

# El conurbano bonaerense en pandemia

Alcances y desafíos desde  
una perspectiva multidimensional



Rodrigo Carmona  
(compilador)

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



EL CONURBANO BONAERENSE EN PANDEMIA  
ALCANCES Y DESAFÍOS DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL



Rodrigo Carmona  
(compilador)

# **El conurbano bonaerense en pandemia**

Alcances y desafíos desde  
una perspectiva multidimensional

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

El conurbano bonaerense en pandemia : alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional / Rodrigo Carmona... [et al.] ; compilado por Rodrigo Carmona. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021. Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas ; 31)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-630-526-6

1. Pandemias. 2. Urbanismo . 3. Salud Pública. I. Carmona, Rodrigo, comp.  
CDD 362.10422

## 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: Aixa Sacco, Sebastián Prevotel

Corrección: Gabriela Lesca, Vanina Boco, Sebastián Prevotel

Ilustración de tapa:

“Monstruo volando sobre Buenos Aires”, Carlos Alberto Carmona, 2006

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción <i>Rodrigo Carmona</i> .....	10
----------------------------------------------	----

## **Parte 1. Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia**

Condiciones de vida de los hogares y estrategias de los actores <i>Verónica Maceira</i> .....	13
Problemáticas socioterritoriales y conflicto social en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante el ASPO <i>Verónica Maceira y Victoria Cyunel, con la colaboración de Nicolás Caloni y Mailén Chávez</i> .....	17
Entre la crisis sociosanitaria y la emergencia urbano-habitacional <i>Viviana Colella, Eduardo Reese, Marcela D'Libneris, Lucas Dombroski, Leonardo Fernández, Luciana Manildo y María de los Ángeles Sola Álvarez</i> .....	43
Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria V <i>Ana Ariovich, María Crojethovic y Carlos Jiménez</i> .....	109
Acciones contra la violencia de género en el conurbano bonaerense. El rol de los estados municipales en contexto de pandemia <i>Marisa Fournier y Sandra Hoyos</i> .....	125

## **Parte 2. Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19**

La problemática productiva y del empleo en el conurbano bonaerense ante la emergencia sanitaria <i>Rodrigo Carmona</i> .....	145
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense. La situación a diciembre de 2020 <i>José A. Borello, Rodrigo Carmona, Alejandro Esmerado, Leandro Rodríguez, Roberto Lattanzi, Sebastián Rotondo, Bárbara Couto, Osvaldo Battistini, Cecilia Anigstein y Pamela Flores</i> .....	149
Conflictividad laboral en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires en el ASPO <i>Verónica Maceira y Victoria Cyunel</i> .....	191
Acceso a la tierra para la agricultura familiar y compras públicas a la economía popular, social y solidaria: problemas, políticas y propuestas para el AMBA en el año de la pandemia <i>Carolina Barnes, Alejandro Esmerado, Lorena Putero y Gonzalo Vázquez</i> .....	217
Gestionar el abasto alimentario metropolitano en un contexto de incertidumbre: la afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA ante el advenimiento del COVID-19 <i>Andrés Barsky y María Eugenia Ami</i> .....	259

### **Parte 3. Capacidades estatales: la asistencia social, la salud y la seguridad en tiempos de coronavirus**

El Estado frente al COVID-19: entre la asistencia, la distribución y la transformación <i>Bárbara Couto y Rodrigo Carmona</i> .....	277
Programas sociales de transferencias de ingresos en el conurbano bonaerense durante la pandemia <i>Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paporás</i> .....	281
Asistencia alimentaria. Despliegue de capacidades y recursos de los distintos niveles de gobierno <i>Bárbara Couto, con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano</i> ....	289
Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario <i>Rubén Lucero, con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano</i> ...	301
Gestión local de la seguridad en el conurbano bonaerense en contexto de pandemia <i>Anandí Queipo, Lucía Camardon y Julieta Rey</i> .....	313



# Introducción

Este libro presenta los principales 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), a lo largo del año 2020. Es posible plantear así una serie de consideraciones generales respecto a sus alcances.

En primer lugar, a nivel analítico, el trabajo busca dar cuenta de la irrupción del coronavirus como un hecho social complejo, considerando diversas dimensiones e impactos socioeconómicos, institucionales y sanitarios en este territorio singular (circunscripto inicialmente a los 24 partidos del conurbano pero que contempla también, en función del proceso seleccionado, al conjunto regional o recortes del mismo). En este marco, se examinan los principales efectos de la pandemia en relación a las condiciones de vida de los hogares y estrategias de los actores, las condiciones productivas y laborales y las capacidades estatales para afrontar la crisis sanitaria.

En segundo término, se puede afirmar que la pandemia del COVID-19 profundiza tendencias ya presentes, agudizando el cuadro de situación existente en términos sociales y económicos para los municipios del conurbano bonaerense. De esta forma, la irrupción del coronavirus en el territorio evidencia tanto las condiciones de vulnerabilidad plasmadas a lo largo del tiempo, como la relevancia y diversidad de acciones desplegadas por el Estado en todos sus niveles ante esta coyuntura específica, con el fin de disminuir los efectos negativos generados.

En tercer lugar, las restricciones a la movilidad hicieron que los entornos barriales y municipales cobraran relevancia. El contexto marcado por el COVID-19 estableció escenarios de actuación local nuevos e imprevistos, impactó y transformó a los diversos actores y sus relaciones y tuvo implicancias fuertes en la relocalización de los problemas. Estas cuestiones obligan a pensar

cada vez con mayor fuerza la implementación de nuevos procesos y mecanismos de articulación, coordinación y descentralización en términos sociales, políticos e institucionales para los distritos considerados.

En cuarto lugar, los resultados desarrollados se sustentan en un conjunto amplio de entrevistas (350 en las dos etapas de la investigación), realizadas a referentes barriales, sindicales, empresariales, de la economía social y funcionarios gubernamentales, junto al análisis de fuentes estadísticas, documentales y periodísticas, con el objeto de comprender los impactos de la emergencia sanitaria en múltiples planos y con derivaciones particulares para el conurbano bonaerense. El proyecto aparece, así, como un producto colectivo, que articula un conjunto amplio de investigadores e investigadoras de distintas disciplinas y diversos colaboradores que intervinieron en los equipos de trabajo y donde se busca finalmente generar propuestas superadoras para enfrentar las consecuencias de la pandemia.

En estos términos, el trabajo se organiza en tres partes. La primera, titulada “Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia”, reúne los aportes desarrollados en relación a las principales cuestiones que hacen a la vida de los hogares y estrategias de los actores en el territorio. La segunda, con el título “Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19”, da cuenta de la problemática productiva y del trabajo con eje en la industria manufacturera, el conflicto laboral, el análisis de la economía social y solidaria y la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas a nivel metropolitano. La tercera parte, “Capacidades estatales en relación a la asistencia social, la salud y la seguridad”, examina las capacidades político-institucionales de los municipios para gestionar la asistencia alimentaria, la salud y la cuestión de la seguridad, considerando las políticas desarrolladas y los desafíos en relación a las competencias de los diferentes niveles de gobierno intervinientes.

**Parte 1**  
**Habitar el conurbano:**  
**problemas, conflictos y estrategias en**  
**contexto de pandemia**



# Condiciones de vida de los hogares y estrategias de los actores

*Verónica Maceira*

Esta primera parte tiene como objetivo profundizar en el conocimiento del impacto de las medidas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en los barrios populares del conurbano bonaerense. Reúne estudios de coyuntura enmarcados en el conocimiento de las precarias condiciones estructurales que caracterizan históricamente la periferia urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Diversas reflexiones sobre el periodo han señalado que la pandemia subrayó los clivajes persistentes de las desigualdades severas que atraviesan las sociedades contemporáneas. El abordaje de la cuestión desde el conurbano permite dar cuenta de la expresión socioterritorial de tal desigualdad, especialmente en los barrios que son espacio de concentración y extensión de condiciones sociales desventajosas.

Los trabajos que aquí se presentan devuelven aproximaciones parciales realizadas en base a información relevada entre mayo y octubre del año 2020. Sin desmedro del reanudamiento de actividades productivas y de servicios en el AMBA posteriormente observada, este acercamiento puso, oportunamente, de relieve el problema central de discontinuidad de ingresos laborales de los hogares de los barrios populares. Esta cuestión asumió una intensidad en directa correspondencia con la precariedad de la estructura socio ocupacional de las periferias del aglomerado metropolitano (rasgo a su vez profundizado en el período inmediatamente anterior), poniendo de manifiesto la escasa medida que el mercado de trabajo formal logra articular las relaciones que sostienen la reproducción de la vida en estos territorios. Al respecto, se puede señalar

que, de acuerdo a las estimaciones en base a fuentes secundarias, al inicio de la pandemia, aproximadamente el 60% de la fuerza de trabajo activa de la periferia del conurbano tenía una inserción cuentapropista de bajo nivel de calificación o ingreso, era asalariada precaria o bien se encontraba desocupada. Esta discontinuidad de ingresos laborales involucró un riesgo severo para la provisión alimentaria de gran parte de los hogares. Se desplegaron en el contexto un conjunto de estrategias que mostraron tanto la centralidad de la acción estatal como la activación de un rico entramado organizacional a la hora de dar respuesta provisoria a la crisis sociosanitaria, que fue tomando un vigor y nivel de estructuración creciente.

En estos términos, en primer lugar, se hace un diagnóstico general sobre las principales problemáticas emergentes en el primer cuatrimestre de la crisis sociosanitaria en los barrios populares desde la perspectiva de los mismos referentes socioterritoriales de los barrios populares y se sistematizan los reclamos y conflictos socioterritoriales registrados por la prensa local durante todo el período. Se aportan tendencias generales en cuanto a tal conflictividad, demandas, actores, formas de protesta y localización en la región, así como la referencia a los conflictos más relevantes. Los siguientes apartados profundizan en tres dimensiones significativas desde la perspectiva de las condiciones de vida. En segundo lugar, se acerca un análisis comprehensivo de la problemática del hábitat en la región. El mismo involucra una caracterización urbano territorial del área y de los barrios populares previa al COVID-19, así como un análisis de las dinámicas de ocupación del territorio, la infraestructura y condición de acceso a los servicios urbanos durante la emergencia sociosanitaria. Una tercera contribución, aborda la dimensión salud, orientándose a describir las condiciones y las modalidades en las cuales se desarrolla la atención de la salud (no COVID-19) en el contexto del ASPO en los municipios del conurbano bonaerense que integran la Región Sanitaria V. En último lugar, se focaliza en la problemática emergente de la violencia de género, profundizando en el análisis de las estrategias organizacionales y, fundamentalmente, en los dispositivos de la intervención estatal en los casos de violencia de género en los partidos del conurbano bonaerense.

De esta manera, en estos estudios se retoma una perspectiva que entiende la centralidad que tienen la intervención estatal y las estrategias familiares y comunitarias en la configuración de vida de los hogares. En esa dirección, se pone énfasis en las condiciones estructurales de los barrios, pero se exploran también tales intervenciones y estrategias, así como las instancias de reclamo y acciones conflictivas colectivas que logran vertebrarse.

Se espera que estos aportes ayuden al reconocimiento y dimensionamiento del conjunto de problemáticas que afectan a los barrios de la periferia urbana y permitan comprender la complejidad específica de la intervención en el territorio; configurada por acciones múltiples, tanto de distintos niveles de gestión estatal como de organizaciones de la sociedad civil.





# Problemáticas socioterritoriales y conflicto social en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (marzo-octubre de 2020)

*Verónica Maceira y Victoria Cyunel,  
con la colaboración de Nicolás Caloni y Mailén Chávez*

## **1. Introducción**

En la primera etapa del 2020, la Universidad Nacional de General Sarmiento encaró tres relevamientos sucesivos a través de entrevistas cortas a referentes territoriales y sociosanitarios, con el objetivo de abordar el impacto de la pandemia y del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en las condiciones de vida de los hogares de los barrios populares del conurbano bonaerense; sus principales problemáticas y las estrategias familiares y comunitarias en ese contexto.

Los primeros relevamientos reunieron 80 y 129 entrevistas, concretadas en los meses de marzo y abril respectivamente. Esto es, en la primera y tercera fase del aislamiento. En el tercer relevamiento, realizado en el mes de julio, se entrevistó a 136 referentes territoriales y 65 referentes de salud. La consideración de estos relevamientos sucesivos permitió tener una imagen de conjunto y un seguimiento de la situación en los barrios populares en la primera etapa de la cuarentena.

En el primer informe del eje *condiciones de vida* de este proyecto, se presentó un análisis descriptivo en base a estas entrevistas, cuyo valor residió en permitir una aproximación a la evaluación de la situación y las estrategias de los barrios periféricos del conurbano desde la perspectiva de informantes que forman parte de esos territorios. Las evaluaciones de estos referentes se desplegaron, ciertamente, de acuerdo a las miradas y valoraciones distintas de quienes las enunciaron y devolvieron, como conjunto, un diagnóstico matizado y robusto.

En la presente etapa de la investigación, el interés estuvo centrado en triangular aquella primera metodología con un abordaje a partir del relevamiento y análisis de los reclamos y las acciones conflictivas protagonizados en estos territorios, a través de las publicaciones en la prensa digital local. Este segundo abordaje metodológico responde a tres necesidades: 1) incorporar más claramente la dimensión del conflicto al repertorio de las estrategias familiares y colectivas vertebradas por los sectores populares, que se pudo observar en la primera etapa de campo, a través de las entrevistas a informantes claves; 2) compulsar con otras fuentes el diagnóstico construido en aquel primer informe, llegando en la observación hasta el nivel de las acciones de los mismos habitantes de estos territorios sin la mediación de la evaluación de los propios referentes que, aún en su gran diversidad y pluralidad de posiciones, aportan una mirada propia sobre el proceso; 3) abordar el eje del impacto de la pandemia en las condiciones de vida en este territorio, actualizando la observación hasta el fin del período de aislamiento en los municipios de referencia.

El objetivo del abordaje que aquí se presenta es el acercamiento a las problemáticas socioterritoriales emergentes en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) durante todo el período del ASPO, en articulación con los niveles y formas de protesta y acción colectiva que la emergencia o el reforzamiento de tales problemáticas motorizaron. Ciertamente, las demandas, reclamos y acciones que aquí se plantean no son exhaustivos: se trata de aquellos que tuvieron estado público y lograron ser registrados por la prensa local. *Es una aproximación indicativa en torno a la relevancia y distribución de este tipo de problemáticas en el territorio, según las distintas dimensiones consideradas.*

En este informe, se amplía la observación al conjunto de partidos de la RMBA con especial atención a que el foco principal de las acciones derivadas de la problemática habitacional tiende a desplazarse a la periferia urbana y, en esa dirección, involucra a 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 y el 31 de octubre de 2020.
- 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*. 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 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (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 demandas 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

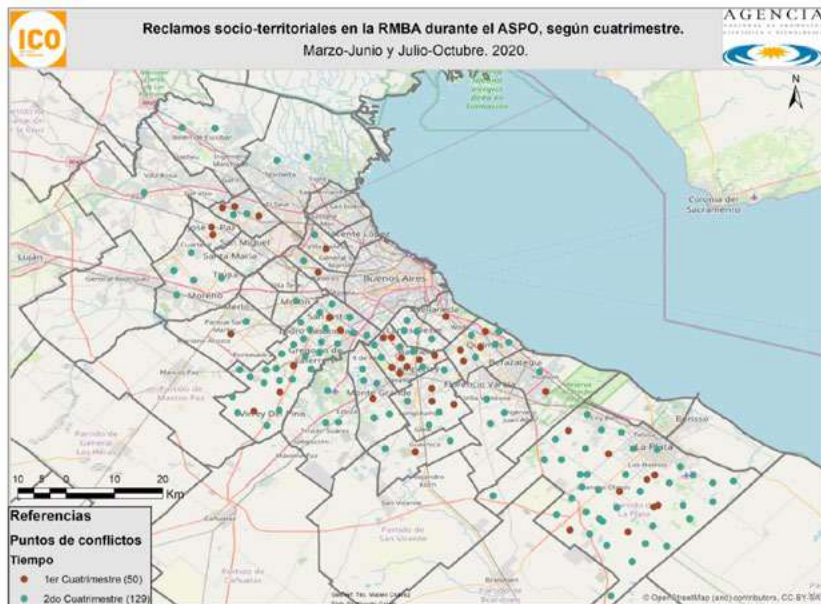
El análisis de la conflictividad vinculada a las problemáticas socioterritoriales emergentes permite concluir que se observaron cambios destacables en su intensidad, características y dinámicas entre el primer y el segundo cuatrimestre del ASPO.

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 las cuales 35 se localizaron específicamente en los 24 partidos del conurbano bonaerense. La cantidad de reclamos se duplicó en el segundo cuatrimestre, que abarcó los meses de julio a octubre; elevándose a 132 registros en toda la RMBA, de las cuales 72 se localizaron específicamente en los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Ciertamente, el indicador dio cuenta no solo del agravamiento de determinadas problemáticas, sino también de la flexibilización de las medidas de aislamiento en el segundo cuatrimestre, siendo el contexto más favorable para la expresión de las demandas.

#### **Cuadro 1. Reclamos socioterritoriales según localización y subperíodo. 24 partidos del conurbano y resto de la RMBA. Marzo-octubre de 2020**

Localización	1° Cuatrimestre (marzo-junio)	2° Cuatrimestre (julio-octubre)
24 partidos del GBA	35	72
Resto de la RMBA	18	60
Total Cuatrimestre	53	132

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



Para ampliar el mapa Link: <https://cutt.ly/AhRrUko>

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

Entre el primer y el segundo cuatrimestre, se pudo observar cómo, junto con el aumento importante de las acciones, la conflictividad fue tomando la periferia del aglomerado urbano.

Respecto de las demandas expresadas en estas acciones, es de interés reponer lo observado a partir del conjunto de entrevistas realizadas por el equipo en su primera etapa de investigación. En el mes de julio, los/as referentes territoriales dieron cuenta de dos problemáticas principales estrictamente relacionadas (ya presentes desde las primeras mediciones): la mitad jerarquizó la discontinuidad del trabajo y los ingresos laborales, y una tercera parte, la dificultad para el acceso a alimentación y productos básicos. Junto con ello, en el relevamiento de julio se jerarquizaron, con mayor intensidad que en los primeros meses de la cuarentena, otras dos problemáticas: uno/a de cada cuatro informantes territoriales hizo presente espontáneamente la presencia de hurtos y robos en los barrios (vinculados por parte de los/as informantes a situaciones de precariedad de la vida de los/as mismos/as vecinos/as); también, asumieron mayor centralidad los déficits severos en materia de condiciones y acceso a la vivienda y los servicios (entre ellos, fundamentalmente, los cortes de energía y el costo

de la calefacción; y, en menor medida, el acceso mismo a la vivienda ya sea por el costo del alquiler, tanto para quienes se encuentran en situación de calle, como para quienes participan de las tomas de terrenos). Asimismo, se observó la preocupación por la presencia e incremento de la violencia de género en los hogares; sobre mujeres y disidencias, y también hacia niñas, niños y adolescentes (que atravesó con similar intensidad toda esta primera etapa de la cuarentena). Por su parte, la preocupación por la atención de la salud referida a controles periódicos y fundamentalmente al seguimiento de patologías crónicas (que fuera jerarquizado en tercer y cuarto lugar en las mediciones de marzo y abril), fue desplazada con el correr de los meses, especialmente en la medida en que se fueron restableciendo los servicios de los centros de atención primaria de la salud en los municipios. Finalmente, uno/a de cada cuatro informantes mencionó el 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 mismas refirieron a respuestas autoritarias, avasallamiento verbal, hostigamiento y amenazas de detención, llegando al asesinato en los llamados casos de “gatillo fácil”.

Si bien con un orden de jerarquía algo diferente, este conjunto de demandas fueron las que vertebraron los reclamos y las acciones colectivas en la región durante el primer cuatrimestre aquí estudiado. Al respecto, tomado el período marzo-junio, predominaron las acciones motorizadas por problemas de inseguridad (19%) y, en segundo lugar, las demandas relacionadas con asistencia alimentaria (17%) y los problemas en el suministro de los servicios públicos (17%). Dentro de esta última categoría se incluyeron 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.

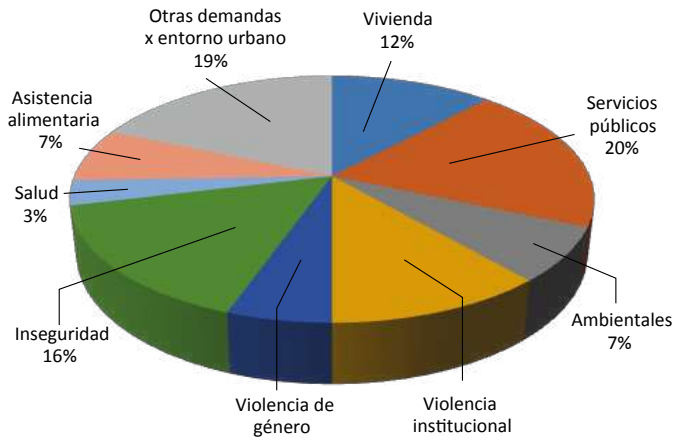
Cabe destacar que la extensión de los programas sociales de transferencia de ingresos, si bien fue mencionada en las declaraciones de referentes a través de la prensa, no parece haber sido un reclamo que vertebre las acciones colectivas a nivel territorial en el período. Esto, de alguna manera contrasta con la relevancia otorgada tanto a la problemática de discontinuidad de ingresos laborales como a la implementación de programas específicos por los/as informantes claves de los barrios entrevistados en nuestros relevamientos anteriores. Es importante retomar que el Ingreso de Emergencia Familiar (IFE) y la Tarjeta Alimentar fueron considerados por los/as referentes barriales como la base de las estrategias familiares desplegadas en el ASPO en los hogares de trabajadores/as informales;

al tiempo que se reconocieron problemas operativos de su implementación y limitaciones, fundamentalmente en términos de cobertura. De la articulación de ambos tipos de metodología, surge que las organizaciones comunitarias y socioterritoriales participaron activamente en la facilitación de la implementación del IFE y que, en todo caso, no fue esta la escala o el ámbito de acción en el cual se han vertebrado prioritariamente los reclamos respecto de su cobertura.

En el segundo cuatrimestre del ASPO (julio-octubre), las demandas que motorizaron los conflictos socioterritoriales cambiaron de manera relevante, de acuerdo a lo que se observó en la prensa digital. En el marco de una conflictividad creciente, los reclamos por asistencial alimentaria perdieron la significación que tenían en la primera etapa. Esto se corresponde con lo observado 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 ha tomado 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 fueron también menos significativas en el segundo cuatrimestre, ante 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, crecieron los reclamos y las protestas en las que predominaron los problemas relacionados con el suministro de los servicios públicos (20%) y las demandas por el derecho a la vivienda (16%).

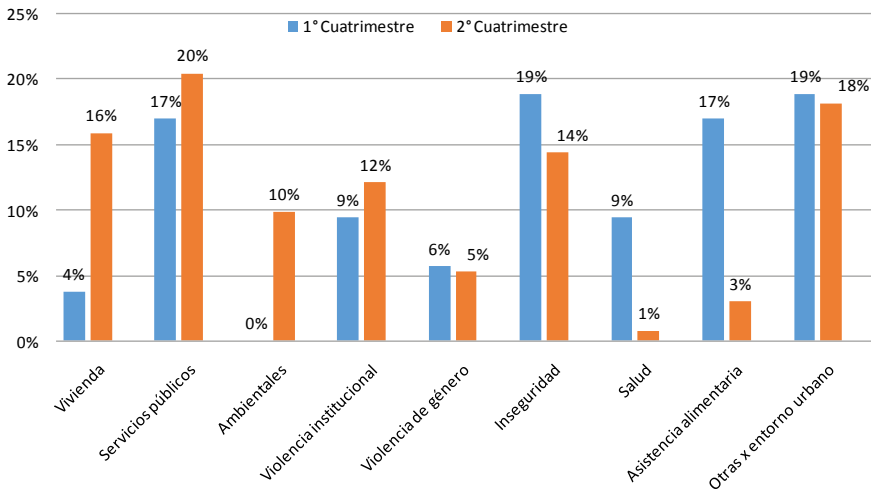
El conjunto de “otras demandas” agrupadas que creció en número, pero se mantuvo en proporción a lo largo de la cuarentena; refiere en su mayoría a reclamos diversos respecto del entorno, equipamiento, saneamiento y ordenamiento urbano, como estado de las calles, falta de semáforos, rotura de caños en la vía pública y desborde de cloacas.

**Gráfico 1. Reclamos socioterritoriales según demanda. RMBA. Total marzo-octubre de 2020**



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

**Gráfico 2. Reclamos socioterritoriales según demanda y cuatrimestre. RMBA. Marzo-octubre de 2020**



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

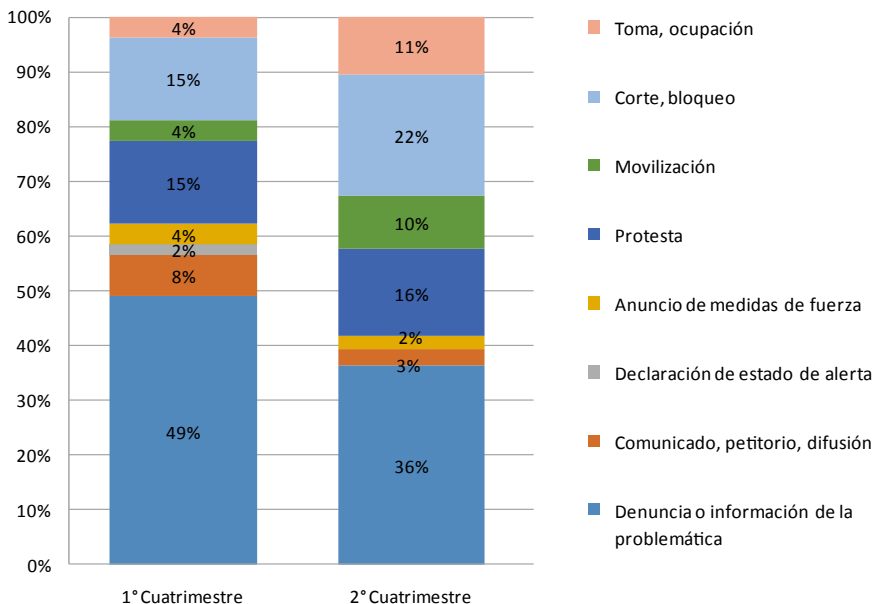


En cuanto a los actores que protagonizaron las demandas, se estimó, en términos agregados, que un 83% de las mismas fueron llevadas adelante por vecinos/as y familias directamente afectados, a lo que se sumó otro 9% vertebrado por organizaciones de carácter local. Si bien, organizaciones sociales y políticas de mayor alcance apoyaron o se sumaron en distintas medidas, en menos de un 8% fueron el actor central del conflicto. 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 creció al aumentar los conflictos con el transcurso de la cuarentena.

En términos generales, quienes motorizaron las demandas y protagonizaron los conflictos fueron: vecinos y vecinas de las localidades (cuando la demanda refirió a problemas con los servicios públicos e inseguridad), 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), comedores y fundamentalmente organizaciones sociales de mayor envergadura, muchas veces vinculadas a organizaciones políticas (en los casos de demandas por asistencia alimentaria), militantes y organizaciones ambientalistas (en los casos de demandas por los derechos ambientales). Asimismo, organizaciones sociales, políticas y de derechos humanos, organizaron y acompañaron las medidas de acción con distintas demandas.

Respecto a las medidas de acción a través de las cuales se expresó el conflicto socioterritorial, se observó un corrimiento entre el primer y el segundo cuatrimestre del ASPO hacia aquellas que expresan mayor despliegue e intensidad, en consonancia con la flexibilización de las disposiciones de aislamiento que viabilizó la posibilidad de retomar repertorios de protesta socioterritorial en la región.

**Gráfico 3. Reclamos socioterritoriales por tipo de acción y cuatrimestre. RMBA. Total marzo-octubre de 2020**



**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 primer cuatrimestre se registró un 53% de casos en los cuales los actores involucrados no realizaron ningún tipo de acción: simplemente se denunció o informó la problemática. En un 15% se realizó 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 ascendió la significancia de las acciones de mayor intensidad y despliegue: cortes o bloqueos (20%), protestas y ollas (16%), movilizaciones (11%) y tomas u ocupaciones (11%).

Es posible establecer cierta correspondencia entre las formas predominantes de la protesta y la demanda que vertebra el conflicto. En primer lugar, la totalidad de las tomas y ocupaciones han estado relacionadas con la falta de vivienda familiar. Los cortes de ruta han sido motorizados en este período en torno a los reclamos por falta de vivienda y, fundamentalmente, por problemas de suministro de servicios públicos. Por su parte, en los hechos de violencia, ya

sea de género y fundamentalmente de crímenes por parte de las fuerzas de seguridad y otras violencias institucionales, la acción frecuente fue la movilización.

**Cuadro 2. Reclamos socioterritoriales, según demanda e intensidad de la acción (en %). Total RMBA. Marzo-octubre de 2020**

Tipo de acción agrupada x intensidad predominante	Otras demandas del entorno urbano	Socio-ambientales	Suministro de servicios públicos	Seguridad pública	Acceso a la salud
Información del reclamo	79,4	53,8	55,6	37,9	33,3
Comunicado, petitorio, difusión, anuncio de medida de fuerza	5,9	15,4	0,0	3,4	0,0
Protesta o movilización	2,9	15,4	8,3	51,7	33,3
Corte, bloqueo	11,8	15,4	36,1	6,9	33,3
Toma, ocupación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100

Tipo de acción agrupada x intensidad predominante	Violencia de género	Asistencia alimentaria	Violencia institucional	Derecho a la vivienda	Total
Información del reclamo	20,0	7,7	19,0	0,0	40,2
Comunicado, petitorio, difusión, anuncio de medida de fuerza	10,0	30,8	14,3	4,5	7,6
Protesta o movilización	70,0	38,5	38,1	4,5	23,9
Corte, bloqueo	0,0	23,1	28,6	22,7	20,1
Toma, ocupación	0,0	0,0	0,0	68,2	8,2
Total	100	100	100	100	100

**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 otros 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 o bien tomas de tierra 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 un 15% de los casos del primer cuatrimestre y en un 20% de los casos del segundo, se registró intervención de las fuerzas de seguridad y/o se denunció represión policial y violencia institucional.

Del total de 185 reclamos registrados durante la cuarentena, 16 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. Otro grupo de conflictos de mayor extensión en el tiempo es sostenido por las familiares de las víctimas en los casos de abuso institucional. Finalmente, también se registró un grupo de reclamos recurrentes, vertebrados por vecinos y vecinas autoconvocados/as, originados en reclamos por falta de servicios.

Si bien la conflictividad social abarcó todo el territorio del conurbano y se extendió en la RMBA en ambos cuatrimestres, gran parte se concentró 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.

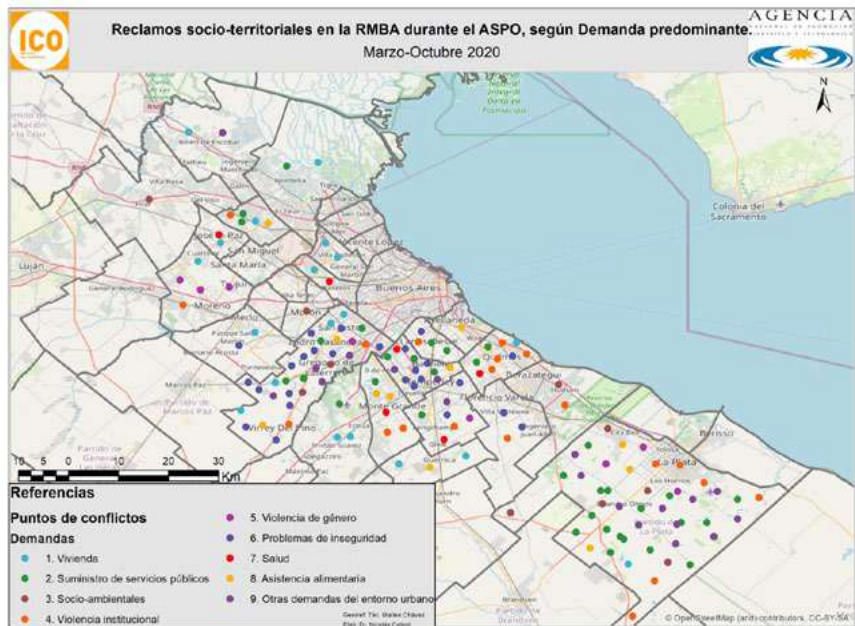
En el siguiente apartado, se articularán las dimensiones analizadas en una breve descripción y localización de los reclamos registrados.

### **Cuadro 3. Reclamos socioterritoriales según Partido. Total RMBA. Marzo-octubre de 2020**

Partido	1° Cuatrimestre (marzo-junio)	2° Cuatrimestre (julio-octubre)
Almirante Brown	3	4
Avellaneda	1	
Berazategui	1	1
Campana	2	3
Ensenada	3	
Escobar	2	
Esteban Echeverría	1	5
Ezeiza	3	
Florencio Varela	3	
San Martín	1	1
José C. Paz	2	
La Matanza	5	27
La Plata	8	34
Lanús	4	
Lomas de Zamora	6	5
Malvinas Argentinas	3	2
Merlo	1	1

Moreno	5	
Morón	1	
Pilar	1	
Presidente Perón	1	2
Quilmes	4	5
San Fernando	1	1
Tigre	2	
Tres de Febrero	1	1
Zárate	6	13
Varios partidos	6	3
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>132</b>

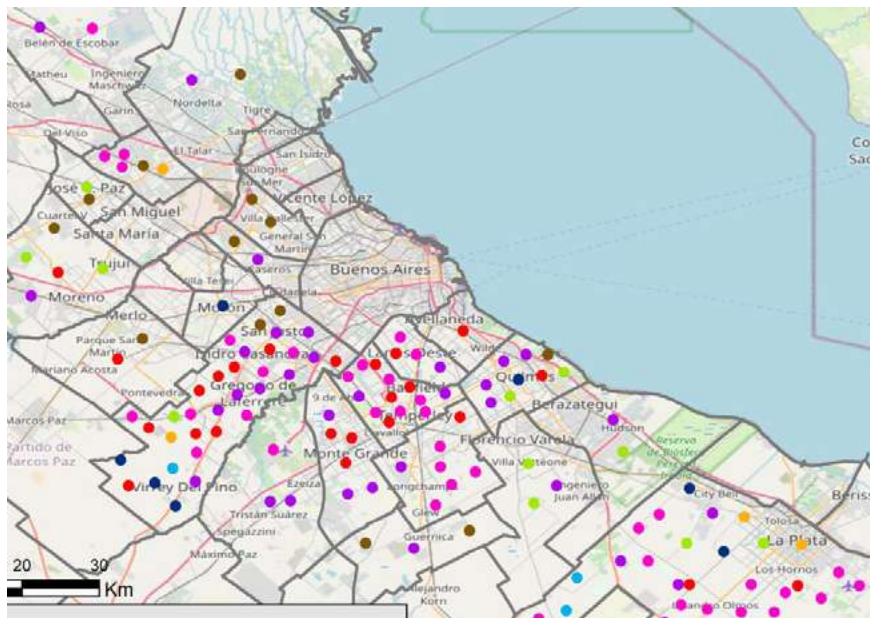
**Fuente:** elaboración propia a partir de relevamiento de medios digitales.



Para ampliar el mapa y ver el detalle de mes, demandas, acciones, actores y su localización

**Link:** <https://cutt.ly/AhRrUko>

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



Para ampliar el mapa y ver el detalle de mes, demandas, acciones, actores y su localización

Link: <https://cutt.ly/AhRrUko>

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

**Cuadro 4. Reclamos socioterritoriales según intensidad de la acción predominante y subregión. Total RMBA. Marzo-octubre de 2020**

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, Lanus 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>

**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.

## 4. Reclamos y conflictos

### 4.1 Reclamos por asistencia alimentaria

En el primer informe sobre el eje *condiciones de vida* de este proyecto se observó que el acceso a la alimentación básica era una preocupación de primer orden entre los/as referentes socioterritoriales entrevistados en todo el conurbano y el 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 verificó la provisión de alimentos vinculada a un enorme despliegue de la auto-organización y la solidaridad vecinal, de las organizaciones sociales y de otros actores de la sociedad civil como 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 que el ASPO involucró.

Asimismo, se concluyó 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 reconoció (aunque con sus limitaciones importantes) la presencia del gobierno de la Provincia de Buenos Aires en todo el conurbano, a través del Sistema Alimentario Escolar (SAE). La asistencia del gobierno nacional apareció gestionada mayormente por los municipios a través de múltiples vías. La provisión alimentaria tuvo, de acuerdo a las observaciones extendidas de los/as referentes, limitaciones en cuanto a su calidad, abundando los hidratos de carbono y siendo escasa en carnes, lácteos, verduras y productos frescos en general. También es cierto que quienes aparecieron con más claridad cubiertos en sus necesidades de acceso a alimentación y productos básicos fueron las familias con niños/as pequeños/as; estas reciben la Asignación Universal por Hijo (AUH) y Tarjeta Alimentar, además los bolsones de mercaderías del SAE, cuyos cupos son mayores en la escuela inicial y disminuyen hacia la escuela media. Otro peregrinar tuvieron las familias con hijos/as mayores, parejas sin hijos/as o bien los matrimonios o adultos/as mayores. Se localizaron, asimismo, obstáculos específicos: en primer lugar, un conjunto muy grande de ollas populares, de carácter autogestionario, que no pueden sostenerse en el tiempo; en segundo lugar, el contexto de pandemia también impactó de lleno en las dinámicas de las preparaciones y distribuciones comunitarias de alimentos.

Estas limitaciones frente a una demanda sostenida se hicieron presentes en el conjunto de reclamos que se expresaron en la prensa digital local. Los reclamos por asistencia alimentaria se hicieron públicos en distintas subregiones del conurbano y del RMBA, con epicentro en La Matanza y La Plata, que son los más importantes en términos poblacionales. Como se señaló anteriormente, las demandas por asistencia alimentaria fueron importantes en el primer cuatrimestre de la cuarentena, disminuyendo notablemente en los últimos meses.

En La Matanza, se registraron acciones sucesivas de organizaciones sociales y políticas de un amplio arco (que incluyeron a agrupaciones con filiación política, sindicales, de derechos humanos e, incluso, curas de los barrios populares) reclamando aumento de asistencia alimentaria directa por parte del Estado. Las referencias de la prensa escrita dieron cuenta tanto del aumento de tal asistencia como de su insuficiencia para la población matancera. Se reclamó apertura de nuevos comedores, ya que los establecidos en las localidades socialmente más desaventajadas no serían suficientes. Las acciones fueron más intensas en el primer cuatrimestre y se desplazaron en el segundo.



En el caso de La Plata, la preocupación por la asistencia alimentaria se hizo 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, fundamentalmente en el primer cuatrimestre, se hicieron públicos reclamos en distintos municipios como Campana, San Fernando, Malvinas, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Avellaneda.

Si bien esta demanda se expresó a través de medidas de distinto tipo e intensidad, sobresalió su articulación con la organización de ollas populares, de las que se hizo referencia en el informe anterior.

#### **4.2 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, la misma se refería fundamentalmente a la falta de controles y de atención de enfermedades crónicas. Tal preocupación fue desplazada posteriormente, 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 mismo trabajo se señaló que en el mes de julio, los y las referentes territoriales evaluaban que la intervención estatal había sido relativamente satisfactoria: al menos seis de cada diez entendieron que la presencia estatal era fuerte o muy fuerte, mientras que el resto presentó críticas o, en menor medida, entendió que la respuesta sanitaria estatal fue débil.

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 fueron totalmente desplazadas con el correr de los meses. Las mismas no presentaron concentración territorial específica. En momentos iniciales de la cuarentena, se hicieron presentes demandas colectivas, por ejemplo, a través de los/as 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 número mayor de reclamos estuvo mayormente 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.

### 4.3 Violencia de género

Siete de cada diez referentes territoriales entrevistados/as en el mes de julio en el marco de este proyecto reconocieron situaciones de violencia de género en sus territorios y muchos/as establecen una correlación entre la degradación de las condiciones materiales de vida (pérdida de empleo, falta de ingresos y problemas de hacinamiento) y el incremento de la violencia hacia las mujeres y las infancias. Se trata de temas que las comprometen y sobre el que toman partido: de las 94 referentes que dijeron tener conocimiento, 54 referentes (64%) señalaron haber realizado diferente tipo de acciones para abordar este flagelo. En la mayoría de los relatos que dijeron conocer situaciones de violencia, el circuito 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 observamos 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 del primer al segundo cuatrimestre de la cuarentena. En este caso, tuvieron mayor frecuencia en Moreno y La Plata.

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

En Moreno, entre septiembre y octubre, se registraron tres acciones 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 y Ludmila Pretti, 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 integrantes 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 integrantes 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, y de Keila Moreira en Campana en el mes de octubre, así como por la violación de una niña en Zárate.

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

La preocupación por cuestiones de seguridad pública no estuvo ausente en los primeros meses de la pandemia, en las primeras aproximaciones a la coyuntura de los barrios populares que se hicieron desde el Instituto del conurbano bonaerense. Pero fue en el relevamiento del mes de julio que esta preocupación adquirió relevancia, estando entre aquellas jerarquizadas por los/as informantes claves de los barrios. Al respecto, es importante reiterar que esta preocupación fue jerarquizada en tercer lugar por los/as informantes claves de los barrios y es necesario agregar que la mitad de estos/as referentes tematizó la relación con las fuerzas de seguridad en términos de su falta de presencia para la intervención en materias de su competencia. En este marco general, destacaron algunas situaciones en las que tal ausencia afectó de manera severa el buen vivir del barrio y vecinos/as decidieron hacerle frente a través de formas propias de organización.

