riesgo de la “accesibilidad reversa”:

Al final terminas causando una accesibilidad reversa, que quien más accede o quien más recursos tiene, tiene más acceso. Hay que tener cierta mirada ahí, vigilancia epistémica, si se quiere, para no caer en eso.

### **3.5 Algunas notas y apuntes**

Las modalidades en las que se viene abordando la atención en las instituciones del primer nivel, tanto en los tiempos de la pandemia como en los previos, habilitan a pensar en la necesidad de una agenda de trabajo mucho más comprensiva; orientada a brindar diagnósticos y respuestas sobre las necesidades y demandas de la población del área programática del centro de salud; con el propósito de acompañar los procesos de salud de un barrio con toda su complejidad, y no sólo los de aquellas personas que logran llegar y atenderse en el efector.

Dimensiones como la captación de personas y de grupos específicos (como adolescentes, varones jóvenes o adultos) que no forman parte de la población que asiste al centro, la formación y la capacitación de los equipos (técnicos, profesionales y administrativos), la oferta de especialidades, el enfoque de las intervenciones de salud y los vínculos con la comunidad y sus actores, son variables que hacen a la calidad de la atención y que forman parte de las temáticas a discutir y trabajar desde la gestión local para la construcción de esa agenda.

En esta misma línea resulta fundamental, aún en tiempos de emergencia sanitaria, el reconocimiento de las problemáticas sociosanitarias que se vienen relegando, o a las que no se está llegando desde el sistema, dado que éstas representan pérdidas de oportunidad para la atención y van agravando el estado de salud de la población.

## 4. La jerarquización del primer nivel

### 4.1 La escasa participación del primer nivel

Más allá de la *desorientación* que envolvió a los equipos del primer nivel (en este caso), generada por la velocidad y el dinamismo del contexto epidemiológico, pareciera haber surgido cierta *desconfianza* por el desempeño de las instituciones de atención primaria en la pandemia. Lo que resulta llamativo ya que son éstas las que tienen una cercanía con el territorio, las que conocen a su población, las que pueden generar las respuestas adecuadas en el marco de una emergencia sanitaria tan compleja.

Tomás Baliña profundiza:

El término es desconfianza respecto a la capacidad del primer nivel de atención. O incluso desconocimiento de algunas instancias de gestión o de dirección institucional respecto a la capacidad, lo que podía hacer el primer nivel de atención. Tanto es así, que se han montado un montón de estructuras paralelas al sistema de salud y en buena medida no se contó con el primer nivel de atención para llevar adelante un montón de procesos.

Esta misma desconfianza parece tener un correlato con la *escasa participación del primer nivel de atención para trabajar en momentos de pandemia*, lo que ha dado como resultado la construcción de diversas estructuras paralelas al subsistema público de salud, perdiendo la oportunidad de fortalecer un pilar fundamental del propio subsistema público.

Ejemplo de ello es la estructura de vacunación, por qué el plan de inmunización no ha pasado por el centro de salud, siendo que estos equipos del primer nivel de atención conocen de cerca a la población, inclusive podrían llegar a los domicilios para vacunar a quienes tienen movilidad reducida.

Otro ejemplo es la vigilancia epidemiológica, la misma se ha centralizado y baja al territorio de forma vertical y homogénea sin contemplar la diversidad de los problemas de salud que padecen las familias del barrio. Llama la atención que, desde el comienzo de la pandemia, la vigilancia se centralizó en las áreas de epidemiología de los distintos territorios. Por lo que no se ha delegado la responsabilidad sobre el seguimiento de contactos estrechos o del propio paciente en el domicilio a los equipos de salud del primer nivel (aunque hubo ciertas excepciones que sí lo hicieron, en Morón, en Avellaneda, en Tigre, no fue la generalidad de los casos).

Es verdad que el primer nivel de atención jugó un rol importante en el abordaje territorial, con el dispositivo *Detectar*. Aun así, en muchos municipios, este dispositivo incorporó al territorio desde una perspectiva de *control militar y homogénea* (Chiara y Ariovich, 2013), trabajando puntualmente sobre los casos de COVID-19. *Algunos centros de salud llegaron a desconocer que se estaban realizando operativos Detectar próximos a su área* programática. Fue recurrente la llegada al barrio de los equipos de Detectar (articulados entre provincia y municipios) sin convocar a los equipos del centro de salud, que desde hace varios años venían trabajando con esa población, conociendo cada persona, cada domicilio, cada familia.

En relación al rol del nivel primario en los procesos, Baliña plantea:

No es lo mismo que te llame un trabajador de salud que trabaja en el barrio (...) que conoce las circunstancias de los recursos, del contexto, las redes, etcétera. (...) No es lo mismo que te llame ese trabajador a que te llame una persona que ni siquiera sabe cómo se llama el barrio donde estás viviendo. (...) Las recomendaciones que puede dar alguien desde un nivel centralizado, desde un call center o desde una oficina municipal, son muy distintas a las que te puede dar un trabajador de centro de salud que te va a hacer una visita domiciliaria, que te llama y sabe dónde estás viviendo. (...) Me parece que deberíamos poder elegir o precisar o explicitar con qué vamos a volver, con qué cosas sí, con qué cosas no.

En relación a la atención de enfermedades crónicas o control de niños sanos y embarazadas, fue complejo definir y acordar con los equipos qué cuestiones sostener y qué cuestiones posponer. Son los equipos de salud del primer nivel quienes tienen mayor conocimiento sobre la población de referencia (Giovanello, 2015), más que los equipos de los niveles de gestión municipal, provincial o nacional. De modo que la contribución que podrían haber realizado estos equipos en dichos operativos, hubiera orientado y aproximado la atención de forma más pertinente. Por supuesto, hay y hubo excepciones. Hay lugares donde sí estuvieron convocados. En relación a lo señalado, se observa que las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 1997) funcionaron de forma adecuada ya que el municipio ha articulado bien con la Provincia. Sin embargo, hacia adentro de la propia estructura municipal, no se ha convocado a los equipos del primer nivel de atención que trabajan en los barrios.

## 4.2 Reubicación de los equipos del primer nivel

Además de haber dejado de lado al primer nivel de atención del trabajo que se ha venido realizando con la pandemia, lo que ha sucedido en muchos municipios es que se ha convocado a los profesionales de la salud para cubrir otras áreas en relación a la COVID-19. *Esto ha desarmado a los equipos de salud del primer nivel* y ha generado que en la mayoría de los centros se ha sostenido la atención, aunque con restricciones en ciertas especialidades por la falta de profesionales –como pediatría, fonoaudiología, odontología, nutrición, entre otros; inclusive han llegado a faltar generalistas– (Ariovich, Crojethovic y Jimenez, 2021). La merma o pérdida –en muchos casos– de las diversas prácticas y trabajos que se venía realizando en el territorio, comienzan a tener consecuencias no deseadas a largo plazo: aparición de problemas asociados al no control del niño sano o la niña sana, de la embarazada, de quienes padecen una enfermedad crónica no transmisible, entre otros. Problemas que luego de uno o dos años son irreversibles en el mejor de los casos.

## 4.3 Repliegue del territorio

El *repliegue* de los equipos de salud del primer nivel de atención, en parte se debió a la heterogénea reorganización de los servicios del primer nivel (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021), que en cierto modo condujo a que los equipos de salud se recluyeran en polideportivos, centros culturales, etc. en la búsqueda de zonas limpias (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021); y en parte también por el miedo al contagio que han vivido los profesionales (y miedo a contagiar a sus familias) al no sentirse cuidados, protegidos. A medida que expertos y expertas fueron conociendo un poco más acerca del virus, y que este conocimiento fue circulando entre las autoridades sanitarias correspondientes, se fue contando con capacitaciones, entrenamiento y se fueron adquiriendo insumos. Todo esto, sumado a la aparición de la vacuna, fue generando cierta confianza para que los equipos de salud pudieran retomar las actividades y trabajos en el territorio, aunque no plenamente. Si bien muchas prácticas volvieron a desarrollarse, las actividades comunitarias no se llegaron a retomar.

Dice Tomás Balía:

Mirábamos, por ejemplo, con el equipo de la Provincia, las tasas de rastreo de cáncer de cuello de útero (...). Desde el SITAM miramos las prácticas de rastreo en toda la provincia de Buenos Aires y comparábamos un año contra el año anterior, y estábamos en el diez por ciento de las prácticas;

la cantidad de prácticas de rastreo realizadas durante el año, en cuello de útero, en toda la provincia. Obviamente para quienes estábamos mirando esos números era una preocupación enorme. Pero no sé si resultaba un problema para otros. Tal vez había otros problemas que les estaban comiendo su agenda.

#### 4.4 Algunas notas y apuntes

Como vimos en los informes, las experiencias fueron diversas entre los municipios, entre los efectores y entre los distintos momentos de la pandemia. Sin embargo, ésta nos deja como aprendizaje el potencial del primer nivel frente a otras estructuras sanitarias, tanto para garantizar la continuidad de la atención en el barrio como para desarrollar estrategias de prevención y de seguimientos de casos. Sus equipos de salud están en el territorio, interactúan con su población y conocen las problemáticas, los contextos sociales y las dinámicas particulares del barrio.

Dar protagonismo al primer nivel de atención permitiría, a futuro, trabajar con información epidemiológica pero también con aquellas cuestiones vinculadas a los determinantes sociales de salud que, por lo general, abordan los equipos del primer nivel por estar próximos a la comunidad. De esta forma, se podrá contemplar la heterogeneidad del barrio para atender a las necesidades de las familias y así incrementar una mirada cada vez más integral en las intervenciones sanitarias. Esto requiere convocar, desde el nivel municipal, a los equipos que trabajan en el territorio para realizar operativos que requieren conocer muy bien a la población y sus diversas demandas. En esta línea, se debe *jerarquizar el primer nivel de atención* en los procesos de atención en general y frente a intervenciones enfocadas en la prevención. Pero esta jerarquización implica precisar, de cara al futuro, prestaciones o servicios, y poner a disposición nuevos recursos, equipos, tecnologías. Esto debe ir acompañado, a su vez, por una (re)jerarquización de los profesionales, técnicos y no profesionales del primer nivel.

En suma, la estructura y organización del primer nivel de atención ha mostrado el lugar que ocupa dentro del sector y, con ello, su flaqueza. Por eso, es necesario repensar al sistema reorganizado desde el primer nivel de atención para que le permita, así, recuperar un abordaje más integral y próximo a la población, mirando las demandas (heterogéneas) que surgen en los diversos territorios.