En sintonía con la relevancia que tuvo esta preocupación para los/as informantes consultados/as, el 16% de las demandas vertebradas a nivel territorial fueron por mayor seguridad (que en el registro refieren a 29 acciones en la prensa), que se distribuyen a lo largo de todo el ASPO. Las mismas se concentraron especialmente en La Matanza (con poco menos de la mitad de los casos) y Lomas de Zamora. En general, las demandas refirieron a un pedido de refuerzo general de la seguridad y fueron protagonizadas por vecinos/as autoconvocados de un barrio. En seis casos, la protesta se vinculó con casos específicos: 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

Giácomo (cabo de la Policía Federal) de Ramos Mejía. En Lomas de Zamora, se movilizaron los/as familiares y vecinos/as de Daiana Castillo, atropellada en un asalto y en Florencio Varela, por el asesinato de Diego Chavez. Finalmente, también en Rafael Castillo, los/as vecinos/as se movilizaron en solidaridad con un panadero del barrio que mató a un ladrón que entró en su negocio.

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

Al respecto, en las entrevistas del mes de julio, uno/a de cada cuatro vecinos/as 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 mismas refieren respuestas autoritarias, avasallamiento verbal, hostigamiento, “boludeo” y amenazas de detención. Sin embargo, se relevaron hechos de distinta envergadura que llegan al asesinato en Rafael Castillo referido por los/as vecinos/as como “gatillo fácil”. 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, etc.

Se observó, a través del relevamiento de medios periodísticos, las acciones colectivas vertebradas para reclamar contra estos hechos de violencia institucional durante todo el período. 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, la gran mayoría de las mismas se desplegaron en la segunda etapa de la cuarentena.

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 ex comisario de la policía Federal José Cesar Rojas, en Lanús; Fernando Leguizamón, asesinado por la policía bonaerense en Quilmes; Néstor Ramón “Lito” Costilla en La Plata; Alan Maidana en Berazategui; 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, Quilmes.

Asimismo, en Quilmes, además de las acciones por casos específicos, en la primera etapa de la cuarentena se registraron comunicados 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.

En Gran La Plata, se registraron 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 de la Provincia). También en La Plata y Gran La Plata, se registraron reclamos en relación a tres hechos de violencia policial: 1) 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 golpeados y torturados; 2) la Comisión Provincial por la Memoria reclamó por la detención y tortura extendida con aplicación de picanas eléctricas de un joven en la Comisaría 6ª de Tolosa; 3) organizaciones sociales, vecinos y vecinas de los barrios de Villa Elvira y Aeropuerto denunciaron una represión policial con detención de tres jóvenes y un menor en el desalojo de familias que ocupaban tierras.

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

#### **4.6 Reclamos y acciones por el corte de servicios**

Los reclamos por corte de servicios son la demanda cuantitativamente más extendida durante el ASPO. Ha sido también una de las preocupaciones centrales transmitidas ya en el mes de julio en las entrevistas a referentes territoriales, cuando fue jerarquizada en cuarto lugar entre las problemáticas emergentes de la coyuntura. A partir del relevamiento en la prensa digital, se observó que este problema se agravó posteriormente, en la medida que el 75% de los conflictos se desarrollaron entre julio y octubre. El problema mayor han sido los cortes de luz, 23 reclamos colectivos; 10 reclamos colectivos por falta de agua y marginalmente se reclamó por la calidad del gas o por telefonía celular e Internet. En este caso, los conflictos se extendieron por distintos municipios, pero se concentraron en La Plata y en el conurbano bonaerense, con mayor presencia en la zona sur. Estuvieron protagonizados exclusivamente por vecinos autocon-

vocados y tuvieron dos formas de expresión de intensidad bien distinta: a través del reclamo verbalizado (en las dos terceras partes) y a través del corte de calle.

#### **4.7 Conflictos socioambientales**

La prensa digital analizada relevó que el 10% de los reclamos del segundo cuatrimestre fueron por demandas socioambientales que se desplegaron 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, ocurrieron todos en el segundo semestre de la cuarentena y presentaron un tipo de demanda que, si bien no estuvo ausente en las entrevistas previamente realizadas, no revistieron en la mirada de los referentes barriales entrevistados la relevancia que ciertamente se les ha otorgado posteriormente en los barrios aquí involucrados. En segundo lugar, estuvieron protagonizados por vecinos/as autoconvocados/as, pero también por vecinos/as 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 aparecieron conducidos directamente por estas últimas.

Se evidenció un repertorio más amplio de acciones que lo observado en articulación con otro tipo de demanda: hubo una recurrencia a militancias de redes, a presentaciones judiciales, pero también a acciones colectivas de intensidad, como movilizaciones y cortes de ruta. La escala del problema que se hizo presente en cada conflicto fue también distinta: en algunos casos es una demanda local puntual, en otros están involucradas legislaciones nacionales. A su vez, los conflictos se vincularon con problemáticas diversas. Sobre este punto, se pudo sistematizar cinco tipos de problemáticas involucradas: la presencia de basurales (en Los Hornos y Romero, La Plata, y en Smithfield y Pitrau, Zárate), la contaminación del agua (en distintos barrios de La Plata), la contaminación ambiental vinculada a la presencia de empresas (en Pilar y vinculado a la empresa Klaukol en Virrey del Pino y Pilar), la demanda de creación o preservación de reservas, en general en disputa por fines inmobiliarios (fundamentalmente en Hudson, en Berazategui; El Palomar en Morón; y localidades de la Matanza, Ciudad Evita y Laferrere). En algunos conflictos específicos, esto último se vinculó con la demanda de sanción de la ley de humedales.

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

Si bien las limitaciones de acceso a la vivienda expresan un déficit estructural en el área en estudio, los reclamos y conflictos vinculados se hicieron presentes con intensidad en el segundo cuatrimestre del ASPO. En las entrevistas realizadas en los meses de marzo y abril, las urgencias expresadas por los/as 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 un número creciente de acciones que tenían como meta acceder a la vivienda. También se expresó mayor interés de los mismos medios por la situación de la población 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 cuarentena, al que se sumaron acciones vinculadas a otros 20 conflictos a partir de julio. Si bien la conflictividad es importante, no puede decirse que se generalizó en todo el RMBA: se observó especialmente en las zonas más periféricas tanto del conurbano bonaerense (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 lograron los asentamientos que devienen de las ocupaciones.

En el primer cuatrimestre, el relevamiento de la prensa tuvo 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. Y, en ambos casos también, hubo intervención de las fuerzas policiales. En José León Suarez, los/as vecinos/as refirieron la quema de casillas por parte de la policía para evitar la reinstalación. Las familias que ocupaban el basural, recibían la comprensión de los/as vecinos/as que preferían, según expresaban, la presencia de viviendas que la continuidad del basural. Esta toma se extendió también hasta el mes de septiembre, cuando es desalojada por la policía. Las familias ocupantes denunciaron el despliegue intimidante de Infantería.

En el segundo cuatrimestre, se registró en la prensa local, un conjunto múltiple de acciones vinculadas a 20 conflictos.

En el segundo cordón de la región noroeste se registraron, entre julio y octubre, siete nuevos reclamos o conflictos, con mayor concentración en el partido de La Matanza.

- En este municipio, 300 familias en Ciudad Evita, Barrio Los Pilares y otras tantas en Barrio Unión, Rafael Castillo, protagonizaron distintas acciones tendientes a la ocupación de terrenos para establecer sus viviendas, siendo desalojados por la policía bonaerense. Por su parte, en el Barrio Los Ceibos, González Catán, un número aproximado de 400 familias tomaron viviendas sin terminar desde hace años, pidiendo plan de pagos. La toma se inició en agosto y se mantiene hasta el momento del cierre de este informe. Se realizaron movilizaciones y asamblea en el marco de la medida principal.
- Siguiendo en el segundo cordón noroeste del 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/as hacinados/as) y en Gran 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 al registro, un grupo de 300 familias está viviendo en la zona desde el año pasado, realizando mejoras en los terrenos. Parte de las familias se encuentran procesadas y la ocupación se acompañó con asambleas, corte de ruta y movilizaciones hacia el Palacio Municipal, también marcharon a la toma en Guernica. Reclaman ayuda, tierras no inundables y planes de pago. A diferencia de los casos reseñados, los/as vecinos/as se encuentran en largas negociaciones con el municipio. De acuerdo al registro, parte de las familias fueron reubicadas en terrenos fiscales.
- También en La Matanza, 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 Corriente Clasista y Combativa, el Frente Darío Santillán y el Movimiento de Trabajadores Excluidos emitieron un comunicado conjunto, exigiendo planes habitacionales.

En la zona sur, la prensa local registró la toma de dos terrenos diferentes por parte de un centenar de familias en San Francisco Solano, Quilmes. También se denunció amedrentamiento por parte de la policía.



Finalmente, dos conflictos con corte de calle vinculados a problemas con terrenos ya en propiedad: en el partido de Ezeiza, familias que demandaron retasación de sus inmuebles a ser expropiados para la construcción de la autopista Presidente Perón; mientras que, en Escobar, barrio Stone, denunciaron presunta estafa respecto de venta de terrenos fiscales.

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, y 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 diez 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, el desalojo fue considerado fuera de la normativa vigente por las asociaciones solidarias con las familias en toma, en la medida que no se acata el decreto de suspensión de desalojos en el contexto sociosanitario COVID-19.

Dos tomas de envergadura se despliegan en la Región Metropolitana, más allá del conurbano bonaerense: 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, iniciado con anterioridad a la cuarentena (a principios de febrero), 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).

En el marco de esta toma se desarrollaron un conjunto de reclamos y acciones durante el ASPO, registrados por la prensa digital, siendo también una ocasión para la confrontación de distintas políticas y actores. 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 UNLP. Durante el período, las familias reclamaron el avance de las tareas de mejoramiento del lugar comprometidas: 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 otros señalamientos acerca de la defensa de la propiedad privada, indicando que las mismas son de alto riesgo hídrico. Aun cuando los medios insistieron en asimilar esta toma a la del predio

en Guernica, tanto el gobernador de la Provincia, Axel Kiciloff, como la ministra de seguridad de la Nación, Sabina 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 pertenecientes a la firma Bellaco S.A., 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, impossibilitadas de pagar alquiler y mujeres víctimas de violencia de género. En este proceso participaron activamente un conjunto 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 grupo amplio y variado de acciones, además de la acción principal de la toma: asambleas de las familias, asambleas de delegados/as 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 de pronunciamientos y reclamos por parte de los distintos actores intervinientes. En el marco de la postergación del desalojo se dieron 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 los involucrados 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 vasto espectro de organizaciones.

# Entre la crisis sociosanitaria y la emergencia urbano-habitacional

*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		
Total 24 municipios conurbano	6.843	7.971	8.684	9.915	16,5%	8,9%	14,2%	44,9%	2.514	3.944
CABA	2.923	2.965	2.776	2.891	1,4%	-6,4%	4,1%	-1,1%	200	14.455
Total GBA	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 semi-rural 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 (EMAE) 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%.

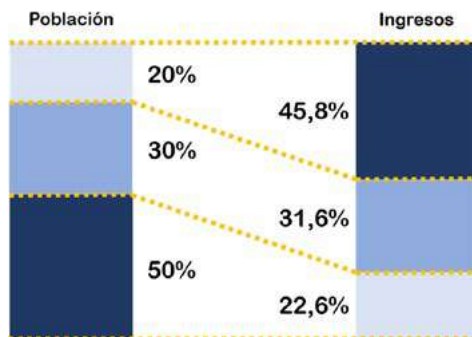
La información disponible en el Observatorio del Instituto del Conurbano (UNGS) (con datos de la EPH), revela claramente la difícil situación socioeconómica de la población en el aglomerado bonaerense:

- 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.

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



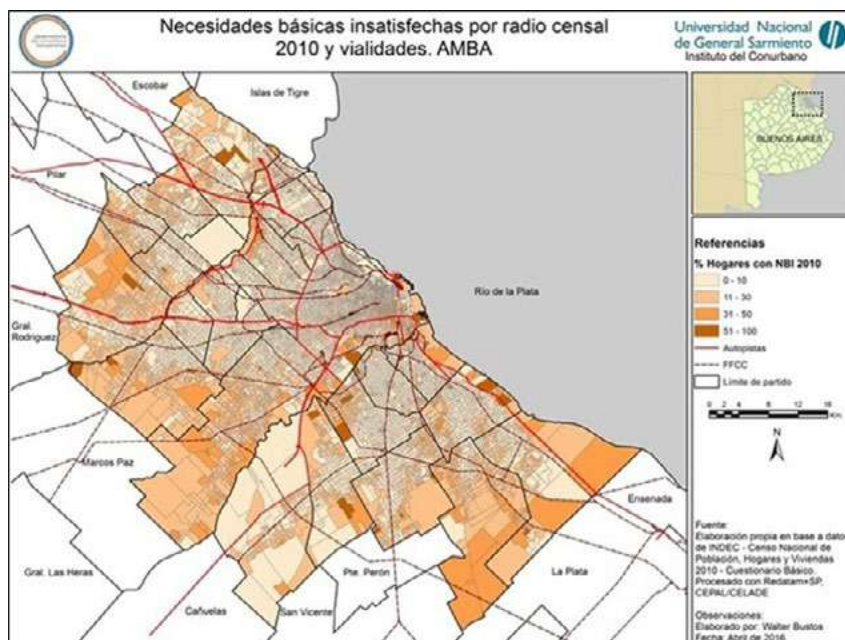
**Fuente:** elaboración propia en base a EPH INDEC 24 partidos del GBA – Cuarto trimestre de 2019.

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.

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.



**Figura 2. Necesidades básicas insatisfechas por radio censal 2010 y vialidades. AMBA**



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

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 también indican 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.

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

Dif 2001 / 2010 relativa	Dif 2001 / 2010 absoluta	% total hog. 2010	% total hog. con déficit 2010	Censo 2010	% total hogares 2001	% total hog. con déficit 2001	Censo 2001	Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento					
								Hogares en viviendas no aptas		Hogares con hacinamiento			
								Casa B	Hogares en viviendas recuperables	Hogares en viviendas irrecuperables	Sub total hogares en viviendas no aptas	Más de 2 personas por cuarto	Hogares en viviendas aptas, pero con hacinamiento por cuarto
17,7%	266.933	60,5%	-	1.774.277	63,2%	-	1.507.344						
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								
								Total de hogares					

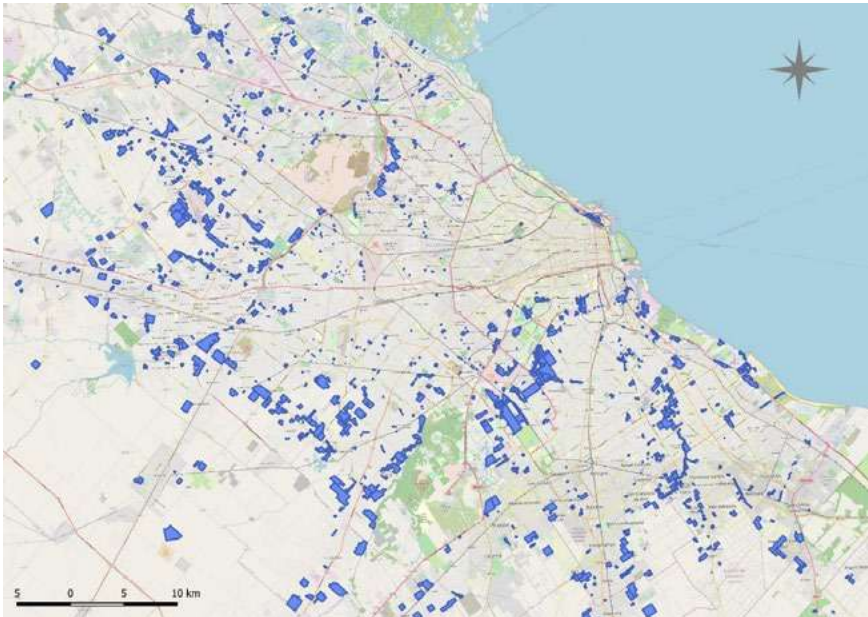
**Fuente:** Elaboración propia en base a los Censos 2001 y 2010

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:

- a. 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.
- b. 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.
- 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 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.

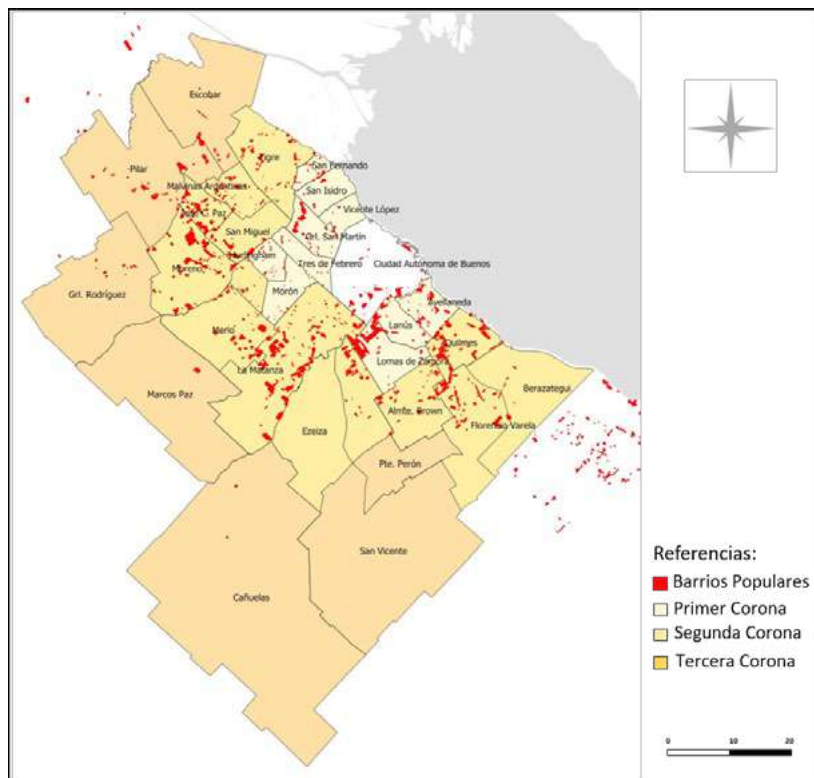
La cobertura cloacal varía por su distribución geográfica, las diferentes densidades urbanas o el grado de urbanización. Los efluentes cloacales se vierten (con o sin tratamiento) en varias cuencas metropolitanas. Uno de los ejes centrales del plan de AySA, en el marco del plan de la Autoridad Cuenca 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
<b>Total de la RMBA</b>	<b>1.084</b>	<b>358.523</b>
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	<b>53</b>	<b>73.666</b>
<b>Total RMBA</b>	<b>1.137</b>	<b>432.189</b>

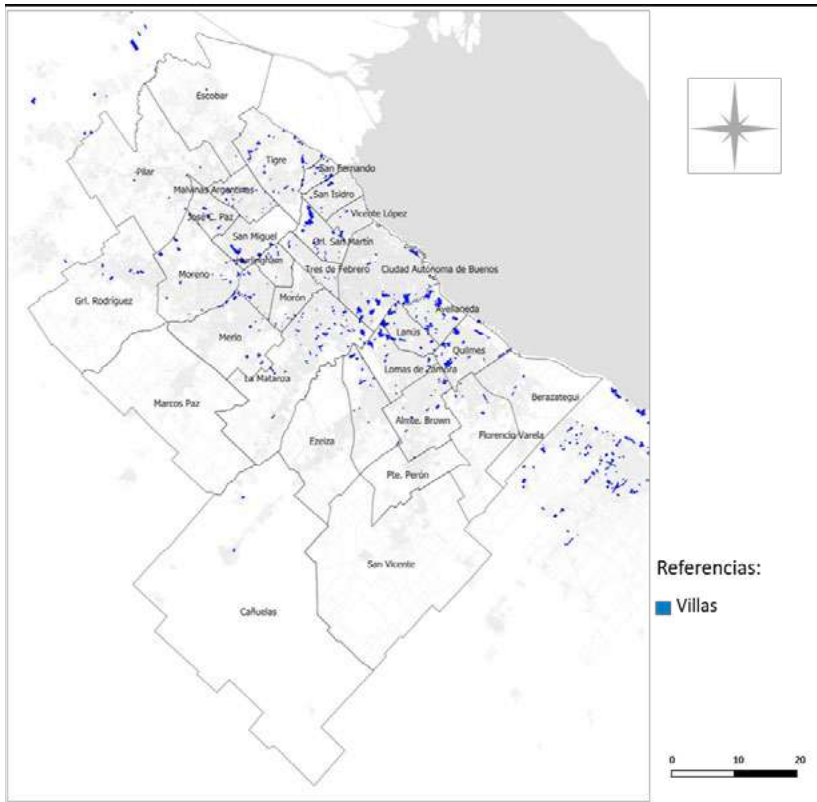
**Fuente:** Observatorio del Conurbano a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.



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.

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



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

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).

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 analizaremos 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<sup>1</sup> 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 muestra 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.

---

<sup>1</sup> Posteriores a la realización del RENABAP.

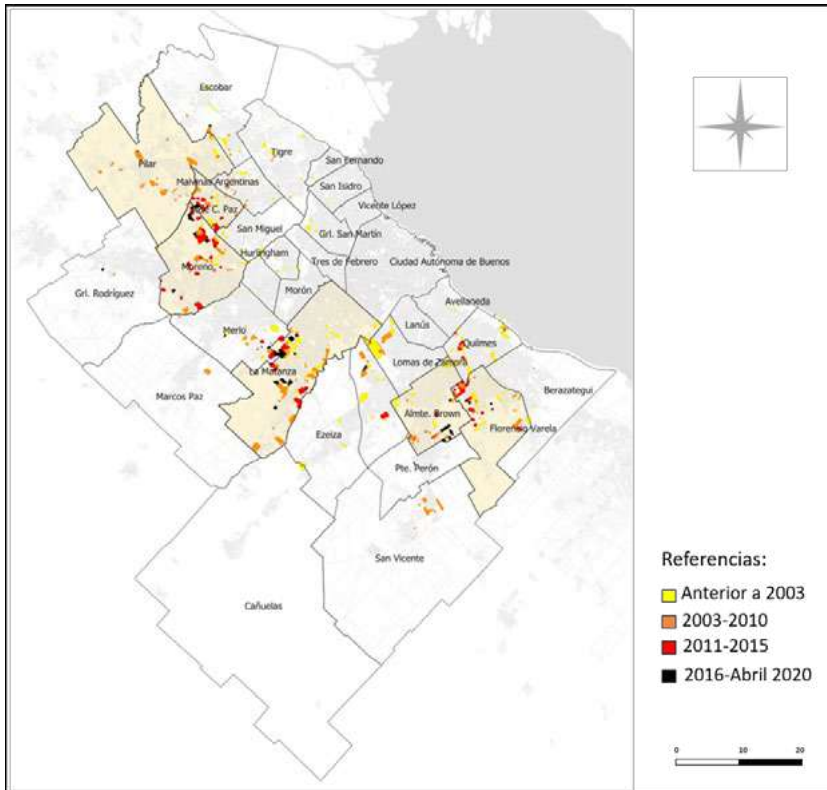
**Tabla 4. Cantidad de tomas por jurisdicción según cortes temporales**

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 podemos 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.

En relación 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% tiene 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 video llamada, 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 en 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

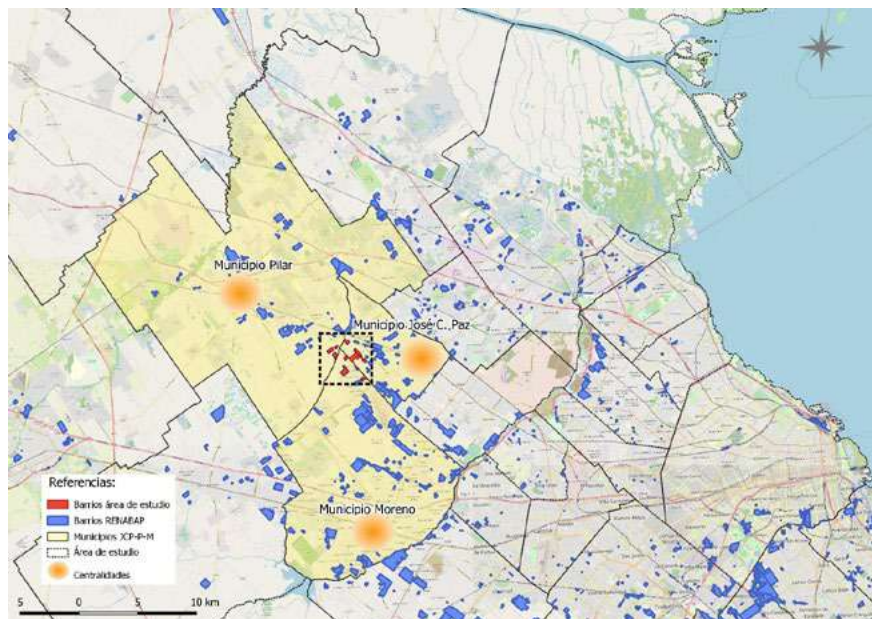
municipios en los que se profundiza en la segunda parte de este informe, ha sido escenario de alrededor de 150 intentos de toma de tierras desde el mes de marzo en que iniciaron las medidas de aislamiento (Instituto de Desarrollo Urbano y Ambiental Regional, Municipalidad de Moreno, entrevista por video llamada 21/11/2020).

### **3. El hábitat barrial como territorio de acción**

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).



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



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

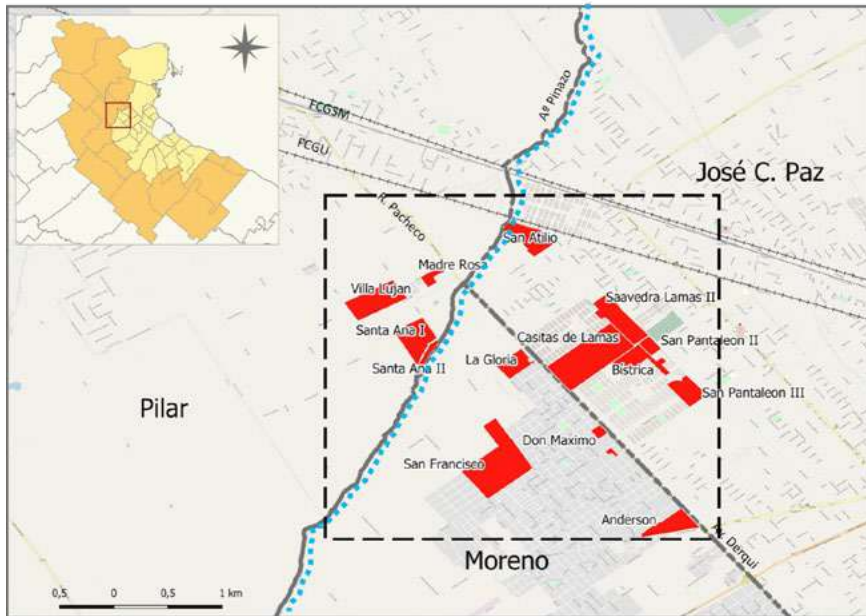
Por otro lado, Moreno (M) y José C. Paz (JCP) se encuentran entre los cinco municipios de la segunda corona de la RMBA con mayor cantidad y crecimiento de barrios populares en las últimas décadas. De modo similar, el municipio de Pilar (P) es el más relevante de la tercera corona en cuanto a crecimiento, 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 8. Localización de los barrios del área de estudio**



**Autora:** D'Liberis.

**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	**734
	Bítrica y extensión sobre canal, (JCP)	7,5	**282

\* 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 dieron 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 barrio de viviendas de interés social. Por su parte, en Moreno surgió el barrio San Francisco con una extensión de 26,4 hectáreas (Figura 9).

## 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.

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 socio sanitaria. 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 video llamada, 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 video llamada, 23/11/2020).

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 video llamada, 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 video llamada, 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 video llamada, 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 desalojada en el transcurso de una semana, ET-JCP-4).

### ***3.1.2 Transformaciones barriales a partir de la emergencia sociosanitaria 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 trazado 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**

Barrios* y características	Características de las manzanas			Calidad constructiva predominante de las viviendas			Viviendas en alquiler estimadas				
	Regulares	Regulares e irregulares	Mayoritariamente irregulares	La mayoría son de buena y de regular calidad	La mayoría son de regular calidad y otras no	La mayoría son precarias y casillas	Más de la mitad	Cerca de la mitad	Cerca de un 25%	Cerca de un 10%	Nada o casi nada
Anderson (EB-M-5)	X				X					X	
Don Máximo (EB-M-6)	X			X(3)					X(4)		
La Gloria (EB-M-7-8)	XX				XX(3)					X(5)	X
Villa Luján (EB-P-10)	X			X							X
Santa Ana I (EB-P-9)	X			X						X	
Santa Ana II (EB-P-9)	X			X						X	
San Atilio (EB-JCP-1)	X(1)				X					X	
Casitas de Lamas (EB-JCP-2-3)	XX(2)				XX(3)						XX
Bístrica (EB-JCP-4)	X				X						X

(\*) Algunos de los barrios estudiados no fueron analizados con estas preguntas puntuales que se consideran en el presente cuadro (Madre Rosa, San Francisco, San Pantaleón II, Saavedra Lamas II, San Pantaleón III). (1) Hay calles ocupadas con viviendas. (2) Solo en el fondo hay pasillos. Calles ocupadas en el fondo. (3) En el fondo son casillas. (4) Aumentaron la cantidad y el precio de los alquileres. (5) Cerca de Lamas, crecieron la cantidad de alquileres en los últimos meses.

**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 del barrio 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 los barrios 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 Bístrica, 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 Bistrica, 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 Bístrica 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.

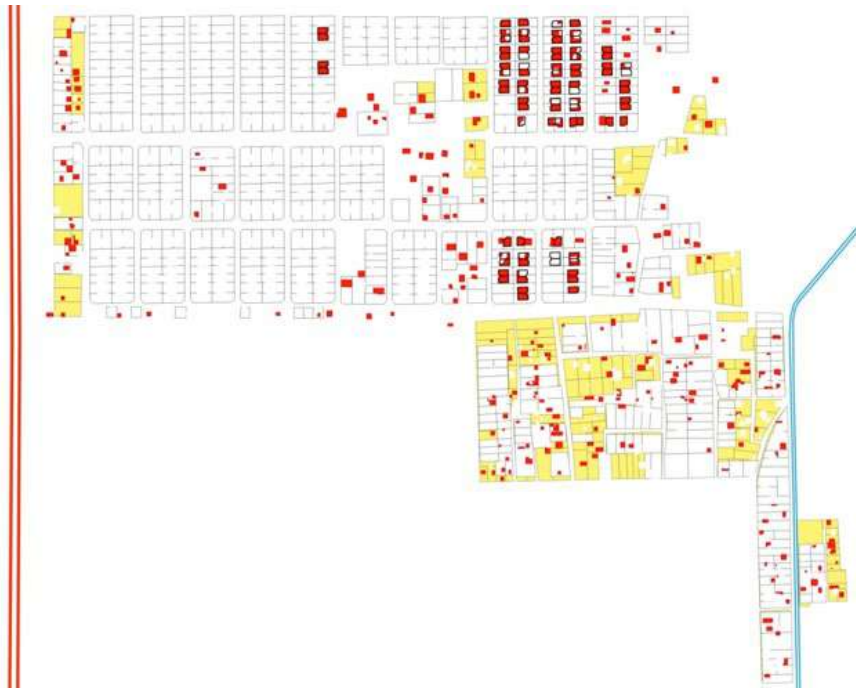
## Figura 12. Principales cambios en los barrios más recientes. Las Casitas de Lamas y Bística

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 Bístrica) 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 de los barrios 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 Bístrica 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 video llamada, 11/11/20)<sup>2</sup>.

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 utilizan 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,

---

<sup>2</sup> Es preciso advertir que el Gobierno nacional a partir de dos decretos (el Decreto N° 311 fue sustituido por el N° 756) dictaminó la suspensión de los cortes de energía y telefonía –entre otros servicios públicos– por falta de pago. De esta forma, las empresas prestadoras no pueden disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias, en caso de mora o falta de pago de hasta siete facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020” (Decreto N° 756).

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 video llamada, 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<sup>3</sup> 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 mencionará 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 video llamada, 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 las 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

---

<sup>3</sup> La Dirección Nacional de Hidrocarburos, dependiente de la Secretaría de Energía, cuenta con el programa “Hogar con Garrafas” que establece una cadena de precios máximos de referencia para cada eslabón de la cadena de la industria y un registro de consumidores de bajos ingresos y no conectados a las redes de Gas Natural. El programa supone una transferencia monetaria a los hogares sin acceso a la red de gas y la realización de operativos de distribución de garrafas en los barrios. En el mes de octubre del corriente año el precio máximo de la garrafa y también el monto del subsidio fueron actualizados. Para un análisis sobre la evolución y cambios en los Programas de Gas Licuado de Petróleo Envasado desde el 2003 se recomienda recurrir a Miño (2020).

de Hidrocarburos, Secretaría de Energía de la Nación, entrevista realizada por video llamada, 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 nos 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 video llamada, 10/11/2020; Secretaría de Obras y Servicios Públicos, Municipalidad de José C. Paz, entrevista realizada por video llamada, 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 (suplido, 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 adultos/os. En este sentido, es importante considerar los motivos y lugares a los que se ven en la obligación de salir del barrio así como 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 requerían desplazarse 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 video llamada, 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 video llamada, 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 desplazan 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, fundamentalmente, la incapacidad económica de las familias, aumentaron los desplazamientos 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 desplazamientos 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 video llamada 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 imple-

mentación 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)<sup>4</sup>.

Se observa que, durante los primeros meses de la crisis sociosanitaria, los diferentes actores públicos de los distintos niveles de gestión estatal, se vieron avocados 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 video llamada, 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 corresponde, 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 sociosanitaria actual.

---

<sup>4</sup> Es preciso aclarar que, en este caso, no se registraron las acciones vinculadas a la dimensión sanitaria.

**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.

Ministerio de Desarrollo Social	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 socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales). Destinado a personas físicas que se encontraban 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 Cuidado al Barrio	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

<p><b>Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat</b></p>	<p>Plan Federal de Ferias</p>	<p>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 promociona 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.</p>
	<p>Mercados de Cercanía</p>	<p>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, promociona 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.</p>
	<p>Microcréditos*</p>	<p>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.</p>

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat		<p>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.</p> <p>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.</p>
	Manos a la Obra*	<p>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.</p>
	Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares*	<p>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.</p>
Ministerio de Obras Públicas	Plan Argentina Hace	<p>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.</p>
Ministerio de Economía	Programa Hogares con Garrafa*	<p>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, deposita mensual y automáticamente (sin hacer ningún trámite) en la cuenta bancaria del beneficiario el monto correspondiente</p>



		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.
<b>PROVINCIA de BUENOS AIRES</b>		
<b>Ministerio de Desarrollo de la Comunidad</b>	<b>ENVIÓN</b>	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.
	<b>SAE*</b> <b>Sistema Alimentario de Emergencia</b>	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></p>	<p>UDI* Unidades de Desarrollo Infantil</p>	<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. 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>
	<p>Programa Lotes con Servicios</p>	<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.
--	--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(\*) Detectada su implementación, según las diferentes modalidades utilizadas para el relevamiento en el área de estudio.

Autora: D` Liberis. Fuente<sup>5</sup>: elaborado a partir de información disponible en <https://www.argentina.gob.ar>; <https://www.gba.gob.ar> y entrevistas a funcionarias/os. Fecha: 27/11/2020.

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

<sup>5</sup> Las caracterizaciones fueron extraídas como citas textuales de los portales gubernamentales ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Evaluaciones de Programas Sociales del Estado Nacional 2020. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/evaluaciones/programassociales-estado-nacional-2020>; ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Economía Social. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/economiasocial>; ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares. Resolución 925/2020. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentina-unida-por-la-integracion-de-barrios-populares>; ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Argentina Construye Solidaria. Mejoras en Organizaciones Comunitarias. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/argentina-construye/solidaria>; ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Secretaría de Hábitat, Desarrollo equilibrado y sustentable de la diversidad regional. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/secretaria-de-habitat>; ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Ingreso Familiar de Emergencia. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19/ingresofamiliardeemergencia>; ([argentina.gob.ar](http://argentina.gob.ar), 2020). Hogar. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/hogar>; ([gba.gob.ar](http://gba.gob.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Comunidad. Recuperado de: [https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_de\\_la\\_comunidad/asistencia/envion](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/envion); ([gba.gob.ar](http://gba.gob.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Asistencia. Recuperado de: [https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco\\_nutricional](https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco_nutricional); ([gba.gob.ar](http://gba.gob.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Asistencia. Recuperado de: [www.gba.gob.ar/desarrollo\\_de\\_la\\_comunidad/asistencia/udi](http://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/udi); ([gba.gob.ar](http://gba.gob.ar), 2020). Desarrollo de la Comunidad, Comunidad. Recuperado de: [https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_de\\_la\\_comunidad/asistencia/plan\\_familia\\_propietaria](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/plan_familia_propietaria); ([gba.gob.ar](http://gba.gob.ar), 2020). Instructivo para el Programa Lotes con Servicios Provisto por la Dirección Provincial de Producción de Hábitat. Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires.

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 video llamada 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 video llamada, 10/11/2020; IDUAR, Moreno, entrevista por video llamada, 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 entrevistadas/os la reconversión del SAE en el dispositivo provincial de distribución de bolsones de mercadería a

través de las escuelas públicas<sup>6</sup>. Esto coincide con la apreciación de las/os referentes barriales entrevistados, como ya se anticipó en el último apartado. La entrega tiene frecuencia quincenal (a excepción del receso 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<sup>7</sup>, y que fue refrendado en las entrevistas realizadas (Subsecretaría de Políticas Sociales, Provincia de Buenos Aires, entrevista por video llamada, 19/11/2020), es que si bien existe un marco nutricional<sup>8</sup> 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 operati-

---

<sup>6</sup> Si bien este dispositivo es el que más apareció en la percepción jerarquizada de los/as entrevistados/as, es posible identificar una serie de programas que tienen esta misma lógica, y que se han visto sobre demandados en el contexto de la pandemia, tensionando los límites de su población destinataria. Algunos de ellos son el programa Más Vida, los programas de acceso a alimentos especiales (para población con intolerancias alimentarias o necesidades específicas), los programas destinados a adultos mayores, entre otros. Estos otros programas, en buena medida, se realizaron a través de los CAPS, CIC, UPA o CDI. La reorganización de las actividades en el contexto de la pandemia, hizo que en algunos casos las entregas se discontinuaran o que en otros, se otorgaran los recursos existentes a quienes se identificara como demandantes en el triage, con independencia de que se tratara estrictamente de la población objetivo de la política (ET-P-9).

<sup>7</sup> Información más detallada a este respecto puede verse en: <https://www.gba.gov.ar/desarrollo-de-la-comunidad/noticias/transformaci%C3%B3n-del-servicio-alimentario-escolar>

<sup>8</sup> Ver: [https://www.gba.gov.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco\\_nutricional](https://www.gba.gov.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco_nutricional)

vo 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, en muchos casos asociados 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 recientes, 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 constituyeron 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 permitió 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<sup>9</sup>. 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 sostener 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, etc. (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

---

<sup>9</sup> Esto permitió sostener, solo en Cuartel V, una distribución de 11.000 raciones diarias a través de comedores, merenderos y ollas populares.

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 “quédate en casa” que caracterizó 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 zanjas, 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 futbol (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 video llamada, 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 información, 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”**

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 semirrurales, diversos barrios completan lenta y precariamente la cobertura de servicios y equipamientos y, en casi todos, se verifica un rápido proceso de micro densificación 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 sociosanitaria. 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 adecuado funcionamiento de maquinarias y herramientas fundamentales para los trabajos relacionados con oficios que suelen primar en habitantes de barrios populares.

De igual modo, la localización periférica de los barrios populares requiere un desplazamiento hacia áreas de centralidad para llevar a cabo todas las actividades necesarias para 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, requieren 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, etc. 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.

## 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"*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Basualdo, G., Brescia, F., Miguens, L., Perelman, M., Píngaro Lefevre, C., Tufró, M., 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). Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- 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.
- 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). Universidad Nacional de General Sarmiento ediciones. Buenos Aires.
- 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., 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*. CEAL Buenos Aires.
- Maceira, V., 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., 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., 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>
- 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.
- 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, Ariel (2020) *Análisis de la evolución y cambios en los Programas de Gas Licuado de Petróleo Envasado (2003-2020)*, mimeo.
- San Juan, G., López, E., 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*. EDUNPAZ. Buenos Aires.



# Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria V

*Ana Ariovich, María Crojethovic y Carlos Jiménez*

## **1. Introducción**

Este trabajo examina los resultados de un relevamiento realizado entre fines de septiembre y el mes de noviembre de 2020, orientado a describir las condiciones y las modalidades en las cuales se desarrolló la atención de la salud (no COVID-19) en el contexto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). El estudio se focalizó en los municipios del conurbano bonaerense que integran la Región Sanitaria V1, y tuvo tres componentes:

- I. Una revisión hemerográfica que consistió en la búsqueda y selección de noticias relevantes en medios digitales (regionales y locales), referidas a intervenciones o acciones de la salud durante el período de referencia. La información fue codificada y volcada en una base con campos temáticos elaborados a partir de una sistematización de los datos.
- II. Una exploración de redes sociales, llevada adelante como estrategia para conocer las iniciativas municipales vinculadas a la salud que fueron visibilizadas por los gobiernos locales. Contempló la identificación de plataformas digitales de actores u organismos públicos locales de salud, con el objetivo

---

<sup>1</sup> Los municipios del conurbano bonaerense que integran la Región Sanitaria V son: Tigre, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Fernando, San Martín, Vicente López y San Isidro.

de caracterizar las acciones e intervenciones que estos buscaron promover y difundir. Los datos recogidos posibilitaron construir una matriz de análisis de tales iniciativas.

- III. La realización de seis entrevistas en profundidad a actores de la política sanitaria en el nivel local (los registros se tomaron de forma remota o a través de llamadas telefónicas que fueron grabadas). Las personas entrevistadas se encuentran vinculadas a la gestión de la salud en el primer nivel de atención (en espacios locales como la Dirección de Abordaje Territorial de Política de Salud, la Dirección de Atención Primaria o la Dirección General de Medicina Asistencial). El instrumento utilizado involucró preguntas abiertas que buscaron indagar en los siguientes tópicos: 1) iniciativas/intervenciones sanitarias municipales en el territorio; 2) organización de la atención (no COVID-19) durante el ASPO; 3) articulación entre niveles de atención; 4) coordinando entre salud y desarrollo social; 5) instancias de trabajo con actores del territorio; 6) articulación con la Región Sanitaria V y/o con Nación en el contexto del ASPO; 7) provisión de insumos, medicamentos y/o vacunas en el primer nivel; 8) atención en salud mental<sup>2</sup>. El procesamiento de los datos se realizó con el programa Atlas.ti.

La información elaborada se presenta de manera articulada en el análisis, consignando en cada caso las distintas fuentes consultadas. Si bien los datos que aquí se analizan corresponden al relevamiento mencionado, se hacen algunos contrapuntos con información correspondiente a dos relevamientos previos a referentes de servicios de salud de la Región Sanitaria V (realizados a mediados de abril y en julio, respectivamente), con el propósito de observar contrastes, similitudes, cambios o continuidades en las temáticas indagadas.

El análisis del material reveló una cronología con distintos momentos en relación a la atención de la salud de la población durante el ASPO, cada uno de los cuales nucleó iniciativas y modalidades particulares. Se evidenció un primer momento de “reorganización” en el que, por lo general, los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAP) y algunos hospitales municipales “refuncionalizaron” la atención; un segundo momento que se denominó de “(re)captación” de quienes habían dejado de asistir por miedo al contagio; y un tercer momento en el que se habilitan las actividades en los CAP con Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO).

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que se trata de un instrumento cualitativo, que recoge los relatos de diferentes actores involucrados en la gestión de la política sanitaria al interior de la Región Sanitaria V.

(...) cambió muchísimo la intervención en general en el territorio por el hecho de que siempre los centros fueron muy puertas abiertas y muy puertas afuera, y ahora están todavía muy cerrados. (...) nosotros en los primeros meses estuvimos muy encerrados en los centros; encerrados en el sentido de que no se hacían actividades comunitarias de ningún tipo. (Entrevista municipio A).

**Figura 1. Región Sanitaria V**



**Fuente:** Sitio web del gobierno de la provincia de Buenos Aires. [www.gba.gov.ar/saludprovincia/regiones\\_sanitarias](http://www.gba.gov.ar/saludprovincia/regiones_sanitarias)

## **2. Primer momento. La reorganización del sistema municipal de salud frente al ASPO**

### **2.1 El rediseño del primer y segundo nivel**

En la Región Sanitaria V, al igual que en gran parte del conurbano bonaerense, el inicio de la cuarentena mostró un gran impacto para los centros de atención que integran el primer nivel. Según los/as referentes de salud de esta región, la atención en las “salitas” quedó prácticamente suspendida en la mayoría de los municipios durante las primeras semanas.

Con el correr de los días, los servicios elaboraron protocolos para cumplir con las normas de distanciamiento social para luego abrir sus puertas. Sin embargo, en todo este período, la atención fue programada y quedó circunscripta, en muchos casos, al control de embarazos avanzados, pacientes de riesgo, urgencias y vacunación de adultos. Las consultas clínicas y/o la confección de recetas fueron realizadas de manera telefónica (especialmente en el seguimiento de adultos mayores). En el territorio, la movilidad de la población hacia los/as efectores de salud fue garantizada a través el Sistema de Atención Médico de Emergencia (SAME).

(...) nosotros cerramos los centros de salud unos días, para reorganizar, al principio. Porque en realidad no sabíamos qué hacer, (...) se mantuvieron las farmacias abiertas de los centros y los polideportivos, y (en) esos días (...) empezamos a hacer todas estas planificaciones, todo, y entre eso hicimos capacitaciones de intubación, acceso a la vía... porque pensábamos que todos íbamos a terminar en la terapia. Nosotros que somos médicos de primer nivel, no sabemos. (Entrevista municipio A)

En esta suspensión, cuentan los/las gestores/as municipales que no solo se reorganizó la atención en el primer y segundo nivel, sino que también se capacitó a todo el personal: profesionales médicos de ambos niveles, administrativos y maestranzas (a cargo de la limpieza y la sanitización de los consultorios de aislamiento y de la limpieza de centros de salud u hospitales). Con las sucesivas modificaciones en la definición de casos sospechosos, se hicieron nuevas capacitaciones para todo el personal.

Algunos municipios decidieron trasladar la atención no COVID-19 de los centros de salud y los vacunatorios a los polideportivos municipales –que ya no funcionaban por el aislamiento–, los que fueron definidos como “zona limpia”. Desarrollaron allí actividades esenciales que no se suspendieron a pesar del



ASPO: vacunación; control de embarazadas; *control de niños sanos* menores de un año; métodos anticonceptivos e interrupción legal del embarazo y atención de personas que padecen enfermedades crónicas. Los centros de salud quedaron solo para la atención de la demanda espontánea, manteniendo a la vez, una parte “sucía” (COVID-19) y una “limpia” (no COVID-19). Los hospitales de diagnóstico inmediato (de atención permanente –24hs–) continuaron atendiendo. La decisión de no separar los centros de salud (COVID-19/no COVID-19) respondió a la lógica territorial que sostuvieron estos municipios: la gente debe tener acceso a “su” centro de salud, y al polideportivo en “su” barrio. Como medida de seguridad separaron los ingresos a los establecimientos de salud y las áreas de atención por COVID-19/no COVID-19 (quienes atendían en un área no lo hacían en otra). Cada centro se organizó según su forma edilicia, ya que son muy variables en su fisonomía.

Hubo un municipio de la Región que decidió armar dos centros exclusivos para hisopados y mantuvo la atención primaria en los restantes centros de salud (habilitando solo un consultorio de aislamiento en caso de que recibiera algún caso sospechoso de COVID-19).

En otro caso, se dejaron cuatro centros de salud “limpios”; allí se atendieron a todas las personas que asistían a los consultorios externos del hospital (ahora abocado a hisopados e internación COVID-19), más las de su área programática. Los demás centros conservaron sus puertas abiertas para la atención no COVID-19, y hubo solamente una pequeña sala para atención COVID-19. A diferencia de otros municipios, en este último, atendieron a su población únicamente a través de turnos programados.

En el ingreso a los Centros de Atención Primaria de la Salud “limpios”, todos los municipios habilitaron un *triage* para controlar al paciente febril y derivarlo a los hospitales municipales de ser necesario. Además, en general, contaron con todos los equipos de protección en tiempo y en forma: mamelucos, barbijos M95, etc. Esto llevó mucha tranquilidad a todo el personal que hisopaba, por el nivel alto de exposición que implica este tipo de atención.

Desde los municipios se fueron desarrollando distintas iniciativas para contener y sostener la situación de incertidumbre, desconcierto y temor generados por la pandemia. La comunicación mediada por dispositivos electrónicos fue la estrategia que les permitió mantener la proximidad y el contacto con la población. Algunos centros de salud pasaron a tener un teléfono celular destinado a comunicaciones por WhatsApp con las personas y familias vecinas, o para realizar video llamadas vinculadas a talleres con pacientes crónicos. A la vez, profesionales de áreas que no podían trabajar –por ejemplo, odontólogos–,

se trasladaron a la Secretaría para realizar una atención telefónica de consultas generales de salud.

Se mantuvieron abiertas las farmacias en los centros de salud, desde las cuales se hizo un seguimiento telefónico de las personas que figuraban en los registros de enfermedades crónicas para el retiro de la medicación prescrita. Generalmente, se optó por entregarla medicación contemplada para un mes de tratamiento, y así evitar que las personas fueran reiteradas veces; este contacto se utilizó también para ir registrando a las personas que se debían (re)captar.

Otra estrategia territorial llevada a cabo por algunos municipios desde el inicio de la pandemia y del ASPO, consistió en un sistema de visita/internación en el domicilio—como iniciativa propia, previa al programa Detectar—. El mismo operó como método de cuidado integral para la familia aislada, y en esos casos de aislamiento, se le entregaba medicación esencial y alimentos que pudiere necesitar la familia a través de los/as agentes territoriales, todo coordinado con el Ministerio de Desarrollo Social.

Finalmente, las urgencias y emergencias fueron derivadas vía el 107, número que cuadruplicó prácticamente sus consultas habituales. Funcionó desde el inicio y tomó pacientes COVID-19 como no COVID-19. Si el paciente era COVID-19, se procedía a activar el protocolo. De lo contrario, se enviaba el código de la patología que tuviera. El código verde resultó ser el más demandado: *“el llamado por las consultas banales, digamos...”*<sup>3</sup> por lo que se decidió armar un sistema de consulta vía Telemedicina, ofreciendo primero resolver el problema mediante esta vía, en caso contrario, se le enviaba un móvil. Dicha estrategia primero comenzó como una guardia telefónica, —se habilitó desde Provincia el número 148 y vía telefónica un médico de guardia (por día) decidía si había que hisopar o no—. Posteriormente fue reconvertido en Telemedicina y, finalmente, derivó en el CeTec-19 (Centro de Telemedicina COVID-19 del ministerio de salud bonaerense).

## **2.2 Las redes barriales asistiendo al primer nivel de atención**

Algunos municipios desplegaron estrategias de intervención territorial en los barrios más vulnerables del partido, orientadas fundamentalmente a prevenir los contagios por COVID-19. Brindaron a la población información actualizada para la adopción de comportamientos vinculados al cuidado y la protección personal. Además, respondieron inquietudes, indicaron donde realizar consultas

---

<sup>3</sup> Entrevista Municipio A

frente al caso sospechoso y comunicaron pautas de prevención y acciones a realizar para las personas sintomáticas.

Se propuso, una primera etapa, en la que aún no había casos confirmados en los Barrios Vulnerables del partido, la Intervención Territorial Preventiva (ITP). Objetivo general, desarrollar acciones tendientes a la promoción y prevención del COVID-19 a través de información actualizada para la adopción de medidas oportunas (...) indicar y gestionar consulta en caso de sospechosos según instructivo. (Entrevista municipio E)

En otros, las ollas populares y los merenderos se convirtieron en espacios de oportunidad para mantener la articulación con el territorio. Los propios equipos de salud (enfermeras, médicos y trabajadores sociales) decidieron trasladarse allí para relevar necesidades sanitarias de la población y controlar pautas de alarma. Además de brindar orientación y asesoramiento con respecto a la manipulación de los alimentos y entregar comida.

Frente a los primeros casos, se acudió a las redes barriales como estrategia de proximidad con la población que se había replegado en sus casas por temor al contagio. Se realizaron entonces, intervenciones barriales en las que los/as jefes/as de los centros se comunicaban por celular o WhatsApp con los/las referentes barriales para acercar la información a la población, más allá de las redes oficiales de información municipales.

(...) son barriadas, son (en) lugares vulnerables. Asistimos... a ver, por ejemplo, hemos estado en plazas, hemos estado en domicilios, por ejemplo, (...) elegimos una casa en el corazón de la barriada, que los referentes justamente territoriales nos indicaron que ese era el lugar, y ellos nos acompañan permanentemente. Siempre está la parte de Gobierno y la parte de salud trabajando articuladamente junto con el vecino que sale a la calle, que conoce y que convoca, y que publicita que vamos a estar allí. (Entrevista municipio C)

Otros pidieron a los coordinadores de los centros, quienes conocen a su población dentro de su área programática, que se comunicaran con los vecinos para informar que tipo de atención seguía disponible, en qué centros y/o qué otros lugares habilitados.

(...) porque se manejaban los jefes de centro con todas las redes barriales. Inicialmente mucho por WhatsApp y demás, y después mucho se trabajó con las redes en sí. Como vía de bajar información (...) que la ciudadanía

se entere de las cosas que estaba haciendo el municipio, más allá de las redes oficiales que tiene el municipio de información y todo, pero más en lo barrial. (Entrevista municipio A).

Se brindaron los teléfonos de los centros de salud en el barrio, aumentando el flujo de comunicación con la población. Se hicieron reuniones virtuales con los/as jefes/as de los centros para explicar la situación, o con algunas instituciones para ofrecer información a las personas sobre el funcionamiento de los establecimientos. Se diseñaron *flyers* que comunicaban cómo se iba a trabajar, dónde estaban las guardias de 24 horas, qué atendían los centros de salud y qué atendían los polideportivos. Se armaron videos, uno por barrio, contando las características propias cada uno, y cuáles eran las instituciones a las que acudir dentro del mismo, estos se viralizaron para comunicar por las redes barriales.

Finalmente, debido a licencias o enfermedad, la disponibilidad de personal para la atención apareció también como una preocupación compartida por todos los municipios de la Región Sanitaria durante este periodo (lo que continuó en el segundo).

### **3. Segundo momento. La “(re)captación” de pacientes no COVID-19. Un recorrido por el barrio**

Durante la segunda fase del ASPO, los y las referentes de salud del primer nivel en la Región Sanitaria V registraron una fuerte caída de la demanda por parte de los/las vecinos/as y las familias, generalmente asociada al miedo o temor al contagio.

Según los testimonios, con algunas pocas excepciones, los centros garantizaron la atención, pero de manera espaciada, programada y focalizada en determinados grupos. Priorizaron los controles de pacientes crónicos, de niños menores de 18 meses y de embarazadas. Las urgencias continuaron atendiéndose en la mayoría de los casos a través de la guardia, y se sostuvo la vacunación y la entrega de medicación (particularmente a personas con enfermedades crónicas). El seguimiento por WhatsApp o de manera telefónica fue un recurso compartido en los servicios para hacer seguimiento y atender consultas, especialmente para la población de adultos mayores.

La consejería pre y post interrupción legal del embarazo y acceso a métodos anticonceptivos se sostuvo en aquellos centros que brindaban este tipo de

atención con anterioridad a la pandemia. Asimismo, continuó el seguimiento y acompañamiento a mujeres víctimas de violencias.

En esta etapa, las iniciativas que se sumaron estuvieron orientadas hacia la intervención en el territorio. Algunos municipios armaron un operativo territorial (que luego fue articulado con el Detectar): iban casa por casa, con un cuestionario que interrogaba sobre posibles síntomas. A ese cuestionario, a la vez, se le agregaron preguntas que indagaban sobre la existencia en el hogar de personas con enfermedades crónicas sin medicación, de niños/as menores de un año o embarazadas sin controles o de necesidades particulares; en cualquiera de estos casos, los hogares fueron contactados posteriormente por personal del centro de salud. Dichos operativos muchas veces se hicieron junto con el área de Desarrollo Social/Promoción Social, Hábitat, Economía Popular y Género.

Otra iniciativa municipal consistió en intervenciones en el territorio con jóvenes que actuaron como facilitadores (provenientes de parroquias, de templos evangélicos o de las escuelas del barrio). Armaron un programa de adultos mayores mediante el cual estos facilitadores brindaron asistencia con las compras y acercaron medicación para que el/la adulto/a mayor no saliera de su casa.

De a poco, los centros de salud fueron volviendo a su trabajo habitual. Esto les permitió centrar la estrategia en el armado de recorridos casa por casa con móviles o tráiler para “(re)captar” a quiénes figuraban en los ficheros de los CAP y no habían vuelto al centro de salud. Entre julio y septiembre, aproximadamente, comenzó una etapa de mayor reconexión con el barrio. Empezaron a buscar pacientes con patologías crónicas (hipertensos, diabéticos, etc.), menores que no habían concurrido al control, a la vez que se incrementaron las jornadas de vacunación ya que había bajado mucho su cobertura para los/las niños/as.

(...) hubo poca asistencia de la gente a los centros de salud. Y lo que sí escuché yo –porque no estuve trabajando en esa área–, pero con epidemiología que me mostraron ellos o me comentaron, es que había mucha gente con enfermedades crónicas que detectaron, cuando hicieron las campañas de testeo (...). (...) que, al tener ahora su domicilio, me toca a mí el trabajito de la localización, de contactarlos, de poderlos llevar a su centro de salud y darle intervención en alguno de los programas que tenemos nosotros. (Entrevista municipio B)

Con respecto a la segunda fase que tuvimos, fue volver a los centros profesionales, a cada centro de salud, volvimos a la distribución anterior que teníamos. Empezamos a captar a los pacientes hipertensos y diabéticos que no estaban viniendo, por medio de los ficheros cronológicos que tiene cada

centro de salud. Habilitamos un móvil, hicimos domicilio por domicilio, que es una gran tarea, (...) porque tenemos pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles que, bueno, iba pasando el tiempo y no acudían al centro de salud y había que recaptarlos. (Entrevista Municipio C)

Finalmente, cabe destacar que aun en contexto de pandemia, se siguió robusteciendo la infraestructura dentro de los municipios de la Región Sanitaria V, situación que fue posible tras la habilitación de las actividades de construcción de obras públicas. Ampliaciones en efectores, nuevos Centros de Atención Primaria de Salud, incorporación de laboratorios y de ambulancias, son algunos ejemplos del fortalecimiento de la estructura sanitaria (Relevamiento hemerográfico y de redes social octubre-noviembre, 2020).

#### **4. Tercer momento. Vuelta a las actividades del primer nivel de atención con DISPO**

Con el propósito de regularizar progresivamente el cronograma de atención en el primer nivel, los municipios de la Región Sanitaria V comenzaron a ampliar las prestaciones presenciales en los centros de salud. Recientemente, el control de niños/as y servicios como nutrición, fonoaudiología, psicología y odontología se sumaron de manera programada a la atención esencial priorizada durante las primeras etapas del ASPO. No obstante, se continúa utilizando también la vía virtual para realizar consultas.

(...) se volvió de lleno con todas las facilidades de los centros de salud, del CAP. Eso sucedió hace un mes. Es como que estamos en el tercer momento, ¿no? (...). El primer nivel está de lleno con su cronograma de atención. (Entrevista municipio B)

Algunos municipios, incluso, reanudaron la atención por demanda espontánea y actividades presenciales orientadas a la promoción de la salud o a la prevención que se encontraban suspendidas desde marzo. Para grupos reducidos y en espacios abiertos, volvieron a realizarse caminatas, clases de actividad físicas, talleres para la crianza y charlas vinculadas a enfermedades crónicas.

(...) ya se están haciendo desde hará quince días, algunos talleres presenciales de menos de diez personas en lugares abiertos (...) talleres de distintas actividades que se hacían antes, viste (...) y ya están atendiendo también

en persona y ya están saliendo a caminar, se hacían actividades físicas y ya empezaron a hacerlas los sábados. (Entrevista municipio A)

Los últimos meses también marcaron una ampliación en la agenda de vacunación municipal, que se desarrolló en articulación con diferentes actores del territorio. Se avanzó en la vacunación de la población infantil con el objetivo de cumplir con el esquema de inmunización de las niñas y los niños.

(...) hoy por hoy estamos con la vacunación infantil y en territorio. Justamente, la parte de gobierno con sus referentes barriales nos están indicando cuáles son los lugares donde asistir (Entrevista municipio C).

Con el propósito de garantizar una mayor cobertura en la atención primaria, las secretarías locales de salud llevaron adelante varias iniciativas. Se ampliaron los servicios de tele consultas brindados por algunos municipios que ya contaban con los recursos humanos y tecnológicos para sostenerlos. Esta llegada al territorio de modo remoto permitió expandir las actividades de prevención y de promoción. Asimismo, se desarrollaron actividades de impacto inmediato sobre el territorio como las orientadas a la prevención del dengue (a través de fumigaciones, descacharramiento y entrega de lavandina), el montaje de postas sanitarias en puntos nodales (o en los propios CAP) orientadas a la prevención y la vacunación, y algunos servicios de consejería en salud sexual y distribución de métodos para el cuidado (Relevamiento hemerográfico y de redes social octubre-noviembre, 2020).

Finalmente, la puesta en marcha de un laboratorio itinerante para el primer nivel de atención, con el objetivo de evitar el traslado hacia el hospital de los y las pacientes que requieren análisis clínicos (hipertensos, diabéticos, los niños con bajo peso, etc.), fue una novedosa prestación que se puso en práctica en uno de los municipios.

Una vez reorganizada la atención sanitaria, en este período cobraron importancia las iniciativas relacionadas con la promoción del bienestar. En un contexto tan complejo, los municipios fueron encontrando distintas opciones para favorecer el acceso a alimentos. Una estrategia fue promocionar semillas y capacitaciones virtuales para el autocultivo en huertas dentro del hogar; otra fue promover la utilización de los mercados de productores de entornos cercanos. En esta nueva etapa, también se desarrollaron dispositivos remotos de fomento para la alimentación saludable con ingestas de comida accesible, como legumbres, vegetales y frutas (Relevamiento hemerográfico y de redes social octubre-noviembre, 2020).

Fuera de los tres momentos hasta ahora presentados, encontramos algunas referencias de los municipios en términos generales. Los mismos se asocian a la falta de algunos medicamentos y los desafíos que implicaron aplicar una estrategia de salud mental adecuada.

#### **4.1 Medicamentos y vacunas**

En general hubo dificultades desde Provincia con la entrega de medicamentos del Programa de Prevención de Diabetes, el mismo no estuvo garantizando la provisión de medicación e insumos desde hace meses. El Programa de Prevención de la Epilepsia tuvo escaso cumplimiento y el Programa Remediar estuvo entregando muy pocos botiquines. Esto generó problemas en el stock de los municipios, quienes debieron salir a comprar (sobre todo la medicación para diabéticos). Algunos municipios trabajaron con licitaciones trimestrales, para proveer de medicación tanto al primer nivel como al segundo; otros cuentan con depósitos de medicamentos e insumos para seguir proveyendo a los centros de atención primaria de la salud y a los hospitales.

Con relación a la vacunación no se registraron faltantes, ya que la Provincia y la Región Sanitaria han garantizado la provisión. Mientras que en la fase inicial del ASPO la estrategia privilegiada fue acercar las vacunas a los hogares, posteriormente los municipios canalizaron las jornadas de vacunación en el territorio a través de las organizaciones sociales y polideportivos. Asimismo, se montaron postas para facilitar el cumplimiento del calendario. Por último, las escuelas también fueron centro de vacunación, aprovechando la distribución de alimentos como oportunidad de contacto con las familias (Relevamiento hemerográfico y de redes social octubre-noviembre, 2020).

#### **4.2 Salud mental**

Sin dudas, uno de los desafíos más complejos para el primer nivel durante el ASPO fue brindar atención adecuada a la población para problemáticas vinculadas a salud mental.

En este marco, diferentes iniciativas fueron desplegadas desde el ámbito municipal en respuesta al incremento de síntomas por la pandemia y la situación de aislamiento: miedo, angustia, pánico, ansiedad, estrés, depresión, adicciones, entre otros.

Las estrategias desplegadas para la atención de cuadros nuevos o preexistentes –pero agravados por el aislamiento– incluyeron guardias telefónicas exclusivas



para salud mental, consultas en líneas a través de la utilización de redes sociales, ampliación de los equipos profesionales orientados a la atención psicológica y/o psiquiátrica en los establecimientos y nuevos dispositivos para la articulación del primer nivel con hospitales o centros municipales especializados en la temática.

Sí. Mirá, de Salud mental fue un desafío y a su vez fue algo que fue una fortaleza porque muchas cosas que han quedado de lo que fue la organización (...) se creó de entrada una línea telefónica (...) están todos los días dos psicólogas que están acá, están atendiendo, atienden el teléfono y ellas mismas también llaman, hacen intervenciones (...) cualquier articulación de Salud mental que haya que hacer (...). Y se agregó en el Nores una demanda espontánea de Psicología. ¿Para qué? Como los centros de salud no estaban atendiendo con turnos lo que se captaba por el call center y requería alguna actuación presencial o algo se mandaba directamente al Nores. Entonces ahí estaba la medicación, el psicólogo, el psiquiatra, todo. (Entrevista municipio A)

Para resolver la demanda de atención psicológica de los vecinos, nuestro municipio centralizó en (...) los consultorios de psiquiatría y psicología (del centro). También se dispuso una guardia telefónica para Crisis dentro del mismo establecimiento. (Entrevista municipio E)

El desafío actualmente en relación a la atención de salud mental está relacionado con el desarrollo de nuevos dispositivos que alojen y ofrezcan opciones no presenciales, para atender las necesidades de la comunidad que presenta padecimientos psíquicos (...). (Entrevista municipio D)

Una estrategia innovadora, o al menos no ensayada previamente por los municipios, fueron los “primeros auxilios” en salud mental. Este dispositivo tuvo por objetivo atender con celeridad las distintas necesidades originadas en el contexto del ASPO en los hogares. En particular, sobre los temas de violencia de género se fortalecieron los mecanismos de difusión de los espacios e instancias existentes para abordar las demandas. Además, se estimularon las actividades recreativas, artísticas, físicas y deportivas por vía remota (Relevamiento hemerográfico y de redes social octubre-noviembre, 2020).

### 4.3 Matriz de orientaciones territoriales de las iniciativas sanitarias en los municipios de la Región Sanitaria V

El siguiente cuadro muestra un conjunto de iniciativas territoriales desarrolladas en los municipios de la Región Sanitaria V.

El cuadro sitúa en qué momento emergieron y se desarrollaron las intervenciones que se mencionan. La clasificación en “territorios” diversos, refiere a poder determinar los modos en los cuales se desplegaron las políticas sanitarias en el contexto de ASPO.

	Territorio de proximidad	Territorio en red	Territorio de conexión virtual
<b>Primer momento</b>	Operativos barriales para relevar necesidades. Se brinda atención de prácticas esenciales en CAP, aunque con restricciones. Adaptación de CAP al funcionamiento de sector “limpio” y otro específico para COVID.	Aparición de ollas populares. Armado de comités de emergencia. Articulación con organizaciones sociales para la entrega de bolsones. Escuelas como centros de distribución de alimentos. SAME como engranaje fundamental a escala barrial entre los servicios y la población.	Identificación y reconexión vía telefónica y WhatsApp. Seguimiento remoto de pacientes con enfermedades crónicas.
<b>Segundo momento</b>	Despliegue de operativos en el marco del programa Detectar. Vacunación en polideportivos. Distribución de elementos de higiene y protección. Desarrollo de la infraestructura dentro de los municipios de la Región Sanitaria V. Las consultas en CAP comenzaron a regularizarse; aunque con menor demanda.	Escuelas como centros de vacunación. Vacunaciones al territorio a través de las organizaciones sociales. Intervenciones en el territorio con jóvenes de las parroquias y de templos evangélicos. Consejerías y distribución de métodos de protección en salud sexual en sedes de organizaciones. Coordinación entre las consejerías locales en SS e instancias de gobierno.	Otorgamiento de turnos programados virtualmente o telefónicamente (en algunos municipios). “Primeros auxilios” en Salud mental. Expansión de las actividades de prevención y de promoción en Salud mental. Estrategias de acompañamiento virtual frente a cuadros de ansiedad y depresión.

<p><b>Tercer momento</b></p>	<p>Ampliación de prestaciones presenciales en CAP. Distribución de insumos para la promoción autogestión de alimentos. Montaje de postas sanitarias, en puntos nodales o situadas en los CAP. Promoción de mercados de productores en entorno cercanos a la población</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas para la creación de “red de voluntarios”. Grupos realizan actividades de prevención y promoción coordinados desde CAP.</li> </ul>	<p>Ampliación de los servicios de teleconsultas. Capacitaciones en la autogestión de alimentos y de ingestas saludables. Desarrollo de actividades virtuales vinculadas al bienestar.</p>
------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia en base a datos de las entrevistas y de los relevamientos hemerográficos y de redes sociales octubre y noviembre 2020.

De esta forma, el “territorio de proximidad” es aquel donde se produce el encuentro cara a cara entre el Estado y la población. El “territorio en red” es aquel que teje, entrama relaciones y articulaciones entre los múltiples actores, particularmente entre el Estado y la comunidad.

Finalmente le “territorio de conexión virtual” refiere a una nueva concepción de enlace y de vínculos entre el estado y la población, mediante diversos dispositivos, entornos y redes virtuales que favorecen el abordaje de problemáticas de salud.

## Bibliografía

- Maceira, V. y Vazquez, G. (2020). *El conurbano en la cuarentena II*. 143 del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf>
- Maceira, V. y Vazquez, G. (2020). *El conurbano en la cuarentena III*. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/El-Conurbano-en-la-Cuarentena-III.-Tercer-informe-de-relevamiento.-Final.pdf>

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.

### **Fuentes hemerográficas digitales**

*Zona Norte Diario*. [www.zonanortediario.com.ar](http://www.zonanortediario.com.ar)

*Aquilanoticia*. [www.aquilanoticia.com](http://www.aquilanoticia.com)

*Gazeta Norte*. [www.gazetanorte.com.ar](http://www.gazetanorte.com.ar)

*Que pasa Web*. [www.quepasaweb.com.ar](http://www.quepasaweb.com.ar)

### **Redes sociales**

Cuenta Oficial del Intendente de Malvinas Argentinas.

([twitter.com/Nardini\\_Leo](https://twitter.com/Nardini_Leo))

Cuenta Oficial de la Secretaría de Salud del Municipio de Tigre

([twitter.com/MunicipioTigre](https://twitter.com/MunicipioTigre))

Cuenta Oficial del Municipio de San Martín

([twitter.com/sanmartingob](https://twitter.com/sanmartingob))

Cuenta Oficial de la Secretaria de Salud del Municipio de Vicente López

([twitter.com/VLSaludable](https://twitter.com/VLSaludable))

Cuenta Oficial del Municipio de José C. Paz

([twitter.com/ishiiargentina](https://twitter.com/ishiiargentina))

Cuenta Oficial del Municipio de San Fernando

([twitter.com/SanFerMunicipio](https://twitter.com/SanFerMunicipio))

Cuenta Oficial del Municipio de San Isidro

([twitter.com/SanIsidroGob](https://twitter.com/SanIsidroGob))

Cuenta Oficial del Municipio de San Miguel

([facebook.com/MuniSanMiguelBA](https://facebook.com/MuniSanMiguelBA))

# Acciones contra la violencia de género en el conurbano bonaerense. El rol de los estados municipales en contexto de pandemia

*Marisa Fournier y Sandra Hoyos*

## **1. Introducción**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia al coronavirus causante del COVID-19.

En Argentina, tras conocer el ingreso del virus al país, el Gobierno nacional tomó medidas inmediatas. Por medio de un decreto de necesidad y urgencia se estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) que comenzó a regir desde el 20 de marzo de 2020.

Estas medidas sanitarias de cuidado a la población trajeron consigo numerosas transformaciones en todos los niveles que hacen a los modos de vida habituales. La pandemia produjo reordenamientos radicales en el uso del tiempo y del espacio, en los vínculos cotidianos y en la dinámica económica, política, relacional, subjetiva de las familias y de la sociedad en su conjunto. Esto generó la aparición de nuevas problemáticas, la profundización de las ya existentes y desafíos inéditos para la gestión estatal y también para la labor comunitaria en lo que hace a la atención de las necesidades y problemas emergentes. El repliegue sobre lo local fue uno de los principales efectos y, junto con ello, el incremento

de las necesidades básicas alimentarias, la falta de empleo e ingresos, la puesta en evidencia de los problemas de vivienda y la intensificación de las violencias.

En el caso de la violencia de género, los relatos de los diferentes actores entrevistados en el marco de la investigación coinciden en registrar el agravamiento de la situación. Esto es así tanto porque obliga a quien la padece a convivir con el agresor, como por el recrudecimiento de las tensiones intrafamiliares por la falta de ingresos, el incremento del trabajo de cuidado en las mujeres, el cierre de escuelas, de clubes y de centros comunitarios destinados a las infancias y juventudes, la permanencia en el mismo espacio de la totalidad de integrantes del hogar, la presión emocional y afectiva que el aislamiento produce, entre otras cuestiones. En este contexto general crítico aparece recrudecida la violencia contra las mujeres y también sobre las infancias. Como es sabido, la violencia de género se ejerce en mayor medida en el ámbito doméstico, puertas adentro del hogar que es el mismo ámbito donde se reproducen las relaciones vinculares más cercanas. Se trata entonces, de un problema de suma complejidad en el que los afectos, la integridad psicofísica, la sostenibilidad económica y la posibilidad de “tener un techo” se ponen en juego de manera simultánea.

Las situaciones de violencia que atraviesan las mujeres y las disidencias sexuales se ven agravadas cuando son parte de contextos de mayor desigualdad social. Esta desigualdad se presenta como uno de los principales vectores para el incremento y la perpetuación de las condiciones de vulnerabilidad por razones de clase, de género y de etnia.

Sandra Hoyos y Liliana Puntano (2020) en el artículo *Construcción de redes públicas contra la violencia de género y*, en base a los datos brindados por el Observatorio Lucía Pérez, comentan que en los primeros seis meses de 2020 se registraron 57 víctimas fallecidas a causa de femicidios en la provincia de Buenos Aires, mientras que 27 femicidios se perpetraron en 15 partidos del conurbano bonaerense. Además, registran 17 víctimas de transfemicidios/travesticidios en toda la provincia y ocho víctimas en partidos del conurbano bonaerense. Se destaca que desde la declaración de la emergencia sanitaria dispuesta el 12 de marzo, se registran 19 femicidios y cinco transfemicidios/ travesticidios en partidos del conurbano bonaerense.

En otro informe, *El conurbano en la cuarentena. Informe II* (2020), se identificó cierto cambio en el nivel de acatamiento del ASPO. Las dificultades para cumplir con el confinamiento se vinculan tanto con las condiciones habitacionales de hacinamiento, como con la falta de ingresos que empuja a la población a salir para buscar sustento diario. En las entrevistas realizadas también se registraron dificultades de acceso a la salud, mucha preocupación por

la situación de las personas adultas mayores, el incremento o recrudescimiento de las situaciones de violencia de género o familiar y cierta visibilización de situaciones de abuso sexual infantil intrafamiliar.

Finalmente, en el estudio citado en el que se entrevistó a 137 referentes de organizaciones sociales de base territorial, se evidenció, una vez más, el rol central que tienen las tramas territoriales para la detección y acompañamiento en casos de violencia de género. Las y los entrevistadas/os mencionaron acudir en primer lugar a las oficinas o los programas municipales dirigidos a la atención de las violencias. Evidentemente, los dispositivos y áreas municipales especializadas en temas de género son visualizados como un recurso institucional muy importante para acceder a información y acompañamiento.

Dado este panorama, cobra especial relevancia conocer cómo visualizan la cuestión las propias las áreas municipales de género. Lo distintivo de la política pública y de la institucionalidad estatal es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas (Aguilar Villanueva, 2013). Es decir, resulta interesante indagar en las acciones estatales municipales contra la violencia de género, pero a su vez, considerando su complejidad en este contexto de crisis que impacta en todos los ámbitos de la sociedad.

Se ha consultado a responsables municipales de las áreas de género de diferentes municipios del primer y segundo cordón del conurbano bonaerense<sup>1</sup>. A partir de un cuestionario semiestructurado, se consultó sobre el tipo y modalidades de violencia que llegan a las áreas de género; la evolución de la cuestión a ocho meses del ASPO; se indagó sobre el carácter de la demanda y si cuentan con registros para realizar algún tipo de estadística. También se preguntó por el modo de atención y por las acciones de articulación con áreas de género a nivel provincial y nacional. Finalmente, se integraron a la consulta algunas preguntas sobre la vigencia de las Mesas Locales de Violencia o de Género y sobre el vínculo de los dispositivos municipales con las organizaciones de la sociedad civil en el nivel local.

---

<sup>1</sup> Dirección de Género y Diversidad del Municipio de Almirante Brown; Dirección de Políticas de Género del Municipio de Escobar; Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia del Municipio de Malvinas Argentinas; Secretaría De Mujeres, Géneros y Diversidad del Municipio de Moreno; Secretaría de Mujeres, Géneros, Diversidad y Derechos Humanos del Municipio Morón; Secretaría de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual del Municipio de Pilar; Secretaría de Mujeres y Diversidades del Municipio de Quilmes; Dirección de la Mujer y Políticas de Género del Municipio de San Isidro; Dirección de Políticas de Género del Municipio de San Martín; Dirección General de Género y Diversidad del Municipio de Vicente López.

El informe se estructura en cuatro apartados: esta introducción donde se contextualiza el contexto de pandemia, la complejidad de la implementación de políticas de género en el conurbano bonaerense. En el apartado Violencia de género en pandemia se realizó una caracterización de las áreas de género, el carácter de la problemática que abordan como así también las modalidades de atención telefónica y presencial. En el tercer momento, Políticas de género. Articulaciones municipales, se identificaron las políticas de género a nivel municipal, provincial y nacional y cómo se llevaron adelante instancias de articulación. El cuarto apartado está destinado a conocer acerca del funcionamiento de las Mesas Locales de Género y de los vínculos que establecen con organizaciones sociales por fuera de estos espacios de participación institucional.

## **2. Violencia de género en pandemia**

El camino que recorren muchas de las mujeres que se encuentran en situación de violencia puede tener varios andariveles. Comienza por la enunciación del problema a otra persona (en general familiar o amiga) y desde ese momento, las que pueden, toman la decisión de buscar ayuda; otras llevan adelante la realización de la denuncia policial (suelen acudir a las comisarías de la mujer), la activación de redes de consultas informales entre personas, organizaciones o activistas comprometidas con la erradicación de la violencia (feministas y no feministas).

Una de las cuestiones a considerar es la importancia que tienen los espacios municipales para la atención de situaciones de violencia de género en el escenario local. Este es un dato muy importante que no siempre es tenido en consideración a la hora de pensar la estructura de gobierno, la jerarquía institucional de los dispositivos de atención, la cantidad y calificación de los equipos de trabajo y la complejidad de la tarea que abordan las, predominantemente, trabajadoras que se desempeñan en este campo.

Al igual que sucede en temas vinculados con las infancias en situación de vulnerabilidad o riesgo, o en temas que hacen a la salud mental y emocional de las personas, o en lo que hace a la violencia que se ejerce sobre las mujeres y otras feminidades, desde los municipios se realizan una serie de intervenciones que suelen ser insuficientes y que a la vez han requerido un esfuerzo muy intenso por parte de las personas que integran los espacios de atención directa.

En efecto, se trata de un trabajo que exige la puesta en juego de conocimientos legislativos, de gestión, de escucha atenta y sensible, de compromiso personal,



de capacidad de sostén y de la dosis de autoridad y flexibilidad suficientes para el ejercicio de estrategias singulares que den respuesta a la especificidad de cada situación, de cada “caso”.

En algunas de las entrevistas realizadas, quienes están al frente de los dispositivos locales aluden a la complejidad de la tarea y a la insuficiencia relativa de los equipos de trabajo, al menos, en relación a las situaciones que se les presentan.

Las áreas de género que permitieron dar cuenta del rol de los municipios en contexto de pandemia, tienen diferentes lugares de jerarquía en los organigramas municipales. En el caso de Morón, Quilmes, Pilar y Moreno tienen jerarquía de secretarías, de las cuales, las últimas dos fueron creadas durante el ASPO. Malvinas Argentinas es una Subsecretaría y es la única que tiene bajo su injerencia Políticas de niñez y adolescencia. En los municipios de San Martín, Escobar, Vicente López, San Isidro y Almirante Brown, las áreas de género se conforman como direcciones, con variaciones de nombre, donde se utilizan de forma indistinta: género, géneros, diversidad, diversidades, diversidad sexual, mujer y mujeres.

Se consultó a las áreas de género sobre las modalidades y tipos de violencia que llegan a sus servicios y a su vez si podían dar cuenta de cambios desde el inicio del ASPO a la actualidad.

Los tipos de violencia que han llegado en ASPO tienen que ver con violencias físicas, económicas y psicológicas. Muchas denuncias con amenazas, las cuales dan lugar a la instancia penal directamente, ya no es una simple medida cautelar de prohibición de acercamiento u hostigamiento. Fueron problemáticas más graves. (Municipio de Pilar)

La Ley 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales define los tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica, patrimonial y simbólica; y las modalidades en que se manifiestan: doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática.

Las modalidades de violencia que informan desde las áreas de género municipales se enmarcan en el ámbito doméstico; no se hace mención a otras modalidades de violencia entre las entrevistadas. Se hace referencia a la violencia institucional, pero de forma excepcional en uno de los municipios.

En cuanto a la identificación de los tipos de violencia que se atienden y denuncian, prevalece la violencia física, psicológica y económica. En menor medida, identifican situaciones de violencia sexual. A su vez, mencionan que las situaciones se vieron agravadas desde el inicio de la pandemia, ello es atribuido

a la continuidad del aislamiento. Durante las entrevistas se desprende que el contexto de encierro, la falta de ingresos económicos y la vulnerabilidad emocional son factores que inciden en el agravamiento de la violencia de género.

Durante el aislamiento estuvimos más abocadas a las urgencias porque las violencias se recrudecieron. Mucha más violencia física. Y un agravamiento de la violencia psicológica. También se evidenciaron más situaciones de violencia sexual durante esta etapa. (Municipio de San Martín)

A medida que pasaron los meses del ASPO, se presentaron situaciones graves donde hay que considerar el riesgo de vida. Sumado a ello en las intervenciones se considera como un factor de mayor riesgo que la persona denunciante se encuentre en contexto de aislamiento.” (Municipio de Malvinas Argentinas)

En las entrevistas surge con frecuencia la definición “alto riesgo” o “riesgo de vida” para identificar situaciones graves de violencia de género, las cuales se traducen en un signo de alarma ya que se incrementan los riesgos de que puede llevar a un femicidio. En Malvinas Argentinas se creó la Dirección de Casos Críticos, área a la que se acude cuando las situaciones se complejizan o necesitan de mayor intervención y mayor concentración de recursos.