## Bibliografía

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamental. en Bañón R. Y Carrillo, E. La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza .
- Ariovich, A.; Crojethovic, M. y Jimenez, C. (2021). Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria. En: Carmona R (comp.) El conurbano bonaerense en pandemia: alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cetrángolo, O. y Devoto, F. (2002). Documento realizado para ser presentado en el Taller: “Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health” , en la ciudad de Toronto, el día 17 de junio.
- Chiara, M. (2018). *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011*. Los Polvorines: Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento
- Chiara, M y Jiménez, C. (2007). “Relaciones intergubernamentales (RIGs) y política de salud en el nivel local. El caso del subsector público en el Gran Buenos Aires”. CLAD.
- Giovanella, L., Fidelis de Almeida, P., Vega Romero, R., Oliveira, S. y Tejerina Silva, H (2015). Panorama de la Atención Primaria de Salud en Suramérica: concepciones, componentes y desafíos. *Saúde em Debate*; 39 (105): 300-322.
- Macinko, J. y Almeida, C. (2006). Validação de Metodologia de Avaliação Rápida das Características Organizacionais e do Desempenho dos Serviços de Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS) em Nível Local. Brasília-DF: Série Técnica Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde.
- Molina, R., Pinto M., Henderson P. y Vieira C. (2000). Gasto y financiamiento en salud: situación y tendencias. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health* 8(1/2):71-83.
- Moro, J. (2012). Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local. En: Chiara, M. (comp.) *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Organización Mundial para la Salud (1978). *Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud – Alma Ata, URSS*. 1978. Ginebra: Organización Mundial de la Salud - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

Rovere, M. (2012). Atención Primaria de la Salud en Debate. *Saúde em Debate*, Vol 36, Núm. 94, 327-342.

Starfield, B. (2002). *Atenção primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia*. Brasília, DF: UNESCO- Ministério da Saúde.



# La gestión local de la seguridad: diagnóstico y posibles líneas de acción

*Lucía Camardón, Daniel Cassano, Andrés Gómez,  
Mariano Martignago, Anandí Queipo, Julieta Rey  
y Leandro Nicolás Rodríguez*

## **1. Introducción**

El presente informe sintetiza los principales resultados de la investigación realizada en el marco del ‘Eje Seguridad’ del Proyecto “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”, apoyado por la Agencia I+D+i. En el marco del mismo, se llevó adelante un estudio acerca de las dinámicas delictivas y las violencias, así como de la gestión de la seguridad a nivel local en el contexto de la emergencia sanitaria en el conurbano bonaerense.<sup>1</sup> La investigación fue llevada a cabo en el marco de un proyecto conjunto del Instituto del conurbano (ICO) de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) y del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Los objetivos centrales de este informe consisten en (I) sintetizar las dinámicas de delitos y violencias en el contexto de pandemia y caracterizar las estrategias

---

<sup>1</sup> El documento integra las principales conclusiones y líneas de investigación desarrolladas en el marco del estudio y de los informes publicados previamente (Baudino et Al., 2020, Queipo et Al., 2020 y Camardon et Al., 2021).

que se desplegaron desde la gestión local de la seguridad<sup>2</sup>; y (II) plantear una serie de propuestas y líneas de acción que surgen del análisis precedente en pos de contribuir con el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y con la mejora de las políticas de intervención territorial en materia de seguridad y prevención del delito y las violencias.

El escenario de pandemia ha exacerbado las desigualdades sociales y económicas existentes, afectando particularmente a los sectores más vulnerables de la población. La situación de emergencia sanitaria demandó la implementación de medidas de restricción de la circulación, lo cual impactó considerablemente en el acceso a servicios básicos, a la educación, al desarrollo habitual de las rutinas de trabajo, afectando el acceso a derechos y agudizando las dinámicas de violencias sobre todo en grupos particularmente vulnerables como las mujeres, niños, niñas y adolescentes, habitantes de barrios populares, personas en situación de calle o en contextos de encierro (UN, 2020). Esta situación ha enfrentado a todos los niveles de gobierno al desafío de coordinar la imposición de medidas de control y restricción extraordinarias, con la vigencia de los derechos humanos y garantías fundamentales. Asimismo, la política de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 297/2020, se tradujo en la discontinuidad de ingresos en muchos hogares, agudizando la demanda de asistencia alimentaria y de articulación de redes territoriales para motorizar políticas públicas de asistencia a los barrios más vulnerables, además de agravar las situaciones de violencia de género e intrafamiliar.

Por otro lado, el abordaje de las políticas públicas y de las medidas de prevención desde una perspectiva metropolitana, dejó a la vista los desafíos pendientes respecto a la coordinación de las competencias de los tres niveles de gobierno que interactúan en ese entramado y la necesaria articulación entre éstos a la hora de ejecutar políticas públicas eficaces, como se problematiza más adelante.

---

<sup>2</sup> Este trabajo centra su análisis en los delitos contra la propiedad (principalmente robos y hurtos), y delitos contra las personas (lesiones, homicidios) y las violencias, debido a su impacto en la gestión local y en las comunidades. En cambio, no se han considerado en el análisis delitos muy difundidos en el contexto de aislamiento, tales como los fraudes y delitos digitales, o aquellos que se redujeron sustancialmente como los viales.

## 2. Aspectos metodológicos

El presente trabajo se realizó a partir de una estrategia metodológica cualitativa, mediante la triangulación de fuentes primarias y secundarias. Por un lado, entre octubre y noviembre del 2020 se realizaron entrevistas en profundidad semiestructuradas a funcionarios/as jerárquicos/as de las áreas de seguridad de distintos municipios del conurbano, a saber: Avellaneda, José C. Paz, Moreno, Malvinas Argentinas y General San Martín. En el mes de mayo del corriente se actualizó el trabajo de campo en el caso de Moreno, a través de una nueva entrevista, y se incorporó al municipio de San Miguel. Por otro lado, en materia de fuentes secundarias, se recopiló información estadística publicada sobre hechos delictivos a partir de las fuentes judiciales y policiales disponibles al momento, y se realizó un relevamiento de medios sobre temas vinculados a la gestión de la seguridad.

Desde ya, abordar estas fuentes ha planteado una serie de desafíos y dificultades que deben ser tenidos en cuenta al momento de realizar el análisis del objeto de estudio. Por un lado, debe considerarse el sesgo propio de cada fuente: las entrevistas fueron realizadas a funcionarios/as que tienen actualmente a su cargo la cartera de seguridad de su jurisdicción, por lo que la reseña que cada uno/a ha realizado sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas locales, provinciales o nacionales, se encuentra intervenida por lógicas discursivas que se pretenden performativas y que pueden adoptar perspectivas apoloéticas o críticas que no necesariamente reflejan de forma fidedigna lo que realmente sucede, como ocurre con cualquier discurso. Por otro lado, los datos estadísticos también presentan un sesgo en función de variables como la tasa de denuncia, la tasa de judicialización, la llamada ‘cifra negra’ de determinados tipos delictuales, la falta de relevamientos de información en determinados contextos, etc. Estas consideraciones metodológicas deben acompañar la lectura de la información presentada en este informe.

## 3. La cuestión de la seguridad en contexto de pandemia

En líneas generales, a lo largo del estudio se constató que ante la situación de excepción que supuso la restricción a la circulación, se registró una notable caída en los “delitos callejeros”<sup>3</sup>, principalmente en los delitos contra la propiedad

---

<sup>3</sup> Este tipo de delitos se caracterizan por acontecer en el espacio público, por la proximidad física entre perpetrador y víctima, y por un bajo nivel de organización y complejidad, lo que

(robos o hurtos) y contra las personas (principalmente lesiones u homicidios)<sup>4</sup>. A medida que nuevas actividades fueron habilitadas y los controles flexibilizados, estos valores comenzaron a aumentar, aunque sin recuperar los valores previos al contexto de pandemia, al menos en función de las fuentes disponibles. Mientras tanto, violencias vinculadas a cuestiones estructurales, como las violencias por razones de género<sup>5</sup> y la violencia institucional, se vieron agudizadas.

Para abordar la caída y la posterior recuperación relativa de los “delitos callejeros”, se consideró la información presentada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia<sup>6</sup>, en la que se da cuenta de la caída de los que denomina como “delitos prevenibles”<sup>7</sup>, en especial durante la primera etapa del ASPO<sup>8</sup>. Es digno de mención que lo que se categoriza como “otros tipos de hechos” –asociados centralmente a las violencias y conflictividades interpersonales (y cuya conceptualización como “no prevenibles” amerita ser seriamente

---

da cuenta de cierta espontaneidad e improvisación (Equipo de Estudios e Investigaciones en Prevención del Delito, 2012).

<sup>4</sup> El caso paradigmático en este aspecto es la siniestralidad vial. Para mayor información sobre seguridad vial y salud pública en el contexto de pandemia, ver el dossier del Observatorio Vial de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que estima una caída del 80% en la cantidad de víctimas fatales por siniestros viales durante el ASPO. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridadvial/observatoriovialnacional/dossier/la-inseguridad-vial-la-otra-pandemia>.

<sup>5</sup> Tanto las fuentes entrevistadas como las organizaciones que trabajan en la temática, destacan un aumento en las violencias por razones de género, principalmente para el caso de las mujeres debido a que el confinamiento agudizó un contexto en que el mayor riesgo se presenta en el entorno “íntimo” o próximo de las mujeres victimizadas. Las violencias por razones de género en contexto de pandemia serán abordadas en el documento elaborado en conjunto con el equipo de género dentro de esta compilación.

<sup>6</sup> Se trata de un informe de gestión presentado ante la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: [https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes\\_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf](https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf) (páginas 605-625).

<sup>7</sup> El Ministerio de Seguridad de la Provincia define este tipo de delitos como: “*hurtos, robos, asaltos, piratas del asfalto, cuatrerismo, automotores, homicidio y violaciones*”. Cfr. Informe de gestión presentado ante la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: [https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes\\_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf](https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf) (página 614).