Las diferentes responsables de las áreas municipales afirman que las atenciones y acompañamientos en situación de violencia de género se han incrementado desde el inicio del ASPO, refieren que además se ha evidenciado un nivel de agravamiento de las situaciones tales como denuncias penales donde intervienen amenazas o uso arma de fuego, incremento de la violencia física y desobediencia a medidas cautelares judiciales.

Las demandas en esta etapa se agravaron. Eso hace que cada intervención requiera más trabajo, más estrategias. Eso representa un aumento de la demanda de trabajo en los equipos de atención. (Municipio de San Martín, 2020).

Se mencionan como cuestiones que complejizan el trabajo en las áreas de género, las instancias judiciales, ya que se realizan medidas cautelares y debido a las modalidades de atención de los juzgados –vía mail o WhatsApp– se torna dificultosa la elaboración de informes y evaluación de las situaciones de violencia de género y recae bajo la responsabilidad exclusiva de los equipos municipales.

recibimos gran caudal de pedidos de intervenciones que solo podemos dar atención de manera fragmentada, parcial. Lejos estamos de realizar atención integral y en esto el ámbito judicial plantea el mayor desafío. (Municipio de Vicente López, 2020).

Una de las cuestiones que ocupa y preocupa a las áreas de género entrevistadas es el sistema de registro y seguimiento de los casos que se les presentan. Las entrevistadas mencionaron elementos de relevamiento de carácter diverso tales como planillas Excel de acceso online en el caso de Malvinas Argentinas; relevamiento y evaluación cada tres meses en el Municipio de Pilar, generación de información en Escobar. En Almirante Brown se utiliza un Programa específico para la carga de situaciones y casos de violencia de género y el Municipio de Quilmes menciona la existencia de un observatorio de violencia de género.

En cuanto a la atención telefónica se evidencia un incremento en la incorporación de líneas de atención, que a su vez se articulan con la línea 144, como se verá más adelante. Todas las áreas de género cuentan con línea de atención para urgencias, además de la línea nacional. La mayor parte utiliza la modalidad de atención telefónica y también la presencial, a excepción del Municipio de Vicente López que continúa trabajando de manera remota. En el caso de Quilmes, comenzaron con atención exclusivamente remota, pero integraron la modalidad presencial en el mes de octubre.

Como línea general, las áreas de género sostienen la atención presencial, pero promueven la atención telefónica en los casos que se pueda realizar y garantizar el seguimiento.

Solo se han atendido de manera presencial las situaciones de extrema urgencia y que han requerido ingreso a hogares de protección. (Municipio de Vicente López, 2020).

El abordaje de la violencia de género, de por sí complejo, se vio tensionado por el contexto de pandemia como un elemento que agrava la problemática y que presenta mayores desafíos y nuevas responsabilidades para los equipos que conforman las áreas de género municipales. Se trata de un cúmulo de tareas esenciales que vienen llevando adelante los equipos y que rápidamente debieron adaptarse a la nueva situación. Resulta necesario conocer y reconocer tanto la complejidad e integralidad del problema como la labor que se realiza desde los dispositivos de intervención local para poder generar más y mejores políticas para la atención, el seguimiento y la prevención de la violencia de género.

### 3. Políticas de género. Articulaciones municipales

El Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, es un actor fundamental en el abordaje y puesta en acción de diversas intervenciones para la reducción de la brecha de género. La intervención del Estado resulta indispensable para impulsar y sostener esos cambios. Las áreas de género especializadas a nivel nacional, provincial y de los municipios del conurbano bonaerense, despliegan acciones y actividades referidas a la violencia de género.

A lo largo de las entrevistas realizadas a referentes de las áreas locales de atención a la violencia de género se pudo identificar dos grandes líneas de acción: por un lado, la atención a las víctimas de violencia y, por otro lado, la articulación de políticas de prevención. En relación a la primera cuestión se destacan el asesoramiento legal, la contención, la ayuda alimentaria y económica. En lo que hace a la prevención, se han desarrollado una importante cantidad de talleres, charlas y otras formas de capacitación y sensibilización de agentes públicos y de la comunidad en general.

En las entrevistas se destacó el reconocimiento de las entrevistadas sobre el rol que pasaron a jugar las áreas de género en los diferentes ministerios nacionales y, muy específicamente, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades de la Nación (MMGyD) a cargo de Elizabeth Gómez Alcorta y el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual (MMP GyD) de la Provincia de Buenos Aires bajo la dirección de Estela Díaz.

En el informe *Violencia de género en el aislamiento: las respuestas de los municipios del conurbano*, realizado en el mes de mayo, a dos meses del inicio del ASPO, ya se remarcaba la importancia de los como ámbitos de referencia para las áreas municipales para dar respuesta a las situaciones de violencia de género en contexto de pandemia.

Allí se mencionaba que, en el conurbano bonaerense, los servicios de atención a la violencia de género durante los primeros meses de la cuarentena redujeron los canales personales de atención y contención por el aislamiento impuesto. En ese sentido y por el contexto de crisis sanitaria, las dificultades para la atención impactaron en las formas de adaptación que fue adquiriendo cada área. Si bien no se detuvo la atención, se llevó adelante un ordenamiento interno que fue acompañado y alentado por los Ministerios de Género de Nación y de Provincia que garantizaron la articulación e implementación de políticas de género.

Las entrevistas a responsables de áreas de género municipal en torno a las acciones que se incorporaron a nivel, municipal, provincial y nacional, dieron cuenta de los numerosos vínculos que se fortalecieron a medida que transcurrió el ASPO.

**Tabla 1. Articulación de políticas de género según jurisdicción**

Articulación de políticas de género según jurisdicción * **	
Nacional	Atención de la violencia de género, servicio indispensable en el marco de la emergencia sanitaria.
	Refuerzo de los canales de atención de la Línea 144.
	Incorporación de mujeres y población LGTBIQ+ en situación de violencia por motivos de género al programa Potenciar Trabajo.
	Creación del Programa Generar para el fortalecimiento de Áreas de Género y Diversidad.
	Decreto de Necesidad y Urgencia sobre cupo laboral travesti trans.
	Prórroga automática de las medidas de protección judicial que podían vencer durante la cuarentena.
	Recomendaciones para gobiernos provinciales y municipales en materia de políticas de género y diversidad en el contexto de la emergencia sanitaria.
	Capacitaciones en el marco de la Ley Micaela.
	Escuelas Populares de formación en género y diversidad. Fortalecimiento de dispositivos territoriales de “protección integral”.
	Reuniones de articulación y derivación con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
	Convenio de trabajo en conjunto a partir de la firma del Programa Acompañar.
Provincial	Fondo Especial de Emergencia en Violencias por razones de género.
	Coordinación para repatriación por motivos de violencia de género.
	Asistencia alimentaria para población LGTBIQ+.
	Fortalecimiento y Derivación de llamados del 144.
	Articulación permanente con la Dirección de Casos Críticos de la PBA.
	Fortalecimiento de dispositivos territoriales de protección integral.
	Implementación del Programa Sin Violencias.
Municipal	Elaboración de estadísticas a nivel local.
	Fortalecimiento de mesas locales de género.
	Articulación con áreas provinciales y municipales en implementación de programas: Generar, Potenciar trabajo, Acompañar, Fondo económico por razones de violencia.
	Entrega de módulos alimentarios para mujeres y población LGTBIQ+.
	Acciones preventivas sobre COVID-19.
	Campañas de Difusión para la prevención de la violencia de género y cuidados COVID-19.
Creación y funcionamiento de mesas locales con participación organizaciones de la sociedad civil e instituciones locales (Juzgado, comisaría, escuelas).	

<b>Municipal</b>	Incremento de líneas telefónicas.
	Sostenimiento / generación de mesas locales o espacios de articulación.
	Capacitaciones internas para los equipos de atención a la violencia de género.

\*Relevamiento de prácticas de articulación de Políticas de Género en 10 municipios del conurbano bonaerense octubre-noviembre 2020. \*\* Entrevistas realizadas por Fournier, M. y Hoyos, S.

**Fuente:** Elaboración propia, en base a entrevistas de responsables de Áreas de Género y Diversidad.

Entre las políticas más destacadas mencionó a las articulaciones con la línea 144 de atención a la violencia de género. Este recurso funciona a nivel nacional desde donde se centralizan las llamadas para denuncias y consultas sobre situaciones de violencia de género. A su vez, este recurso a nivel provincial actúa como instancia de derivación a las áreas municipales.

El área de género del Municipio de Malvinas Argentinas y de Morón refieren instancias de articulación con la línea a nivel provincial y nacional. “En provincia se mantiene articulación constante con el 144” (Municipio de Malvinas Argentinas, 2020); “Nosotras trabajamos fuertemente en el fortalecimiento de dispositivos territoriales de protección integral de la línea 144 a nivel provincial y nacional” (Municipio de Morón, 2020). A su vez, los municipios dieron cuenta de la creación de nuevas líneas telefónicas que garantizan la atención en una modalidad de guardia las 24 horas, que refuerzan las líneas locales y que actúan descomprimiendo la línea 144.

Potenciar Trabajo es un programa de transferencia monetaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En abril de 2020, a partir de un acuerdo con el MMGyD, el beneficio comenzó a ser dirigido a personas en situación de violencia por motivos de género. El MMGyD asumió el compromiso de realizar el seguimiento de los casos para facilitar la seguridad y el acceso a oportunidades a las mujeres y personas LGTBIQ+ a través de las diferentes reparticiones a nivel municipal y provincial. En el caso de los municipios del conurbano bonaerense, las entrevistas dieron cuenta de la implementación del programa e hicieron mención a las articulaciones realizadas para la gestión del beneficio en los municipios de Pilar, Malvinas Argentinas, San Martín, Morón, Moreno, Almirante Brown y Escobar. “Asimismo, también articulamos con programas como el potenciar Trabajo, fondo de emergencias y actualmente el Programa Acompañar”, sostuvieron desde el Municipio de Pilar (2020).

A su vez se mencionó el programa Acompañar que consiste en el otorgamiento, por única vez durante seis meses, de una suma equivalente al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Este programa tiene como objetivo central promover la autonomía de las mujeres y población LGTBIQ+ que se encuentran en riesgo en contextos de violencias por motivos de género. Se pensó como un aliciente para contribuir, en el corto y mediano plazo, a la creación de condiciones básicas para la construcción de un proyecto de vida autónomo y libre de violencias. Las responsables de las áreas mencionan el programa Acompañar y Potenciar Trabajo como instancias de articulación importantes. Ambos programas, una vez otorgados a las beneficiarias, cuentan con el seguimiento de las áreas locales y los modos de ingreso son a partir de los acompañamientos que se realizan a personas en situación de violencia de género o bien por las derivaciones de la línea 144.

A nivel de la Provincia de Buenos Aires (PBA) además de las articulaciones que se establecen por la línea 144, los municipios de Pilar, Morón, Malvinas Argentinas, Escobar y Almirante Brown mencionaron la implementación del Fondo Especial de Emergencia por Violencias por Razones de Género. Se trata de un instrumento específico para hacer frente a situaciones que reclamen la asistencia inmediata y el acompañamiento antes casos críticos de extrema gravedad vinculados a las violencias por razones de género. Asimismo, hicieron referencia a la Dirección de Casos de la PBA, un ámbito donde las áreas de género municipales toman contacto en situaciones de extrema gravedad.

Las acciones a nivel municipal evidenciaron políticas de género locales como la implementación de nuevas líneas de atención telefónica, la generación de campañas de difusión y/o spots informativos y de sensibilización. Tal es el caso de las áreas de género de Moreno, Morón y San Martín. También se mencionó instancias de capacitación con perspectiva de género a partir de charlas, encuentros y talleres en los municipios de Vicente López, San Martín, Morón, Almirante Brown y Malvinas Argentinas. En cuanto a acciones de asistencia, se realizaron entregas de módulos alimentarios.

Todos los municipios dijeron que cuentan con algún tipo de relevamiento, lo cual les permite identificar que las situaciones de violencia de género se han incrementado. Si bien no hay un criterio uniforme, es un elemento de importancia que está empezando a ser considerado. La sistematización de la información, la generación de datos y construcción de estadísticas son indispensables para implementar y evaluar políticas públicas.

La experiencia del municipio de Morón se destaca por ser uno de los pioneros en el desarrollo de políticas integrales de género y en acciones para

la transversalización de la perspectiva en toda la gestión local. La responsable del área realizó una descripción minuciosa de las políticas de género que dan cuenta de una trayectoria de varios años. Este municipio fue vanguardia en este tipo de políticas, por ello destaca en acciones con carácter transversal en las secretarías de Salud, Desarrollo social, y la creación (desde hace muchos años) del Centro Vivir sin violencia, entre otras cuestiones. Por su lado, el municipio de Almirante Brown da cuenta de articulaciones de carácter integral, hizo mención al registro de promotoras, a la articulación con centros de salud y a las políticas dirigidas a la población LGTBIQ+. Y, por su parte, Malvinas Argentinas implementó las entregas de módulo alimentarios y kits preventivos de COVID-19 dirigidos a la población LGTBIQ+.

#### **4. Espacios de participación y coordinación para el abordaje de la violencia de género**

En los temas ligados a violencia de género, las articulaciones, coordinaciones locales y el desarrollo de estrategias territorializadas son fundamentales tanto en lo que hace a la atención como a la prevención. La violencia de género es la expresión o manifestación de desigualdades estructurales basadas en la discriminación sexual. Se trata de un fenómeno muy complejo que abarca dimensiones materiales y subjetivas; relacionales y emocionales; económicas y políticas.

La complejidad del fenómeno de la violencia de género exige intervenciones realmente integrales. Para afrontar estas cuestiones, en el año 2007, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires impulsó la creación de mesas locales en vistas de la creación de un Sistema integrado de atención de la violencia hacia las mujeres. Las mesas locales de género —o las mesas locales para la atención de las violencias— tienen por finalidad articular recursos, miradas y estrategias en el escenario local. Las mesas locales deben vincularse con la Mesa Intersectorial Provincial.

Estos espacios de articulación impulsados desde el gobierno provincial, para luego ser convocados en su especificidad desde los gobiernos locales, suelen agrupar a diversos actores interesados en la cuestión o necesarios para el abordaje institucional de las violencias. En este sentido, además de la participación de organizaciones sociales que abordan la problemática resulta estratégica la participación de las fiscalías, de las comisarías, de los servicios locales, entre otros. Las mesas debieran ser los espacios desde donde se renuevan las políticas



y se potencian los recursos locales existentes y se aprovechan las oportunidades institucionales circulantes. En ellas se trabaja desde una perspectiva integral, intersectorial y territorial. Son algo así como el canal institucionalizado de participación social y de coordinación de políticas de género y contra las violencias desde el territorio, en vistas de su articulación provincial por medio de un escalonamiento sucesivo y ascendente.

En esta etapa del estudio, se logró entrevistar a representantes de dispositivos de intervención con distintos estatus institucionales. Algunas tenían el rango de secretarías o subsecretarías, otras eran direcciones. Otro tanto sucede con la antigüedad tanto del equipo de trabajo, como de la unidad de gestión en temas de género. No obstante estas diferencias, todos los municipios entrevistados cuentan con una mesa de género local.

Las mesas son un dispositivo muy valorado por todas las entrevistadas. Reconocen que se trata de un espacio muy importante para el abordaje intersectorial de la violencia de género y que también ha servido para comprometer a actores cuya actuación es central y estratégica en intervención sobre situaciones concretas. En este punto, algunas mesas han sido muy exitosas en la integración de representantes del Poder Judicial y de las fuerzas de seguridad. Destacan que dicha articulación es clave tanto para generar un acercamiento interinstitucional como para que estos actores integren progresivamente la perspectiva de género y derechos en las actuaciones que llevan a cabo.

Salvo en uno de los municipios entrevistados, las mesas preexisten a la pandemia e incluso han atravesado distintas gestiones de gobierno. Pareciera que el componente de participación presenta una continuidad y permanencia que trasciende las disputas electorales. En simultaneidad con lo anterior, las entrevistadas también dijeron que las mesas y los escenarios de articulación local no están exentos de disputas políticas y del encuentro/tensión entre perspectivas ideológicas en conflicto.

El camino de estos espacios de coordinación no siempre ha sido lineal, por ejemplo, en el municipio de Moreno existe la Mesa local intersectorial desde el año 2013 y se reconoce su institucionalidad por ordenanza municipal desde 2018. Sin embargo, su funcionamiento ha sufrido algunas interrupciones. Según la referente municipal entrevistada, “actualmente la integran organizaciones y referentes barriales, representantes de los juzgados, la fiscalía y la Dirección de géneros” y agrega que su función ha estado concentrada en lo que hace a la prevención de las violencias por razones de género.

El municipio que más desarrollo tiene en lo que hace a la institucionalidad y productividad de las mesas locales es el de Morón. En este municipio hay

una larga historia de trabajo interactoral producto de la creación, en el año 2006, de la Red para prevenir la Violencia de género. Una década más tarde, dicha Red se convirtió en Mesa Local. En palabras de la Secretaría de Género del Municipio:

La Mesa Local Intersectorial de Abordaje Integral de la Violencia de Género es un espacio central de articulación e interacción donde se organizan y acuerdan acciones en relación con la problemática, participan instituciones locales, gubernamentales y comunitarias comprometidas con la temática. La Mesa está integrada por la Dirección de Abordaje Integral de la Violencia de Género municipal, la Comisaría de la Mujer local, Juzgados de Familia, Juzgados de Garantías, organizaciones sociales que trabajan acompañando a personas que atraviesan situaciones de violencias por razones de género, Fiscalía especializada y Defensoría civil.

Junto con ello, la Mesa de Morón ha sido un actor clave para la promoción de otras políticas locales centradas en la prevención de las violencias con perspectiva de género.

Por su parte, la referente del municipio de Moreno menciona que la Mesa fue reconocida por Ordenanza municipal en el año 2018, luego de cinco años de haber sido creada:

Existe la Mesa local intersectorial, por Ordenanza municipal desde 2018, pero con algunas interrupciones está vigente desde 2013; actualmente la integran organizaciones y referentes barriales, representantes de los juzgados, fiscalía y la Dirección de géneros. La función es promover y proponer políticas para el abordaje de las situaciones de violencia, históricamente fue capacitar a las FFSS de las Comisarías y aspirantes a policías, realizar actividades de promoción de derechos y prevención de las violencias por razones de género.

En Quilmes, la Mesa es de creación más reciente. Su creación tuvo una buena receptividad por parte de instituciones estatales y de la sociedad civil: “Hace tres meses que venimos trabajando en la Mesa Local, está integrada por 27 organizaciones sociales, fiscalía, comisaría, funcionarios del municipio de Quilmes. Nos reunimos una vez por mes y sistematizamos el trabajo de la mesa local para luego retomar”.

En el caso de la Municipalidad de Almirante Brown, la Mesa Local como espacio de articulación es muy valorada, desde allí se generan acciones que

trascienden las fronteras del municipio, tal como es la creación de una Red de hogares y refugios de Almirante Brown y Lomas de Zamora.

Por su lado, el municipio de Malvinas Argentinas es el que integró la figura de la Mesa Local en tiempos de pandemia. Tal como comentó la referente de área:

En el mes de mayo se comenzó a organizar la mesa local de géneros y diversidad y ello permitió un mayor acercamiento y trabajo en conjunto. En la actualidad trabajan en comisiones y se llevan adelante propuestas para implementar en 2020. Previamente existían articulaciones tales como derivación de situaciones o consultas sobre casos puntuales. Se trabajaba con algunas organizaciones para llevar adelante charlas informativas. Los vínculos siguen existiendo, pero mejoraron con la creación de las mesas locales.

Junto con estos espacios de coordinación, participación y articulación, las áreas municipales sostienen otro tipo de vínculos con las organizaciones. Una cantidad importante de casos o demandas llegaron de parte de mujeres que han tenido un acompañamiento inicial de organizaciones o redes feministas territorializadas. También realizaron campañas de sensibilización, o recorridas por comedores y merenderos, y generaron espacios de capacitación y difusión de información útil para mujeres y disidencias.

Como se mencionó anteriormente, en la introducción, las áreas de género municipal son visualizadas como el primer escenario al cual recurrir ante casos de violencia por razones de género.

Junto con todo lo anterior, las referentes entrevistadas sostuvieron que la relación entre los dispositivos de género municipal y las organizaciones sociales es, en términos generales, buena, pero que a la vez está surcada por las tensiones propias de la política partidaria o de las conflictividades emergentes por posicionamientos ideológicos. Sin embargo, esas tensiones no impiden la búsqueda de soluciones al tema de la violencia de género.

## **5. Consideraciones finales**

El contexto de pandemia estableció escenarios de actuación local nuevos e imprevistos, impactó y transformó las relaciones interpersonales y tuvo implicancias fuertes en la híper-relocalización de los problemas. Las restricciones a la movilidad hicieron que los escenarios barriales y municipales cobraran más relevancia.

En este contexto se recrudeció o intensificó la violencia por razones de género. El aislamiento y las condiciones de desigualdad social y económica agravaron este tipo de problemas. A lo largo del escrito se pudo ver que:

- La violencia de género es una cuestión que preocupa tanto al estado como a la sociedad en su conjunto.
- Las áreas de género municipales son actores reconocidos al interior de los municipios.
- La modalidad de violencia que prevalece es la doméstica. A su vez los tipos de violencia que se ejercen son la violencia física, en primer lugar; seguidas por la violencia económica, psicológica y sexual.
- La violencia doméstica en pandemia tiene un modo de accionar que abarca numerosas dimensiones de la vida de las personas que la padecen. Ello requiere abordajes integrales y mayores articulaciones al interior del municipio, del municipio con el nivel nacional y provincial y del municipio con otros actores locales (estatales y no estatales).
- Los “casos críticos” o de “alto riesgo” refieren a situaciones donde la mujer víctima de violencia se encuentra en peligro de vida. En ese sentido, las áreas de género despliegan mayores instancias de articulación a nivel provincial y nacional.
- Las áreas de género cuentan con 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.
- La atención telefónica durante los primeros meses de pandemia 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. La atención telefónica, que en principio vino a reemplazar la atención presencial, se consolidó como una herramienta de seguimiento y acompañamiento adicional.
- Las áreas de género municipales sostienen instancias de articulación con los Ministerios de las Mujeres y Géneros a nivel nacional y provincial. La creación de dichas instancias con rango ministerial fue muy importante para los espacios locales en tanto les confirió recursos y legitimidad.
- Las Mesas locales resultan ser espacios de articulación interactoral relevantes tanto para la coordinación de acciones como para el establecimiento de mayores grados de integridad en las acciones gubernamentales.

Todos los elementos han colaborado en generar instancias de articulación entre las diferentes jurisdicciones y niveles de la intervención estatal en materia de violencia de género. 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.

Considerando la información recabada puede asegurarse que las áreas de género municipal estuvieron muy activas en tiempos de pandemia y que para ello fue importante el trabajo realizado desde los municipios y reforzado y estimulado desde los Ministerios de Provincia y de Nación. Junto con ello, se destacó también el accionar permanente de las organizaciones sociales que mantienen la agenda de un modo sistemático y vital. Finalmente, cobraron relevancia 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.

## Bibliografía

- Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020. Aislamiento social preventivo y obligatorio. Recuperado de [AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO - Decreto 297/2020](https://www.boletino-ficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320) <https://www.boletino-ficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320> Fernando, L. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. L. F. A. Villanueva (Ed.). Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hoyos S., Puntano L. (2020). *Construcción de redes públicas contra la violencia de género*. 2da. SERIE ESPECIAL COVID-19 AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas. ICCO/UNGS. Recuperado de <http://observatorioconurbano.bonaerense.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Puntano-Hoyos.pdf>
- Hoyos S. Puntano L., Rodríguez Barrios E., Rofman A. (2020). *Violencia de género en el aislamiento: las respuestas de los municipios del conurbano*

*bonaerense*. Conurbano en debate. Observatorio del Conurbano ICO/UNGS. Recuperado de <http://observatorioconurbano bonaerense.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Violencia-de-genero-en-el-aislamiento-1.pdf>

Página/12. (11 de marzo de 2020). La OMS declaró que el coronavirus es una pandemia. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/252280-la-oms-declaro-que-el-coronavirus-es-una-pandemia>

Ley 26485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009). Recuperado en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

Maceira V, Vázquez G. (2020) *El conurbano en la cuarenta*. Informe II. ICO/UNGS. Recuperado de <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. Recuperado de [www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materiade-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergenciasanitaria](http://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materiade-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergenciasanitaria)

Observatorio Lucía Pérez de Violencia Patriarcal (2020). Primer padrón autogestionado y público de femicidios, travesticidios, muertas por aborto clandestino y desaparecidas. Recuperado de <http://niunamenos.lavacahttp://observatorioconurbano bonaerense. Violencia-de-genero-en-el-aislamiento>

**Parte 2**  
**Condiciones de la producción  
y el empleo frente al COVID-19**





# La problemática productiva y del empleo en el conurbano bonaerense ante la emergencia sanitaria

*Rodrigo Carmona*

El conurbano bonaerense conforma a nivel económico y social un territorio relevante en el contexto nacional. Su peso en términos demográficos (con más de 11 millones de personas), la concentración de actividades económicas y sus dificultades sociales, le otorgan un lugar central para evaluar los impactos que ha venido teniendo el coronavirus en los meses recientes.

En primer lugar, la crisis sanitaria puso al descubierto y profundizó los problemas preexistentes en el territorio. En un marco recesivo de base e incrementos de los niveles de pobreza y desocupación –que ya para el tercer y cuarto trimestre del 2019 superaba los dos dígitos en el Gran Buenos Aires (GBA)–, la pandemia irrumpió complejizando el escenario.

Si bien el aislamiento y las condiciones de desigualdad social y económica agravaron el cuadro de situación, la acción del Estado y las políticas aplicadas fueron determinantes para reducir los efectos de la pandemia. El pasaje hacia una etapa de distanciamiento y apertura gradual de actividades en los municipios desde la segunda parte del 2020, junto a una reducción de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), permitió una reactivación paulatina pero variable, con persistencia de dificultades para una porción importante de establecimientos industriales y cooperativas, junto a niveles altos de desempleo y pobreza.

Las entrevistas a distintos referentes productivos destacan un primer momento de fuerte impacto de la pandemia y adecuación en el tiempo al

COVID-19, aunque con diversidad de situaciones. En distintos establecimientos, junto al apoyo municipal, se pudieron implementar y desplegar protocolos de protección. En otros, las modificaciones y adaptaciones han sido relativamente marginales. En muchos casos, la transformación implicó una diversidad de cambios en los esquemas de producción, administración y comercialización. Se registraron también situaciones donde se pudieron desarrollar procesos de reconversión, incorporación de tecnologías y hacer inversiones (mayormente vinculados a rubros esenciales, como alimentos, salud y servicios).

De este modo, luego de una etapa inicial de grandes restricciones a la actividad, se pasaría a una apertura más amplia que abarcaría prácticamente al conjunto de sectores, con niveles de utilización de capacidad instalada mayores a los que había antes de la pandemia, si bien perduran dificultades y limitaciones en gran cantidad de empresas.

En todo el proceso, la acción estatal ha sido relevante destinando múltiples recursos y generando una amplia batería de instrumentos e iniciativas de apoyo. Entre ellas, es posible destacar **en el sector formal desde el nivel nacional**: la prohibición de despidos, el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), la reducción de contribuciones patronales, créditos subsidiados y el mecanismo de validación de suspensiones con pago del 75% del salario. Del mismo modo, la intervención provincial y de los municipios resultó central para viabilizar programas e implementar protocolos, medidas diversas de contención y apoyo a sectores afectados, acciones de articulación institucional, capacitación, comercialización y asistencia productiva más general.

En estos términos, la situación social, productiva y laboral en los municipios del conurbano bonaerense se presenta compleja y heterogénea. **La mayor flexibilización de las medidas de aislamiento y la recuperación paulatina de la actividad económica** permitieron hacia el tercer trimestre de 2020, según la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, que una parte importante de la población (que por las restricciones a la circulación había dejado de buscar trabajo) ingrese nuevamente al mercado laboral.

La recuperación generada tuvo como base a los sectores más castigados durante la pandemia, los/as trabajadores/as más precarios, esto es, asalariados/as informales y trabajadores/as independientes. Más allá de esto, los últimos datos oficiales dan cuenta de una desocupación abierta que involucra a más de 730 mil personas para el GBA, la más alta del país, sumado a los niveles de vulnerabilidad indicados y el clima de incertidumbre propio de la evolución de

la pandemia. Esto plantea como relevante pensar estratégicamente este territorio y sus consecuencias a nivel económico, social y político, de modo de dar curso a diversas acciones e instrumentos públicos que puedan contener los efectos de la crisis y mejorar la situación de los diversos grupos afectados.



# El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense. La situación a diciembre de 2020

*José A. Borello, Rodrigo Carmona,  
Alejandro Esmerado, Leandro Rodríguez, Roberto Lattanzi,  
Sebastián Rotondo, Bárbara Couto, Osvaldo Battistini,  
Cecilia Anigstein y Pamela Flores*

## **1. Introducción**

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

Este trabajo analiza y amplía un informe previo sobre el impacto de las medidas de aislamiento y, en general, de la pandemia asociada al COVID-19, sobre las actividades de la industria manufacturera en el conurbano bonaerense, durante el año 2020.

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 bonaerense, 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. Todo esto configura una clara justificación para estudiar y caracterizar qué es lo que está pasando en este segmento productivo ubicado en el área metropolitana más grande del país.

## **1.2 Contexto del estudio**

Este estudio resulta de un trabajo colectivo realizado por investigadores y profesionales de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Fue elaborado en un lapso aproximado de tres meses, entre septiembre y noviembre del 2020. Se basa, fundamentalmente, en el análisis y en la síntesis de diversas fuentes de información secundaria y de un conjunto de 26 entrevistas. También se tuvo acceso a tabulados especiales de datos preparados por el MTEySS, cuestión que se amplía más abajo.

En particular, se compilaron y analizaron notas periodísticas publicadas en medios y portales de internet locales, de la provincia de Buenos Aires y nacionales. También se reunieron informes y noticias publicadas por cámaras empresarias de varias ramas industriales. Además, se trabajó con información estadística publicada e inédita de diversos entes estadísticos nacionales y provinciales. En especial, debe destacarse la muy valiosa colaboración de la Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas del MTEySS. Por último, se realizaron entrevistas a secretarios municipales de producción, a presidentes y gerentes de cámaras empresarias, y a dueños y gerentes de algunas empresas industriales.

## **1.3 Algunas cuestiones metodológicas**

### ***1.3.1. La evaluación del impacto de la pandemia en la industria manufacturera***

Como en cualquier evaluación del impacto de un determinado proceso en la dinámica social y económica, se presentan una serie de problemas metodológicos. Muchos de esos problemas son específicos a este evento y situación; otros son típicos de este tipo de análisis.

La pandemia ha generado una serie de modificaciones difusas en el funcionamiento de los mercados globales, nacionales y locales que resulta muy difícil separar de otras dinámicas. El impacto ha tenido un desarrollo desigual en el mundo a través del tiempo. Esto quiere decir, por ejemplo, que los mercados

de exportación argentinos han tenido cambios asociados con modificaciones en la vida cotidiana de la gente. Esto también ha sucedido en los mercados nacionales, tanto de bienes como de servicios. Todo esto afecta la demanda de bienes industriales y, por consiguiente, los niveles de producción industrial. En muchos países, incluyendo la Argentina, la demanda ha estado mediada por políticas estatales que, simultáneamente, han cambiado los patrones de consumo (a través de restricciones a la movilidad y al acceso, por ejemplo) y la propia demanda (a través, por ejemplo, de políticas de apuntalamiento del empleo y los ingresos).

Algunos de los problemas metodológicos típicos de los análisis de impacto son los siguientes: primero, la identificación precisa de lo que en la jerga se llama “el tratamiento”, esto es, cuáles son los procesos y objetos que están causando el impacto. Traduciendo este primer problema al tema que estamos examinando se puede ver que, además, de cuestiones generales globales del efecto de la pandemia, hay vectores causales nacionales y locales, por ejemplo, todas las restricciones a la movilidad y al acceso que tiene el efecto de limitar el movimiento y de encauzar el consumo en una determinada dirección. Segundo, está el problema de mensurar la duración del tratamiento y su intensidad. Esto ha sido también complejo para el caso que estamos observando ya que, como dijimos, fue variando en el tiempo, tanto a nivel global como a la escala nacional y local. Tercero, una cuestión frecuentemente problemática tiene que ver con las fuentes de información a utilizar. La temporalidad del tratamiento es algo que, habitualmente, presenta dificultades importantes. Esto es, si el fenómeno sucedió hace mucho tiempo habrá fuentes que serán poco confiables o directamente imposibles de utilizar, como las entrevistas. Por el contrario –como sucede con el caso que estamos evaluando– si el fenómeno es muy reciente será difícil utilizar fuentes estadísticas y estudios previos simplemente porque no estarán disponibles. Si se trata de un hecho controversial, las fuentes primarias, como las entrevistas, probablemente no sean, tampoco, demasiado confiables.

En síntesis, se han tenido en cuenta estos dos tipos de problemas metodológicos: los asociados al problema específico que queremos analizar, que es el impacto del COVID-19 en la industria manufacturera del conurbano bonaerense, y los problemas metodológicos típicos de este tipo de análisis. Para encarar estos problemas se ha adoptado una perspectiva multiescalar y se recurrió a diversas estrategias para acceder a estadísticas originales y a información de primera mano. En ese sentido, se constituyó un equipo de investigación que incluye a técnicos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS y a investigadores y profesionales que ya tenían contactos previos con

referentes gubernamentales y de empresas y cámaras empresarias. Además, el equipo que ha elaborado este informe ha trabajado en un grupo más amplio de investigación que ha examinado el impacto de la pandemia en otras dimensiones complementarias, como la del trabajo en general y la de la economía social.

### ***1.3.2 Las fuentes de información***

Como ya se señaló en la introducción, se usaron diversas fuentes de información que incluyeron tanto fuentes primarias (entrevistas) como secundarias (estadísticas, informes, fuentes periodísticas). La inmediatez del fenómeno y las propias restricciones a la movilidad asociadas a la pandemia hicieron compleja la obtención de información.

La información de empleo registrado tiene como fuente al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS, que desarrolla sus bases de datos a partir de la adecuación para usos con fines estadísticos de los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el registro Simplificación Registral. La información utilizada en este informe refiere a los empleados asalariados registrados en el sector privado declarados dentro de los 24 municipios del conurbano bonaerense, utilizándose un recorte específico de la industria manufacturera.

### ***1.3.3 Definiciones***

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

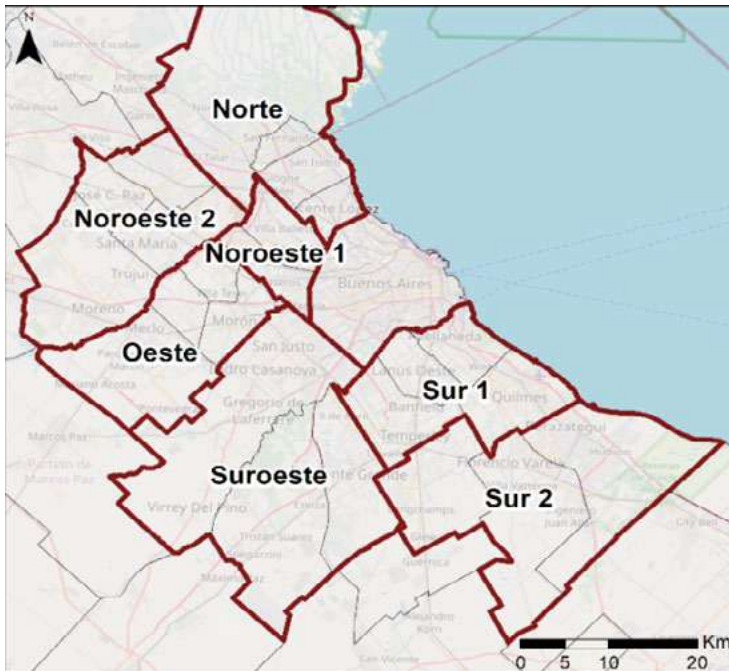
- Se regionalizó el GBA en siete zonas (Tabla 1). Esas zonas son: Noroeste 1 (General San Martín, Tres de Febrero); Noroeste 2 (José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel); Norte (San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López); Oeste (Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Morón); Sur 1 (Avellaneda, 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)**



- 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).

**Tabla 2. Clasificación de ramas industriales**

CIU revisión 3 a dos dígitos	Descripción	Categorías
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)<sup>1</sup>

La industria alimenticia agrupa ramas de actividades 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 demo-

<sup>1</sup> Porta F, Santancárgelo J. y Scheingart, D. (2014). *Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos*, CEFID-AR, Documento de Trabajo N°59, Julio de 2014.

grafía 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 heterogéneos. Por ejemplo, se encontraron 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 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.– hay 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 distintos 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 realizada, agrupan a actividades que incluyen: el procesamiento de la madera (tableros, 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.).

## **2. La evolución del empleo industrial del conurbano bonaerense en el período 2014-2020**

### **2.1 La importancia de la industria manufacturera en el GBA**

Como se adelantó 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 en la zona. 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, primero se analizará la evolución del empleo industrial en un período más amplio que abarca los años 2014 a 2020, para luego hacer un análisis más de coyuntura que contrasta el segundo trimestre del 2019 con el mismo período del 2020.

### **2.2 Evolución general del empleo industrial en el GBA y por zonas**

A continuación, se estudia la evolución del empleo industrial en los partidos del GBA entre 2014 y 2020, abriendo cada zona por rama de actividad agregada. Para facilitar el análisis y evitar distorsiones a partir de cuestiones estacionales, se trabaja la serie interanual con los datos de los segundos trimestres de cada año y con un formato de número índice tomando como base el segundo trimestre de 2014.

La importancia relativa y absoluta de la actividad industrial en el GBA ha venido cayendo desde 2014. Esto puede apreciarse en los totales de la Tabla que sigue y en el empleo en casi todas las zonas que constituyen el GBA, con la excepción de la zona Sur 2, que registró un pequeño aumento del empleo en ese período.

Así, el GBA en su conjunto, pasó de registrar 363.219 empleos industriales, en 2014, a contabilizar 323.988 empleos hacia el primer semestre de 2020, esto es, una caída de algo más de 39 mil empleos. Todas las zonas acompañaron esta

caída, excepto por un aumento de 1.000 empleos en la zona Sur 2. La caída se explica por el desempeño de las zonas Norte, Noroeste 1 y Sur.

Si se consideran los valores promedio registrados para el primer semestre del 2020 respecto a los valores registrados, en promedio, durante el año anterior, la caída del empleo fue mucho menor que la caída, efectiva, de la actividad. Esto es, resulta claro que las disposiciones aprobadas para morigerar y limitar los despidos y cierres de empresas y para subsidiar el pago de salarios<sup>2</sup> tuvieron un efecto positivo en el conjunto del GBA y en las diversas áreas en las que hemos dividido ese territorio.

Esto resulta más destacable en función de la evolución de mediano plazo en el empleo que muestra un estancamiento o caída en el mismo en gran parte de las zonas. Así, mientras que el empleo total del GBA, punta a punta (2014-2020), registró una caída de 39.231 empleos, la evolución entre el 2019 y el 2020 mostró una caída de 4.646 empleos.

**Tabla 3: Evolución del empleo manufacturero por zona (valores absolutos)**

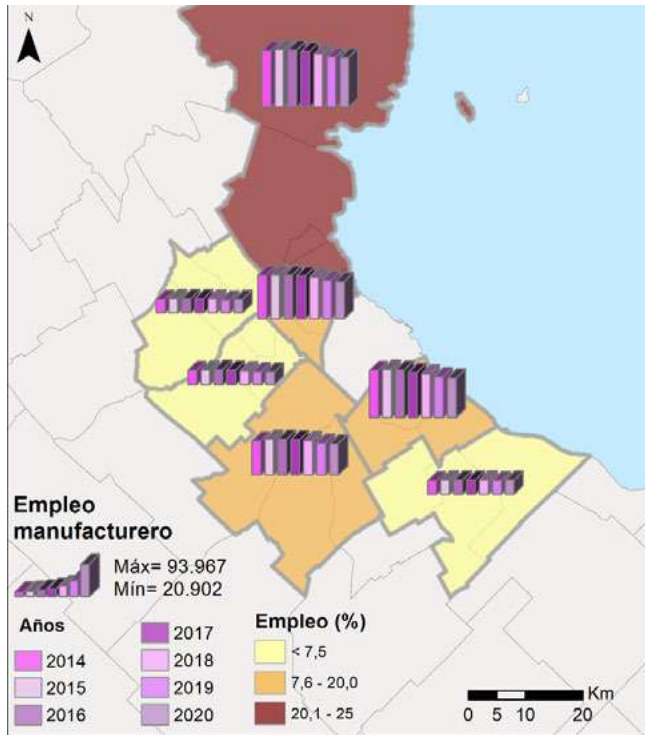
Zona	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Noroeste 1	71.312	71.823	71.641	70.046	67.880	63.066	61.040
Noroeste 2	21.544	22.857	23.252	22.947	22.550	20.902	21.935
Norte	92.298	93.967	93.202	90.734	86.746	81.340	80.849
Oeste	23.361	24.144	24.925	24.022	23.074	21.431	21.299
Sur 1	77.310	78.636	77.879	74.253	71.549	67.260	64.732
Sur 2	21.880	22.970	22.953	23.017	23.292	22.525	22.882
Suroeste	55.515	58.600	58.511	57.784	55.857	52.110	51.251
<b>TOTAL</b>	<b>363.219</b>	<b>372.996</b>	<b>372.364</b>	<b>362.802</b>	<b>350.949</b>	<b>328.634</b>	<b>323.988</b>

(\*) Dato provisorio para el primer semestre de 2020. Sujeto a revisión

**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

<sup>2</sup> Se hace referencia, entre otras, al congelamiento de tarifas de servicios públicos; disposiciones prohibiendo o haciendo muy onerosos los despidos; créditos a tasas subsidiadas para trabajadores independientes y microempresas monotributistas; el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) que cubrió el 50% de los salarios de los trabajadores registrados; moratorias impositivas; etc.

**Mapa 2. Evolución del empleo manufacturero por zona (valores absolutos)**



**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSEyE – MTEySS en base a SIPA

Del mismo modo que la evolución del empleo industrial por áreas dentro del GBA ha sido disímil, también es posible identificar comportamientos diversos entre ramas de actividad, cuestión que pasamos a analizar en la sección que sigue.

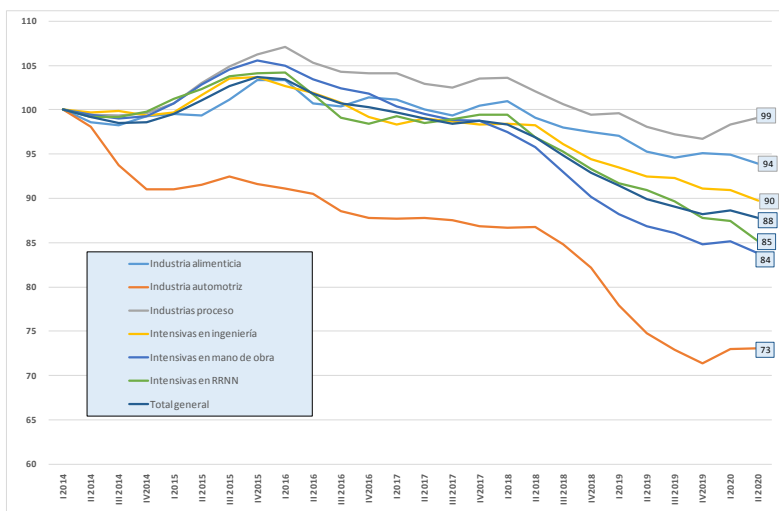
### **2.3 La evolución del empleo industrial en el GBA, por grandes agregados de ramas de actividad, 2014-2020**

En la Figura 1 se muestra la evolución del empleo industrial del GBA por conjuntos de ramas de actividad. Como se describe de forma más amplia en la primera sección, en el apartado metodológico, se agruparon el total de las ramas industriales de actividad en seis grandes grupos. Se trata de una tipología similar a otras que han sido utilizadas para analizar el comportamiento industrial frente

a diversos estímulos externos como la reducción de las barreras arancelarias o la caída de la demanda.

Muy sintéticamente se trata de los siguientes grupos de ramas. La industria alimenticia agrupa a una diversidad de ramas de actividad orientadas a producir productos finales e insumos para la alimentación. Las industrias de proceso o industrias de bienes intermedios son actividades que producen insumos para la producción de otros bienes. 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 industria automotriz agrupa dos segmentos bastante diferentes: las terminales y los autopartistas. Las actividades manufactureras intensivas en ingeniería agrupan ramas pobladas de firmas medianas y pequeñas dedicadas a la producción y ensamble de maquinarias y dispositivos. Las industrias intensivas en recursos naturales agrupan a actividades que incluyen: el procesamiento de la madera, productos petroquímicos y el procesamiento de minerales no metálicos.

**Figura 1. Evolución del empleo en el GBA, 2014-2020, por agrupamiento seleccionado de ramas (I-2014-II-2020. Índice base: I trimestre 2014=100)**



Fuente: ODEE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Desde el año 2014, el patrón general de la evolución de los grupos de ramas industriales en el GBA fue el estancamiento y, claramente, desde el año 2018, la caída en el empleo, en especial en la industria automotriz. A fines del 2019, la industria automotriz había perdido 30% de su empleo en el año 2014. Paradójicamente, la fabricación de automóviles y autopartes registró un leve repunte en los dos primeros trimestres del 2020, respecto al 2019, pero en niveles muy lejanos al empleo alcanzado a comienzos del 2014.

En el otro extremo respecto a la evolución del empleo hay tres grupos de ramas de actividad que mostraron caídas más morigeradas que el total de empleo industrial de los partidos: las ramas intensivas en ingeniería, la industria alimenticia y las industrias de proceso, que incluso registraron un leve repunte en el segundo trimestre del 2020.

Por su ubicación en el sistema productivo industrial como proveedoras de insumos intermedios para la producción de otros bienes, el buen desempeño de las industrias de proceso seguramente reflejó un nivel sostenido de actividad en otras industrias tales como la fabricación de envases de papel y cartón (lo que solo se puede explicar por niveles sostenidos de consumo en las industrias alimenticias y de las bebidas); la fabricación de abonos y fertilizantes (lo que sugiere, a su vez, una demanda sostenida de las actividades agrícolas); o la fabricación de chapa, tubos y perfiles de acero (lo que implica demanda de las fábricas de electrodomésticos, extracción de petróleo y, sobre todo, de la construcción).

Las ramas intensivas en recursos naturales e intensivas en mano de obra han tenido un desempeño intermedio entre la industria automotriz que, claramente, fue la actividad más desacoplada del resto de la actividad industrial en la evolución del empleo, de los otros conjuntos de ramas. Sin embargo, la caída en el empleo que se registró durante los dos primeros trimestres del 2020 no se condice con la caída real de las actividades industriales y eso solo se explica por la aplicación de diversas políticas de apoyo a la actividad industrial y por el dictado de restricciones a los despidos.

#### **2.4 La evolución del empleo industrial por zonas y ramas, segundo trimestre 2014/segundo trimestre 2020**

En la zona Noroeste 1, la caída del empleo ha sido generalizada para todas las ramas de actividad. Solo la industria alimenticia logró sostener el empleo entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo período del 2020. El desempeño de esta zona es clave para todo el GBA, ya que es la de mayor participación del

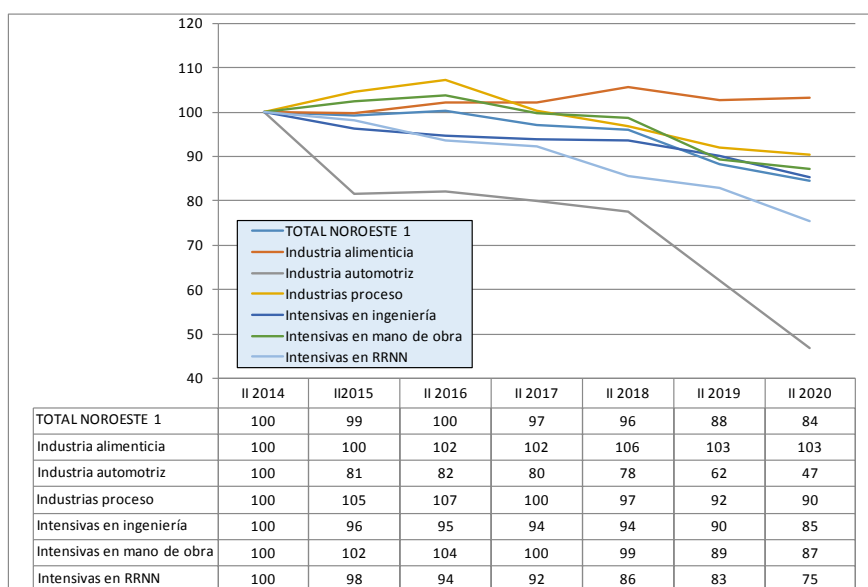


empleo industrial sobre el total del empleo registrado y la tercera en términos del total del empleo, luego de las zonas Norte y Sur 1.

Como se puede ver en la Figura 2, fue brutal la caída del empleo en la industria automotriz, especialmente luego del 2018. La crisis asociada a la pandemia no hizo más que continuar la caída que ya se registraba en el empleo de ese conjunto de ramas industriales.

Las industrias asociadas al procesamiento de los recursos naturales también registraron una caída significativa, en especial en el último año. Los otros grupos de ramas han tenido una evolución tendiente a la baja, pero en términos mucho más moderados, inclusive en el último año.

**Figura 2. Evolución del empleo en el GBA, zona Noroeste 1, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**



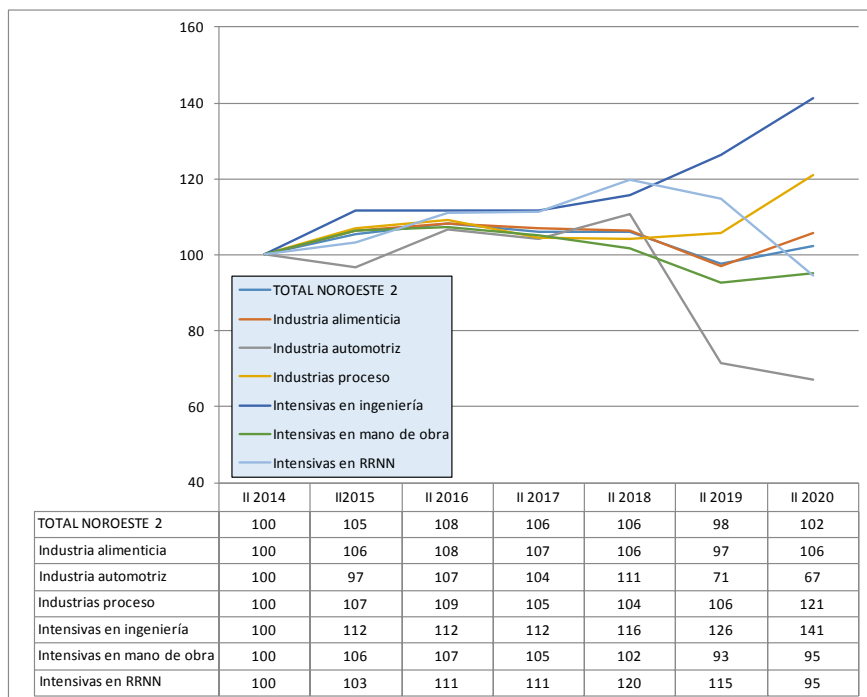
**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la zona Noroeste 2, comparando el segundo trimestre del 2020 con el mismo del 2019, se registró un repunte del empleo industrial agregado, pero sin recuperar el nivel de los períodos anteriores. Esa evolución, sin embargo, fue el resultado de evoluciones muy disímiles entre grupos de ramas de actividad,

con algunas ramas cayendo de manera significativa desde 2018, como es el caso de la industria automotriz, que luego de un incremento importante del empleo en la primera mitad del período cayó a valores menores al momento inicial durante el 2020.

Se destaca el crecimiento de las industrias de proceso y las ramas intensivas en ingeniería que han incrementado su empleo en un 15% entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. Esto es interesante, ya que esta es una de las zonas en las que el empleo industrial ha aumentado su participación relativa en los últimos cinco años.

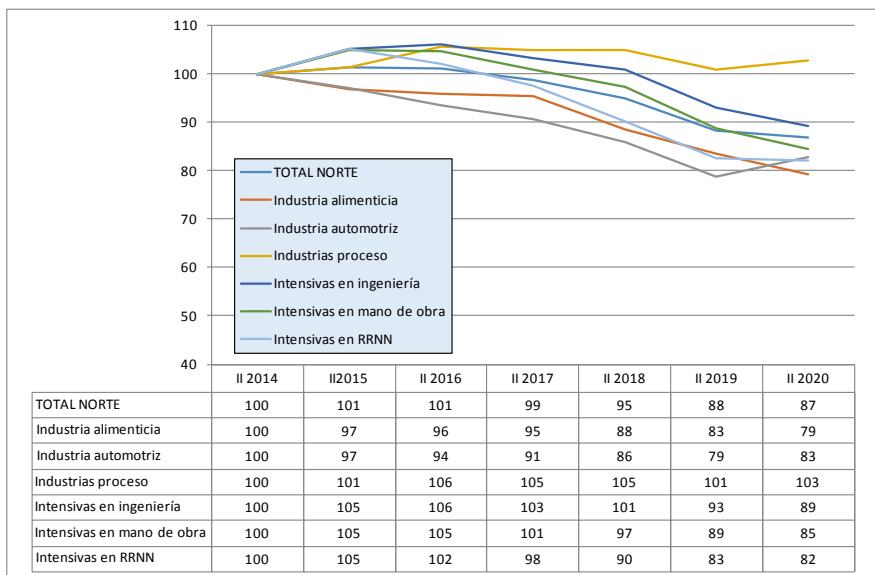
**Figura 3. Evolución del empleo en el GBA, zona Noroeste 2, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**



**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

La zona Norte del GBA mostró, en términos agregados, un deterioro sostenido del empleo industrial desde el año 2015 (-12%). En este contexto de caída, dos ramas presentaron un crecimiento en el último año medido entre los segundos trimestres de 2019 y 2020: las industrias de proceso y la industria automotriz.

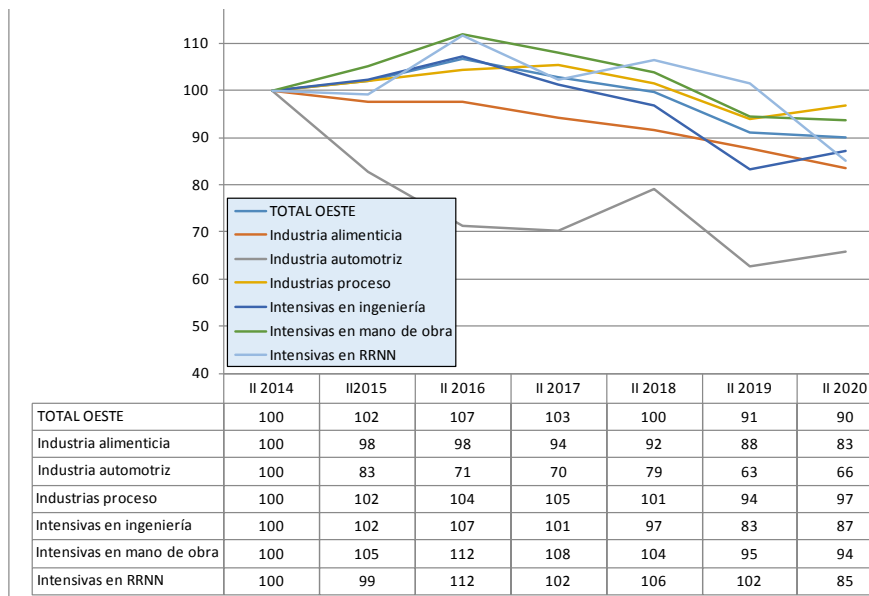
**Figura 4. Evolución del empleo en el GBA, zona Norte, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**



**Fuente:** OED E – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la zona Oeste, en el último año, se verificó un crecimiento del empleo en las industrias de proceso, en las ramas intensivas en ingeniería y en el sector automotriz. No obstante, en ninguno de los casos se llegó a los niveles de 2018.

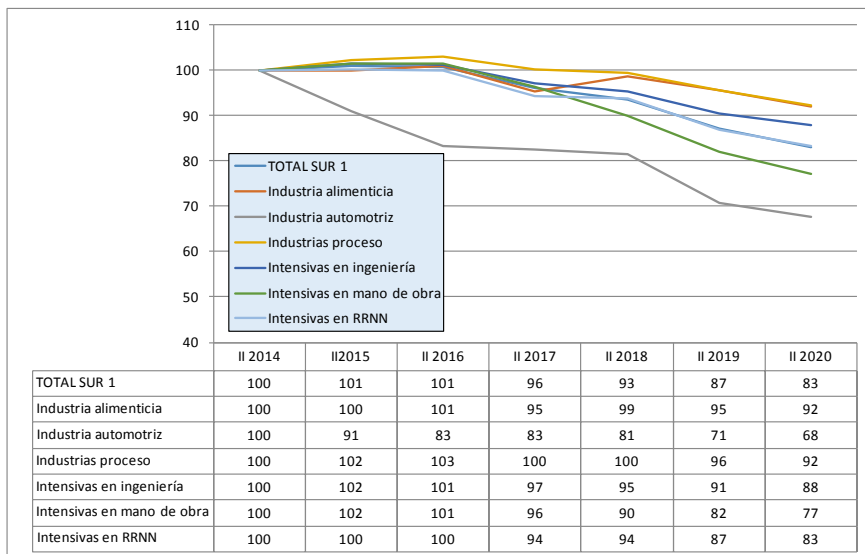
**Figura 5. Evolución del empleo en el GBA, zona Oeste, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**



**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la zona Sur 1 la caída del empleo, en el último lustro, fue sostenida y generalizada, resignando 17 puntos porcentuales desde el II trimestre de 2014. Se destacó, en particular, la caída experimentada en la industria automotriz y en las ramas intensivas en mano de obra desde el II trimestre de 2018. Nuevamente, si bien la evolución en el último año no fue positiva, la caída en los volúmenes de empleo no es de ahora.

**Figura 6. Evolución del empleo en el GBA, zona Sur 1, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**

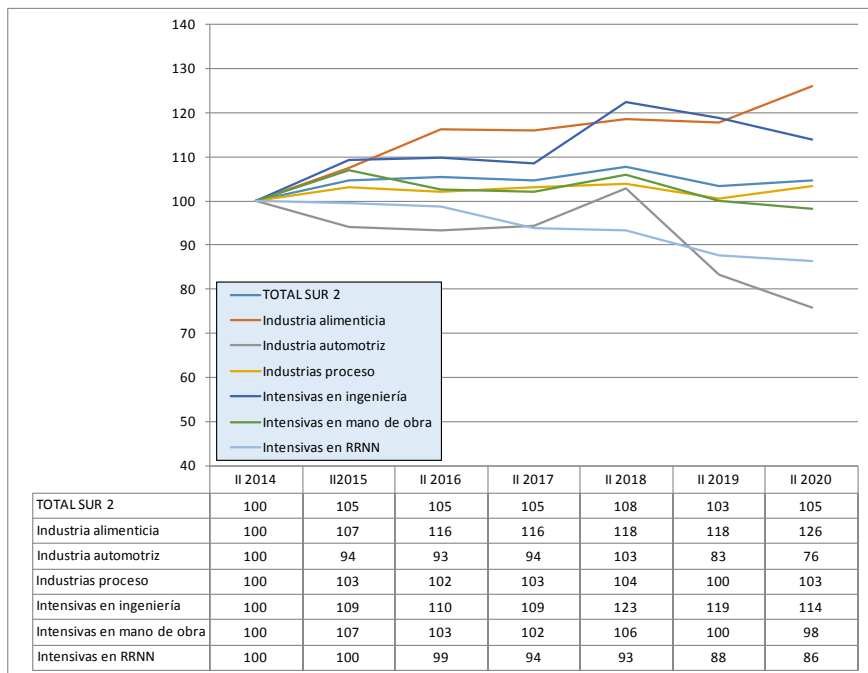


**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

La zona Sur 2, junto con la zona Noroeste 2, son las únicas que han presentado, en términos agregados, una mejora del empleo registrado industrial e incluso, han aumentado su peso en el empleo industrial de los partidos del GBA desde 2014. Se destacó la industria alimenticia, con un crecimiento relativamente sostenido del empleo en todo el período, incluyendo un impulso de ocho puntos porcentuales entre el segundo trimestre del 2019 y el mismo período del 2020.

Ese desempeño, en general, positivo del empleo oculta un desempeño menos destacado en el caso de la industria automotriz, que pierde siete puntos el último año y 24 en todo el período. También hubo una caída en el empleo de las ramas ligadas al procesamiento de recursos naturales, aunque menor.

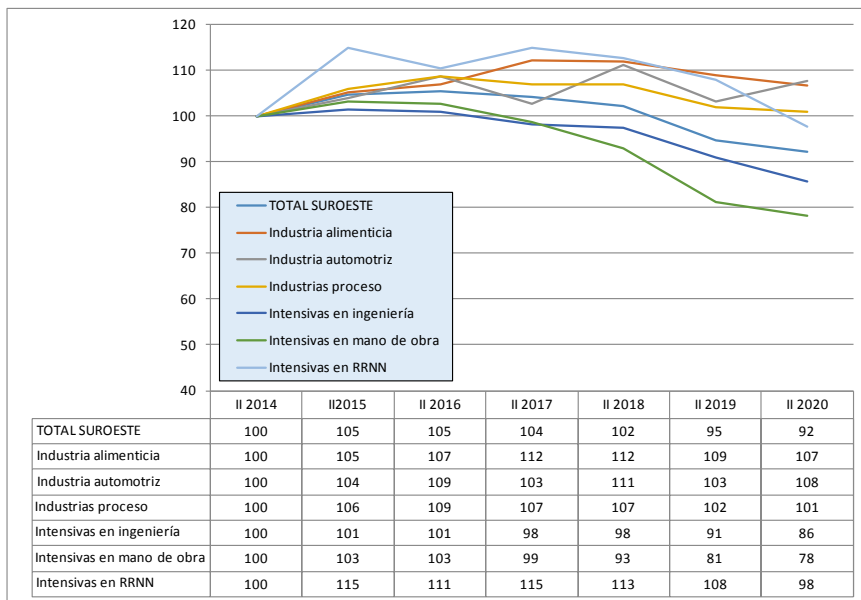
**Figura 7. Evolución del empleo en el GBA, zona Sur 2, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-egundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**



**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la zona Suroeste se registró un comportamiento, en términos agregados, hacia la baja, similar al resto de otras zonas. Pero se destacaron las caídas en las ramas intensivas en ingeniería e intensivas en mano de obra. El único grupo de ramas que ha mostrado un comportamiento diferencial es el automotriz que, a pesar de la crisis económica y la pandemia, ha logrado un incremento del empleo registrado del 5% entre los segundos trimestres de 2019 y 2020.

**Figura 8. Evolución del empleo en el GBA, zona Suroeste, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020. Índice base: II trimestre 2014=100)**



**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

## 2.5 Análisis de la coyuntura: segundo trimestre de 2019 vs. segundo trimestre de 2020

Como ya se describió en secciones anteriores, la industria manufacturera del GBA venía atravesando un período de amesetamiento en términos del empleo registrado desde el año 2014, que se transformó en deterioro a partir del 2018. Este proceso dificulta el análisis del impacto preciso de la pandemia asociada a la difusión del COVID-19 en la medida en que ya se estaba dando una caída del empleo y, por lo tanto, esa caída, a partir de marzo del 2020, probablemente tenga dos componentes: la inercia anterior y el impacto de la propia pandemia. Además, no hay información acerca de la evolución mensual del empleo manufacturero que permita describir con más precisión ese efecto.

No obstante, es posible poner el foco en la dinámica del último año medido entre los segundos trimestres de 2019 y 2020, período que incluye la fase más restrictiva del ASPO en el AMBA (los meses de abril, mayo y junio).

En primer lugar, a una escala agregada, el empleo asalariado industrial en los partidos del GBA se redujo en aproximadamente 7.500 puestos en el período comprendido entre el segundo trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020. Esto equivale a una caída del 2,3% en términos relativos (ver Tabla 4).

La zona más afectada fue la Sur 1, con una caída del 4,6%, medida entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. Esta reducción de poco más de 3.100 puestos industriales explicó el 35,3% del total de empleos perdidos en la industria manufacturera de los partidos del GBA en dicho lapso. Por otro lado, la zona Noroeste 1 presentó una disminución del 4,2% (2.652 puestos), explicando uno de cada tres puestos de trabajo manufactureros destruidos entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. De esta forma, estas dos zonas evidenciaron un 65% de caída del empleo industrial en los partidos de GBA, peso sensiblemente mayor a la participación agregada de ambas zonas sobre el total del empleo industrial en el GBA (38,8%). Esto indica dos cosas: por un lado, que el impacto negativo en el empleo fue heterogéneo, afectando más algunas zonas que otras, y que ese impacto fue particularmente profundo en algunas zonas en esa coyuntura temporal.

Las zonas suroeste, norte y oeste, mostraron caídas más moderadas (2,7%, 1,7% y 1,1%, respectivamente). En tanto hay dos zonas, ubicadas más hacia la periferia del conurbano (noroeste 2 y sur 2), que presentaron un desempeño positivo, de crecimiento. En el caso de la zona noroeste 2, este crecimiento fue del 4,9% (1.030 puestos) y para la zona sur 2, fue más moderado, en el orden del 1,3% (menos de 300 puestos de trabajo).

**Tabla 4. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por zona (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)**

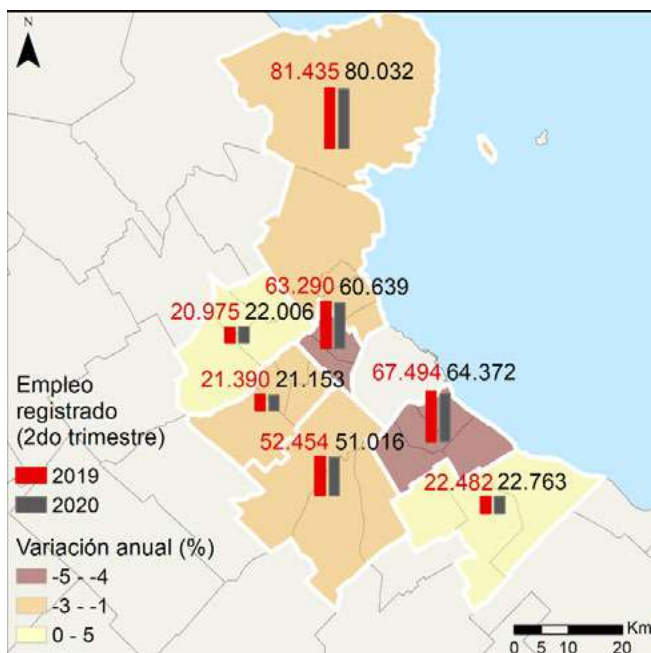
Zona del GBA	Empleo registrado Industria		Variación		Participación sobre el total de la destrucción de empleo (%)	Participación sobre el total del empleo (%)
	II trimestre 2019	II trimestre 2020	Puestos	(%)		
<b>ZONA NOROESTE 1</b>	63.290	60.639	-2.652	-4,2	30,0	18,8
<b>ZONA NOROESTE 2</b>	20.975	22.006	1.030	4,9	No corresponde	6,8



ZONA NORTE	81.435	80.032	-1.403	-1,7	15,9	24,9
ZONA OESTE	21.390	21.153	-237	-1,1	2,7	6,6
ZONA SUR 1	67.494	64.372	-3.122	-4,6	35,3	20,0
ZONA SUR 2	22.482	22.763	281	1,3	No corresponde	7,1
ZONA SUROESTE	52.454	51.016	-1.438	-2,7	16,2	15,8
TOTAL	329.520	321.981	-7.540	-2,3	100,0	100,0

Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

**Mapa 3. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por zona (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)**



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Cuando se analizan los datos a nivel de grupos de ramas industriales se observa lo siguiente: las actividades intensivas en recursos naturales fueron las más afectadas, con una caída interanual del empleo registrado estimada del 6,4% (cerca de 1.300 puestos) y una participación sobre el total del empleo industrial perdido

del 15,4%. Por su parte, si bien la caída de las ramas intensivas en mano de obra fue menor en términos relativos (-3,5%), este conjunto de actividades explica uno de cada dos empleos destruidos en la industria manufacturera del GBA en el período de referencia (casi 4.500 puestos perdidos). Las actividades intensivas en ingeniería explican casi el 13% de los puestos perdidos en la industria del GBA entre los segundos trimestres de 2019 y 2020 (1.000 puestos; -3%).

**Tabla 5. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por rama de actividad (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)**

Rama de actividad	Empleo registrado Industria		Variación		Participación sobre el total de la destrucción del empleo (%)	Participación sobre el total del empleo (%)
	II trimestre 2019	II trimestre 2020	Puestos	(%)		
Industria alimenticia	61.516	60.660	-856	-1,4	10,5	18,8
Industria automotriz	26.035	25.441	-593	-2,3	7,2	7,9
Industrias proceso	60.607	61.255	648	1,1	No corresponde	19,0
Intensivas en ingeniería	34.530	33.502	-1.028	-3,0	12,6	10,4
Intensivas en mano de obra	127.085	122.634	-4.451	-3,5	54,4	38,1
Intensivas en RRNN	19.748	18.488	-1.259	-6,4	15,4	5,7
Total partidos de GBA	329.520	321.980	-7.540	-2,3	100	100,0

**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Un análisis similar, pero por estratos de tamaño, muestra que, en términos relativos, las empresas de menor dimensión fueron las más afectadas. En este sentido, la reducción en el empleo registrado en las microempresas fue del 5,1 (casi 1.000 puestos). No obstante, este estrato explica el 13,6% de los empleos destruidos entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. En este sentido, si se tienen en cuenta que las microempresas tienen una participación del 5,6% sobre el total del empleo en la industria, el desbalance entre ambos indicadores de participación porcentual, pone de manifiesto el golpe recibido

por este conjunto de empresas por la crisis de los últimos años y seguramente agudizado por los efectos de la pandemia (Tabla 6). Un aspecto adicional a tener en cuenta es que las empresas de menor tamaño (sobre todo las micro y las pequeñas) son las que muestran una mayor tendencia a contratar empleo de manera informal, factor que puede amplificar el desempeño negativo en la variación del empleo que surge de la información sobre el empleo registrado. O sea, además de la mayor caída relativa del empleo registrado que muestran las firmas más pequeñas, es probable que también haya habido destrucción de puestos de trabajo informales.

En otro orden, mientras los estratos de pequeñas y medianas empresas muestran caídas similares y una participación en dicha caída similar a su peso en la estructura del empleo industrial, las grandes empresas parecen haber afrontado el período al que se hace referencia con una caída un tanto morigerada respecto al resto (-1,9%, casi 3.000 mil puestos). Esto tal vez tenga que ver con varias cuestiones, entre las que se puede mencionar: una mejor accesibilidad a los instrumentos de política puestos a disposición para atenuar el impacto del COVID-19; mayores niveles de capacitación de su mano de obra (lo que les permitió mayores niveles de teletrabajo); una más rápida y eficaz implementación de los protocolos.

**Tabla 6. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por tamaño de la firma (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)**

Estrato de tamaño	Empleo registrado Industria		Variación		Participación sobre el total de la destrucción de empleo (%)	Participación sobre el total del empleo (%)
	II trimestre 2019	II trimestre 2020	Puestos	(%)		
Grandes	157.796	154.874	-2.922	-1,9	38,8	48,1
Medianas	84.647	82.655	-1.992	-2,4	26,4	25,7
Pequeñas	67.991	66.343	-1.649	-2,4	21,9	20,6
Microempresas	19.086	18.109	-977	-5,1	13,0	5,6
Grand Total	329.520	321.981	-7.540	-2,3	100,0	100,0

**Fuente:** OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Nuevamente vale resaltar que, si bien no se puede dar precisiones sobre el impacto de la pandemia en el empleo manufacturero del conurbano bonaerense, queda claro el efecto amplificador de la llegada del virus sobre una situación de deterioro sostenido de esta variable a lo largo de los últimos cinco años. Más allá de la pérdida de empleos, se debe considerar una porción del empleo (no cuantificada en este informe) bajo régimen de suspensiones, lo cual implica el pago de salarios con una reducción significativa. Esta situación, que ya venía de arrastre desde el año 2019 –particularmente en el sector automotor– configuró un escenario de marcada vulnerabilidad en una porción muy relevante del tejido socioproductivo del conurbano bonaerense.

## **2.6 Reflexiones en camino**

Tal como se señaló en la introducción de este informe, la industria en el GBA no es solo una fuente de empleo–en gran medida de calidad– para una parte importante de la población económicamente activa, sino que se trata, también, de actividades que demandan insumos y materias primas del interior y que generan divisas para la economía nacional.

En esta sección se ha mostrado el declinamiento relativo del empleo industrial en el GBA, en términos agregados, entre 2014 y 2020, con un punto de quiebre alrededor del 2018. También se señaló que hay significativas diferencias en la evolución del empleo por zonas del GBA y por grupos de actividades. Por ejemplo, algunas zonas registraron caídas pronunciadas mientras otras mostraron estancamiento o leves aumentos en los niveles de empleo. Respecto a las ramas de actividad, mientras las nucleadas en la industria automotriz tuvieron una caída del 30% en el empleo, entre 2014 y 2020, las industrias de proceso se mantuvieron en niveles similares. El análisis por zonas y ramas también mostró que, en el marco de las tendencias generales, el empleo por rama no siempre registró, a la escala de cada una de las zonas, la misma dinámica.

Por último, el análisis de la coyuntura más cercana, esto es, el segundo trimestre del 2020, respecto a la situación en el mismo momento del año anterior, evidenció algunas cuestiones que se observarán, también, en los análisis a escalas más micro de las secciones que siguen. El impacto parece haber sido mayor en las firmas pequeñas y en las microempresas, cuestión que tiene correlatos con las ramas de actividad. Así, gran parte de la caída del empleo se explica por las ramas intensivas en mano de obra, ramas que están densamente pobladas de empresas pequeñas y muy pequeñas.

En términos geográficos, el análisis de coyuntura mostró también un impacto diferenciado con un particular impacto negativo en las zonas Noroeste 1 y Sur 1, esto es en los partidos de General San Martín y Tres de Febrero y en los distritos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Si bien el impacto negativo no se limita a esos distritos, ha sido especialmente severo en ellos. Esa particular geografía del impacto es probable que se explique por dos de las razones ya señaladas: la composición por rama y por tamaño de las firmas, pero también por otras razones menos conocidas, como son la edad media de las plantas y talleres y de las firmas dueñas de esos locales. Los partidos más cercanos a la ciudad de Buenos Aires tienden a concentrar locales más antiguos, con menores niveles de inversión y con personal de mayor edad. Esto podría ser un elemento que explique ese diferencial geográfico en el impacto.

Si bien solo se registraron datos de los dos primeros trimestres del 2020 –esto es, hasta el mes de junio de este año– es posible afirmar que la caída en el empleo industrial del GBA, registrado durante la primera mitad del 2020, no refleja la caída brutal en los niveles de actividad registrada, por ejemplo, en el consumo eléctrico, en ese mismo período. Lo cual demuestra la efectividad de la batería de medidas estatales orientadas a apuntalar las empresas y limitar los despidos. Es cierto que aquí solo se está midiendo y analizando la evolución del empleo, pero estas medidas también han sido efectivas para sostener el aparato productivo y las firmas que organizan esa producción.

### **3. La experiencia de las empresas, de las organizaciones empresarias y de las instituciones vinculadas a la actividad industrial**

En esta sección se presentan los resultados de las entrevistas realizadas a diversas personas vinculadas con la actividad industrial en el GBA: funcionarios municipales de las áreas de producción e industria, referentes de cámaras empresarias y parques industriales y gerentes o dueños de empresas industriales.

Si bien se utilizaron cuestionarios estandarizados para guiar las entrevistas, las descripciones y caracterizaciones que siguen van más allá de muchos de los temas inicialmente planteados. Varios de los entrevistados ya habían sido contactados para elaborar el informe anterior completado en septiembre de este año; otras personas no habían podido ser ubicadas anteriormente y han sido entrevistados por primera vez.

### 3.1 La experiencia de las empresas

Con el objetivo de obtener información acerca del impacto del COVID-19 en la pequeña y mediana empresa industrial, se realizaron entrevistas a responsables de 15 establecimientos, cinco de ellos ya habían sido entrevistados en una primera etapa. Las entrevistas se realizaron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2020. En todos los casos, a través de las respuestas obtenidas, se trató de detectar la capacidad de reacción de estas empresas frente al inédito y desconocido desafío que tuvieron que enfrentar. Se siguió el mismo esquema de entrevistas que se utilizó en la primera etapa con la intención de identificar posibles cambios en la reacción y percepción de las firmas entre los meses de julio-agosto y los meses recientes.

Las entrevistas se estructuraron alrededor de los siguientes temas centrales:

- Protocolos implementados ante la pandemia y condiciones de salud en el ambiente de trabajo.
- Innovaciones de productos, de procesos, de layout y organizacionales generadas por las empresas a partir de la ASPO.
- Políticas estatales de apoyo a la producción utilizadas por las empresas.

Estas empresas son diversificadas en cuanto al sector industrial al que pertenecen, al tamaño de organización que poseen y al tipo de producto que fabrican. Así, las firmas se dedican a producir insumos médicos de plástico y PVC; al diseño y fabricación de faroles para iluminación interna y externa de viviendas y empresas industriales; a la fabricación de aberturas de aluminio; y a la elaboración de planchas de cartón corrugado (incluyendo bobinas y cajas de cartón premoldeadas, a medida, troqueladas y en diferentes colores). Entre las empresas contactadas también hay fabricantes de estufas, calefones y cocinas; organizaciones dedicadas a las tareas metalúrgicas (mecanizado de materiales ferrosos, reparación de piezas especiales, torneados y fresados en CNC, reparación de piezas de laboratorios y alimenticias); firmas que producen tubos de cartón y cintas para las industrias alimenticia y textil; empresas dedicadas a la curtiembre (cueros para vestimenta); fabricantes de papel film y derivados; y empresas que producen muebles tapizados y que proveen logística para la distribución de muebles y colchones.

Como se puede observar, las firmas contactadas representan un amplio espectro del entramado industrial, tanto en términos de los productos que fabrican como de los procesos involucrados. Esa diversidad es relevante ya que se

trata de productos orientados a distintos tipos de mercados que son fabricados en procesos muy distintos. Estas cualidades de la muestra permiten tener una mirada amplia sobre el sector industrial, más aún si tiene en cuenta la diversidad de tamaños de las empresas contactadas. Si bien se trata, casi exclusivamente, de Pymes, hay un rango importante de tamaño. Su dotación de empleados varía entre cinco y 150 personas, y se encuentran en diferentes ubicaciones del AMBA, especialmente en zona Noroeste y Sur.

Con respecto a su categorización, el 30 % son esenciales y los 70% restantes son exceptuados por atender con su actividad a empresas esenciales (ejemplo, papel film, cartón, etc.).

Las empresas entrevistadas por segunda vez –cinco firmas–han sido consideradas exceptuadas y las principales variables consideradas en la primera etapa se han mantenido. Se evidencia en algunas una leve tendencia a invertir en compra de máquinas (en dos de ellas), a modificar el *layout* y desarrollar nuevos productos (en dos establecimientos), y a comenzar a prepararse para introducirse en la actividad exportadora (en una de ellas).

Si bien la cantidad de empresas entrevistadas no permite hacer una traspolación de los datos obtenidos al conjunto del entramado industrial del conurbano bonaerense, sin embargo, en este grupo, de la misma manera que se observó en el primer informe, aparecen algunas características comunes. Hay una de ellas que merece destacarse y es que, de la mayoría, el 70% no pertenece a una cámara empresaria. Este hecho es más que significativo, puesto que en la etapa de COVID-19 no han tenido ningún asesoramiento de estas organizaciones empresarias sobre los protocolos a utilizar en la empresa para evitar riesgos de contagios; más bien han encontrado otras fuentes de información sobre cómo proceder a través de contactos en los gobiernos municipales, otros colegas, el sindicato y el propio criterio de los empresarios. Los valores prácticamente se mantienen igual respecto de las empresas entrevistadas en la primera etapa, donde solo el 30% de los entrevistados manifestó pertenecer a alguna institución o cámara empresaria.

### ***3.1.1 Protocolos implementados ante la pandemia y condiciones de salud en el ambiente de trabajo***

En este tema también hubo una diversidad de formas de encarar las acciones. Por ejemplo, en una de las firmas –que cuenta con una dotación de 15 personas y se dedica a la fabricación de planchas y productos de cartón corrugado– expresa la situación de la siguiente manera:

Muchos de los compañeros viven cerca o vienen con su auto propio; tuvimos dos casos, quedaron en su casa. Nosotros tenemos como protocolo la toma de temperatura, que se anota en una planilla. Pusimos nueve *dispensers* alrededor de la planta y se roció con alcohol líquido. La gente está tranquila y ya asumió estas medidas. No se comparten los vasos ni los mates, etc. También asumí, como dueño, de ser consciente que si paramos nadie nos va a pagar los sueldos ni los créditos que tomamos.

En el caso de una empresa más grande, dedicada a la fabricación de papel film y derivados en gran volumen y con 150 personas trabajando, los protocolos se expresan de la siguiente forma:

Como primera medida, la parte administrativa fue a *home office*. Luego se envió a cada colaborador material de protección, barbijos, alcohol, para el grupo familiar también. La planta no paró y se tomaron medidas, dando elementos de protección personal. En el comedor se agrandó la capacidad y se alquiló una carpa para el menor contacto. En el tema transporte, están identificados los recorridos y contactos estrechos. Se contrató una empresa externa para limpiar y desinfectar. Cuando ingresas a la planta, te toman la temperatura, se sanitiza los pies y se ducha con agua y alcohol.

En el caso de otro establecimiento, que es una curtiembre que cuenta con una dotación de 13 personas, las medidas tomadas se expresan así: “Se implementaron distanciamiento, barbijos y máscaras”.

En general, se puede decir que las empresas han tomado conciencia de la necesidad de respetar protocolos para poder producir y esto también contribuye a reducir los riesgos de nuevos contagios en los establecimientos de producción. Cuanto más grandes son las empresas, mayores son las prevenciones que se han ido tomando.

### ***3.1.2 Innovaciones de productos, de procesos, de layout y organizacionales generadas por las empresas a partir del ASPO***

Con respecto a la modalidad de teletrabajo, el 70% de las empresas nuevas entrevistadas la adoptó para las tareas administrativas, involucrando entre un 15 y un 30% del personal, de acuerdo al tamaño de la empresa.