<sup>8</sup> En el marco de esta investigación, la primera etapa de ASPO comprende los meses de marzo hasta finales de mayo del 2020, período en que los esfuerzos de los gobiernos locales se centraron en el control del cumplimiento de las medidas de aislamiento. A partir del mes de junio se propuso identificar –con fines netamente analíticos– una segunda etapa del ASPO, de la mano del retorno de ciertas actividades y del aumento de la circulación, en la cual los delitos callejeros cobraron mayor relevancia (Queipo et al, 2020).

problematizada)<sup>9</sup>– exhibe un comportamiento proporcionalmente opuesto, dando cuenta de un proceso de desplazamiento en los delitos y las violencias, y manteniendo constante el nivel general y agregado de hechos durante todo el período bajo análisis en el informe provincial (ver Gráfico 1). Este aumento de las violencias y conflictividades interpersonales y asociadas al delito ha sido destacado asimismo por las fuentes entrevistadas. En este sentido, algunos/as entrevistados/as atribuyeron cierta incidencia al contexto de aislamiento en la dinámica de violencias interpersonales e intrafamiliar, así como algunos/as destacaron la incidencia de la cuestión habitacional.

En este punto, es preciso considerar que los datos oficiales disponibles sobre el tema son escasos: el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires sólo ha actualizado los datos con el nivel de desagregación que muestra el Gráfico 1, por lo que no es posible realizar un análisis a nivel municipal o por tipo de delito. Por otra parte, tampoco existen otro tipo de datos de acceso público a nivel provincial<sup>10</sup>. Esta escasez da cuenta de que el acceso a la información pública se encuentra seriamente restringido<sup>11</sup>.

A propósito de los delitos callejeros durante el 2020 resulta de interés que, según las fuentes judiciales disponibles, es posible advertir que la progresiva liberación de la circulación habría traído aparejada un aumento en los delitos denunciados en todos los departamentos judiciales, con una tendencia mayor en los departamentos del conurbano frente a los que se agrupan en la categoría abril, lo cual podría vincularse a la mayor cantidad de actividades habilitadas y la distensión en los controles. Por otro lado, al analizar la información por departamento judicial, se encuentra que los departamentos de Lomas de Zamora y San Martín registran mayor cantidad de IPP iniciadas tanto en 2019 como en 2020, en términos absolutos. Se destaca en la comparación el descenso de IPP iniciadas en el departamento judicial de San Isidro, que alcanza el 42,9%.

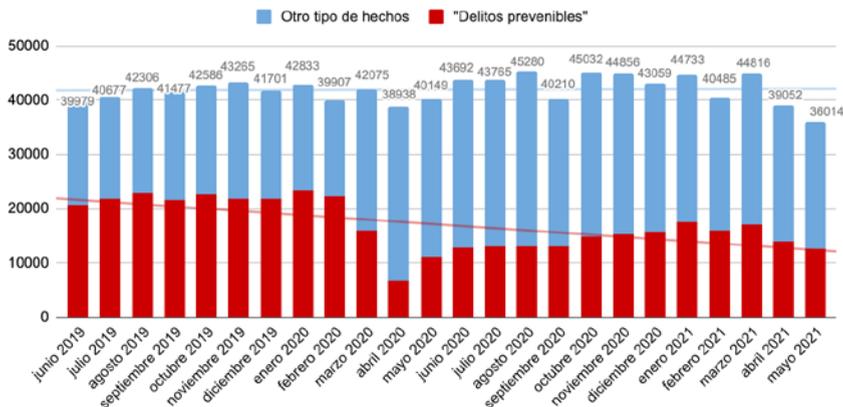
---

<sup>9</sup> El Ministerio de Seguridad de la Provincia define esta categoría de hechos como: “(...) *los no prevenibles, como violencia familiar o vecinal, violencia de género y todo lo que sucede en el ámbito familiar.*” Cfr. Informe de gestión presentado ante la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: [https://gba.gov.ar/static/jefatura/Informes\\_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf](https://gba.gov.ar/static/jefatura/Informes_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf) (página 614).

<sup>10</sup> Sólo está disponible información aislada de producción propia en municipios como Vicente López (en el conurbano), y Bahía Blanca (en el interior de la Provincia).

<sup>11</sup> En relación con el acceso a la información pública, durante el desarrollo de este proyecto se realizaron pedidos de información al Ministerio que no fueron respondidos oportunamente.

**Gráfico 1. Totales mensuales de “delitos prevenibles” y de “otro tipo de hechos”. Junio 2019-mayo 2021, Provincia de Buenos Aires (abs.)**



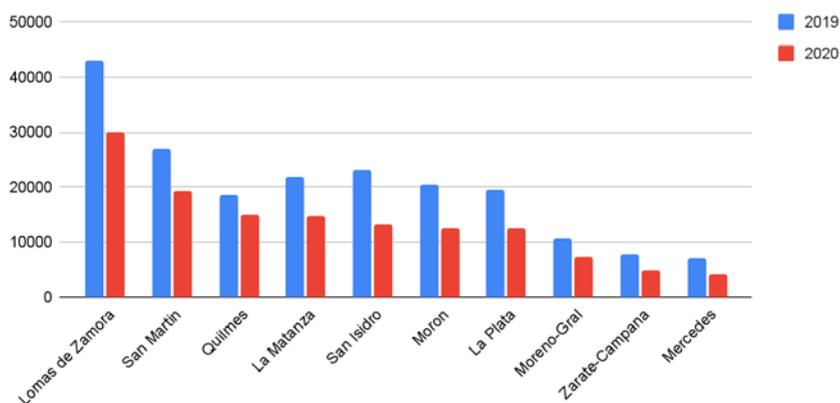
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2021.

Las IPP iniciadas se redujeron en un 15,3% en el total de la Provincia de Buenos Aires en 2020 respecto a 2019, y en un 14,6% en los departamentos judiciales del conurbano<sup>12</sup>. La tasa de litigiosidad se redujo en todos los departamentos judiciales, pero con diferentes valores: San Isidro tuvo la mayor reducción con un 22%, mientras que la mayoría de los departamentos rondaron el 15% y en el de Quilmes se redujo un 6%, tratándose de una diferencia muy significativa.

Respecto a las IPP iniciadas según tipo de delito, se da cuenta de una reducción relevante a excepción de los homicidios (-3.6%). Mientras que los homicidios en ocasión de robo y los homicidios culposos (mayormente asociados a siniestros viales) cayeron cerca de un 20%, los otros tipos de homicidios se mantuvieron relativamente constantes, dando cuenta de que la conflictividad y la violencia letal persiste a pesar de las restricciones de circulación. En el Gráfico 3 se observan las fluctuaciones más relevantes en la diferencia entre robos (-15,8%) y hurtos (-24,6%), atribuible en parte a la reducción de circulación en los lugares con mayor circulación, como zonas comerciales.

<sup>12</sup> Con valores mayores, las mismas tendencias se observaron en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil.

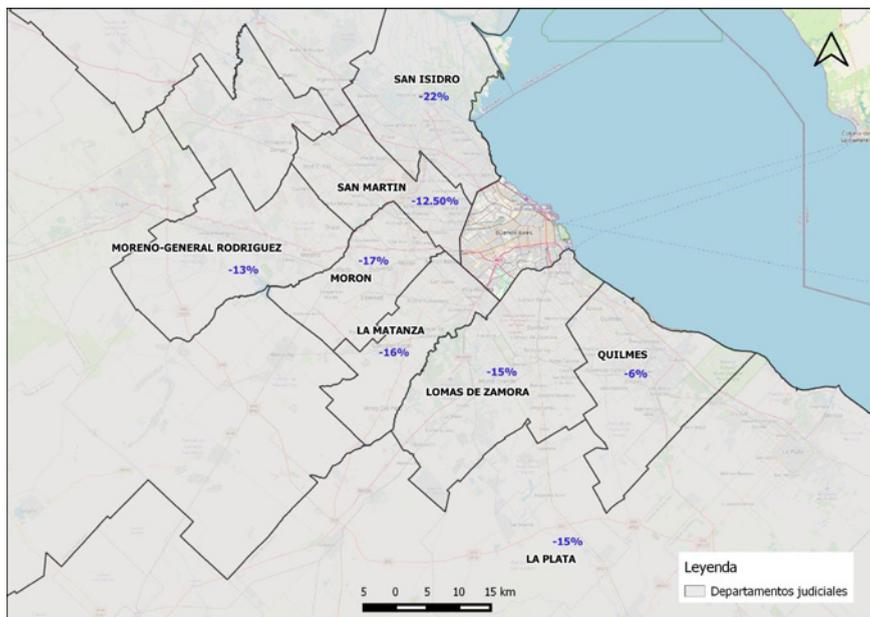
**Gráfico 2. Investigaciones penales preparatorias iniciadas en el Fuero Criminal y Correccional por Departamento Judicial. Período 20/03 al 25/06, 2019 y 2020, Provincia de Buenos Aires (abs.)**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Al analizar los datos del conurbano en particular, se observan diferencias importantes entre departamentos judiciales: los robos (y robos agravados) aumentaron en Quilmes y Moreno-General Rodríguez, y se redujeron levemente en La Matanza, mientras en el resto de los departamentos exhiben una reducción de más de un 25% respecto al año 2019. Esta tendencia se repite en hurtos, aunque en distinto grado. Desde el abordaje cualitativo, tanto las fuentes entrevistadas como los relevamientos de medios dieron cuenta de la preeminencia de hurtos, asaltos y robos a mano armada como los problemas con más impacto en la vida cotidiana en las distintas zonas. En todos los casos, los/as funcionarios/as entrevistados/as coincidieron en que a la disminución de este tipo de delitos en los primeros meses del ASPO, le siguió un aumento importante en los meses de julio y agosto, que luego se estabilizó por debajo de valores de años anteriores.

### Mapa 1. Variación interanual de IPPs en Fuero Criminal y Correccional por Departamento Judicial en la Provincia de Buenos Aires, 2019-2020 (%)



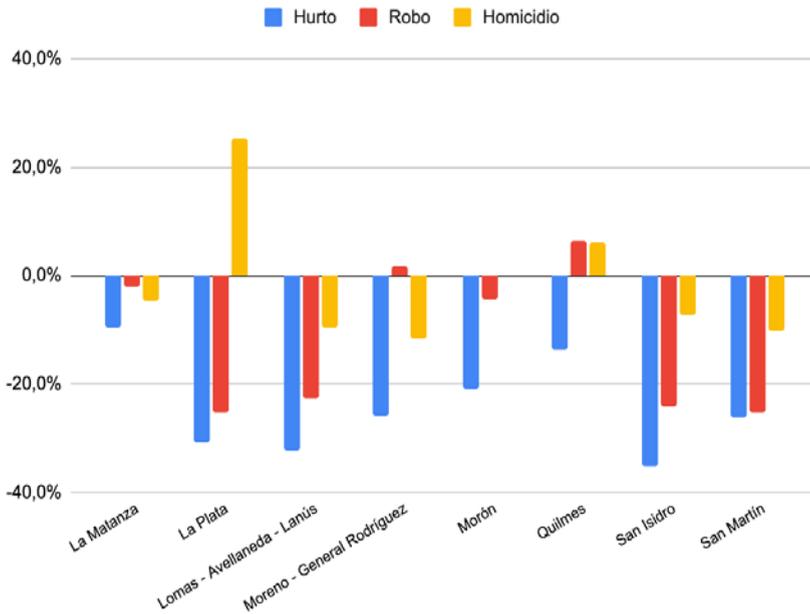
**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Otra cuestión a considerar es el aumento de las denuncias por estafa (17,9%) y los llamados delitos contra la salud pública. Estos últimos cobraron relevancia particular a partir de los decretos de aislamiento y la posibilidad de iniciar causas penales por incumplimiento. Aún cuando la variación interanual de los delitos contra la salud pública es alta (522%), en valores absolutos pasaron de 104 a 647 IPPs, con lo que no podría hablarse de una fuerte judicialización del incumplimiento de las restricciones a la circulación.

En resumen, las dinámicas delictivas más problematizadas por las gestiones municipales no se modificaron sustancialmente por el contexto de emergencia: se redujeron ante las restricciones de circulación y recuperaron relativamente valores habituales a partir de la flexibilización de las medidas de restricción. Es necesario tomar en consideración para el análisis las diferencias entre las distintas fuentes

analizadas: la reducción general de los “delitos prevenibles” que muestra la acotada serie estadística que informó el Ministerio de Seguridad de la Provincia debe tomarse en consideración junto con el aumento de determinadas modalidades en algunos departamentos del conurbano bonaerense. Un análisis de este fenómeno en mayor profundidad demanda una mayor desagregación de la información y los distintos hechos ocurridos. Los datos disponibles públicamente no permiten realizar una evaluación del nivel de efectividad de las políticas aplicadas a nivel provincial en materia securitaria o analizar las diferencias que se presentan entre los municipios.

**Gráfico 3. Variación interanual de homicidios, robos y hurtos en los departamentos judiciales del conurbano bonaerense, 2019-2020 (%)**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

En cuanto a las situaciones de violencia institucional perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado, el Archivo de Casos de Personas Asesinadas por el Estado elaborado por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) reportó entre el 10 de diciembre de 2019 y la misma

fecha en 2020 un total de 411 casos de muertes de personas provocadas por el accionar de las fuerzas estatales a nivel nacional, de las cuales el 84,67% (348) ocurrieron en el período posterior al 20 de marzo. Al observar las tasas por millón de habitantes, la Provincia de Buenos Aires –que concentra el 51,49% de los casos relevados– encabeza la lista con una tasa de 260,16% de casos, seguida por las provincias de Tierra del Fuego, Santa Fe, Chubut y Mendoza. Asimismo, el informe indica que durante 2020 –especialmente en contexto de pandemia– se registró un crecimiento exponencial de muertes bajo custodia, principalmente en establecimientos penitenciarios provinciales y federales.

Por su parte, el Registro de Investigaciones Penales por Hechos de Violencia Institucional (RVI) del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires arroja que durante el primer semestre de 2020 se iniciaron un total de 1.383 investigaciones penales por hechos de violencia institucional. Las instituciones públicas de mayor implicancia en este tipo de hechos son la Policía Bonaerense (908 casos que representan un 65,7% del total) y el Servicio Penitenciario Bonaerense (319, que equivale al 23,1%), representando entre ambas instituciones el 90,4% de los casos en los que se contaba con el dato registrado (1.358 casos). De las IPP iniciadas para las que se contaba con la información, el 32,7% de los hechos tuvieron lugar en la vía pública, el 22,2% en dependencias policiales y 19,3% en unidades penitenciarias. En relación a los meses de ocurrencia, la mayor cantidad de casos se registraron en los meses de enero (352) y febrero (307), y el valor más bajo se registró en abril (140), lo cual amerita un análisis en mayor profundidad respecto del impacto del contexto de aislamiento en el reporte de casos.

Finalmente, si bien en las entrevistas no se señaló ninguna política dirigida específicamente al abordaje de las violencias perpetradas por las fuerzas de seguridad y penitenciarias, y no fue identificada como una problemática acuciante o en incremento –a la luz de la advertencia metodológica de las fuentes, dado que se trata de funcionarios/as en ejercicio–, en el caso de Avellaneda se destacó la importancia de la participación ciudadana para abordar cuestiones de violencia institucional y generar fuentes de información para los efectores locales, si bien es una cuestión que se aborda a nivel provincial, a través del Ministerio de Seguridad. En el mismo sentido, en el caso de Malvinas Argentinas se subraya la tarea del Observatorio de Seguridad Democrática, Participativa y Derechos Humanos, encargado –entre otras funciones– de recibir denuncias por hechos de violencia institucional ocurridos en el distrito y de dar intervención a los organismos correspondientes.

En síntesis, el impacto de las restricciones en la disminución de los delitos contra la propiedad relevados coincide con tendencias observadas a nivel internacional (UNODC, 2020; Alvarado et al., 2020), al menos como efecto de corto plazo y en países que impusieron medidas más estrictas de aislamiento. Cabe advertir que no es posible aseverar de manera concluyente si esto refleja necesariamente una reducción de los hechos acontecidos o un cambio de las dinámicas delictivas en sí mismas frente a la reducción de oportunidades para la ocurrencia de este tipo de delitos, sin considerar también una posible caída en el reporte o denuncia de los hechos o dificultades en el acceso a la justicia, y un subregistro por parte de los organismos públicos, por las mismas restricciones. Asimismo, si bien en todos los datos disponibles el conurbano muestra indicadores más problemáticos, el acceso a fuentes disponibles no permite problematizar de manera acabada la situación al interior de cada municipio.

#### **4. Desafíos de las gestiones locales y provincial en el conurbano**

El ámbito local se presenta como un ámbito idóneo para planificar e implementar políticas públicas que involucren la prevención del delito y las violencias, en cercanía con la ciudadanía y las problemáticas del territorio (Dammert, 2007). Sin embargo, históricamente la gestión de los municipios del conurbano –al menos en lo que respecta a la seguridad– se caracterizó por su lugar de marginalidad en relación a la gestión provincial, centrada en la gestión de la Policía Bonaerense, dado el carácter policialista que signó a las administraciones en materia de seguridad, pese a los procesos de reforma –con sus etapas y contrarreformas– que tuvieron lugar a nivel provincial, hacia el 1997-1999 y 2004-2007.

Más recientemente, algunos estudios han dado cuenta de un proceso de progresiva reversión de esta posición marginal de los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires en relación al involucramiento en los asuntos de seguridad ciudadana (Sozzo, 2009; Rodríguez Games et al., 2016, entre otros). Tal como ha sido señalado en informes anteriores (Queipo et al, 2020), ello no exime al municipio de su característico rol *delegativo* de la gestión local de la seguridad (Rodríguez Games et al, 2016) hacia la policía provincial y las fuerzas de seguridad federales, pero implica la introducción de ciertas prácticas, políticas e intervenciones que reducen la pasividad del gobierno local en esta materia.

Tal como se mencionó anteriormente, la pandemia trajo aparejados nuevos desafíos en esta materia, contribuyendo a acentuar ciertas tendencias y problemáticas preexistentes e introducir otras nuevas vinculadas a la gestión de la pandemia. Si bien los municipios desempeñaron un rol fundamental en las tareas de prevención, asistencia y control en el contexto de crisis sanitaria, todo ello se dio en un marco de significativas limitaciones y dificultades, propias de un proceso inacabado de progresivo involucramiento de los gobiernos locales en las cuestiones de seguridad.

Entre estas limitaciones, las personas entrevistadas señalaron el hecho de contar con recursos humanos y económicos acotados y en algunos casos, con personas sin formación específica en la materia –aspecto que empeoró durante la pandemia, por la reducción del personal en actividad. Tal como fuera mencionado anteriormente (Queipo et. al., 2021), la ausencia de burocracias civiles especializadas –si bien en parte podría explicarse por la problemática general vinculada a la dificultad de hacerse de profesionales estables y de garantizar cierta carrera profesional en la administración pública más allá de los cambios de gobierno– en el campo específico de la seguridad ciudadana resulta propio de los modelos de gestión tradicional de la seguridad, basados en lo que Sain (2008) denominó el *desgobierno de los asuntos de seguridad pública*, dada la delegación –por parte de las autoridades gubernamentales– del monopolio de la dirección y administración de los asuntos de seguridad pública, a las agencias policiales.

También es preciso mencionar las importantes limitaciones de los municipios en términos de análisis de información, mapeo delictivo y la constitución de áreas especializadas para la reunión, procesamiento y análisis de información desde el ámbito local. No obstante, en algunos municipios se identificaron iniciativas destinadas a fortalecer estas tareas –como Moreno– o bien la existencia de áreas ya abocadas a estas funciones con un desarrollo relevante –como Malvinas Argentinas y San Miguel–. Otros municipios, pese a carecer de este tipo de diagnósticos locales, no identificaron la cuestión como problemática, lo que resulta propio de gestiones signadas por el enfoque tradicional de gestión policialista de la seguridad (Queipo et al, 2021).

En este sentido, es posible establecer dos etapas claramente diferenciadas desde el inicio de la pandemia, que también significaron desafíos diferentes para los municipios. Durante lo que en el marco de esta investigación se ha

denominado la primera etapa del ASPO<sup>13</sup>, la participación del municipio en las tareas de “coordinación” –acuñando la terminología empleada por los/as entrevistados/as para referirse al rol de los gobiernos locales– en el despliegue de los operativos de control de la circulación fue fundamental y los esfuerzos de los gobiernos locales estuvieron destinados en gran medida al cumplimiento de las medidas de aislamiento. A partir del mes de junio se identificó una segunda etapa en la que, actividades previas a la pandemia comenzaron a realizarse, de la mano con el aumento de la circulación y con el retorno a valores delictivos más cercanos a los previos a la pandemia (Queipo et al, 2020). Las detenciones –por ende, la actuación policial– también dejaron de estar centradas en la violación de medidas sanitarias dispuesta por la autoridad competente (que constituían infracciones al art. 205 del CP) y habían dado lugar a las situaciones de violencia institucional a las que se hizo referencia en el apartado anterior.