Un aspecto interesante, que tal vez esté marcando un posible camino de transformación más profunda, aunque todavía es incipiente, es el que surge de las tareas que están haciendo algunas de las firmas entrevistadas. Esas firmas quizás se estén moviendo a un escenario pos pandemia. Se trata de seis empresas, que



representan el 42% de las entrevistadas y que han realizado diversas acciones. Entre ellas se pueden mencionar: la compra de máquinas, la reorganización del *layout* interno de producción, la realización de estudios de ingeniería y el desarrollo de nuevos productos. Con respecto a modificaciones en el sistema de comercialización, solo el 20% ha incorporado las ventas por Internet.

### ***3.1.3 Políticas estatales de apoyo a la producción utilizadas por las empresas (subsidios y créditos)***

Se observa en estas empresas que la utilización de las medidas de apoyo utilizadas por las empresas ha tenido su mayor intensidad desde el mes de marzo hasta junio, y luego ha ido declinando a medida que fue posible ampliar la producción, especialmente en las áreas de salud y alimenticias. Al respecto, el 50% manifestó haber recibido el ATP para pagar sueldos por dos meses y luego se le retiró. En cuanto a la solicitud de créditos, las empresas manifestaron una reticencia a continuar endeudándose en momentos de gran incertidumbre. Actualmente, el 80% de los expresó que no solicitó créditos bancarios, ni públicos ni privados pues se autofinancia. El 20% restante contrajo créditos para pagar sueldos y aguinaldos y para comprar nuevas máquinas.

Finalmente, frente a la pregunta: ¿Participa de alguna iniciativa de articulación público-privada? merece prestar atención la respuesta del conjunto, en que solo el 30% de los entrevistados mantiene una iniciativa de articulación con las universidades.

Resumiendo, si todas estas tendencias que se manifestaron en las respuestas empresarias se verificaran en otras zonas y empresas, constituiría una información importante para la definición de instrumentos de política de desarrollo industrial que fortalecieran el sector Pyme en la etapa posCOVID-19.

## **3.2 La opinión de los referentes de cámaras empresarias y parques industriales**

En esta etapa se realizaron entrevistas a referentes y gerentes de parques industriales del sudeste, oeste y norte del conurbano bonaerense, relevando los casos del Parque Industrial la Bernalesa al sudeste y del Parque Villa Flandria, al oeste. En Villa Flandria hay 18 empresas textiles, dos autopartistas y tres de alimentos que, en total, ocupan unas 2.200 personas. También se encuestó a un referente de la Unión Industrial de Tigre, en el norte del conurbano bonaerense.

Las respuestas de los entrevistados han sido muy variadas, lo cual muestra una enorme diversidad de experiencias y situaciones.

En cuanto a los casos de COVID-19, si bien las administraciones de los parques dispusieron medidas de prevención, en cada caso fueron diferentes. En el caso del Parque Industrial la Bernalesa, para todo el período desde el comienzo de la pandemia, se registraron seis casos. Todos fueron contagios fuera de las empresas. En cambio, en el caso del Parque Industrial Villa Flandria, hasta el momento de realizar el relevamiento (primeros días de noviembre), se habían producido 84 casos de personas infectadas con COVID-19. Según la Unión Industrial de Tigre, existieron casos, pero no tienen información sobre cuántos contagiados se han producido.

Para el caso de los protocolos, cada parque industrial dispuso de normativas diferentes. En el de la Bernalesa, continuaron aplicando protocolos propios. Respecto al personal, se suscribieron acuerdos vinculados al convenio marco entre la Unión Industrial Argentina, la Confederación General del Trabajo y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En Villa Flandria, la administración del parque dispuso su propio protocolo, con testeo al ingresar, pero, además, cada empresa implementó su propio protocolo según el sector productivo. Muchas empresas utilizan puertas desinfectantes.

En cuanto a las dificultades en la aplicación de los protocolos, el director del parque la Bernalesa, señaló que “costó hacerlas cumplir. Lo consideraron como un hostigamiento, pero (ese rechazo) solo duró una semana”. En la primera etapa se trabajó con equipos burbujas, para evitar contagios, lo que generó pérdidas de productividad. Esto hizo más lento el proceso productivo dado que se trabajó con menos gente por turno y los turnos se hicieron más largos.

En cuanto al empleo, tanto en el parque la Bernalesa como en Villa Flandria, no hubo despidos, pero sí reducción de horas extras. Lo mismo puede señalarse para las empresas de la zona norte. Hubo adelanto de vacaciones y, en algunos casos, se realizaron tareas de mantenimiento de instalaciones (en general, solo lo mínimo y necesario).

En el primer caso, se destacó que se han incorporado, en algunas empresas del parque, a diez jóvenes en el marco del Programa “Primer Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El programa consiste en que el Estado paga una parte y la empresa el resto del sueldo. Esta medida se desarrolla por un tiempo limitado en el cual se capacita a esos jóvenes en las empresas. Se estima que quedarán unos cuatro o cinco de ellos en la planta permanente de las empresas en las que se están capacitando.

En cuanto a la adaptación de la organización de la producción, en Villa Flandria la mayoría tuvo que adaptar las áreas productivas y de apoyo a la producción. Por ejemplo, se movieron máquinas, se pusieron mamparas aisladoras y se reordenaron los comedores para garantizar el distanciamiento entre los operarios. En las empresas de la zona norte también hubo cambios en el *layout* por la implementación de los protocolos. También se establecieron turnos con menos personal y turnos rotativos para prevenir contagios.

Respecto a la movilidad del personal, en general, cada empresa tuvo modalidades diferentes. La gran mayoría de las firmas contrató servicios de transporte como combis para el traslado del personal (Unión Industrial de Tigre). Aunque en el caso de otras empresas, el personal se trasladó en sus propios vehículos (la Bernalesa y Villa Flandria).

En lo que se refiere al teletrabajo, se aplicó en un 70% en cuestiones administrativas, y un 10% en la producción. El director del parque a Bernalesa señaló:

(...) aquí se está presentando un problema. Quienes son más jóvenes no tienen problemas en volver al trabajo presencial. Quienes tienen 60 años o más son más reacios a volver a las plantas, en parte porque son personas de riesgo y otro porque se acostumbraron. Igual, en el balance final, la productividad ha aumentado a nivel de gestión administrativa, y creo que esto vino para quedarse.

Con respecto a los costos e incrementos de insumos, en esta segunda etapa se registraron aumentos, pero muy variados. Por ejemplo, algunas materias primas fueron a valor dólar oficial, tipo de cambio vendedor del Banco Nación (pulpa de papel, productos químicos, hierro). En otros hay desabastecimiento de productos, como es el caso del cemento y de otros insumos de la industria de la construcción. Al principio, las grandes empresas pararon la producción (aunque también se cayó la demanda), cuando comenzó la reactivación, las fábricas volvieron lentamente a producir y no lograron reponer *stocks*. Aquellos que tenían reservas pudieron seguir abasteciendo al mercado. Hoy, como se ha acelerado un poco la reactivación, faltan insumos, y quienes tienen *stock* (como algunos corralones), cobran precios muy elevados. Los insumos nacionales, según la Unión Industrial de Tigre, subieron un 20 a 25%, y los importados siguieron en general al tipo de cambio oficial. Según señaló el director del Parque la Bernalesa:

En octubre y noviembre hubo mucha incertidumbre, por el valor del dólar oficial, temiendo una devaluación a futuro. Si bien hubo aumento del tipo de cambio oficial, la incertidumbre sobre el futuro, genera remarcaciones

preventivas para cobertura. Las tarifas se mantuvieron, con lo cual se pudo amortiguar un poco y muchos insumos nacionales aumentaron un 15% promedio dependiendo del rubro.

En cuanto a las ventas, el comportamiento fue muy heterogéneo según el sector y el rubro. En las empresas ubicadas en el Parque la Bernalesa, hubo una reactivación, pero no fue pareja. En los primeros tres meses cayeron 40%. Esto llevó primero a acumular *stocks*, luego a la suspensión del personal. Lo mismo señalaron desde la Unión Industrial de Tigre. El sector de alimentos, en el momento de la producción de este artículo, estaba trabajando a su capacidad máxima. El sector automotriz (Ford y VW) se recuperaba de a poco. En cambio, las empresas fabricantes de muebles de Tigre y San Fernando estaban mal, y pasaba lo mismo con el sector naval liviano (fuertemente concentrado en esos dos mismos partidos).

La venta *online* se incrementó en la Bernalesa aún más, con picos de un 90% a un 70%. En cambio, no fue así en Villa Flandria ya que la mayoría no vende al público. En la zona norte se incrementó la venta *online*, a través de tiendas, entregas a domicilio y publicidad también *online*, etc.

En materia de inversiones, en la Bernalesa y Villa Flandria, durante el 2020 las firmas no han realizado inversiones en nuevas maquinarias, ni edificios. “Se adaptó a lo que se tenía”, expresaron informantes. Tampoco hubo inversiones en mantenimiento preventivo. En cambio, en algunas empresas alimenticias de la zona norte del conurbano se estaban realizando inversiones en máquinas para incrementar la producción.

En lo que se refiere a convenios con universidades, en el Parque la Bernalesa se estaba reactivando el proyecto con la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) sobre incubación de nuevas tecnologías. Parte del acuerdo entre ambos, consiste en que el Parque cede espacios para que la Universidad ejecute proyectos de incubación. Además, la UNQ tiene un centro de formación en el Parque Industrial e incluso viene gente de afuera del propio Parque a formarse. En la Bernalesa se continúan las actividades asociadas al convenio con la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y con la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) para capacitación y desarrollo de proyectos tecnológicos.

La mayoría de las empresas en las tres zonas han solicitado las ayudas asociadas al ATP para pagar sueldos, y créditos al 24% para pagar sueldos. En cambio, para capital de trabajo, no ha sido así, dado que la mayoría de las empresas se autofinancia, aunque algunas han solicitado créditos de corto plazo para cubrir los baches financieros que se producen por demoras en las cobranzas.

Ahora el apoyo será con créditos, pero al 27%. En el norte del Conurbano van a tomar créditos garantizados por el Fondo de Garantías de Buenos Aires.

Para muchas firmas, el apoyo del estado fue crucial para no cerrar: “Sinceramente, sino hubiéramos recibido ese apoyo, muchas empresas hubieran cerrado”, aclaró Wagner.

### **3.3 La visión de los funcionarios municipales**

En el desarrollo de las distintas etapas de la pandemia, los gobiernos municipales y sus áreas de producción fueron instrumentando diversas acciones en materia de prevención, asistencia y apoyo a las empresas en cada uno de los distritos.

A partir de entrevistas desarrolladas a funcionarios de municipios con importante actividad industrial (San Martín, Malvinas Argentinas, Quilmes, Tigre, Tres de Febrero, La Matanza), se planteó inicialmente la importancia de la instrumentación de los protocolos. En ese sentido, se destacó que luego de una primera fase de fuerte restricción de las actividades, se fue habilitando, gradualmente, la apertura de industrias. Se especificó que los pedidos elevados para estas aperturas comenzaron con un requerimiento a las empresas que solicitaron la exención de la cuarentena para que “con carácter de declaración jurada, garanticen el traslado de los trabajadores y las trabajadoras sin la utilización del transporte público de pasajeros y que adopten los protocolos sanitarios aprobados, mediante el Decreto 459/2020, para las actividades industriales respecto de las cuales solicita la excepción”.

El proceso continuó con el aval de la Provincia y, finalmente, de la Jefatura de Gabinete nacional que terminó habilitando el regreso a la producción de las industrias en rubros tales como automotriz y autopartista; de indumentaria; metalúrgica, maquinaria y equipos; del calzado; gráfica, ediciones e impresiones; de la madera y muebles; juguetes; textil; química y petroquímica; y de plásticos y sus subproductos. No obstante, el inicio de esas actividades, conforme a lo que estipula el Decreto 340/2020 del Gobierno bonaerense, queda sujeto, en cada distrito, al dictado de un acto administrativo por parte de Ejecutivo local pertinente, “previa intervención y análisis de los gobiernos nacional y provincial”.

Según lo referenciado por los funcionarios, luego de una primera etapa de la cuarentena con un funcionamiento solo de un tercio de las empresas, vinculadas a actividades esenciales o ligadas, se pasó desde julio en adelante a la apertura de más de las dos terceras partes de las industrias (no de manera completa, con protocolos y en diferentes turnos) y, en la actualidad, el que pudo abrir sus puertas ya lo hizo. Además, de la fuerte caída de ventas en gran

parte de las firmas al inicio –con excepción de los rubros esenciales–, se afirmó que desde septiembre se observó un mayor nivel de actividad y utilización de la capacidad instalada.

Las acciones desplegadas, según el grado de consolidación institucional de las áreas de producción locales y las particularidades de la trama industrial de cada municipio, han sido múltiples. Además de la implementación de los protocolos y de viabilizar los múltiples instrumentos crediticios y de asistencia productiva a nivel nacional y provincial, los gobiernos municipales han desarrollado un conjunto de iniciativas propias. Esas iniciativas tienen que ver con: la capacitación laboral y digital (marketing digital, trabajo de plataformas); la comercialización y armado de portales de empresas; el desarrollo de programas de asistencia técnica general (principalmente a Pymes) y la implementación de apoyos específicos para sectores afectados fuertemente por la pandemia (incluyendo, en algunos casos, además de empresas industriales, el apuntalamiento al comercio y al turismo). A ello se sumaron, acciones en términos de comercio exterior y apoyo a la competitividad –por ejemplo, en diseño e innovación, alimentos, transformación digital– en el marco de una mayor apertura de las actividades.

La articulación institucional desde los municipios ha sido amplia con distintas universidades (Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Matanza), otros actores del sistema científico-tecnológico (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Ministerio de Ciencia y Tecnología), productivo (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Producción de Nación y Provincia de Buenos Aires, cámaras locales, sindicatos), ambiente (Ministerio de Medio Ambiente), cámaras de diverso grado, instancias cooperativas y bancarias (Fundación CREDICOOP, Santander Río, Banco Nación y Provincia), agrupamientos sectoriales (Fundación Pro Tejer, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina) y políticos (Produce Buenos Aires –con 50 secretarios de Producción de la Provincia de Buenos Aires–, Consorcio de municipios del Oeste), con el fin de dar respuestas tanto en términos sanitarios como presentar acciones de coordinación y colaboración más amplias en el apoyo a las empresas.

Si bien el impacto de la pandemia sobre el entramado productivo ha sido fuerte, algunos sectores han podido adaptarse mejor o reconvertirse. Esto se ha dado, por ejemplo, en rubros tales como el textil –camisolines y barbijos–,

plástico, química y caucho –separadores para hospitales y mamparas de acrílico protectoras, burletes, alfombras sanitizantes, paneles led, alcohol en gel y productos de limpieza– y bioseguridad –dispensadores de alcohol, botiquines y máscaras–. Del mismo modo, también se han desarrollado iniciativas de transformación digital 4.0 y diagnósticos de eficiencia energética. En algunos casos, como en San Martín, se han logrado desplegar acciones muy innovadoras, por ejemplo, un proyecto de alerta temprana utilizando inteligencia artificial para detectar el COVID-19 y otros virus con apoyo de la Universidad Nacional de San Martín. En la misma línea, en Tres de Febrero se desarrollaron inversiones en materia de robótica y automatización (mayormente, en empresas vinculadas al sector alimenticio, consumo masivo y segundas/terceras marcas). También se observa, como en el caso de La Matanza, el impulso al desarrollo de un parque científico-tecnológico y a priorizar acciones estratégicas en términos de potenciar la economía del conocimiento, la cuestión medioambiental y de género.

En términos de impacto a nivel del empleo, se señala mayormente que las empresas han ido acompañando los sueldos con fondos nacionales desde los primeros meses, con diversos establecimientos que han suspendido o desvinculado personal. Muchas firmas han buscado acumular stocks y, ante la caída de ventas, disminuir costos. Hubo mayormente reducción de horas extras, adelantos de vacaciones, y en algunos casos, para aprovechar al personal ocioso, se realizaron tareas de mantenimiento de las instalaciones. Por otro lado, la adopción de teletrabajo se ha extendido en las empresas con mayor tamaño y grado de consolidación, sobre todo en tareas administrativas, marketing, comercialización, mantenimiento de software y, en menor medida, en la producción.

En estos términos, una porción importante de las empresas mantendrá su dotación de empleados al mismo nivel hasta que haya una reactivación mayor de la economía y que la situación de su negocio mejore. Por otra parte, apareció una demanda de perfiles laborales específicos (como ser diseñadores, programadores y operadores de imprenta plástica) y las firmas más dinámicas en el actual escenario estaban teniendo dificultades para conseguir personal especializado.

Se resalta en general que la situación productiva y laboral en los municipios era compleja y heterogénea, variando según el sector y también por tamaño de empresa. Se observó una reactivación paulatina, pero variable. De este modo, se pudieron apreciar algunas situaciones exitosas, con casos de reconversión, incorporación de tecnología e inversiones en ciertos sectores, si bien predominaban las firmas con dificultades y restricciones (en ciertos casos, con rebrotes de contagios ante la mayor actividad, aunque en caída desde mediados de octubre y noviembre).

En síntesis, se observó que la mayoría de las industrias estaban trabajando. Las nuevas cuestiones que aparecieron en esta etapa y en un contexto de mayor actividad tuvieron que ver con: 1) faltantes de materia prima y temas como el abastecimiento (sobre todo por la variación del dólar); 2) ausencia de financiamiento para incorporar maquinaria; 3) dificultades para conseguir personal para determinadas actividades; 4) los impactos vinculados a que los empleados tengan que seguir viajando por medios que no sean públicos; 5) el pasaje de los mercados tradicionales a los digitales y la necesidad de tener una presencia digital, una forma de pago electrónica.

Finalmente, en términos de desafíos estratégicos que se abren con la pandemia se destacan: 1) la importancia de reconocer y rearmar cadenas de valor en los municipios, junto a tener mayor información disponible de las empresas; 2) combinar las posibilidades de virtualidad y presencialidad (con importantes limitaciones del segmento de firmas de menor tamaño en la adopción de tecnologías de la industria 4.0); 3) elevar capacidades, incorporar la ciencia y tecnología al interior de las empresas y mejorar la vinculación con cámaras y universidades.

### **3.4 Reflexiones parciales**

En este apartado se han mencionado un conjunto de experiencias y opiniones recabadas junto a referentes de empresas industriales, gerentes de parques y cámaras y funcionarios municipales. De la lectura de esa información surge lo siguiente:

- Primero, resulta difícil hablar del impacto del COVID-19 en la actividad industrial del conurbano bonaerense de forma unívoca. Esto es, hay una enorme variedad de situaciones que tienen que ver con el momento particular, con la rama de actividad, con el tamaño de la firma y con la estrategia elegida, entre muchas otras variables.
- Segundo, y tal como se destacó en el informe anterior, la pandemia impacta en un momento en que los niveles de actividad y el uso de la capacidad instalada son relativamente bajos y hay problemas de larga data en el aparato productivo e institucional vinculado a la industria. Es en ese marco de, por ejemplo, una debilidad relativa del entramado institucional vinculado a la industria que es posible interpretar el hecho que solo un 30% de las empresas contactadas pertenezca a una cámara empresaria.
- Tercero, el relato de los diversos observadores y referentes muestra que hubo un proceso de aprendizaje frente al COVID-19 aunque no todas las empresas han conseguido hacer el mismo recorrido. En algunos casos,



las empresas encontraron resistencias internas a la implementación de protocolos de protección. En otros, las modificaciones y adaptaciones han sido relativamente marginales. En muchos casos, la transformación implicó una diversidad de modificaciones en los esquemas de producción, administración y comercialización. En algunas pocas empresas se registran importantes transformaciones y adecuaciones, con algunas inversiones significativas e innovaciones.

- Cuarto, la crisis generada por la pandemia ha mostrado una significativa flexibilidad de los diversos actores implicados, tanto del lado de los trabajadores, como de las empresas, como del Estado. Cumplir con los protocolos de restricción a la movilidad y al uso del transporte público ha implicado nuevos costos para las empresas y para los trabajadores. Para las empresas, ya que, en muchos casos y especialmente en las plantas más grandes, han debido afrontar el pago del transporte de los operarios. Para los trabajadores que debieron empezar a trabajar desde su casa porque, en muchos casos, han debido solventar muchos de los costos asociados al equipamiento y a la conexión y ocupar espacios de la propia casa para el trabajo. Los trabajadores han afrontado, también, suspensiones, reducciones de salarios y pérdida de horas extras y, en muchos casos, han debido aceptar el adelanto de las vacaciones. Las empresas han tenido que licenciar a gran parte de sus trabajadores de más de 60 años, cuestión que debe haber afectado, con mayor gravedad, a las empresas más antiguas y más pequeñas. El Estado ha debido reestructurar sus presupuestos y sus prioridades creando una batería de instrumentos y esquemas de apoyo y acompañamiento que cubren prácticamente todo el espectro de la acción estatal, desde las cuestiones más directamente conectadas con la pandemia (como la necesidad de aprovisionarse de insumos y mejorar los sistemas de salud) hasta las cuestiones laborales y las ligadas a la aplicación de la ciencia y la técnica. El Estado ha sido capaz de poner muchas de estas cosas en funcionamiento en un lapso temporal muy acotado y con recursos humanos y económicos extremadamente limitados.
- Quinto, los recursos aportados por el Estado de manera directa a través del subsidio al empleo (ATP) han sido clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas.

#### 4. Consideraciones finales

En esta última sección se retoman algunas de las ideas centrales perfiladas en las páginas anteriores, tanto en la sección basada en las entrevistas como en aquella que se apoya en información estadística.

Para empezar, hay que señalar un punto obvio que no está de más destacar, que es la importancia de la industria. Esa importancia se asocia de forma directa a empleos, en general, de calidad. Pero la industria manufacturera es también una actividad a la que se asocian numerosos servicios y actividades comerciales; es una actividad que puede ser la fuente de divisas y el mecanismo para generar más valor agregado a las actividades primarias. Más importante aún: en muchas de sus ramas se desarrollan actividades de una relativa complejidad que son una fuente de aprendizaje directo y de aplicación de servicios sofisticados. Por todo esto, es relevante conocer qué pasa con ella y cómo apuntalarla y mejorarla en el tiempo.

Al momento de inicio de la pandemia en la Argentina, la industria del GBA registraba niveles bajos de actividad en un contexto de relativo estancamiento o caída. Los datos analizados muestran una caída desde 2014, que se acentúa a partir del 2018. Esta afirmación debe ser relativizada, como ya se ha visto, cuando la lupa examina ramas específicas o lugares particulares. Por ejemplo, mientras las ramas de proceso se mantienen en niveles estables de empleo, las ramas automotrices caen en un 30%.

El análisis de la coyuntura más cercana, esto es, el segundo trimestre del 2020, respecto a la situación en el mismo momento del año anterior, muestra, entre otras cosas, lo siguiente: el impacto parece haber sido mayor en las firmas pequeñas y en las microempresas, cuestión que tiene correlatos con las ramas de actividad. Así, gran parte de la caída del empleo se explica por las ramas intensivas en mano de obra, ramas que están densamente pobladas de empresas pequeñas y muy pequeñas. El análisis de coyuntura muestra también un particular impacto negativo en los partidos de General San Martín y Tres de Febrero y en los distritos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, partidos de antigua industrialización. Si bien el impacto negativo no se limita a esos distritos, ha sido severo en ellos. Esa particular geografía del impacto es probable que se explique por la composición por rama y por tamaño de las firmas, pero también por otras razones, como son la edad media de esas plantas y talleres. Los partidos más cercanos a la ciudad de Buenos Aires tienden a concentrar locales más antiguos, con menores niveles de inversión y con per-

sonal de mayor edad. Esto podría ser un elemento que explique ese diferencial geográfico en el impacto.

La caída en el empleo industrial del GBA, registrada durante la primera mitad del 2020, no refleja la caída brutal en los niveles de actividad registrada, por ejemplo, en el consumo eléctrico, en ese mismo período. Lo cual demuestra la efectividad de las medidas estatales orientadas a apuntalar las empresas y limitar los despidos. Para muchos observadores, sin esos apoyos—por cierto, magros si se contrastan con los desplegados por otros países, y con las propias necesidades de las empresas y sus trabajadores— hubieran sido más duras las consecuencias.

Algunos de los principales puntos de las experiencias y opiniones vertidas por referentes de empresas industriales, gerentes de parques y cámaras y funcionarios municipales son las siguientes:

- No es correcto hacer rápidas generalizaciones sobre el impacto del COVID-19 en la industria del GBA ya que hay una enorme variedad de situaciones y comportamientos que tienen que ver con el tamaño de la empresa, los mercados a los que se orienta, sus capacidades previas, etc.
- Como ya se ha dicho en el informe anterior, la pandemia desnuda los enormes problemas de capacidades y de falta de vinculaciones que ya tenía la industria argentina y, en particular, la del GBA.
- Sin embargo, aún en ese marco poco alentador, la información recogida muestra un proceso de aprendizaje y transformación, a veces marginal, a veces solo defensivo, pero en algunos casos más agresivo y disruptivo. Ese aprendizaje se expresa en un uso más intensivo e inteligente de las herramientas de teletrabajo y de cambios en el layout y, en general, en la organización de los sistemas productivos, administrativos y de comercialización.
- El aprendizaje y la supervivencia de muchas organizaciones y equipos de trabajo solo ha sido posible por la flexibilidad que han mostrado los trabajadores, sus organizaciones, las empresas, las cámaras empresarias y el estado en todos sus niveles. En particular, en esta investigación se han registrado diversas instancias de interacción y de articulación de los gobiernos municipales junto al sistema de ciencia y técnica, las universidades, las cámaras, los sindicatos, etc.
- El impacto de la pandemia ha sido y seguirá siendo significativo en la actividad industrial del conurbano bonaerense. Por un lado, a la escala planetaria, se han transformado los flujos previos de comercio y el funcionamiento de algunos mercados. La provisión de algunos insumos también se ha visto

interrumpida. Además, ciertos mercados nacionales e internacionales no se recuperan aún. El funcionamiento de las empresas no ha sido ni es fácil y se acarrear costos adicionales que afectan la rentabilidad de muchas empresas.

- Las restricciones a la movilidad y a la interacción asociadas a la protección de la salud de la población en general y de los trabajadores en particular, han acelerado procesos que ya llevaban un par de décadas, como son aquellos ligados a la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas productivos y en la vida cotidiana. Como ya se sabe, la difusión de las TIC implica una serie de ordenamientos y sistematizaciones y de inversiones en equipamiento, software y capacitación de los técnicos y trabajadores. Este es un vector a analizar en el futuro y donde será necesario colocar esfuerzos e inversiones públicas y privadas.
- La crisis asociada a la pandemia también ha mostrado la potencialidad del hacer con otros y de la interacción. Esta es una vieja deuda de gran parte del sistema productivo del GBA y una deuda que requeriría hacer modificaciones significativas en el sistema institucional y en la cultura empresarial. Estudios previos muestran que aún en un contexto de cámaras empresarias débiles y frecuentemente poco representativas del universo productivo, esas instituciones son el principal y a veces el único interlocutor con el que cuentan las empresas.
- Hay otras instituciones que, crecientemente, han ampliado sus roles y su interacción con el aparato productivo. Este es el caso de los gobiernos municipales y de las universidades. Hay aquí también un espacio fértil para promover interacciones y el desarrollo de proyectos crecientemente complejos.

Finalmente, en términos de desafíos estratégicos que se abren con la pandemia se destacan: 1) la importancia de reconocer y rearmar cadenas de valor en los municipios, y de tener mayor información disponible de las empresas; 2) combinar las posibilidades de virtualidad y presencialidad (con importantes limitaciones del segmento de firmas de menor tamaño en la adopción de tecnologías de la industria<sup>4.0</sup>); 3) elevar capacidades, incorporar la ciencia y tecnología al interior de las empresas y mejorar la vinculación con cámaras y universidades y fortalecer la capacidad de asociatividad entre las empresas para el desarrollo de proyectos y negocios estratégicos, que a nivel individual no se pueden lograr.

## **Bibliografía**

- ADIMRA (2020). *Actualidad de la industria metalúrgica, septiembre 2020*. Buenos Aires: ADIMRA, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina.
- ADEFA (2020). *Informe de Prensa, septiembre 2020: Evolución de la Producción, Exportaciones y Ventas a Concesionarios*. Buenos Aires: Asociación de Fábricas de Automotores.
- CAIAMA (2020). *Informe Cuatrimestral II – 2020*. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Industria del Aluminio y Metales Afines.
- CEP XXI (2020). *Informe de panorama productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva*. Buenos Aires: CEP XXI, octubre.
- 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 de 2014.
- UIA, Centro de Estudios (2020). *Informe de Actualidad Industrial N° 09*. Buenos Aires: Unión Industrial Argentina, CEU.



# Conflictividad laboral en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires en el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Segundo y tercer trimestre de 2020

*Verónica Maceira y Victoria Cyunel*

## **1. Introducción**

En este trabajo, que se aproxima a un primer diagnóstico respecto de la situación en el empleo formal, se logró observar un conjunto de dimensiones en las cuales la participación y la acción sindical en el Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) fueron determinantes. En este marco, se toma como base un primer análisis sobre la participación sindical en el contexto de pandemia en base a un conjunto de 25 entrevistas a referentes sindicales de distintos sectores de actividad y nivel de responsabilidad.

Desde que se decretó el ASPO y, a medida que se fueron tomando decisiones de cierre o apertura de actividades, los distintos sectores económicos asumieron la normativa adoptando tres modalidades de funcionamiento general (y su articulación) que afectaron la organización, los procesos y las condiciones de trabajo: 1) suspensiones de personal con goce de haberes: masivas al inicio de las

medidas de aislamiento, con excepción de los sectores considerados esenciales. El Estado nacional prohibió los despidos e implementó la política de asistencia a empresas (ATP), garantizando hasta dos salarios mínimos por trabajador/a, para empresas que cumplieran con una serie de requisitos. En paralelo, la CGT y la UIA firmaron un acuerdo donde los empleadores se comprometieron a abonar un piso del 75% de las remuneraciones a sus trabajadores suspendidos; 2) reorganización de procesos: la más extendida, utilizada en prácticamente todos los sectores consultados (tanto en la industria como en los servicios); 3) teletrabajo: implementado principalmente en el sector servicios, de manera masiva y compulsiva, y solo en algunas áreas administrativas de la industria. El equipamiento, los gastos corrientes, la energía y la conectividad fueron aportados en su mayoría por los/las trabajadores/as. La escasa capacitación, el equipamiento deficiente, las cargas de cuidados en el hogar han significado un gran impacto negativo en las condiciones de vida, trabajo y en la salud de quienes se encuentran desempeñando sus tareas desde sus propios hogares. Se relevó mayor carga laboral y estrés, aumento del acoso y la violencia por parte de superiores, aumento de las horas de trabajo, no respeto de los horarios laborales, intromisión en la intimidad familiar de los trabajadores, aumento de afecciones profesionales, especialmente problemas posturales.

La labor de delegados y delegadas ha sido fundamental para visibilizar, informar y vehiculizar acciones como los protocolos o las protestas; para garantizar el aislamiento de contactos estrechos y el cierre de locales de atención al público. El rol de los sindicatos contrasta con el comportamiento de una gran parte de los y las empleadores privados, poco propensos a la puesta en marcha de dichos protocolos.

En esta línea el estudio advirtió sobre el déficit de control por parte del Estado provincial en esta área. La mayor parte de los/las referentes sindicales entrevistados/as coincidieron en el bajo número de inspectores disponibles para tal tarea, a partir de la fuerte reducción en la cartera de trabajo implementada por la gestión anterior en la Provincia de Buenos Aires. En las delegaciones solo se realizaban audiencias por Zoom por falta de personal. No obstante, en medio de la pandemia asumieron nuevas autoridades, por lo que una parte de los informantes consultados sostiene la expectativa de un cambio en la orientación de las políticas.

En la exploración cualitativa, los principales conflictos laborales referenciados remiten al incumplimiento de los protocolos de prevención, la falta de insumos de seguridad frente al virus del COVID-19 y la negación de licencias de personal considerado población de riesgo. La investigación en base a fuentes



secundarias permite incorporar otras escalas de observación y complejizar el diagnóstico de la conflictividad.

En este trabajo, se profundizó entonces en la dirección propuesta, avanzando en el estudio de la conflictividad laboral en toda la Región Metropolitana, a través de fuentes secundarias.

## 2. Fuente, metodología y precisiones metodológico-operativas

- La fuente de este informe es la Base de Conflictos Laborales elaborada por la Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo del MTEySS, siguiendo para su consideración y análisis la metodología diseñada por el equipo a cargo de la producción de la misma.<sup>1</sup>
- A los efectos de este informe se realizó un tratamiento directo de la fuente, discriminando específicamente aquellos conflictos localizados específicamente en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) y el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). A estos conflictos que tuvieron una escala local o a nivel de la unidad productiva –o lugar de trabajo–, se anexan otros cuya escala es a nivel de rama, ya sea provincial –Provincia de Buenos Aires– o nacional, es decir, que también tienen lugar en la Región de referencia. En los cuadros confeccionados se consignan generalmente por separado estas distintas localizaciones.
- Siguiendo las recomendaciones de la OIT 2 los conflictos sin paro se presentan y analizan por separado, dado que abarcan un conjunto de acciones con lógicas e intensidades bien heterogéneas.
- La unidad de análisis es el conflicto laboral, entendiéndose por tal, “la serie de eventos desencadenados a partir de la realización de una acción conflictiva por parte de un grupo de trabajadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales”. Entre otras cosas, esto implica que en “un mismo conflicto pueden llevarse a cabo varias acciones conflictivas”.
- La cantidad de jornadas individuales no trabajadas (JINT) es el índice resultante de multiplicar la duración de los paros por la cantidad de huel-

---

<sup>1</sup> Ver: <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/conflictoslaborales/metodologia.pdf>

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo (1993). Resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Puede ser consultada en:

Ver: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/strikes.pdf>

guistas. Dicha duración se establece teniendo en cuenta el tipo de jornada de trabajo característico de cada actividad económica o sector de actividad.

- Para considerar los cambios ocurridos en el contexto de pandemia se tomó como referencia el período inmediatamente anterior, esto es 2016-2019. Dada la estacionalidad del conflicto laboral, vinculada a un conjunto de factores propios de las distintas actividades económicas y también de la determinación salarial a través del ritmo de las negociaciones colectivas, la comparación es interanual considerando el mismo trimestre del período anterior. Se toman en cuenta los segundos y terceros trimestres, abarcando los meses de abril, mayo y junio, por un lado, y los meses de julio, agosto y septiembre, por el otro. Dicho recorte coincide, además, con un período de mayores restricciones en el marco del ASPO en el segundo trimestre y luego con una mayor flexibilización de la circulación y las actividades productivas en el tercer trimestre.

### **3. Principales resultados**

#### **3.1. Niveles generales y distribución geográfica de la conflictividad laboral**

Como advierte el citado documento metodológico, el conflicto laboral es un fenómeno complejo que reúne un conjunto muy heterogéneo de acciones conflictivas de muy distinta intensidad y consecuencias. Conviene por tanto incorporar los distintos tipos de acción al análisis, observando de manera discriminada aquellas que expresan la interrupción del proceso de trabajo.

##### ***3.1.1 Conflictos con paro***

El contexto del mundo laboral en el segundo trimestre de 2020 (abril a junio), es totalmente excepcional en términos históricos con una caída interanual (segundo trimestre 2019-2020) de prácticamente 12 puntos de la tasa de actividad (47,7% a 35,4%) y de 11 puntos en la tasa de empleo (41,6% a 30,5%) en los partidos del conurbano bonaerense (EPH-INDEC).

En este marco, *la conflictividad laboral del segundo trimestre también muestra comportamientos específicos, con un número especialmente bajo de conflictos en los que se interrumpe el proceso de trabajo.*

Se registraron 15 conflictos laborales con paro desarrollados específicamente en la RMBA, de los cuales casi la totalidad (12 casos) se localizaron en los 24 partidos del conurbano bonaerense. Este total de conflictos se ubicó dentro de los niveles más bajos de los segundos trimestres del período 2016-2020.

Asimismo, se registraron seis conflictos con paro de nivel provincial y otros 16 conflictos con paro de nivel nacional, en los que también participaron trabajadores de la RMBA. Se trata en total, de 22 conflictos con paro en mayores niveles de agregación, totalizando 37 conflictos en los que participaron trabajadores de la RMBA, número que también se encuentra por debajo de los niveles promedio para el segundo trimestre observado en el período previo.

En el tercer trimestre de 2020, los conflictos laborales con paro desarrollados específicamente en la RMBA fueron 21, con una distribución geográfica al interior de la Región que mantiene las mencionadas proporciones: 16 se desarrollaron en los partidos del conurbano bonaerense, mientras que los cinco restantes se localizaron en el resto de la RMBA. A diferencia de lo observado en el trimestre anterior, los 21 conflictos del tercer trimestre representan un valor alto en la serie de los terceros trimestres 2016-2020. Asimismo, se registraron solo dos conflictos con paro de toda la provincia, pero son 27 los desarrollados en todo el país. Este último dato significa un aumento relevante en relación al segundo trimestre.

Se trata en total de 50 conflictos de distinto nivel de agregación que involucraron trabajadores de la RMBA en el tercer trimestre. La cantidad registrada indica que en la medida en que se flexibilizó el ASPO y se reanudó la actividad económica, hubo un repunte importante de la conflictividad capital-trabajo que se expresa con cese de actividad laboral, un tipo de medida que estuvo ocluida por las condiciones excepcionales del segundo trimestre.

*Si bien la cantidad de conflictos total del tercer trimestre es mayor que la del trimestre anterior y también creció en términos interanuales, se encuentra levemente por encima del promedio de los terceros trimestres del período de referencia.*

Esta dinámica se da con *una menor pérdida de jornadas individuales trabajadas en ambos trimestres en comparación con los promedios trimestrales del período anterior*,<sup>3</sup> considerando tanto los conflictos que se dan solamente en la RMBA como los de mayor nivel de agregación.

---

<sup>3</sup> Aun cuando, en términos puntuales, la cantidad de jornadas no trabajadas por paro había sido también reducida en los conflictos locales desarrollados en el periurbano en los mismos trimestres del año pasado.

**Tabla 1. Total de conflictos en los que participaron trabajadores de la RMBA\*. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
<b>Con paro</b>	85	54	57	32	58	62	44	35	37	50
<b>Sin paro</b>	100	85	82	77	108	106	83	94	92	96

\*Refiere a los conflictos en los que participaron los trabajadores de la RMBA (24 partidos, Resto RMBA, Toda la provincia y Todo el país)

**Nota:** No se pueden sumar directamente los conflictos de dos trimestres para obtener un dato acumulado ya que algunos conflictos pueden haberse registrado en ambos trimestres. De esta manera evitamos contar más de una vez a un mismo conflicto.

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

**Tabla 2. Conflictos laborales con paro y jornadas individuales no trabajadas (JINT). Provincia de Buenos Aires. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

		2016		2017		2018		2019		2020	
		2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
<b>24 partidos del GBA</b>	<b>Conflictos con paro</b>	19	5	12	7	9	11	10	11	12	16
	<b>JINT</b>	17.880	3.462	4.238	10.670	21.443	3.891	19.747	2.541	11.461	2.305
<b>Resto de la RMBA</b>	<b>Conflictos con paro</b>	14	12	10	13	5	7	8	6	3	5
	<b>JINT</b>	7.208	6.288	2.910	28.108	12.760	7.008	2.845	2.556	422	3.281

TODO EL PAÍS**		TODA LA PROVINCIA DE BS AS*		Total RMBA	
JINT	Conflictos con paro	JINT	Conflictos con paro	JINT	Conflictos con paro
1.389.277	44	927.767	8	25.088	33
1.598.891	30	536.972	7	9.750	17
1.480.268	26	445.475	9	7.148	22
110.081	8	190.141	4	38.778	20
1.597.316	34	886.961	10	34.203	14
2.126.938	32	1.037.669	12	10.899	18
324.071	14	614.802	12	22.592	18
763.578	16	50.310	2	5.097	17
361.949	16	24.701	6	11.883	15
278.849	27	39.052	2	5.586	21

\* Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

\*\* Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Argentina.

**Nota:** No se pueden sumar directamente los conflictos de dos trimestres para obtener un dato acumulado ya que algunos conflictos pueden haberse registrado en ambos trimestres. De esta manera evitamos contar más de una vez a un mismo conflicto.

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

### 3.1.2 Conflictos sin paro

En el segundo trimestre de 2020 se registraron 56 conflictos laborales sin paro desarrollados específicamente en la RMBA, de los cuales 32 se localizaron en los partidos del conurbano bonaerense. Este total de 56 casos se ubica en niveles medios respecto de los segundos trimestres si consideramos el período anterior. Asimismo, se registraron seis conflictos sin paro de toda la provincia y 30 conflictos de todo el país.

**Tabla 2 b. Conflictos laborales sin paro. Provincia de Buenos Aires. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
24 partidos del GBA	35	22	22	23	24	27	19	29	32	16
Resto de la RMBA	28	17	22	19	39	22	20	20	24	20
<b>Total RMBA</b>	<b>63</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>63</b>	<b>49</b>	<b>39</b>	<b>49</b>	<b>56</b>	<b>36</b>
TODA LA PROVINCIA DE BS AS*	10	17	11	8	7	11	6	11	6	12
<b>TODO EL PAÍS**</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>38</b>	<b>46</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>48</b>

\* Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

\*\* Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Argentina.

**Nota:** No se pueden sumar directamente los conflictos de dos trimestres para obtener un dato acumulado ya que algunos conflictos pueden haberse registrado en ambos trimestres. De esta manera evitamos contar más de una vez a un mismo conflicto.