Además de este tipo de distinción, de acuerdo a la etapa en el desarrollo epidemiológico y a las medidas preventivas dispuestas por las autoridades, es posible identificar distintos modelos o lógicas de intervención local en materia de seguridad. En este punto, es preciso advertir la preeminencia de las lógicas *tradicionales, policialistas y punitivas*<sup>14</sup>, no sólo en términos del abordaje de los “delitos prevenibles” y/o los delitos “comunes” y al de los delitos y violencias por razones de género, sino también en relación al enfoque para abordar las transgresiones a las medidas sanitarias, con el riesgo de que las intervenciones con este objetivo involucren un avance en términos de la militarización o criminalización de los barrios. Tal como se advierte en las entrevistas, este tipo de violaciones a las medidas sanitarias, bien podían ser abordadas desde un enfoque centrado en la concientización y la prevención, sin recurrir al uso de la fuerza (como en el caso del Municipio de Avellaneda, donde se dio cuenta de una iniciativa tendiente a concientizar a la población, con trabajo territorial

---

<sup>13</sup> El comportamiento delictual, cuya variación se atribuye en gran medida a las restricciones de circulación, permitió delimitar dos etapas bien diferenciadas, a las que se hizo mención en el primer apartado, a partir de los hallazgos descritos en informes previos –donde se distinguió una primera etapa que comprende los meses de marzo hasta finales de mayo del 2020, seguida de una segunda etapa con el retorno de ciertas actividades y del aumento de la circulación, en la cual los delitos callejeros cobraron mayor relevancia (Queipo et al, 2020).

<sup>14</sup> Tal como se advirtió en informes anteriores, el mayor involucramiento de los gobiernos locales en los asuntos de seguridad, no se vio eximido de este carácter policialista (Queipo et al, 2020), por lo que la diversificación de los interlocutores no involucró una concurrente ampliación de la agenda en materia de seguridad, es decir, una despolicialización de las estrategias de abordaje.

a cargo de los Cuidadores Comunitarios<sup>15</sup>). Sin embargo, habitualmente, se promovieron intervenciones centradas en las denuncias y detenciones, medidas que también fueron difundidas y propiciadas por funcionarios de diferentes niveles de gobierno, incluyendo al nacional.

En este sentido, se encuentra que predominó un enfoque policialista y, de esta forma, el ASPO contribuyó a acentuar y extender estas prácticas, y a propiciar la *policialización de las tareas de "cuidado"*, lo que implicó la realización de tareas más allá de las tradicionalmente asociadas a la "policía de calle", habitualmente en detrimento de las intervenciones propias de actores de otros organismos de carteras sociales del Estado (Queipo et al 2021). Así, entre las políticas y estrategias locales enmarcadas en el modelo *punitivo y policialista* podemos mencionar el desarrollo de centros de monitoreo y cuerpos preventores locales. En relación a estos últimos, anteriormente se hizo referencia al carácter preventivo civil y enfocado en la relación comunitaria o de "proximidad" de algunos (como Avellaneda y Moreno), frente a la existencia de otros municipios con cuerpos de carácter semi-policial integrados por integrantes o ex integrantes de fuerzas de seguridad (como en el caso de José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Martín y San Miguel), creados con el objetivo de dar apoyo a la actividad de la Policía de la Provincia (Queipo et al, 2020 y 2021).

También es preciso identificar otro tipo de lógicas de intervención, que incluyen tácticas sociales y comunitarias de prevención del delito (Sozzo, 2008) o estrategias extra-penales de prevención y abordajes multiagenciales de los delitos y violencias. Dentro de este conjunto de iniciativas cabe mencionar aquellas que promueven la participación comunitaria o ciudadana, ya sea mediante los conocidos foros vecinales –como en el municipio de Gral. San Martín– o mediante reuniones de articulación con organizaciones barriales y vecinos –como en el municipio de Avellaneda. Entre las iniciativas de prevención social del delito e intervenciones multi e interagenciales, caben destacarse el Programa Comunidad Moreno –para el acompañamiento de jóvenes en conflicto con la ley laboral, con fuerte articulación con otras agencias y programas del Estado, como el Potenciar Trabajo–, así como programas e iniciativas que permiten trabajar realizando una fuerte articulación con carteras sociales, tales como las áreas o programas de Asistencia a la Víctima del Municipio de Moreno y

---

<sup>15</sup> Nos referimos a las intervenciones en territorio por parte de los Cuidadores Comunitarios, que constituye un cuerpo municipal civil, con otro tipo de herramientas discursivas basadas en el consenso y la concientización social, antes que en el uso de la fuerza, que procuraban evitar la asociación entre cumplimiento del ASPO y la militarización de los barrios.

Malvinas Argentinas, las articulaciones con el Observatorio Social del Municipio de Avellaneda, y con otros organismos y agencias del Estado. En el caso de San Miguel, se subraya el establecimiento de dos destacamentos integrales municipales (DIM), uno en el barrio Obligado y otro en el barrio Mitre, dos conglomerados históricamente caracterizados por altas tasas de violencia y marginalidad<sup>16</sup>. Otros municipios no destacaron iniciativas preventivas y multiagenciales desde el ámbito local, sino –como en el caso de José C. Paz– únicamente aquellas, más de carácter reactivo, por partir de disposiciones u órdenes judiciales, en materia de niñez, violencia de género, entre otras.

Con respecto a las articulaciones entre diferentes niveles de gobierno, cabe hacer referencia, por un lado, a las relaciones informales habituales entre las Secretarías o Subsecretarías de Seguridad del municipio y las fuerzas de seguridad desplegadas en el territorio –principalmente la Policía de la Provincia y, en menor medida, fuerzas federales<sup>17</sup>– y al aporte de recursos locales para el despliegue de la fuerza provincial<sup>18</sup>, así como al intercambio con el Ministerio de Seguridad provincial, en relación a las cuestiones operativas, la planificación del despliegue y la toma de decisiones a partir del conocimiento de territorio del municipio (Queipo et al, 2020).

Además de estos intercambios informales, también cabe mencionar las articulaciones formalizadas a través de los acuerdos entre ‘nación - provincia - municipios’, en el marco del “Programa de Fortalecimiento de Seguridad”, que constituía en un aporte no reintegrable de 37.700 millones de pesos a la fuerza

---

<sup>16</sup> La instalación de los DIM implicó la puesta en funcionamiento, en el centro de ambos barrios, de dependencias municipales destinadas a la asistencia social, además de otras con foco directo en la prevención de delitos. Sobre este último punto, funcionan allí destacamentos del cuerpo preventivo municipal, centros de monitoreo –donde se visualizan las cámaras de ambos barrios– y oficinas dirigidas a la atención al vecino.

<sup>17</sup> De acuerdo a la información obtenida del trabajo de campo, sobresale en este punto el destacamento de la Gendarmería Nacional Argentina ubicado en el Partido de Malvinas Argentinas, construido con fondos municipales. Dicha sede concentra a más de cien gendarmes. La coordinación con la gendarmería se realiza mediante reuniones semanales, en las que se establecen acciones preventivas a desarrollar. Un esquema de trabajo análogo se realiza en San Miguel con personal de la mencionada fuerza federal, aunque en menor escala. Por su lado, también existe un destacamento de gendarmería en José C. Paz, en un espacio físico cedido por el municipio, donde se desempeñan entre sesenta y setenta efectivos; lo que se repite en San Martín, con cerca de ciento treinta efectivos.

<sup>18</sup> Tal como se señaló en informes anteriores, las fuentes mencionan, entre otras cuestiones, el pago por parte del gobierno de horas adicionales (POLAD) y la provisión de equipamiento o insumos, como el combustible de los móviles (Queipo et al, 2020).

provincial por parte del gobierno nacional, que luego se traduciría en una serie de convenios entre el gobierno provincial y los municipales para establecer la distribución de los recursos otorgados y los insumos a otorgar a cada gobierno local<sup>19</sup>. Este Programa representó un aporte al fortalecimiento de los recursos para el despliegue policial, cámaras, centros de monitoreo, es decir, estrategias que responden al modelo punitivo tradicional, sin contemplarse aportes para fortalecer otro tipo de estrategias de prevención del delito (Queipo et al, 2021). La implementación de este programa respondió –en parte– al aumento de delitos mencionado a partir del mes de julio.

Por su parte, la Resolución 341/20 de Modernización y Profesionalización de la Policía de la Provincia, en tanto iniciativa que permitiría una coordinación más directa del municipio, así como la posibilidad de eliminar instancias intermedias en el intercambio en la tríada ‘gobierno provincial - policía - municipio’, fue recepcionada favorablemente por las fuentes entrevistadas. Sin embargo, a más de un año de haber sido establecida y más allá de los cambios en las jefaturas policiales, las fuentes dieron cuenta de cierta continuidad en las dinámicas de trabajo y señalaron haber presentado sus planes locales de seguridad al Ministerio de Seguridad de la Provincia pero sin una aprobación definitiva desde el área provincial.

En relación a los abordajes interagenciales que tienen lugar dentro del gobierno local, el contexto de pandemia dio lugar a articulaciones entre las áreas de seguridad locales y patrullas urbanas o cuerpos preventores locales con las áreas de salud y desarrollo social, en la organización de tareas de control de las medidas sanitarias, así como a la coordinación con las áreas de desarrollo social, familia o género ante los casos de los casos de violencia.

## 5. Propuestas y líneas de acción

Tomando como punto de partida el diagnóstico y el análisis expuestos, y considerando los desafíos que puso sobre relieve la pandemia y los aprendizajes

---

<sup>19</sup> Programa creado a partir de un convenio de cooperación y asistencia financiera entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y aprobado mediante Decreto 877/2020 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Se estipulaba que los fondos a otorgar a cada municipio deberían destinarse en un 80% para reparación o mantenimiento de móviles policiales y un 20% para otros equipamientos de seguridad, entre éstos chalecos antibalas, cámaras de seguridad, tecnología aplicada, puntos o paradas seguras (Queipo et al, 2020).

que trajo consigo, en este apartado se propone dar cuenta de algunas recomendaciones y posibles líneas de acción para fortalecer la gestión local en materia de seguridad ciudadana y prevención, así como en mejorar y dotar de mayor eficiencia a las estrategias de intervención territorial que ponen en práctica los gobiernos municipales en esta temática. A fin de agrupar las distintas líneas de acción, se proponen dos categorías analítico-conceptuales: acciones dirigidas a (I) el fortalecimiento institucional o a (II) la intervención territorial. Desde ya, se trata de una escisión argumentativa, que de ningún modo implica que existan esas dos dimensiones como elementos efectivamente escindidos en la realidad.

## **5.1 Líneas de acción para el fortalecimiento institucional**

En esta categoría se incluyen propuestas que tienden al mejoramiento de la gestión de los recursos institucionales (tanto los recursos humanos como las estructuras de gestión) y al fortalecimiento de los mecanismos que apuntan al diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De esta forma, buscamos fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

### ***5.1.1 Diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas basadas en información de calidad***

En primer lugar, puede mencionarse la necesidad de que los/as decisores/as cuenten con información oportuna, de actualización periódica y de calidad como insumo para la toma de decisiones. A excepción de algunos casos puntuales en los que existe una vocación de producir información propia<sup>20</sup>, la gestión local de la seguridad en el conurbano bonaerense tiende actualmente a realizarse en base a información que proveen el gobierno provincial o nacional, y a información de origen local escasa, que no es recolectada periódicamente sino que responde a criterios de relevamiento efímeros y circunstanciales, en general dictados por la coyuntura política y/o a partir de casos de repercusión mediática. Resulta fundamental señalar que el diseño de cualquier política pública requiere conocer con la mayor profundidad y veracidad posible la

---

<sup>20</sup> En los casos de los municipios de Malvinas Argentinas y San Miguel se ha tomado conocimiento a partir de las entrevistas con sus funcionarios que existen dependencias con vocación de producir información propia con relativa regularidad. En el caso de Malvinas Argentinas existe la Dirección General de Observatorio de Seguridad Democrática, Participativa y Derechos Humanos. En San Miguel existe la Dirección General de Análisis de Incidentes y Estadísticas.

realidad sobre la que se pretende intervenir, de lo contrario las medidas son simplemente programáticas y prescriptivas. El valor de los datos reside no sólo en que permiten conocer y analizar de manera más pertinente las violencias y los delitos de manera situada, sino que se constituyen en fundamentales para dotar de transparencia a las acciones públicas y como insumos en instancias de participación e interacción con la ciudadanía, para la construcción de una sociedad con herramientas sólidas de participación y canales permanentes de diálogo y auditoría ciudadana, entendiendo los contextos sobre los que se opera como escenarios en permanente transformación. En este contexto, los gobiernos municipales por su cercanía al territorio son un espacio clave para poder generar esa información.

Para que puedan elaborarse y diseñarse políticas públicas en base a una gestión adecuada de la información, es preciso que (I) se arbitren los medios para contar con información actualizada que sirva de insumo a los decisores políticos para diseñar y evaluar las intervenciones en materia de seguridad pública, y que permita a los ciudadanos conocer qué sucede con los fenómenos asociados al delito y las violencias –ambos esencialmente dinámicos– en el municipio en el que viven. Es necesario además (II) contar con toda la información relevante, en forma oportuna, sistemática y periódica: no es suficiente contar con información pública respecto de algunos fenómenos delictivos aislados o propios de un relevamiento coyuntural. También, (III) es fundamental contar con información que se encuentre lo suficientemente desagregada, dado que conocer en qué circunstancias ocurren los delitos y las situaciones de violencia permite diseñar y evaluar políticas ajustadas a los fenómenos realmente existentes. A modo de ejemplo, conocer información estadística sobre las víctimas y los imputados (género, grupo etario, pertenencia o no a una fuerza de seguridad, qué vínculo existe entre ellos) permite comprender más cabalmente cuáles son las lógicas que subyacen a las dinámicas delictivas e intervenir y asignar los recursos de forma más adecuada.

A la vez, estos datos (IV) deben estar debidamente contextualizados: la información estadística debe analizarse teniendo en cuenta una serie de pautas contextuales sin las cuales los datos no aportan demasiado (por ejemplo: la incorporación de valores expresados en tasas además de en términos absolutos permiten dimensionar los valores presentados, además de habilitar la comparación con otras jurisdicciones pertinentes; la inclusión de una serie histórica permite ver la progresión de un fenómeno y su comportamiento a lo largo de los años; el dato acerca de la tasa de denuncia permite comprender la incidencia de la llamada ‘cifra negra’ para un tipo delictual particular; etc.). La informa-

ción, para encontrarse adecuadamente contextualizada debería también (V) contemplar otras fuentes de información para completar y complementar el análisis (e.g. encuestas de percepción o de victimización).

Idealmente, (VI) el proceso de diseño de políticas públicas en base a información también debería ser participativo: el acceso a la información, y la participación y colaboración en su confección se consideran como fases sucesivas, recurrentes e interdependientes en los procesos de involucramiento y empoderamiento cívico. El acceso y aprovechamiento de los datos por parte de la sociedad como estrategia central de un esquema de gobierno abierto puede dar origen a usos innovadores de la información y a servicios que las instituciones del Estado no tienen capacidad ni obligación de proporcionar. El desarrollo tecnológico actual permite incrementar los alcances en esta materia, pudiendo emplearse no sólo para tecnologizar y hacer más eficientes las gestiones sino también para incrementar el intercambio, la transparencia y la participación de la ciudadanía. El mapeo participativo –por ejemplo– permitiría complementar la información de denuncias que, aún cuando tiende a ser más rigurosa en relación a su construcción en términos metodológicos, requiere complementarse con otras fuentes en tanto con frecuencia la desconfianza en las instituciones estatales o represivas y las características de ciertos fenómenos delictivos confluyen en la existencia de una baja tasa de denuncias o de una mayor ‘cifra negra’ para determinados delitos (como en el caso de los delitos contra la integridad sexual o aquellos asociados a la violencia de género, la violencia institucional, los delitos denominados habitualmente como “de cuello blanco”, entre otros).

Así, si se viabiliza y canaliza adecuadamente la participación de los vecinos y organizaciones comunitarias en el territorio, esta información puede enriquecer el análisis de los fenómenos asociados a las violencias y los delitos. Además, la creación de un canal a través del cual la ciudadanía pueda expresar su voz y sumar información respecto a estas temáticas podría aprovecharse como una oportunidad para generar espacios de evaluación y auditoría ciudadana respecto del accionar de las instituciones y, en particular, de las fuerzas de seguridad. Esto sería particularmente útil, no sólo para evaluar el accionar policial y la confianza de la población en las instituciones de seguridad, sino también para visibilizar problemáticas delictivas que tienden a ser invisibilizadas por las lógicas propias del engranaje policial, como la violencia institucional y la violencia de género.

Teniendo en cuenta estos puntos, se sintetizan algunas recomendaciones en materia de política:

- Sistematizar y dar continuidad a la información disponible en las áreas municipales.
- Recopilar y sistematizar información sobre dinámicas delictivas a nivel local desde una diversidad de fuentes:
  - Actividad de agentes municipales.
  - Hechos registrados a partir de los Centros de Monitoreo locales.
  - Mapeos comunitarios.
  - Relevamientos de organizaciones sociales en territorio.
  - Canales de denuncia municipales presenciales o líneas telefónicas.
  - Relevamientos de victimización a partir de otras instancias (trámites municipales, registros en territorios, etc).
- Generar canales de intercambio con la comunidad para el registro de hechos o denuncias.
  - Análisis crítico de otras fuentes disponibles (provinciales o nacionales).
  - Apertura de datos disponibles para la construcción participativa.

### ***5.1.2 Formación de burocracias locales especializadas***

Otra cuestión central que ha surgido como emergente del trabajo de campo ha sido la necesidad de contar con una mayor formación para los equipos locales, en particular en lo que refiere (I) a una gestión democrática e integral de la seguridad, y (II) a la incorporación de perspectiva de género como enfoques transversales de abordaje.

El primer punto (I) referido a la necesidad de capacitar al personal local que diseña, implementa y evalúa las estrategias de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, está vinculado al universo de conceptos y prácticas que hacen a la gestión democrática de la seguridad. Esto involucra, por una parte, una concepción integral de la cuestión de la seguridad que identifique la necesidad de operar sobre las causas profundas de los fenómenos delictivos y elabore propuestas asociadas con la prevención de los delitos y violencias, y no sólo con su sanción o disuasión en términos punitivos o penales. Para este abordaje integral, es menester trabajar interagencialmente con otros actores del Estado y de las organizaciones civiles y sociales, además de con otras jurisdicciones. También es fundamental en este sentido contar con personal capacitado, o bien realizar capacitaciones que permitan a estos

actores o actrices tener los recursos para poder gestionar y tomar decisiones en base a información, así como en la construcción y mantenimiento de las políticas públicas implementadas, por los motivos que fueron señalados en el acápite anterior.

Por otra parte, pensar políticas para una seguridad democrática involucra formar a los actores o actrices intervinientes a nivel local en la importancia de pensar un gobierno civil de las fuerzas policiales, esto implica por un lado ejercer la conducción civil y estratégica de las policías locales, pero también trabajar en el fortalecimiento de ese tipo de fuerzas municipales en pos de su integración con la comunidad y su rol en la prevención social del delito y las violencias. Asimismo, es relevante mencionar que este tipo de formación involucraría la posibilidad de visibilizar y abordar integralmente problemáticas graves que hoy enfrenta la gestión local de la seguridad, entre las que reviste una relevancia particular –como ha sido abordado en el primer apartado del análisis– el fenómeno de la violencia institucional.

La segunda cuestión que ha sido relevada como fundamental –la transversalización de la perspectiva de género– en términos de formación de los/las actores/actrices se halla inextricablemente vinculada a una concepción democrática de la seguridad. El trabajo de campo ha sugerido las grandes dificultades que ha encontrado la gestión local de la seguridad para lidiar con las violencias por razones de género y la violencia intrafamiliar. Parte de esta dificultad está asociada con que, a pesar de que la llamada “Ley Micaela”<sup>21</sup> ha implicado grandes avances en la formación de funcionarios/as, los/las actores/actrices no cuentan en muchas ocasiones con la suficiente cantidad de herramientas conceptuales, teóricas y prácticas para abordar este tipo de problemáticas específicas. Esto es particularmente relevante dado que las fuerzas de seguridad son las que usualmente se encuentran en la primera instancia de contacto de la víctima con el sistema de denuncias y de acceso a la justicia. Así, la formación de funcionarios/as con este tipo de mirada permitiría un mejor diseño de los programas de formación y actualización de las fuerzas, así como un monitoreo más adecuado de las lógicas que se ponen en juego en ese tipo de instancias de contacto con la víctima que usualmente implican un proceso de revictimización.