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Por su parte, en el tercer trimestre de 2020 los conflictos laborales sin paro desarrollados específicamente en la RMBA fueron 36, observándose un descenso respecto al trimestre anterior. Es decir, mientras que los conflictos con paro subieron entre el segundo y tercer trimestre de 2020, los conflictos sin paro descendieron. Por lo tanto, esta evolución puede indicar un mayor impacto de las medidas de ASPO en los conflictos con paro, que aumentaron en el tercer trimestre de 2020, cuando comenzó la flexibilización de las medidas restrictivas. Asimismo, se registraron 12 conflictos sin paro en toda la provincia y 48 conflictos en todo el país.

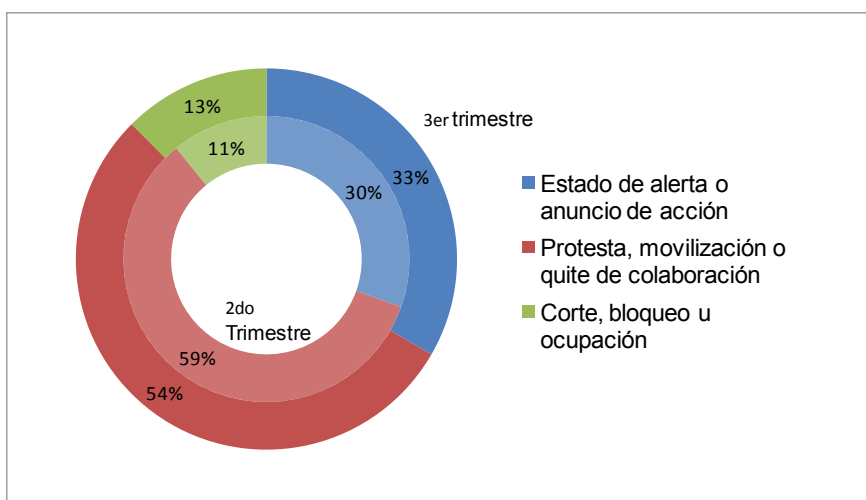
Los conflictos sin paro suelen ser más numerosos que aquellos con paro, el ASPO no ha sido la excepción. Los conflictos sin paro, mostraron un comportamiento diferente de aquellos que involucran cese de actividades, en la medida en que durante la pandemia mantuvieron niveles promedio en un rango de magnitud que no los destaca del período anterior.

Por otro lado, mientras el dato agregado muestra un ascenso de los conflictos con paro entre el segundo y el tercer trimestre de 2020 (37 a 50), los conflictos sin paro presentan valores similares en ambos trimestres (92 a 96).

En relación a toda la serie 2016-2020, los valores de conflictos con paro de 2020 se encuentran en niveles medios-bajos, mientras que los valores de conflictos sin paro en valores medios-altos.

Tanto en la RMBA como en los conflictos que abarcaron a todos los trabajadores de la provincia de Buenos Aires y aquellos que abarcaron a todo el país, las medidas de fuerza no huelguísticas consistieron, mayormente, en protestas y movilizaciones. En segundo lugar, se encontraron los anuncios de medidas de fuerza y acciones comunicacionales como la declaración del estado de alerta y movilización. En tercer lugar, se ubicaron los cortes, bloqueos y tomas.

### Total de conflictos laborales sin paro según acción predominante. RMBA. 2do. y 3er. trimestre 2020



**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

En términos generales, los municipios con mayor cantidad de casos de todo el período fueron La Matanza, La Plata y Zárate, en correspondencia con su significación económica en la Región.

**Tabla 3. Conflictos laborales con y sin paro según partido de la RMBA\*. 2do. y 3er. trimestre 2020**

	Conflictos con paro		Conflictos sin paro	
	2020		2020	
Partido	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Almirante Brown		3	3	2
Avellaneda	2	2	2	1
Berazategui		1		
Berisso				
Brandsen			1	
Campana			1	
Cañuelas				
Ensenada				1
Escobar				
Esteban Echeverría				1
Ezeiza				
Florencio Varela	1	1		1
General Rodríguez				1
General San Martín			1	
Ituzaingó				
La Matanza	1	4	10	3
La Plata	2	4	17	13
Lanús		1	1	1
Lomas de Zamora	2	2	2	1
Luján	1			
Malvinas Argentinas		1	1	1
Merlo				
Moreno				1
Morón	1		2	1
Pilar				
Quilmes	2		4	
San Fernando			2	
San Isidro				
San Vicente	2		1	1
Tigre		1	3	
Vicente López			1	
Zárate		1	4	5



Varios partidos	1			2
<b>Total</b>	15	21	56	36

\* Refiere a los conflictos desarrollados únicamente en la RMBA.

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

### 3.1.2.1 Dimensiones claves para la interpretación del conflicto laboral <sup>4</sup>

En el diseño metodológico de esta fuente se han incorporado dos dimensiones centrales para el análisis: el ámbito institucional y el nivel de agregación de los conflictos. Las mismas se consideran claves de lectura en la medida en que permiten observar distintas dinámicas y configuraciones de la conflictividad.

**Tabla 4. Conflictos laborales con paro según ámbito institucional\*. Provincia Buenos Aires. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

	Ámbito	2016		2017		2018		2019		2020	
		2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
24 partidos del GBA	Estatad	2	1	3	3	3	2	1	2		2
	Privado	17	4	9	4	6	9	9	9	12	14
Resto de la RMBA	Estatad	8	10	2	7	3	3	5	5	1	1
	Privado	6	2	8	6	2	4	3	1	2	4
TODA LA PROVINCIA DE BS AS	Estatad	8	7	8	4	10	11	10	2	2	2
	Privado		1	2		3	2	2		4	
TODO EL PAÍS	Estatad	24	12	13	3	17	19	10	8	3	13
	Privado	23	21	14	6	19	16	4	9	14	15

\* El total de conflictos no coincide con la suma del ámbito privado y el estatal, ya que los conflictos que involucran a los dos

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

<sup>4</sup> Agradecemos a Ricardo Spaltenberg del área de Conflicto Laboral, MTEySS, sus sugerencias sobre este punto.

**Tabla 4b. Conflictos laborales sin paro según ámbito institucional\*.  
Provincia de Buenos Aires. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

	Ámbito	2016		2017		2018		2019		2020	
		2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
24 partidos del GBA	Estatal	20	13	13	9	16	11	6	5	8	9
	Privado	15	9	9	14	8	17	13	24	24	7
Resto de la RMBA	Estatal	21	14	17	11	30	18	15	14	10	10
	Privado	7	3	5	8	9	4	5	6	14	10
TODA LA PROVINCIA DE BS AS	Estatal	10	15	9	8	7	9	5	10	5	8
	Privado	1	4	3		2	4	1	1	1	4
TODO EL PAÍS	Estatal	7	11	14	17	20	28	17	19	10	12
	Privado	22	21	16	14	22	24	24	20	21	38

\* El total de conflictos no coincide con la suma del ámbito privado y el estatal, ya que los conflictos que involucran a los dos ámbitos simultáneamente se cuentan una vez para cada ámbito.

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

En lo que respecta al ámbito institucional, las relaciones laborales en el empleo público y el privado están reguladas por marcos normativos específicos, remiten a actividades con metas y racionalidades distintas y también son diferentes las motivaciones para la acción de los actores colectivos y del mismo empleador. En conjunto, esto determina distintas configuraciones de la conflictividad laboral.

Al menos en la historia reciente, según la serie registrada por el Ministerio de Trabajo 2006-2020, la conflictividad laboral en el país y en el área de referencia

se caracterizó justamente por un predominio del ámbito estatal en la actividad huelguística, medido por las distintas variables relevantes de la conflictividad. Esto siempre ha contrastado, ciertamente, con el hecho de que es el ámbito privado el que concentra el mayor peso del asalariado formal.

El dato sustantivo es la excepcionalidad específica del ASPO en este aspecto. Durante el segundo trimestre del 2020, esto es, en las primeras fases del aislamiento, la mayor parte de los conflictos con paro se desarrollaron en el ámbito privado. Lo mismo ocurrió con los conflictos sin paro.

La segunda dimensión central para la interpretación es el nivel de agregación en el que se dirimen los conflictos. Como marco general de análisis, cabe señalar que las distintas demandas de los/las trabajadores/as suelen motorizar conflictos de distinto nivel de agregación o escala, recurriendo tradicionalmente en mayor medida a conflictos acotados en el lugar de trabajo para reclamos específicos, mientras que en los conflictos por rama se dirimen con mayor intensidad demandas por incrementos salariales, en tanto es en ese nivel que se desenvuelven las negociaciones paritarias en nuestro país. Usualmente, la conflictividad laboral se juega en un número y proporción mayor de conflictos en los lugares de trabajo y un número más restringido de conflictos a nivel de rama, estos últimos involucran, sin embargo, una cantidad más importante de trabajadores y de jornadas no trabajadas.

Considerando en términos interanuales el conjunto de conflictos con paro en los cuales estuvieron involucrados trabajadores de la RMBA en sus distintas escalas, se observó que la disminución de la actividad huelguística en el momento más álgido del ASPO fue más fuerte a nivel de rama, mientras que los conflictos con paro en el lugar de trabajo mantuvieron su número, concentrándose las huelgas en el nivel más bajo de agregación del conflicto. En efecto, mientras el conflicto por rama de actividad (ya sea nacional, provincial o local) había concentrado en los segundos trimestres del período anterior un promedio del 40%, en el segundo trimestre del 2020 representó solo el 26% del total de paros. En el segundo trimestre, junto con el aumento general de la conflictividad con paro ya referido, se verificó también un aumento de la proporción de los conflictos a nivel de rama, que volvieron al rango del período de referencia. En parte, el retraso registrado en la negociación salarial durante 2020 es un factor que podría explicar un mayor peso del conflicto por rama de actividad en el segundo trimestre.

La consideración de los conflictos sin paro mostró la vitalidad de la acción conflictiva en los lugares de trabajo en la primera fase del ASPO, en contraste con la caída de todo el resto de las categorías consideradas. Esto es coincidente

con lo hallado en el relevamiento cualitativo y el papel de los representantes directos de los trabajadores en los lugares de trabajo en relación con la elaboración y aplicación de protocolos preventivos, cumplimiento de las disposiciones de emergencia y defensa de los puestos de trabajo. En el tercer trimestre, las acciones conflictivas sin paro en el lugar de trabajo tuvieron menos significación y tendieron a aumentar la incidencia del conflicto a nivel de rama local (municipio o provincia).

Resumiendo, durante el ASPO se destacó la acción conflictiva con y sin paro en el lugar de trabajo mientras que la reactivación del conflicto por rama que se observó en el tercer trimestre es la que contribuyó al aumento general de los niveles de conflictividad del tercer trimestre.

**Tabla 5. Conflictos laborales con paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según nivel de agregación\*, en absolutos y porcentajes**

	2016		2017		2018		2019		2020	
Nivel de agregación	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Lugar de trabajo	51	31	32	24	32	35	25	23	28	32
Rama local	12	11	11	6	15	15	12	2	4	3
Rama nacional	22	12	14	2	11	12	7	10	5	15
	2016		2017		2018		2019		2020	
Nivel de agregación	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Lugar de trabajo	60,0	57,4	56,1	75,0	55,2	56,5	56,8	65,7	75,7	64,0
Rama local	14,1	20,4	19,3	18,8	25,9	24,2	27,3	5,7	10,8	6,0
Rama nacional	25,9	22,2	24,6	6,3	19,0	19,4	15,9	28,6	13,5	30,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* El nivel de agregación se construye a partir de la combinación de dos dimensiones: 1) el lugar donde se desarrolla el conflicto: la rama de actividad o el lugar de trabajo (establecimiento, dependencia o empresa); 2) el alcance territorial del conflicto: local (municipal, provincial), regional o nacional (todo el país).

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS.

**Tabla 5b. Conflictos laborales sin paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según nivel de agregación\*, en absolutos y porcentajes. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

	2016		2017		2018		2019		2020	
Nivel de agregación	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Lugar de trabajo	59	47	48	53	72	62	52	64	65	46
Rama local	27	22	17	9	18	15	15	12	12	29
Rama nacional	14	16	17	15	18	29	16	18	15	21
Nivel de agregación	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Lugar de trabajo	59,0	55,3	58,5	68,8	66,7	58,5	62,7	68,1	70,7	47,9
Rama local	27,0	25,9	20,7	11,7	16,7	14,2	18,1	12,8	13,0	30,2
Rama nacional	14,0	18,8	20,7	19,5	16,7	27,4	19,3	19,1	16,3	21,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* El nivel de agregación se construye a partir de la combinación de dos dimensiones: 1) el lugar donde se desarrolla el conflicto: la rama de actividad o el lugar de trabajo (establecimiento, dependencia o empresa); 2) el alcance territorial del conflicto: local (municipal, provincial), regional o nacional (todo el país).

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

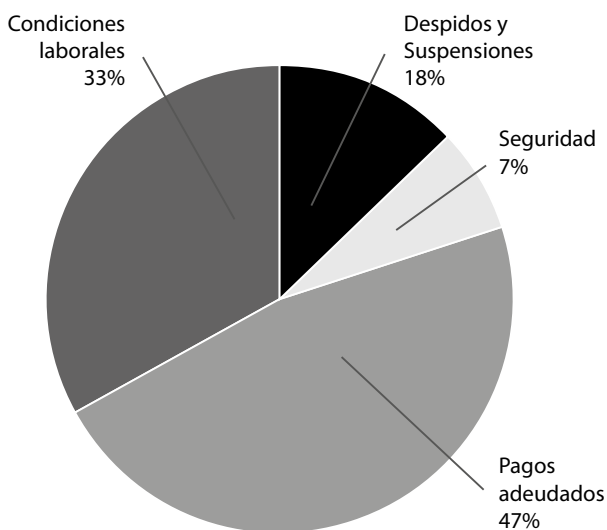
### 3.3. Reclamos

Respecto de los conflictos con paro desarrollados específicamente en la RMBA en el segundo trimestre de 2020 (15 casos), una gran parte se originó ante reclamos de pagos adeudados (47%) y mejoras en las condiciones laborales (33%). Esta última categoría incluyó el pedido de medidas de protección contra el coronavirus, como el cumplimiento de protocolos de seguridad e higiene, la provisión de equipos de protección personal y cambios en la jornada laboral para reducir la posibilidad de los contagios, entre otros aspectos. El resto de los

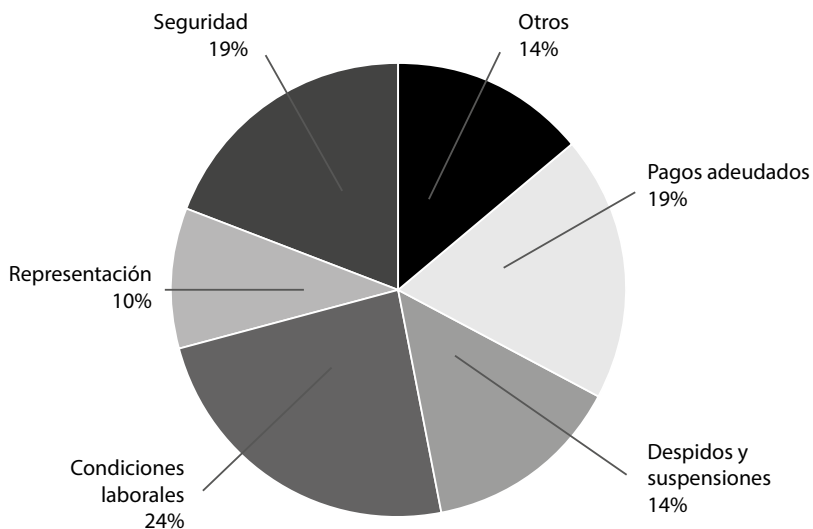
casos se originó ante situaciones de despidos y suspensiones (13%), y reclamos de mayor seguridad (7%).

En relación a los conflictos con paro desarrollados específicamente en la RMBA en el tercer trimestre de 2020 (21 casos), se destacaron aquellos motivados por reclamos de mejoras en las condiciones laborales (24%), pagos adeudados (19%) y seguridad (19%). Respecto de esta última categoría, la totalidad de los conflictos estuvieron protagonizados por choferes del transporte público de pasajeros que denunciaron distintas situaciones de robos durante las jornadas laborales.

**Conflictos laborales con paro. RMBA. (24 partidos + resto).  
2do. trimestre 2020**



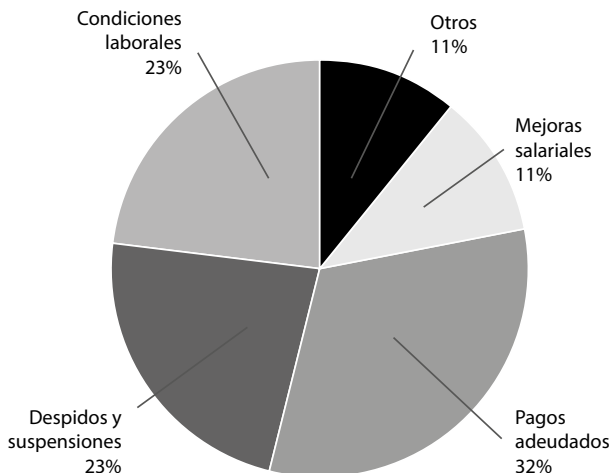
**Conflictos laborales con paro. RMBA. (24 partidos + resto).  
3er. trimestre 2020**



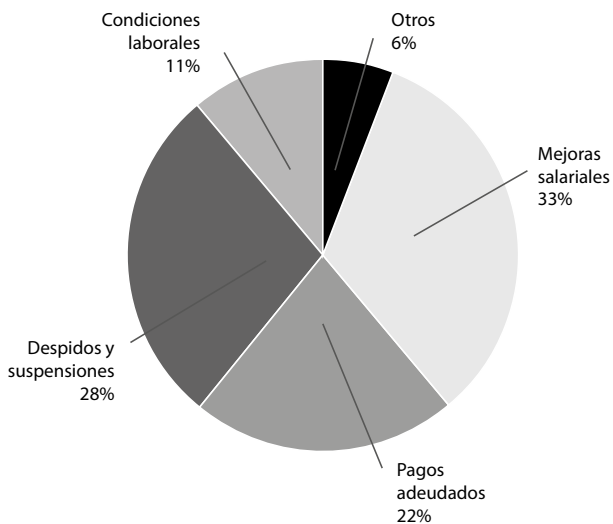
**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Respecto de los conflictos sin paro desarrollados específicamente en la RMBA en el segundo trimestre de 2020 (56 casos), se destacaron aquellos motivados por reclamos de pagos adeudados (32%), seguidos de despidos y suspensiones (23%) y condiciones laborales (23%). Asimismo, se registró un 11% de conflictos sin paro motivados por reclamos de mejoras salariales que, prácticamente, no se observaron en los conflictos con paro. Por último, respecto de los conflictos sin paro del tercer trimestre de 2020 (36 casos), se destacaron aquellos impulsados por pedidos de mejoras salariales (33%), seguidos de despidos y suspensiones (28%) y pagos adeudados (22%). De esta manera, se observó una mayor cantidad de conflictos impulsados por reclamos de mejoras salariales. Ello puede deberse a que, al inicio de dicho trimestre, se retomaron y activaron distintas negociaciones paritarias y/o muchos sectores reclamaron la apertura de paritarias al haberse vencido los plazos correspondientes.

**Conflictos laborales sin paro. RMBA. (24 partidos + resto).  
2do. trimestre 2020**



**Conflictos laborales sin paro. RMBA. (24 partidos + resto).  
2do. trimestre 2020**



**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS



Considerando en términos interanuales el conjunto de paros vertebrados en distintas escalas (tanto a nivel de lugar de trabajo y rama), se observa una caída importante de la cantidad de paros por demandas salariales durante el segundo trimestre, esto es, en la primera etapa de la cuarentena. Esta caída es especialmente decisiva en los paros por aumento salarial, dado que la conflictividad huelguística en el momento más álgido de la cuarentena se concentró en el reclamo por pagos adeudados. Por otro lado, en el marco de la caída general de los paros por demandas no salariales, mantienen su significación en ese trimestre los paros por condiciones laborales, reclamo asociado, en parte, a lo que vimos en el trabajo cualitativo respecto de las readecuaciones y medidas de protección necesarias frente al COVID-19. Finalmente, en un contexto de importante discontinuidad laboral prácticamente no hubo paros por despidos, cuestión que parecería corresponderse con las normativas protectoras de los puestos de trabajo implementadas por el Estado Nacional en la emergencia sociosanitaria.

La actividad huelguística por mejoras salariales se desplazó hacia el tercer trimestre, en correspondencia con las negociaciones paritarias, aumentando allí los paros en distintas escalas. Dicho aumento es en términos intertrimestrales, pero este número de conflictos por mejoras salariales se ubica también en un nivel alto en relación al período reciente.

Aun cuando, como señalamos, la conflictividad huelguística y la no huelguística presentan intensidades distintas, especialmente durante los primeros meses del ASPO, las tendencias en términos de las demandas son relativamente similares.

**Tabla 6. Conflictos laborales con paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según reclamo. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

Tipo de reclamo	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Mejoras salariales	35	28	31	7	27	26	24	13	4	24
Pagos adeudados	16	13	13	9	8	16	11	13	23	18
Subtotal conflictos salariales	51	41	44	16	35	42	35	26	27	42
Despidos y suspensiones	31	13	13	8	20	19	15	2	3	6
Regularización contractual	3	1	1	5	0	0	0	1	0	0
Condiciones laborales	11	6	6	12	7	7	2	4	11	7
Trato discriminatorio	0	2	0	1	0	4	0	1	1	1
Representación	2	3	0	1	0	0	0	0	0	2
Negociación	2	0	2	2	0	1	1	1	0	2
Seguridad	5	2	6	0	7	5	5	6	3	5
Otros	5	2	3	0	3	3	1	2	1	4
Subtotal conflictos no salariales	59	29	31	29	37	39	24	17	19	27
Total	110	70	75	45	72	81	59	43	46	69

**Tabla 6b. Conflictos laborales sin paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según reclamo. 2do. y 3er. trimestre 2016-2020**

Tipo de reclamo	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Mejoras salariales	34	27	28	16	23	21	18	31	18	34
Pagos adeudados	14	18	8	15	20	12	16	19	37	20
Subtotal conflictos salariales	48	45	36	31	43	33	34	50	55	54

Despidos y suspensiones	52	30	31	37	54	52	42	37	26	25
Regularización contractual	2	5	3	6	2	1	3	1	1	3
Condiciones laborales	18	12	17	10	25	18	15	18	20	12
Trato discriminatorio	4	5	3	6	1	2	2	0	0	0
Representación	2	1	0	1	1	0	1	3	0	1
Negociación	3	3	4	3	1	3	4	0	0	6
Seguridad	1	1	0	0	0	1	3	1	1	2
Otros	8	13	8	10	11	21	5	3	13	6
Subtotal conflictos no salariales	38	40	35	36	41	46	33	26	35	30
<b>Total</b>	<b>138</b>	<b>115</b>	<b>102</b>	<b>104</b>	<b>138</b>	<b>131</b>	<b>109</b>	<b>113</b>	<b>116</b>	<b>109</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS.

### 3.4. Sectores

La mayor cantidad de los conflictos del RMBA con paro, en los dos trimestres, se registró en las actividades de Industria y Transporte. A nivel de todo el país, los casos también estuvieron concentrados en esas dos actividades. Mientras que los conflictos en la Industria se impulsaron por reclamos de pagos adeudados, despidos, suspensiones y condiciones laborales, en el sector del Transporte los reclamos se centraron en pagos adeudados y pedidos de mayor seguridad.

En relación a los conflictos sin paro, la mayor cantidad en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria, Salud y Administración pública. A nivel de todo el país, los casos estuvieron concentrados en las actividades de Industria, Transporte y Administración pública. Específicamente en el sector de la Administración pública en la RMBA, se desarrollaron conflictos por despidos en los niveles de dependencia municipal y provincial.

Con respecto a los conflictos impulsados en el sector de la Salud, ya sea exclusivamente al nivel de la RMBA o a escala provincial y nacional, los reclamos se basaron en el pedido de un plus salarial y en la denuncia, de algunos sectores, por quedar excluidos de cobrar la asignación estímulo que el Gobierno nacional destinó a los trabajadores de la Salud. Asimismo, se impulsaron en el sector reclamos de mejoras en las condiciones laborales al constatarse un gran número

de trabajadores contagiados de COVID-19 en sus lugares de trabajo, además de denunciar falta de insumos y personal en los hospitales y centros de salud. Los conflictos incluyeron paros, jornadas de lucha y acciones demostrativas como movilización, caravana y abrazo, y fueron llevadas adelante por un conjunto amplio de organizaciones, destacándose a nivel de rama, SITOSPLAD (Sindicato de Trabajadores de la Obra Social para la Actividad Docente), FESPROSA (Federación Sindical de Profesionales de la Salud), APS-CICOP (Asociación de Profesionales de la Salud de la Provincia de Buenos Aires).

**Tabla 7. Conflictos laborales con paro según actividad económica. Total escalas RMBA . 2do. y 3er. trimestre 2020**

	Actividad económica	2020			
		2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
24 partidos del GBA	Industria	6	8	16	5
	Electricidad, gas y agua				
	Comercio	1	1	1	
	Hoteles y restaurantes			2	1
	Transporte	4	5	3	1
	Comunicaciones	1			
	Servicios a las empresas				
	Administración pública*		1	3	3
	Enseñanza*				2
	Salud*			7	4
	Otros servicios sociales		1		
Resto de la RMBA	Industria			3	1
	Electricidad, gas y agua		1	1	
	Construcción			1	2
	Comercio	1			
	Hoteles y restaurantes			3	2
	Transporte		1	1	2
	Comunicaciones				
	Servicios a las empresas	1	1	2	
	Administración pública*		1	5	6
	Enseñanza*	1		2	3
	Salud*		1	2	2
Otros servicios sociales			4	2	
TODA LA PROVINCIA DE BS AS	Minas y canteras	1			
	Industria	3			3
	Electricidad, gas y agua			1	
	Administración pública*		2	2	6

	Enseñanza*	1		1	1
	Salud*	1		2	
	Otros servicios sociales			2	2
TODO EL PAÍS	Pesca		1	1	1
	Minas y canteras	3	2	1	1
	Industria	4	3	5	9
	Electricidad, gas y agua			1	
	Construcción				2
	Comercio			1	4
	Hoteles y restaurantes		1		2
	Transporte	7	7	8	11
	Comunicaciones		2	3	3
	Servicios a las empresas		1		2
	Administración pública*	1	6	3	7
	Enseñanza*		2	1	
	Salud*	1	2	4	4
Otros servicios sociales	1		2	2	

\*Los conflictos que abarcan a más de una actividad económica se cuentan aquí para cada actividad en la que se localizó el conflicto. Por tal razón, el total de conflictos no se corresponde con la suma de los conflictos de todas las actividades.

**Fuente:** elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS.

Al interior de la actividad manufacturera se destacan por su número, así como por la cantidad de acciones conflictivas que se desencadenan en cada caso, los conflictos en pasteleros y Alimentación. En el caso de pasteleros se trata en general de conflictos a nivel de la unidad productiva, llevados adelante por los/las delegados/as, las comisiones internas y/o los/las trabajadores/as en algunos casos junto con su sindicato y en otros, exigiendo al sindicato intervención, como sucedió en la fábrica de alfajores La Nirva, de Lomas del Mirador. En la mayoría de los casos, se trata de reclamos por pagos adeudados. En el tercer trimestre, continúan los reclamos por pagos adeudados, pero también por mejoras salariales y por brotes o falta de condiciones frente a casos de COVID-19 positivo.

En la industria de Alimentación, en el segundo trimestre se vertebraron conflictos a nivel de planta, pero también a escala de rama nacional. Los de menor nivel de agregación fueron llevados adelante por comisiones internas, el Sindicato de Trabajadores de la Carne y el Sindicato de Trabajadores de Industria de la Alimentación (STIA), aunque también se presentaron conflictos en confrontación interna con el sindicato, como en el caso de la empresa Mondelez

(ex Kraft Terrabussi). Los conflictos de escala nacional fueron desplegados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Carne y Afines (FESITCARA) y Federación de Trabajadores de Industrias de Alimentación (FTIA). A nivel de planta, hubo reclamos en los frigoríficos por falta de pago de salarios y de implementación de protocolos sanitarios frente al COVID-19. Asimismo, particularmente en el Frigorífico Penta de Quilmes, se reclamó por reapertura de planta, reincorporación de despedidos y reconocimiento de la organización gremial, conflicto de largo aliento. Los reclamos a nivel de rama también referían a implementación de protocolos, pero fueron fundamentalmente salariales: pedido de pago extra durante la pandemia y de apertura de negociación salarial. Durante el tercer trimestre, se registraron en este sector conflictos locales, pero también a nivel provincial y a escala nacional. A los actores sindicales ya mencionados, se sumó el Sindicato Trabajadores Pasteleros, Servicios Rápidos, Confiteros, Pizzeros, Heladeros y Alfajoreros (STPSRCPHyA), entre otros. Los reclamos continuaron por salarios caídos, pero se intensificaron aquellos referidos a la implementación de cuidados frente al COVID-19, las demandas por apertura de negociaciones por acuerdo salarial ya vencido y recomposición salarial. Respecto del primer punto se pidió que las empresas denuncien a la ART los casos infectados, cuestión que en muchas situaciones no se realizó para evitar el incremento de la alícuota.

Algunos de los conflictos de este sector se encontraron entre aquellos con mayor cantidad de trabajadores industriales implicados en ambos trimestres de la pandemia. Otros conflictos relevantes en términos de la cantidad de trabajadores industriales involucrados, se han desarrollado en la industria del neumático y en la industria del papel, a nivel de empresa, en ambos casos por reclamos relacionados con implementación de protocolos y medidas frente al COVID-19.

En el tercer trimestre, los conflictos industriales más grandes en términos de cantidad de asalariados implicados fueron protagonizados por los trabajadores de la industria láctea (ATILRA), del Sindicato del Papel, químicos y petroquímicos (Federación Argentina de Trabajadores de Industrias Químicas –FATIQYP–, la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Industrias Químicas y Petroquímicas –FESTIQYPR– y sindicatos de base afiliados) y asalariados de refinerías y depósitos de combustible (Federación Argentina Sindical de Petróleo, Gas y Biocombustibles –FASiPeGyBio–), en todos los casos fueron conflictos a nivel nacional, por recomposición salarial.

Respecto de la industria metalúrgica, que se viene focalizando desde el informe anterior, sin conflictividad significativa a nivel de rama nacional, se

localizaron un conjunto de conflictos locales con acompañamiento de la UOM, en la seccional respectiva: en cerramientos Oblak en Virrey del Pino por sueldos adeudados, Prosidar en Avellaneda con despidos, suspensiones y caída de salarios, Ferrúa, contratista de Tenaris a través de Scrap-Siderca en San Martín y Esteban Echeverría, cuyo contrato fue rescindido por la empresa mandataria y se destacó el cierre de la planta Gotan en Almirante Brown, con propuesta por parte de los trabajadores de iniciar una cooperativa.

#### **4. Hallazgos destacados**

Durante el segundo trimestre del 2020, en el marco de una brusca caída de la tasa de actividad y empleo se registró un número también especialmente bajo de conflictos con paro, en términos históricos. En la medida en que se flexibilizó el ASPO y se reanudó la actividad económica, hubo un repunte importante de la conflictividad capital-trabajo con paro.

Los conflictos sin paro suelen ser más numerosos que aquellos con paro, el ASPO no ha sido la excepción. Los conflictos sin paro mostraron un comportamiento diferente de aquellos que involucraron cese de actividades, en la medida en que durante la pandemia mantuvieron niveles promedio en un rango de magnitud que no los destacó del período anterior.

Durante el segundo trimestre del 2020, esto es, en las primeras fases del aislamiento, la mayor parte de los conflictos con paro y sin paro se desarrollaron en el ámbito privado, cuestión también excepcional, en la medida en que es el sector público el ámbito que usualmente concentra la mayor parte de los conflictos.

En el ASPO se observó la acción conflictiva con y sin paro en el lugar de trabajo durante el segundo trimestre y también en la etapa de flexibilización, mientras que el aumento de la conflictividad del tercer trimestre se dio articulada al repunte del conflicto por rama, tanto con paro como sin paro.

En término de los reclamos: en el segundo trimestre, el número de paros por demandas salariales fue bajo en términos de la serie, la disminución fue especialmente decisiva en los paros por aumento salarial, dado que la conflictividad huelguística en el momento más álgido de la cuarentena se concentró en el reclamo por pagos adeudados. Por otro lado, en el marco de la caída general de los paros por demandas no salariales, en el segundo trimestre mantuvieron su significación las huelgas por condiciones laborales, mientras que prácticamente no hubo medidas por despidos (en el marco de la regulación que los prohíbe).

La actividad huelguística por mejoras salariales se desplazó hacia el tercer trimestre, en correspondencia con las negociaciones paritarias, aumentando allí los paros en distintas escalas.

La mayor cantidad de los conflictos con paro en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria y Transporte. A nivel de todo el país, los casos también estuvieron concentrados en esas dos actividades. Mientras que los conflictos en la Industria se impulsaron por reclamos de pagos adeudados, despidos, suspensiones y condiciones laborales ante la pandemia, en el sector del Transporte los reclamos se centraron en pagos adeudados y pedidos de mayor seguridad.

En relación con los conflictos sin paro, la mayor cantidad de conflictos en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria, Salud y Administración pública. A nivel de todo el país, los casos estuvieron concentrados en las actividades de Industria, Transporte y Administración pública.

En resumen, en los primeros dos trimestres del 2020 se destacó en el conurbano el conflicto en el lugar de trabajo protagonizado por trabajadores del sector privado y motivado por reclamos de pagos adeudados y condiciones de trabajo. Se trató de una conflictividad defensiva que se desarrolló en un marco de dispersión y fragmentación. El escaso nivel de conflictos por despidos revela que las medidas del gobierno para evitarlos han sido efectivas en el sector formal del mercado de trabajo. Ciertamente, la prohibición de despidos no operó para los asalariados que no están registrados ni involucra la actividad de los trabajadores por cuenta propia en condiciones de informalidad, segmentos que han sido muy impactados por la crisis y que contribuyen a explicar la fuerte contracción de la tasa de empleo.

Hacia el tercer trimestre del 2020 cobró significación el conflicto por rama de actividad y reapareció la demanda salarial en consonancia con la reapertura de las paritarias. Asimismo, se observó una retracción de la conflictividad vinculada con condiciones laborales en los lugares de trabajo. Probablemente, y esto también surge de los resultados del relevamiento cualitativo, con el paso de los meses se abrieron instancias de diálogo bipartito en muchas empresas y sectores, y se fueron perfeccionando los protocolos y los mecanismos de alerta que han permitido a los representantes sindicales principalmente actuar con rapidez para garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas.



# Acceso a la tierra para la agricultura familiar y compras públicas a la economía popular, social y solidaria: problemas, políticas y propuestas para el AMBA en el año de la pandemia

*Carolina Barnes, Alejandro Esmerado,  
Lorena Putero y Gonzalo Vázquez*

## **1. Introducción**

El presente trabajo resume los principales avances realizados desde el eje de Economía Social sobre el impacto de la pandemia en los sectores productivos del AMBA. En un primer informe (para el cual se realizaron 26 entrevistas a diversos referentes del sector) se identificaron algunos problemas y necesidades para el impulso de nuevas políticas públicas para el fortalecimiento del sector y la salida de la crisis profundizada por el COVID-19. Seguidamente, a partir de la realización de nuevas entrevistas, de trabajo de sistematización y análisis de múltiples fuentes secundarias, se presenta un examen detallado de dos de esos problemas centrales: el acceso a la tierra para productores de la agricultura familiar en el periurbano de Buenos Aires y las compras estatales a los productores de la economía popular, social y solidaria. Y particularmente se presentan

iniciativas innovadoras y propuestas de políticas que se han desarrollado en estos meses desde las organizaciones del sector y los gobiernos del territorio.

Para la producción del material también resultó un insumo valioso la organización del encuentro multiactoral denominado “Alimentos sanos para el AMBA: políticas públicas y actores cooperativos frente a la pandemia”, realizado el 25 de noviembre de 2020 desde el Instituto del conurbano bonaerense. En este encuentro virtual participaron protagonistas de iniciativas relacionadas con estos temas y compartieron sus experiencias, aprendizajes y dificultades, que resultaron muy enriquecedoras para esta investigación<sup>1</sup>.

## **2. La problemática del acceso a la tierra para los productores de la agricultura familiar en el periurbano de Buenos Aires**

En las entrevistas realizadas durante la cuarentena y la pandemia a diversas organizaciones del sector de la economía social y solidaria dedicadas a la producción hortícola, el planteo del problema de acceso a la tierra para la producción fue un tema unánime y recurrente. Como se planteó en un primer informe vinculado a esta investigación:

Todas las cooperativas que trabajan en el sector de producción de alimentos plantearon la necesidad de discutir el ordenamiento territorial, y de regular el uso de la tierra periurbana donde producir alimentos sanos que abastezcan a la enorme población del AMBA. Regular el uso de la tierra definiendo los espacios para producción de alimentos y el acceso a la vivienda popular para las familias trabajadoras que hoy en día no pueden acceder al mismo. En la actualidad, la mayoría de los productores de la agricultura familiar que proveen de alimentos frescos a la población metropolitana, lo hacen en terrenos arrendados, pagando altos alquileres, con la incertidumbre de no saber cuándo tendrán que irse y con la imposibilidad de invertir en infraestructura en tierras que no son propias. (Barnes, Putero y Vázquez, 2020)

Si bien el problema es estructural y excede a la coyuntura relacionada con el COVID-19, se puso en evidencia, ya que resaltaron varios problemas relacionados al abasto de alimentos. Estos fueron desde la escasez y los aumentos desproporcionados de precios, hasta la precariedad de las condiciones de los trabajadores y trabajadoras que producen estos bienes y servicios tan “esen-

---

<sup>1</sup> Ver al respecto: [https://www.youtube.com/watch?v=UQMLoY\\_9Kk4&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=UQMLoY_9Kk4&feature=youtu.be)

ciales”. Dichos problemas visibilizan la importancia de este sector productivo y por ello resulta interesante ver cómo son las respuestas estatales y también cómo son las estrategias y las propuestas de las organizaciones de la economía social que nuclean y representan a estas cooperativas y a estos trabajadores y trabajadoras y sus familias.

## **2.1 Las organizaciones y sus estrategias, acciones y propuestas**

El acceso a la tierra para la producción de alimentos es una lucha asumida desde distintas organizaciones, que se expresa de diversas formas que van desde la toma de tierras para organizar espacios productivos comunitarios, los reclamos en el espacio público (como los verdurazos realizados en lugares céntricos en los últimos años), hasta la presentación de proyectos de ley que faciliten el acceso a la tierra, como el que se presentó en octubre de 2020.

En este momento, según confirmaron las entrevistas realizadas en estos meses, hay dos grandes espacios/actores que están aglutinando al sector de la agricultura familiar en la Región Metropolitana de Buenos Aires: la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en su línea rural, enmarcados en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE). A continuación, se presentará una caracterización de ambos actores colectivos, de sus prácticas y sus propuestas frente a la problemática del acceso a la tierra.

### ***2.1.1 La Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)***

La UTT agremia a más de 10.000 familias de campesinos y productores en 18 provincias, y el objetivo planteado por esta organización es mejorar las condiciones de vida de esas familias y fomentar la agroecología. Esta organización representa a los pequeños productores de todo el país, y afirman que “200.000 pequeños productores, con apenas el 13% de la tierra, cultivan el 60% de los alimentos que se consumen en el país. Más del 70% de ellos no tiene tierra propia, sino que alquila” (Ciancaglino, 2019).

Desde la UTT consideran que las estrategias para cambiar esta situación deben ir más allá del reclamo. Es por ello que construyen diversos objetivos y líneas de trabajo y estrategias para impulsar mejoras concretas desde la realidad actual: conformación de cooperativas de productores, formación de sus integrantes, consultorio jurídico, organización de almacenes, redes y nodos de comercialización que acorten la distancia entre productor y consumidor,

fomento de la agroecología para garantizar producción y consumo saludables y propuestas de acceso a la tierra como las colonias agrícolas y las propuestas legislativas.

Esta organización funciona con un circuito de asambleas y secretarías que van trabajando los distintos temas. Una de sus bases es el Consultorio Técnico Popular (CoTePo), un espacio de asistencia técnica en temas de producción agroecológica y de formación. La característica particular es que no se trata de ingenieros agrónomos asesorando a productores, sino un trabajo colectivo donde los productores se forman y van asesorando y formando a otros productores. Las respuestas que da CoTePo a cada uno de los problemas van en línea con los objetivos de la UTT y plantean estrategias para fortalecer y mejorar la producción agroecológica desde las prácticas y con los productores<sup>2</sup>.

En cuanto a la estrategia de comercialización consiste centralmente en un contacto lo más directo posible con el consumidor. Esto se hace mediante el armado y la distribución de bolsones que circulan desde los productores a través de nodos en distintos barrios y localidades del AMBA, así como la apertura de verdulerías y almacenes propios en donde ofrecen sus productos y de otros productores de la economía social a buenos precios<sup>3</sup>. Por otro lado, existe un trabajo asambleario con los productores donde se discuten precios y calidad de los productos.