---

<sup>21</sup> Ley Nro. 27.449 de Capacitación Obligatoria en la Temática de Género y Violencia contra las Mujeres. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666/texto>.

### ***5.1.3 Monitoreo y evaluación de programas***

Otra cuestión que ha surgido del análisis de las fuentes disponibles y del trabajo de campo está vinculada a la falta parcial o total de monitoreo y evaluación de las prácticas y programas puestos en funcionamiento. Esto sucede tanto en lo que hace a las políticas que implementa el municipio como con las que son iniciativa de las gestiones provincial o nacional: se destinan recursos al abordaje de determinados fenómenos y, al no realizar un adecuado seguimiento y un posterior análisis de impacto –e incluso careciendo de los insumos de información básicos necesarios para darle curso a una evaluación–, el gobierno municipal no tiene una noción concreta y acabada de si los recursos se están utilizando de forma eficiente, de si podrían utilizarse de otra manera o en otro lugar del territorio, etc. Así, incluso programas que proponen un abordaje integral de las problemáticas más acuciantes y que han sido adecuadamente diseñados, no tienen una ejecución óptima o –lo que es más frecuente– no se tiene conocimiento objetivo o metodológicamente sólido de cuáles han sido sus alcances y efectos.

La línea de acción sugerida en este sentido se vincula al seguimiento y evaluación adecuados de los programas –locales, provinciales y nacionales– que se encuentran en marcha en el municipio, y tomar en consideración seriamente estas instancias (incluyendo la necesidad de un adecuado diagnóstico) al momento de diseñar o incorporar programas nuevos. Esta cuestión no es exclusiva del contexto de pandemia: las distintas experiencias relevadas dan cuenta de una alta discontinuidad de políticas en la gestión local no sólo por cambios de gestión, sino de equipos al interior de los mismos gobiernos. Por señalar algunos ejemplos: el mantenimiento de centros de monitoreo, sistemas de patrullaje municipal o estrategias de presencia en el territorio como corredores escolares, suelen implementarse y luego retirarse, afectando tanto los recursos para la planificación como la ejecución cuando se busca reactivar estas medidas. Aquí el rol de los Honorables Concejos Deliberantes en los municipios puede ser central para avanzar hacia un monitoreo y evaluación de los distintos programas ejecutivos en cualquiera de sus niveles.

### ***5.1.4 Fortalecimiento de la articulación, coordinación y complementación de los abordajes***

La articulación y los intercambios entre los distintos engranajes institucionales que intervienen en el abordaje de una problemática particular son instancias fundamentales en la diagramación de las políticas públicas, en su

implementación y en el aprovechamiento de los recursos –tanto humanos como materiales– que se ponen en juego en estos procesos. En materia de políticas públicas de seguridad –considerando la deseabilidad de un abordaje integral y profundo de los fenómenos sociales dinámicos de los que se ocupa la gestión local– intervienen una serie de actores o actrices diversos: otras áreas del Estado tanto a nivel municipal, provincial o nacional (ya sea abocadas a la seguridad directamente como a líneas de acción asociadas como desarrollo social, salud, género, educación, etc.); organizaciones de la sociedad civil que tienen injerencia territorial; las fuerzas de seguridad de jurisdicción local, provincial o federal y de las jurisdicciones aledañas; la ciudadanía, entre otros.

Una parte relevante de las problemáticas observadas al nivel de la gestión local tiene relación con (I) la falta de instancias institucionalizadas para favorecer el intercambio entre estos actores/actrices, y el trabajo coordinado y articulado que puede resultar de este tipo de interacción. Como corolario de esta carencia de espacios idóneos puede observarse la proliferación de vínculos y articulaciones de tipo informal/personal, que adolecen de una falta de institucionalización (y de la previsibilidad y periodicidad que ésta trae usualmente aparejada) que determina su inestabilidad y falta de legitimidad para funcionar una vez que los individuos que las sostienen abandonan su rol institucional o se modifica por alguna razón la agenda de la gestión.

Otra consecuencia de la desarticulación que se observa entre los distintos actores/actrices está vinculado a (II) la reiteración de esfuerzos y al desaprovechamiento de los recursos humanos y materiales que trae aparejada. La falta de intercambios redundante en muchas ocasiones en que las distintas agencias del Estado se superpongan y realicen las mismas tareas en el territorio, o en que el Estado destine recursos a relevar u operar sobre una situación sobre la que alguna organización de la sociedad civil con injerencia territorial ya ha trabajado o sobre la que ya tiene realizado un relevamiento más o menos exhaustivo.

Esto último se vincula con otra esfera relevante en la que se desaprovechan recursos: la información. La falta de instancias de intercambio deriva en (III) la dificultad o imposibilidad de aprovechar la información y el conocimiento que pueden aportar o proveer los actores/actrices que actúan en el territorio, ya sean organizaciones de la sociedad civil, miembros de las fuerzas de seguridad que forman parte del despliegue territorial, o la propia ciudadanía. Esta cuestión redundante en (IV) una falta de contacto con la realidad del territorio que empobrece el diseño y la implementación de las políticas públicas –no haciendo uso de los recursos que ya se encuentran a disposición–, y además

no habilita una adecuada evaluación de lo ya implementado, en tanto no se atiende a qué sucede a nivel territorial con lo que ya se ha hecho, vedando los beneficios de un verdadero proceso participativo<sup>22</sup>.

Asimismo, no sólo la gestión local pierde con esta falta de instancias de intercambio, (V) los actores/actrices que operan en el territorio (referentes barriales, organizaciones de la sociedad civil) se encuentran frecuentemente desprovistos de herramientas materiales, de formación y de conocimiento respecto a los recursos que el Estado provee. En ocasiones, este tipo de actores/actrices cubren, sustituyen, suplementan o complementan funciones propiamente estatales pero no cuentan con el apoyo presupuestario, logístico o de capacitación para ejercer este tipo de roles.

Es por todo lo expuesto que resulta no sólo deseable sino también necesario que se promuevan mesas intersectoriales y espacios de intercambio y articulación institucionalizados, que gocen de una determinada periodicidad y estabilidad, y permitan así la acción coordinada y ordenada de los distintos engranajes que realizan trabajo de intervención territorial. Este tipo de espacio de trabajo permitiría que se realice un abordaje más adecuado de los fenómenos realmente existentes y que se aprovechen todos los recursos que ya se encuentran a disposición tanto a nivel estatal como a nivel territorial.

## **5.2 Líneas de acción para la intervención territorial**

En esta categoría se incluyen aquellas propuestas que tienden al fortalecimiento de la intervención territorial en materia de seguridad y prevención del delito y las violencias.

### ***5.2.1 Promover estrategias de prevención extra penal, multiactoral y multiagencial de las violencias***

A lo largo del estudio hemos relevado la preocupación de los/as decisores/as locales por la agudización de las violencias interpersonales –violencias por razones de género, violencia intrafamiliar, conflictos interpersonales entre vecinos/as, etc.–. En este punto, desde una perspectiva amplia de la seguridad en tanto seguridad humana, cabe considerar el impacto de estas violencias en

---

<sup>22</sup> Un ejemplo clave en estos problemas es la presencia de fuerzas federales en un determinado territorio (Prefectura, Policía Federal o Gendarmería) y su relación con otras fuerzas desplegadas (en general, la Policía de la Provincia).

la erosión de los lazos comunitarios y en la calidad de vida de las comunidades. Las políticas de prevención y gestión de la conflictividad buscan intervenir sobre los conflictos para evitar que éstos se resuelvan de manera violenta. Éste sin duda se trata de un gran desafío a nivel local, de cara a las consecuencias económicas y sociales que la crisis sanitaria trae aparejadas.

El desarrollo de una política integral de prevención extra penal, multiactoral y multiagencial de las violencias a nivel local requiere desplegar estrategias proactivas, destinadas a gestionar las conflictividades desde un enfoque de derechos humanos, con equipos interdisciplinarios, territoriales y articulando diferentes agencias del Estado. Asimismo, en línea con el punto 3.I.b, resulta fundamental fortalecer la articulación entre programas y actores que intervienen en el territorio –tanto del gobierno local como de distintos niveles de gobierno, organizaciones comunitarias– a fin de optimizar recursos humanos, institucionales, materiales. En efecto, resulta de vital importancia comprender la seguridad comunitaria o seguridad ciudadana como una tarea colectiva, que trasciende a las instituciones policial y judicial, que debe tender a facilitar el acceso a derechos de aquellos sectores más vulnerabilizados.

Las estrategias de prevención más difundidas a nivel local en Argentina, tienen que ver con medidas tendientes a disuadir la ocurrencia de delitos (medidas de prevención situacional-ambiental, de acuerdo a una clasificación muy difundida en la bibliografía especializada). En este sentido, además de la instalación de cámaras de seguridad y los operativos de saturación policial, la intervención en el espacio público y la recuperación de áreas comunes pueden ser factores que ayuden a mitigar la tasa de ocurrencia de delitos en espacios urbanos y suburbanos, así como también inciden de manera positiva en la percepción de seguridad (que, siguiendo a Kessler, incide en la inseguridad subjetiva).

En relación al abordaje comunitario de la seguridad ciudadana, es necesario considerar el acceso a la información pública para el diagnóstico, monitoreo y evaluación; la disposición a desplegar metodologías de trabajo participativas que movilicen a la sociedad civil; y abordajes estratégicos basados en diagnósticos certeros, y adecuados a las necesidades de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Existen antecedentes a nivel nacional de políticas implementadas en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito –con experiencias piloto en distintas localidades del país–; a nivel provincial en la provincia de Río Negro; y a nivel local en la ciudad de Rosario. En relación a los abordajes integrales, involucrando diferentes agencias del Estado y niveles de gobierno –con participación de las áreas de seguridad– cabe mencionar la experiencia del Plan

Nacional de Abordaje Territorial (Plan Ahí), impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el año 2008, que involucró la articulación en territorio con ocho ministerios.

Si bien existen ciertos cuestionamientos a las políticas de abordaje focalizado (tales como el Plan Nacional de Prevención del Delito), las iniciativas que se basan en garantizar el acceso a derechos, planes y políticas universales –de educación, vivienda, trabajo, etc.–, por parte de poblaciones vulnerabilizadas y, al mismo tiempo, promoviendo abordajes preventivos que reduzcan las violencias, problematicen las masculinidades hegemónicas y apunten a una mayor cohesión social, constituyen una buena alternativa para incrementar la presencia del Estado “social” en territorios históricamente vulnerabilizados. Los gobiernos locales resultan los ámbitos propicios para realizar este tipo de abordajes, en articulación con otros niveles de gobierno y diferentes agencias del Estado (seguridad, trabajo, vivienda, economía, salud, educación, obras públicas, entre otras).

En esa línea, pueden mencionarse algunas estrategias posibles:

- Metodologías de diagnóstico: los mapeos participativos, así como los encuentros destinados a la discusión en materia de seguridad, pueden fomentar la participación activa de una parte esencial de la prevención: las comunidades y diversos sectores de la sociedad civil, que deben cumplir una función importante al determinar las prioridades de prevención, aplicación y evaluación, ayudando a determinar situaciones de base y prospectivas (UNODC, 2011).
- Generar espacios barriales o locales para el abordaje de las conflictividades, con apoyo del gobierno local y participación de actores diversos de la comunidad –instituciones, organizaciones, representantes del gobierno local, etc.–.
- Promover o fortalecer programas de capacitación e inserción laboral o educativa destinados a jóvenes.
- Desarrollar intervenciones de rediseño del espacio público en función de su uso real por parte de la población. Acciones como la demarcación de senderos seguros, la eliminación de “puntos ciegos” u obstáculos a la visión, la instalación de infraestructura de seguridad que dé cuenta de la presencia del Estado (con postas policiales, garitas, puntos seguros, entre otros), acompañando al mantenimiento de estos espacios en condiciones, inciden favorablemente en la percepción de seguridad.

- Desarrollar programas que permitan la comunicación constante entre vecinos y vecinas. Acciones como las “cuadras seguras”, las alarmas vecinales comunitarias o incluso los grupos de comunicación por mensajería, pueden ser sencillas de fomentar y no requieren un gran esfuerzo en términos de recursos.

### ***5.2.2 Despliegue de las fuerzas de seguridad en el territorio***

El despliegue de las fuerzas de seguridad en el territorio es una de las herramientas centrales con las que cuenta la gestión local en materia de políticas de seguridad y, lamentablemente, en muchas ocasiones se trata del único recurso del que se echa mano a la hora de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana en la realidad. En esta situación, se vuelve de extrema relevancia la articulación del despliegue policial con otro tipo de estrategias preventivas, así como contar con efectivos altamente profesionalizados y capacitados. En este punto, el control del proceso de selección, de ingreso (a través de análisis psicotécnicos y de estudios socio-ambientales), la formación –inicial y permanente–, y el seguimiento adecuado del estado de salud mental de los agentes son cuestiones centrales para la puesta en práctica de cualquier política de seguridad que incluya a las fuerzas, sobre todo en pos de que prime una lógica de utilización racional y proporcionada de la fuerza en un esquema anclado en los valores democráticos y en la plena vigencia de los derechos humanos.

Para esto también es central que existan protocolos de actuación claros y se garantice la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público (como contraejemplo se puede observar lo sucedido con los episodios de desalojos que hubo en el momento álgido de visibilización de la problemática de usurpación de tierras durante el ASPO). Para contar con protocolos de actuación claros es fundamental establecer con rango normativo estándares mínimos de actuación en el espacio público, que aseguren un uso de la fuerza proporcional y racional, y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.

### ***5.2.3 Abordaje interjurisdiccional de los problemas metropolitanos***

La pandemia puso en evidencia la necesidad ya existente de un abordaje interjurisdiccional de las problemáticas metropolitanas. La relevancia de la categoría del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA por sus siglas) para el diseño estratégico para lidiar con la pandemia, y la necesidad de cooperación entre municipios y jurisdicciones que requirieron las políticas sanitarias y de

desarrollo social en ese contexto, son sólo ejemplos salientes de cómo la crisis sanitaria visibilizó y puso sobre relieve la cuestión.

En materia de seguridad, los fenómenos de desplazamiento que operan en la ocurrencia de delitos y violencias, y los delitos llamados “complejos” que suelen incluir una trama transjurisdiccional (como el narcotráfico o la trata de personas), hacen particularmente relevante que el diseño y la implementación de políticas públicas se realice coordinadamente con las autoridades de localidades aledañas. Además, es relevante un abordaje conjunto e interjurisdiccional de lo que sucede en las “zonas o áreas de borde” entre jurisdicciones, dado que tienden a constituirse como espacios vacantes del control y el cuidado estatales, en los que la ciudadanía tampoco tiene certezas acerca de a qué jurisdicción acudir para recibir asistencia o acceder a derechos.

#### ***5.2.4 Fortalecimiento de sistemas de recepción de denuncias y acompañamiento***

Otra de las cuestiones relevadas en el marco del proyecto fueron las dificultades en la recepción de denuncias o seguimiento de determinadas situaciones de violencia y conflicto. En muchas oportunidades, los municipios canalizan denuncias que no fueron realizadas en sede policial o judicial, o que no fueron recibidas por la institución competente. En este sentido, algunos municipios implementan instancias de acompañamiento a personas victimizadas (principalmente en casos de violencia de género) que suelen ser informales, de acuerdo con los/as funcionarios/as.

En este sentido, fortalecer o formalizar estructuras para la recepción de denuncias o acompañamiento de las víctimas en determinados casos es una línea de acción posible. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta los cambios implementados en la estructura policial y las estaciones de policía locales, se podría fortalecer el control de los municipios a la hora de la recepción de denuncias (al menos en aquellas instancias en las que éste tiene capacidad de intervención).

## **6. Comentarios finales**

A lo largo del proyecto se reconstruyó una caracterización, en función de las fuentes disponibles y los alcances del trabajo de campo realizado, de las dinámicas delictivas y las violencias en el contexto de emergencia sanitaria en el conurbano bonaerense. Asimismo, se dio cuenta de los principales desafíos

que las gestiones locales de seguridad enfrentaron en este marco, debiendo desplegar esfuerzos de coordinación y articulación de apoyos a las medidas de prevención del COVID-19 y a la atención de la emergencia.

Si bien no se pueden hacer lecturas concluyentes del impacto a mediano y largo plazo de la pandemia en las dinámicas de delitos y violencias, es posible pensar que un gran desafío que los gobiernos locales habrán de enfrentar tiene que ver con la gestión de las violencias a nivel territorial en vistas de las consecuencias que la crisis sanitaria ya evidencia en términos sociales y económicos.

Este documento espera contribuir con estrategias de abordaje y líneas de acción, que no deben concebirse en tanto propuestas acabadas o exhaustivas, sino que se realizan procurando que la respuesta estatal no quede circunscripta a las instituciones policiales y judiciales, sino que incluya la articulación con otras agencias y programas presentes en el territorio, desde un enfoque proactivo y respetuoso de los derechos humanos.

## Bibliografía

- Alvarado, N., Norza, D., Perez-Vincent, S., Tobon, S. y Vanegas-Arias, M. (2020). Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0002780>.
- Baudino, A. *et. al.* (2020). Gestión de la seguridad y emergencia sanitaria en el conurbano bonaerense: aportes preliminares. “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”. Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Sep-2020-08-Seguridad.pdf>.
- BID (2020). “Cuando el distanciamiento social pone en jaque el espacio público: resignificando la co-construcción de las ciudades”. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/publico-comun-tiempos-aislamiento-fisico-distanciamiento-social-covid19-coronavirus-placemaking-ciudades-comunes/>.

- Binder, A. M. (2016). “Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto”, en: Schleider, T. J. y Carrasco, M. E. (eds.). (2016). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.
- Camardón, L. et al. (2021). Resumen ejecutivo. Informe técnico- Segunda etapa “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”. IP 415-Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/320086921\\_Perspectivas\\_y\\_dilemas\\_de\\_la\\_seguridad\\_ciudadana\\_en\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/320086921_Perspectivas_y_dilemas_de_la_seguridad_ciudadana_en_America_Latina).
- Equipo de Estudios e Investigaciones en Prevención del Delito (2012). “Un modelo de intervención con jóvenes de comunidades vulnerables involucrados en prácticas de delito callejero”. En *Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal* (pp. 107-129). Buenos Aires: Infojus.
- Kessler, G. (2009). “El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito”. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Queipo, A. et al. (2020). “La gestión de la seguridad en el conurbano. Desafíos e intervenciones”. En: Couto, B.; et al. (2020) *Capacidades estatales: La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19. “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”*. Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Dic-2020-04-Capacidades-estatales.pdf>.
- Queipo, A., Camardón, L. y Rey, J. (2021). “Gestión local de la seguridad en el conurbano bonaerense en contexto de pandemia”, en *El conurbano bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Rodrigo Carmona (comp.) - 1a ed.- Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-630-526-6 Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/El-conurbano-bonaerense-en-pandemia.pdf>.

- Rodríguez Games, N., Fernández, S. A. y Saín, M. F. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Disponible en: <https://umetonline.com/wp-content/uploads/2020/09/3.Serie-Documentos-de-Trabajo-Nro-3.pdf>.
- Sozzo, M. (2009). “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”. En *URVIO*, Nro. 6 (pp. 58-73). Quito: FLACSO. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/285114602\\_Gobierno\\_local\\_y\\_prevenccion\\_del\\_delito\\_en\\_la\\_Argentina](https://www.researchgate.net/publication/285114602_Gobierno_local_y_prevenccion_del_delito_en_la_Argentina).
- UNODC (2020). “Research brief: Effect of the COVID-19 pandemic and related restrictions on homicide and property crime”. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Property\\_Crime\\_Brief\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Property_Crime_Brief_2020.pdf).
- UNODC (2011). “Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito”. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf).

La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

Este libro presenta los últimos resultados generados en el marco del proyecto “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva mutidimensional”, seleccionado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), cuyo desarrollo se extendió desde agosto del año 2020 hasta julio de 2021.

Estos últimos aportes, en un escenario dinámico y cambiante como es el que ha caracterizado la evolución de la pandemia, se orientan a examinar los impactos recientes en diversos planos y proponer lineamientos para la acción política. De esta forma, los municipios del conurbano bonaerense ante la segunda ola han mostrado distintas problemáticas, grados de respuesta y transformaciones ocurridas a nivel social, económico, institucional y territorial. El material busca dar cuenta, así, de los aspectos más relevantes que hacen al cuadro de situación actual y aportar al debate en relación a recomendaciones de política que puedan ser utilizadas por los actores gubernamentales y sociales.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