La asamblea de productores de la UTT fija el valor de su trabajo y acuerda cuánto quiere cobrar de aquí a seis meses. Por eso mantenemos los precios y el que compra no tiene sorpresas. Pero a la vez, el productor está cobrando el triple de lo que le paga el Mercado Central. (Ciancaglini, 2019)

---

<sup>2</sup> “Para estimular esa transición agroecológica se creó el Consultorio Técnico Popular (CoTePo) que formó ya a 22 productores como técnicas y técnicos. (...) Los 22 técnicos pronto serán el doble, porque ya no dan abasto de tantos talleres.” (Ciancaglini, 2019)

<sup>3</sup> “La comercialización: apuntan a la creación de verdulerías propias y agroecológicas, la venta de bolsones, la presencia en ferias, la venta callejera y la realización de “feriazos”. Chueca es un ingeniero de manos curtidas y datos precisos: “Una jaula de acelgas hoy cuesta \$40 pesos para el Mercado Central, con 12 plantas. Cada acelga a \$3,30. En los Feriazos se vende todo por 10 pesos, que es el triple de lo que nos paga el Central”. La UTT ha salido estos días a vender tomates agroecológicos a \$30 los dos kilos: la mitad que la verdulería más barata, con calidad muy superior, y triple o cuádruple de ganancia para el productor. Los almacenes también pagan el triple a cada agricultor (\$120 por jaula de acelga contra \$40 del Central, por ejemplo). Lo que no se logra colocar por ninguna de estas vías (que la UTT calcula en el 70% de la producción), va al Mercado Central. Este es uno de los cuellos de botella a superar.” (Ciancaglini, 2019)

En la UTT entienden el problema de acceso a la tierra como un problema central y por eso han propuesto un proyecto de ley que impulse un “Procrear Rural”. Según afirman en su página web oficial ():

En Argentina, sólo el 13% de la tierra está en manos de pequeños productores que producen más del 60% de alimentos que circulan en el mercado interno, mientras que el 1% de las explotaciones agrarias controlan el 36% de la tierra cultivada en nuestro país. Las familias trabajadoras de la tierra alquilamos el lote donde producimos y vivimos (o sobrevivimos). Los dueños de las tierras no nos permiten construir viviendas dignas, vivimos en casillas de nylon y madera. En estas condiciones se producen la mayoría de los alimentos que llegan a las mesas argentinas. (<https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/>)

La propuesta consiste en otorgar créditos que permitan el acceso de 2000 familias a una hectárea por familia. Con niveles de productividad crecientes año a año en el caso de lo agroecológico, se trata de créditos que cada familia agricultora podrá devolver al no tener que pagar ya un alquiler. Es importante resaltar que

La importancia del acceso de la tierra de los productores radica en poder planificar la vida en familia de los mismos: inversión en vivienda, sistemas de riego, creación de corredores biológicos naturales que mantengan el equilibrio natural (enemigos naturales de las plagas en contraposición contra agroquímicos). El arrendamiento actual de la tierra es de uno a cinco años: complejiza la organización de la familia o productor (Bunge, 2020).

En distintas entrevistas a productores se ha relevado que, además de las ventajas económicas y productivas de acceder a la tierra y hacer la transición hacia la agroecología, mejoran las condiciones de trabajo propiamente dichas.

El proyecto de Ley de Acceso a la Tierra ingresó al Congreso de la Nación el día jueves 29 de octubre de 2020. Es la tercera vez que lo hace ya que fue presentado por primera vez en 2016, y posteriormente en 2018.

### *2.1.1.1 La UTT en el marco de la pandemia*

Esta organización de larga trayectoria se ha fortalecido y visibilizado aún más durante el 2020 y la pandemia. El primer hecho de relevancia es la asunción de su coordinador nacional Nahuel Levaggi como el nuevo Director del Mercado Central: “Asumimos este desafío para poner el hombro frente a la grave crisis

alimentaria que se venía arrastrando en nuestro país como resultado de las políticas neoliberales, que hoy se agrava de cara a la pandemia del coronavirus”.<sup>4</sup>

Por otro lado, han mantenido y potenciado su estrategia de comercialización directa al consumidor en el marco del ASPO. Como ya se ha señalado en el anterior informe, en los últimos meses aumentaron significativamente la demanda de los productos alimenticios provenientes de la economía social, y especialmente los agroecológicos<sup>5</sup>. Esto impactó fuertemente en las redes, nodos de la UTT en el AMBA, que multiplicaron su trabajo, tanto por el mayor volumen como por las restricciones impuestas por el aislamiento. Durante la cuarentena además se abren en la Región ocho nuevos *Almacenes de Ramos Generales* de la UTT, espacios de comercialización donde se pueden encontrar frutas y verduras de estación agroecológicas, productos de almacén y lácteos cooperativos. Se pudo acceder en los mismos a bolsones de verdura de 5kg y 7kg que incluyen ocho o diez variedades de verduras.<sup>6</sup>

Finalmente, la estrategia de comercialización de la UTT ha tomado una nueva dimensión en diciembre de 2020 ya que han abierto el primer *Mercado Mayorista* en Sarandí, partido de Avellaneda. El mismo estará abierto los lunes, miércoles, viernes y sábados de 8 a 16 horas y afirman que en “este nuevo mercado de la economía social y popular vas a encontrar 400 variedades de productos secos y lácteos que reúnen el trabajo de más de 70 cooperativas de toda la Argentina” (UTT, 2020).

La comercialización directa a los consumidores no ha sido su única estrategia para fomentar el consumo y la producción agroecológica en pandemia. Han constituido junto a otras organizaciones y en articulación con el Estado el acceso a bolsones solidarios.

Junto al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad bonaerense, la Unión de Trabajadores de la Tierra llevó 3.000 bolsas de comida a uno de los barrios de la provincia más golpeados por el coronavirus. En articulación con otras organizaciones, buscan ampliar la asistencia a comedores de otros distritos. (...) La acción no ha sido aislada, ya que, desde el inicio

<sup>4</sup> Ver al respecto: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/03/21/argentina-la-utt-asume-la-direccion-del-mercado-central/>

<sup>5</sup> “Miles de vecinos se proveen en el mercado del Dock Sud y otros almacenes, siete municipios de la provincia de Buenos Aires se abastecen directamente de los productores vinculados a la UTT. Desde el Mercado Central se distribuyen en barrios 10 mil bolsones diarios compuestos de papa, batata, cebolla y zapallo a \$100 en una acción organizada por la UTT en combinación con todas las organizaciones sociales y el apoyo de compañías de distribución.” (Mateos, 2020)

<sup>6</sup> Ver [almacenutt.com](http://almacenutt.com)

de la pandemia, la UTT ha repartido unos 100.000 kilos de verdura y comercializó a precios justos unas 50 toneladas de alimento. En vistas a ampliar y sistematizar estas acciones, la UTT realizó una asamblea con más de 650 organizaciones entre las que se cuentan La Poderosa, el Frente de Organizaciones en Lucha, el Movimiento Popular La Dignidad, Mujeres Organizadas Feministas de las Villas y algunos sindicatos. (Rosalía Pellegrini en Canal Abierto, mayo 2020)

Lejos de ser un tema coyuntural, la organización adopta entre sus líneas de trabajo el acceso de alimentos sanos a los sectores más vulnerables y participa de la Red de Comedores por una Alimentación Soberana.

El pasado 26 de mayo la UTT convocó a todas esas organizaciones a un encuentro en su mercado del partido bonaerense de Avellaneda, y el 9 de junio tuvieron su primera actividad conjunta cuando voluntarios y militantes de varios de los espacios que conforman la red se encontraron en la localidad platense de Abasto para descargar y distribuir 96.000 kilos de papas provenientes de productores de los partidos bonaerenses de Tandil y Balcarce, que fueron trasladados con el apoyo del sindicato de Camioneros. (Mosle, 2020)

La red está compuesta por más de un centenar de organizaciones sociales y en su primer mes logró distribuir 130.000 kilos de verduras en ollas populares de más de seis provincias.

Además de las respuestas a las necesidades de acceso a los alimentos, la UTT ha dado respuesta a las necesidades de sus propios integrantes. Los floricultores fueron uno de los sectores más castigados por la situación de ASPO. A diferencia de los alimentos, las flores no son esenciales por lo cual su comercialización fue casi nula y la pérdida para los productores total.

Empezamos a ver de qué manera se podía implementar y qué posibilidades de recursos teníamos, porque si bien somos un movimiento muy grande y tenemos recursos propios, también tenemos muchas necesidades. Pero le buscamos la vuelta para ver cómo lo podíamos hacer. Y a través del Consultorio Técnico Popular de UTT, que es el área de agroecología que tiene la organización, en la que los técnicos son los propios campesinos que vienen produciendo hace ya muchos años, empezamos a pensar cómo podíamos hacer un pequeño préstamo para los insumos para la primera siembra y también dándoles el apoyo técnico campesino para que empiecen a producir alimentos sanos y tengan así un ingreso (Rosalía Pellegrini en Canal Abierto, 2020).

En este caso la organización utiliza sus recursos propios para dar respuesta a sus integrantes hablamos de recursos técnicos construidos a lo largo de su historia como ya se describió a CoTePo y recursos financieros.

En cuanto acceso a la tierra continuaron abriendo nuevas colonias agroecológicas. A las seis colonias agroecológicas en funcionamiento de la UTT, ubicadas en Luján, Mercedes, San Vicente y Cañuelas (Buenos Aires), en Gualaguaychú (Entre Ríos) y Puerto Piray (Misiones) se suman nuevas experiencias en conformación. Estas nuevas experiencias nacen en plena pandemia como respuesta a las necesidades históricas planteadas por el movimiento y que han encontrado respuesta en las colonias: el acceso a la tierra y la producción agroecológica.

Un dato interesante de Tapalqué es que allí se mudaron quinteros de Florencio Varela que hoy no logran acceder a la tierra en condiciones dignas y lo harán allí. “Hay que hacer un trabajo cultural de integración para que la idea sea positiva”, dice el intendente, pensando en la convivencia de familias agricultoras del conurbano con la gente de su ciudad. (...) Esa es una de sus grandes preocupaciones, cuando el proyecto saltó a los medios nacionales prematuramente. Hoy la verdura que se consume en Tapalqué, “viene en su mayor parte desde el Mercado Central y eso se podría evitar con la producción local”. (Melo, 2020)

En síntesis, la UTT durante la pandemia ha potenciado sus múltiples estrategias, prácticas y propuestas, pero también ha ampliado sus articulaciones con distintos estamentos del Estado y sus vinculaciones con otros actores sociales: organizaciones y movimientos sociales, sindicatos y organizaciones barriales, entre otros.

### ***2.1.2 El MTE Rural***

El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) es una organización social que nace originalmente en defensa de las situaciones de violencia que vivían los cartoneros a fines del 2002. La organización va ampliando su trabajo y en 2005 comienza a articular con la organización la Alameda que lucha contra el trabajo esclavo en la producción textil. Más adelante conforman una organización más amplia, en conjunto con otras agrupaciones de trabajadores vinculados con el empleo en las fábricas ocupadas y en cooperativas barriales. En agosto de 2011 se crea una estructura más abarcativa aún denominada Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que desde entonces busca su incorporación como sindicato dentro de la Confederación General del



Trabajo (CGT). Entre otros puntos de sus reivindicaciones, la CTEP propone la promoción de la sindicalización de todos los trabajadores del sector de la economía popular dentro de las organizaciones gremiales existentes en cada industria (Villanova, 2014). Desde el año 2019 se sumó una herramienta de lucha que es la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

El MTE es un gremio que nuclea a trabajadores de diferentes ramas productivas y nos organizamos en conjunto con otras organizaciones en lo que sería nuestro sindicato, que es la UTEP, fue lanzada el año pasado y está trabajando para tener la personería y poder ser un sindicato más negociando con el Estado. Hoy tenemos negociaciones a nivel UTEP con el Estado nacional, a través del Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social. (...) nuestras estrategias son sentarnos a reclamar, a informar y a gestionar las problemáticas que atraviesan nuestros compañeros, y son además las estrategias que tenemos las organizaciones populares, las marchas, las movilizaciones y concentraciones que la organización se da para acceder a ciertos pliegos reivindicativos. (Entrevista con referente del MTE Rural, diciembre de 2020)

Una de las áreas de trabajo actuales del movimiento es la rama rural que se denomina MTE Rural, que en su página oficial se definen de esta manera:

La rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos nuclea a cooperativas, organizaciones y asociaciones de campesinos/as, pequeños/as productores/as y comunidades originarias que a lo largo y ancho del país nos organizamos para mejorar la calidad de vida y de trabajo de quienes producimos los alimentos en nuestro país. A través de la organización elaboramos propuestas de comercialización que permitan acercar a productores/as y consumidores/as, construyendo redes de comercio justo y alternativas solidarias a los mercados concentrados. Aportamos a construir una gremialidad genuina en torno a los excluido/as del campo en Argentina, donde los/as pequeños/as productores/as y los/as campesinos/as seamos protagonistas de nuestras luchas y nuestros reclamos, en solidaridad con otros sectores excluidos de la sociedad.<sup>7</sup> (MTE, 2020)

La organización se encuentra en varias provincias del país y articula con otras organizaciones como la UTT.

Es una organización de agricultores, campesinos y pueblos originarios. Somos más de 30 mil familias en todo el país, todas vinculadas a la pro-

---

<sup>7</sup> Ver al respecto: <https://mteargentina.org.ar/quienes-somos/>

ducción. Estamos en 20 provincias. La integran grupos ganaderos, grupos de horticultores, economías regionales, todo lo que podemos encontrar en el sector agrario. (Leveratto, Coordinador Nacional del MTE Rural, en Bichos de campo, 2019)

En la Región Metropolitana de Buenos Aires, un referente del MTE explica:

como organización el MTE nuclea en la zona periurbana a familias de La Plata, Florencio Varela, Luján, General Rodríguez... productores que en su gran mayoría alquilan la tierra... ante esto y el avance inmobiliario que también existe y que sucede a nuestros compañeros, que a veces tienen intentos de tomas o desalojos, zonas de quintas que se van haciendo barrios... ante esto, nosotros lo que proponemos es la construcción de un banco de tierras del Estado, donde se pueda poner en valor la tierra que está dirigida hacia la producción de alimentos que alimenta a las grandes ciudades. Por esto al principio de este año presentamos ante el Congreso de la Nación presentamos la Ley de Defensa de los Cinturones Verdes, para poder trabajar esta problemática. También a su vez luchamos para que se reglamente la Ley de Agricultura Familiar que ya fue sancionada en el 2015, para que haya presupuesto para poder trabajar sobre la cuestión de la tierra y para que la tierra sea también para la vivienda y no como hoy que es solo para la explotación, sino que nuestros compañeros trabajen y vivan en la misma unidad productiva, eso nos parece importante y esas son las luchas que damos como organización. (Entrevista con referente del MTE Rural, diciembre de 2020)

### *2.1.2.1 El MTE Rural en la pandemia*

Esta organización al igual que el resto de las organizaciones que trabajan con productores de alimentos vio potenciada su producción y sus ventas en la pandemia. La herramienta de comercialización que tienen es “Pueblo a Pueblo”, que es una comercializadora que a través de la construcción de nodos de consumo llega a diversos puntos del país.

Puntualmente en la pandemia a nivel nacional creció mucho la herramienta de comercialización que es “Pueblo a Pueblo” y permitió que nuestros compañeros puedan comercializar a mejores precios, más justos... una de las problemáticas del sector de trabajadores de la tierra es que cuando venden su producción lo hacen a los precios que quiere el intermediario y no a los precios que ellos necesitan para poder volver a planificar su producción... entonces una de las cuestiones que trabajamos como organización es que

nuestros compañeros puedan, a través de las cooperativas y las herramientas de comercialización, tener precios más justos... una de esas formas son los bolsones... y en Luján tuvimos la posibilidad de trabajar en la apertura del mercado frutihortícola municipal para venta mayorista, y eso permitió que nuestros compañeros en la pandemia, en la situación más desconocida y de miedo (en marzo de 2020), ellos pudieran vender que estaban en plena cosecha. La cooperativa ahí se queda con un mínimo porcentaje, entonces la mayoría del precio que paga el verdulero va al productor, y eso permite que en los volúmenes que se mueven ahí se saque una diferencia... que los productores lo toman como una ganancia, porque todo lo demás lo tienen que volver a invertir... es una ganancia que les permite vivir... (Entrevista con referente del MTE Rural, diciembre de 2020)

La organización no solo se centra en la comercialización de sus productos, sino que también articula con las necesidades sociales y distribuyen su producción en comedores y merenderos.

Pequeños productores nucleados en la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) entregarán mañana cerca de diez toneladas de verduras frescas a los hospitales Rossi y Gutiérrez de La Plata, y a diferentes comedores populares de la región. Según indicaron desde el Movimiento, la decisión forma parte de un conjunto de acciones solidarias que las más de 30.000 familias agricultoras vienen llevando adelante para garantizar el acceso de alimentos sanos y frescos para el pueblo y un aporte al sistema sanitario, en tiempos donde las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y la emergencia arrastrada desde el macrismo hacen estragos en buena parte de la sociedad. (Mesquida, 2020)

En el plano legislativo también han estado activos a partir de la propuesta de Ley de Defensa de los Cinturones verdes productivos. Esta iniciativa busca proteger una franja de producción hortícola en el ámbito de las tierras urbanas para poder producir alimentos alrededor de los centros de consumo. En la misma línea, se busca reducir el impacto ambiental de las urbanizaciones y generar producción sustentable.

Queremos proteger los cinturones verdes productivos, oasis y valles productivos de la Argentina, porque allí trabajan más de 200.000 familias, y se producen alimentos frescos para el mercado interno y la exportación. Además, queremos reglamentar programas de acceso a la tierra y fomento de prácticas sustentables productivas. (Lautaro Leveratto en Bichos de campo, 2020)

Esta organización se centra en la articulación con otras ramas productivas del mismo espacio, ya sea para la comercialización como para los reclamos. Al

igual que la UTT se relaciona con el Estado en diálogo continuo y algunos de sus representantes hoy son funcionarios, como es el caso de María Castillo, Directora Nacional de Reciclado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

## **2.2 La respuesta del Estado y sus políticas en los distintos niveles**

Las organizaciones sociales han llevado sus demandas a distintos estamentos del Estado e incluso parte de sus referentes actualmente son funcionarios en distintos ministerios y/o espacios de gestión.

Como se señaló en el informe, en la primera parte del año y en el marco del ASPO se impulsaron políticas públicas para asistir a unidades productivas que en su mayor parte no incluían a las organizaciones de la economía popular, social y solidaria como actor económico, siendo el caso paradigmático la omisión de las cooperativas en los subsidios del programa ATP (Apoyo al Trabajo Productivo) y la demorada reactivación del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), que luego otorgó subsidios mucho más bajos en monto y en alcance a cooperativas de trabajo (Barnes, Putero y Vázquez, 2020).

En la segunda parte del año 2020 se observó un mayor dinamismo en el desarrollo de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que buscaban dar respuesta a las demandas de las organizaciones y comenzaron a articular propuestas frente a problemas que identifican como centrales. En el caso específico del problema del acceso a la tierra para la producción de alimentos y al fortalecimiento de los pequeños productores de la agricultura familiar, han surgido diversas iniciativas que se presentan en esta sección.

### ***2.2.1. Políticas a nivel del Estado nacional***

#### *2.2.1.1 Sembrar Soberanía (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)*

En el marco del Plan Nacional Argentina contra el Hambre, la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social, por resolución 217/2020, crea el Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Sembrar Soberanía Alimentaria.

Con Sembrar Soberanía Alimentaria transferiremos más de mil millones de pesos a provincias, municipios y organizaciones para que generen proyectos productivos. Esto es trabajo, es reconstruir las condiciones para que haya

movilidad social ascendente, y es un salto en la política alimentaria, es ir más allá de la asistencia y la cobertura y apostar por la calidad nutricional. (Daniel Arroyo, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2020)<sup>8</sup>

Este programa es de alcance nacional y tiene como objetivo financiar proyectos e iniciativas en la comunidad para fortalecer el trabajo asociativo y el entramado productivo para el abastecimiento local vinculado al sector de producción de alimentos. El programa cuenta con 1000 millones de pesos para distintas líneas de financiamiento:

- Fortalecimiento Institucional: Fortalecer los procesos organizacionales y de gestión de las Unidades Productivas de alimentos.
- Acceso al Agua: Financiamiento para la realización de pequeñas obras y mejoras que permitan el acceso al agua para riego, consumo animal o humano.
- Producción, distribución y abastecimiento local de alimentos.
- Fomentar la elaboración de bienes y servicios de la agricultura familiar relativos a la producción de alimentos.

Al este programa podrán acceder grupos asociativos de productores de la Agricultura Familiar a través de organizaciones no gubernamentales (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, etc.) que tengan personería jurídica, CUIT y cuenten con experiencia y antecedentes de trabajo en el sector y con la población objetivo de la línea (como son los casos de la UTT y el MTE Rural). Así también podrán presentar proyectos organizaciones gubernamentales, como municipios y organismos provinciales.

### *2.2.1.2 Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local*

En el marco de la aplicación de la Ley N° 27.118/15 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación oficializó el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL), a través de la Resolución N° 163/20, con una asignación presupuestaria de 100 millones de pesos destinada a asistir y fortalecer al sector. La ejecución del mismo está a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena en cuanto a diseñar, proponer y coordinar las propuestas que se elaboren. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2020)

---

<sup>8</sup> Ver al respecto: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sembrar-soberania-alimentaria-destinamos-mil-millones-de-pesos-para-la-produccion-de>

Este programa tiene como objetivo facilitar el abastecimiento local y propiciar la soberanía alimentaria en todo el territorio nacional a partir de la generación de nuevos puestos de trabajo mediante la conformación de UPAF (Unidades Productivas Asociativas de Agricultura Familiar) y la consolidación de Núcleos de la Agricultura Familiar (NAF). Las acciones a impulsar son: 1) promover y posibilitar la formación de las UPAF para la producción de alimentos frescos realizados preferentemente de manera agroecológica; 2) fortalecer y ampliar las capacidades y fuerzas productivas locales de los NAF con un enfoque integral del desarrollo local; 3) abastecer al Gobierno, instituciones y población local desarrollando mercados locales y de cercanía que se beneficien con estos alimentos.

El Programa prevé un método de trabajo que contempla diferentes etapas que incluyen el diagnóstico participativo, la capacitación, la conformación de unidades productivas asociativas, el financiamiento y el desarrollo, consolidación, crecimiento y autonomía de estas unidades productivas. Además, facilita el acceso a herramientas, equipos, insumos, infraestructura y/o materiales para su refacción y/o ampliación, maquinarias y vehículos, honorarios profesionales o idóneos.

El proceso de trabajo de las UPAF está pensado en cuatro etapas: Conformación, Desarrollo, Consolidación y Autonomía. Resulta interesante el acompañamiento en la conformación de la UPAF, ya que muchas veces esta etapa no es tomada en cuenta en las políticas públicas. El objetivo es que al finalizar las cuatro etapas los ingresos familiares mensuales hayan tenido una mejora significativa.

### *2.2.1.3 Convenio INAES-INTA-SENASA*

En el mes de Julio de 2020 se firmó un convenio de trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social (INAES), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el área de Coordinación de Agricultura Familiar del Servicio Nacional de Sanidad y calidad Agropecuaria (SENASA), con el objetivo de “afianzar el asociativismo entre agricultores familiares, pequeños y medianos, enfocado en la seguridad y soberanía alimentarias” (SENASA, 2020).

La idea de suscribir un convenio surge a partir de una coincidencia en las políticas prioritarias, que los organismos tienen que confluir. En sintonía con las prioridades que había fijado INAES de sostener la producción de alimentos en los territorios, promover los circuitos cortos de comerciali-

zación, garantizar el abastecimiento de alimentos sobre todo a nivel local en pos de la soberanía alimentaria, es que firmamos este convenio con este objetivo general pero además promoviendo los aspectos la inocuidad y la calidad de los alimentos. (Funcionaria del INAES, entrevista personal, diciembre 2020)

El convenio actualmente desarrolla las siguientes líneas de trabajo:

- Construcción de nuevas formas jurídicas simplificadas para la constitución de nuevas entidades para la agricultura familiar campesino indígena. En paralelo se asiste a las cooperativas existentes en el sector.
- Ciclos de formación “Diálogo por la agroecología”, sobre la agroecología como forma de desarrollo y sobre sistemas participativos de garantías en donde SENASA viene trabajando.<sup>9</sup>
- Se trabaja en las demandas y necesidades que van apareciendo en las mesas de asociativismo del INAES, que son espacios donde articulan las organizaciones de la economía social, solidaria y popular del territorio.
- Se asiste a las cooperativas que presentan proyectos en el Banco de proyectos del INAES para fortalecerlos y mejorarlos. El Banco del INAES es un espacio virtual donde cada organización puede subir un proyecto para el cual requiere financiamiento y la institución analiza si se puede financiar directamente, proponer cambios y/o fuentes alternativas de financiamiento.
- Cursos de capacitación de formación de promotores territoriales para alimentos y curso con SENASA para cooperativas hortícolas.

Sintetizando algunas características de las nuevas políticas públicas nacionales, a partir de la información relevada:

1. A nivel nacional las políticas recientes se centran en fortalecer la producción agroecología y su comercialización, centralmente en mejorar los circuitos cortos de la misma.

---

<sup>9</sup> Los Sistemas de Garantías Participativas son herramientas para el sector que no puede contar con otras certificaciones sobre su forma de producción agroecológica u orgánica, por tener estas un alto costo monetario. “Ante las dificultades para acreditar la calidad de sus productos los movimientos sociales agroecológicos de diferentes países del mundo desarrollaron alternativas. Los Sistemas Participativos de Garantía (también denominados sistemas de certificación participativa) basados en la confianza, garantizan la calidad de productos y procesos, a través de mecanismos en los que participan directamente las organizaciones de productores, instituciones de apoyo y consumidores” (Fernández, 2015).

2. Un aspecto relevante es que varios de estos financiamientos incorporan la posibilidad de asistencia técnica y acompañamiento de la institución ministerial a cargo del programa.
3. Las políticas de fortalecimiento de los actores productivos están dirigidas a colectivos, es decir cooperativas, movimientos sociales y no a personas individuales.
4. Por el momento no se observan acciones estructurales en estas políticas que permitan solucionar el acceso a la tierra en la periferia de las grandes ciudades.

### ***2.2.2. Políticas del Estado Provincial***

#### *2.2.2.1 Plan de Promoción de la Agroecología de la provincia de Buenos Aires*

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa de Alimentos Bonaerenses, lanzó el plan de Promoción de la Agroecología, uno de los seis programas de impulso a la producción agropecuaria. Se promueve una alternativa a las prácticas de producción habituales y que contempla las dimensiones productiva, tecnológica, económica, ambiental, social y cultural. (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

El programa estará conformado por:

- Registro de productores y productoras agroecológicos de la provincia en el que se inscribirán aquellos que lleven adelante producciones respetando este tipo de prácticas.
- Base de datos de productores y productoras en transición hacia la agroecología con el objetivo de brindarles asistencia técnica y apoyo para que puedan llevar adelante las acciones, procesos y adecuaciones correspondientes.
- Red Provincial de facilitadores de prácticas agroecológicas integrada, entre otros actores, por los técnicos/as, educadores/as, extensionistas y agentes formados y/o reconocidos por el MDA para brindar capacitación, asistencia técnica y acompañamiento.
- Fomento a los circuitos de comercialización: desde el MDA se impulsarán los canales de comercialización de la producción agroecológica y sus productos elaborados, de forma específica o complementando otros programas vigentes.
- Impulso a la innovación y experimentación en producción agroecológica, disponiendo que en todas las chacras experimentales del MDA (son 14



en la provincia) se incorpore una línea de trabajo en agroecología en la planificación anual.

- Se crea una Comisión Asesora Provincial en Agroecología, conformada por las universidades nacionales con asiento en la provincia, las universidades provinciales, los organismos científico tecnológicos, los organismos sanitarios y ambientales y las distintas organizaciones que hoy trabajan y/o difunden las prácticas agroecológicas, para determinar los avances, los lineamientos y las definiciones que debe tomar el presente Plan Provincial de Promoción Agroecológica.
- Incubadora de Cooperativas Agropecuarias: este programa plantea una asistencia particular a grupos asociativos y/o cooperativas que tengan una existencia no superior a dos años que quieran consolidarse en el sector.

### ***2.2.3. Políticas impulsadas desde el nivel municipal***

En el AMBA se incluye a los 40 municipios que rodean la ciudad de Buenos Aires y que conforman la gran región metropolitana. Si bien todos los municipios se ven afectados por el problema del acceso a la tierra y la producción de alimentos por parte de productores de la agricultura familiar, solo en algunos del periurbano (que tienen tierras en tensión entre los usos rurales y urbanos) pueden identificarse políticas que intentan dar respuestas a dicho problema. En el presente informe no se podrá dar cuenta de la totalidad de dichas políticas, pero se presentará brevemente un caso que se está desarrollando en estos momentos en la Municipalidad de Moreno, que propone una intervención innovadora y que puede estar mostrando un camino a seguir por otros gobiernos locales de la región.

#### ***2.2.3.1 Los Parques Agrarios Agroecológicos Municipales en el partido de Moreno***

En el municipio de Moreno, ubicado en el oeste del AMBA y que cuenta con unos 600.000 habitantes, a partir de la llegada de la gestión de la intendenta Mariel Fernández asumida en diciembre de 2019, se empieza a pensar en una política para proteger las tierras productivas que se encuentran en disputa frente al avance de urbanizaciones no planificadas, comúnmente llamadas tomas de tierras.

La estrategia del municipio está centrada en la creación de Parques Agrarios Agroecológicos Municipales (PAAM), plasmada en la Ordenanza municipal

6312/2020 que fue aprobada el 10 de septiembre de 2020. En dicha ordenanza se designa como ente executor al Instituto Municipal para el Desarrollo Económico Local (IMDEL), que es un ente autárquico que cuenta con cinco coordinaciones, y es desde la Coordinación de Producción agroalimentaria que se entablan las acciones sobre los parques agroecológicos.

La experiencia parte de una necesidad concreta del municipio de Moreno, que se encuentra con tierras ociosas en un partido donde existe una gran parte de la población con necesidades básicas insatisfechas y en donde se producen tomas de tierras con el objetivo de obtener una vivienda. Esas tomas reducen las superficies con capacidad productiva y además generan conflictos territoriales que el municipio debe enfrentar. Es a partir de estos problemas que aparece la idea de comenzar un ordenamiento territorial, pero con una estrategia productiva. “Moreno contaba con 20 productores hortícolas al principio de la gestión, y en paralelo surgen tomas de tierras... el objetivo era proteger las tierras que podían tener uso productivo” (María Giménez, administradora del IMDEL, noviembre 2020).

Entonces, los parques agroecológicos surgen como promoción de experiencias de producción de alimentos sanos, pero también como una estrategia de ordenamiento territorial. La experiencia de Moreno tiene una particularidad frente a otras, ya que se propone utilizar tierras privadas, actualmente sin uso, para la producción de alimentos.

Existen tres situaciones posibles de tierras que pueden ser incorporadas en un PAAM:

1. De dominio privado, a través de un consorcio o convenio con titulares de las tierras. El municipio se contacta con los dueños de la tierra y conforma un consorcio donde se fijan las condiciones de uso de la tierra incluso el monto de alquiler a pagar.
2. De dominio privado con declaración de vacancia, o prescripción. Se trata de tierras privadas en las que el propietario no está usando el terreno ni está pagando tasas ni impuestos. El municipio puede hacer uso del terreno a partir de la declaración de vacancia, regulada por la Ordenanza General 38/69 que autoriza a los intendentes a tomar la tenencia precaria de lotes baldíos, con fines de saneamiento dentro del contexto de higiene y seguridad. La articulación entre la ordenanza de PAAM y la de Tierras en vacancia le ha permitido hasta el momento al municipio poner 92 hectáreas a disposición de este tipo de producciones.
3. De dominio público o privado estatal. Desde el IMDEL en articulación con otras áreas del municipio se relevan los terrenos vacíos y su situación. Para

tierras privadas, el municipio articula a los distintos actores a través de un consorcio o convenio para uso de la tierra, donde se incluye el pago de un canon a los dueños y los productores firman convenios con el municipio.

A diciembre de 2020 ya se encuentran funcionando dos Parques Agrarios Agroecológicos. El primer parque cuenta con 75 hectáreas y está ubicado en Cuartel V en donde se encuentran 15 familias produciendo, de las cuales cinco viven allí. El convenio firmado entre el propietario privado y el municipio en acuerdo con los productores es por 10 años. El segundo PAAM cuenta con 17 hectáreas y está ubicado en Trujuy, donde ya hay tres familias viviendo y próximamente se van a sumar dos más.

La distribución del espacio en cada PAAM es de dos hectáreas para cada productor, entendiendo que es el espacio adecuado para que logren una escala productiva eficiente. Estos productores se encuentran en proceso de transición hacia la agroecología ya que antes producían con técnicas consideradas dañinas para su salud y el medio ambiente en el marco de esta nueva política. Desde el municipio estiman un proceso de transición de aproximadamente dos a tres años. Las capacitaciones y la asistencia técnica en el camino hacia la agroecología se realizan junto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Es en este sentido múltiple que desde el IMDEL se valora la importancia de los PAAM para las familias: “Cuando se declara Parque Agroecológico queda definido que será productivo, y eso da tranquilidad a las familias. Además, se entiende como política de cuidado de la tierra y de los productores” (María Giménez, Administradora del IMDEL, noviembre de 2020).

Además, se trata de un proyecto con otros beneficios para el conjunto de la comunidad del partido. Por un lado, los productores se han comprometido a donar parte de la producción a comedores y merenderos de la zona. Por otro lado, al impulsar la producción agroecológica es posible realizarlo sin conflictos en una zona lindera con barrios urbanos que podrán habitar sin riesgos para su salud cerca de un cordón verde.

### **2.3 Algunas reflexiones**

Las principales organizaciones que agrupan al sector de pequeños productores de la agricultura familiar del AMBA estuvieron muy activas durante el ASPO y la pandemia, centralmente respondiendo a la mayor demanda de alimentos de todos los sectores. Las organizaciones ampliaron sus estrategias de produc-

ción y de comercialización, con nuevos mercados, redes, nodos, almacenes y bolsones. Pero la activa participación de las organizaciones no quedó acotada al aumento de las ventas, sino que se han realizado gran cantidad de donaciones en distintos lugares, destinadas a comedores y merenderos. Articularon con los distintos niveles del Estado para dar respuesta a las necesidades de los sectores vulnerables. Mostraron el papel esencial como actores económicos que cumplen en nuestra sociedad, produciendo alimentos frescos y sanos en las periferias de la gran región metropolitana.

Pero también, en estos meses se visibilizaron más sus acciones como actores políticos, demandando mejoras para el sector y construyendo propuestas concretas para la resolución de los problemas que los aquejan. Entre ellas cabe destacar las propuestas legislativas, como los proyectos de Ley de Acceso a la Tierra impulsado por la UTT y el proyecto de Ley de Protección de Cordones Verdes impulsado por el MTE Rural y otras organizaciones.

Es decir, en el marco de la pandemia, las organizaciones de la agricultura familiar y de la economía popular, social y solidaria desplegaron y potenciaron aún más sus acciones territoriales concretas, desarrollaron nuevas estrategias y construyeron mayores consensos en torno a sus propuestas y exigencias de nuevos marcos normativos e institucionales, así como políticos y financieros para fortalecer al sector y a la sociedad en su conjunto.

Desde el lado estatal, se observó un mayor reconocimiento por parte de los gobiernos actuales de la necesidad de fortalecer los procesos de producción de alimentos y a los pequeños productores, transitando un camino hacia prácticas más saludables y justas. Es importante destacar que el programa Sembrar Soberanía se enmarca dentro del Plan Nacional Argentina contra el Hambre, que reconoce implícitamente que son los pequeños productores de la agricultura familiar y los alimentos orgánicos los que pueden reducir el hambre en nuestros pueblos. En el mismo sentido el PROTAAL se enmarca en la Ley de Reparación Histórica a los pueblos originarios, es decir se reconoce la necesidad de los pueblos a producir sus alimentos para fortalecer la soberanía alimentaria.

Un punto a destacar es que las nuevas políticas para el sector promueven la asociatividad y reconocen a los actores colectivos que agrupan y representan a los productores, ya que en casi todos los programas es condición pertenecer a un colectivo (cooperativa, organización social, etc.) para acceder a las políticas públicas. Esto atraviesa todas las políticas relevadas, desde el programa Sembrar Soberanía hasta los Parques Agrarios Agroecológicos de Moreno. Se cree que este requisito del actor colectivo tiene su origen en que muchas de estas políticas responden a necesidades planteadas por las organizaciones del sector.

Además, lo colectivo permite dar una escala más conveniente a la producción familiar, ya que se puede pasar de una familia produciendo en dos hectáreas a un colectivo de familias produciendo en 90 hectáreas.

Otro dato relevante es la aparición de los municipios como actores activos en la articulación para el acceso a la tierra y/o como productores de alimentos. Lejos de frenarse por la pandemia se han ampliado las iniciativas municipales para facilitar y promover la presencia de productores hortícolas y de otros bienes de la agricultura familiar, desde experiencias como la de Daireaux donde vecinos desempleados nucleados en cooperativas producen, la de Tapalqué ofreciendo tierras y atrayendo a productores del periurbano bonaerense, hasta la estrategia inédita del municipio de Moreno de articular dos ordenanzas para lograr ordenamiento territorial y potenciar la producción de alimentos sanos. Todas estas iniciativas están colocando a los gobiernos locales en un papel activo y central en esta cuestión.

Finalmente, de parte de las políticas públicas se están desplegando un conjunto muy diverso e interesante de recursos para fortalecer a este sector. Sin embargo, aún se puede ver que, en la cuestión específica del acceso a la tierra, son las organizaciones de los productores quienes avanzan más con sus propuestas y aún no surgen, con las excepciones locales recién mencionadas, suficientes políticas que den respuesta a esa necesidad concreta.

### **3. Compras públicas a organizaciones de la economía social y solidaria**

En estos meses de pandemia y cuarentena se activaron varias iniciativas de compras estatales a las cooperativas desde distintos ámbitos y jurisdicciones, sobre todo de productos textiles e insumos sanitarios, con diversas dificultades de implementación. Desde los municipios y diferentes organismos estatales de la provincia de Buenos Aires, se potenció la compra de alimentos y productos provenientes de la agricultura familiar (bolsones de verduras y frutas) y de otros productos alimenticios elaborados por el sector.<sup>10</sup>

La provisión de estos insumos durante la pandemia, suscitó la necesidad de articulación entre diversos actores: Estado, productores, cooperativas de la economía social y solidaria (ESS). Aquí se entremezclan experiencias de compras

---

<sup>10</sup> Ver Barnes, Putero y Vázquez (2020).

estatales que ya se venían produciendo pre pandemia, pero que se profundizaron y otras que se van generando a partir de este nuevo escenario.

### **3.1 Iniciativas, procesos y problemáticas asociadas a las compras públicas**

Desde los distintos niveles jurisdiccionales del Estado se impulsaron las compras al sector. Específicamente desde la jurisdicción nacional se han llevado a cabo adjudicaciones de licitaciones a distintas cooperativas de trabajo ubicadas en la Provincia de Buenos Aires: Madygraf Ltda. (Escobar); Lara Ltda. (La Matanza), Unión de Trabajadores de la Tierra (Berazategui) y otras ubicadas en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y distintos puntos del país. La mayor parte de las compras son a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para la compra de bolsones de verduras, leche y azúcar. En segundo lugar, el Ministerio de Educación Nacional, cuyo objeto de la contratación se destinó para la impresión de cuadernillos y en un solo caso, desde el Ministerio de Trabajo, y Seguridad Social de la Nación, se registró la adquisición de elementos y servicios de limpieza y desinfección.<sup>11</sup>

Estas iniciativas muestran que existe una apertura de compras por parte de diversos organismos del Estado hacia el sector de la ESS. Desde la perspectiva de los actores involucrados en estos procesos se hace referencia a la importancia que reviste para la sostenibilidad de las cooperativas en momentos difíciles como este, pero a la vez, como mecanismo de fortalecimiento de los lazos entre el sector y el Estado. Así lo expresó en una entrevista un funcionario de la Provincia de Buenos Aires: “Lo que se está institucionalizando de a poco es el acceso del sector (cooperativas de trabajo) a las licitaciones por parte del Estado. Se están abriendo licitaciones y se han priorizado en algunos casos comprar al sector” (julio 2020). En la misma línea, un integrante de una cooperativa textil destacó: “Las compras al trabajo cooperativo es para nosotros la más importante... y con los problemas que existen...” (agosto 2020).

Si bien esto se percibe como una señal positiva para la reactivación del sector de la ESS, sobre todo pensando en un escenario pos pandemia y de reactivación productiva en los distintos subsectores que lo componen, esto no escapa a las dificultades estructurales que se vuelven a poner en agenda, como la fragilidad de los aspectos institucionales que presenta el sector (balances, documentos, AFIP, etc.). En una de las entrevistas realizadas, una cooperativa de productores

---

<sup>11</sup> La información procede de la base de datos elaborada por el Observatorio de Compras COVID-19 del Poder Ciudadano.

hortícolas hizo mención que a causa del vencimiento del CUIL, no pudieron presentar la documentación en los plazos requeridos por no contar con la actualización en AFIP. Y es probable que no puedan acceder al financiamiento al que habían quedado seleccionados.

Otro de los puntos relacionados a este último son las deficiencias en términos de infraestructura, las maquinarias y herramientas de trabajo, sobre todo, la falta de acceso al financiamiento para renovarlas. Todo esto incide en la calidad de los productos y en la posibilidad de competir con otros oferentes y alcanzar los estándares de calidad requeridos, así como la mejora de los canales de comercialización. Por ejemplo, según un relevamiento realizado por el municipio de San Martín, respecto de los servicios con los que cuentan para publicitar y hacer conocer sus productos, “solo el 50% de las cooperativas contaba con servicios de internet y el 13% tenía una página web para publicitar sus productos” (entrevista con funcionario municipal, noviembre 2020).

Sin dudas, este último punto se relaciona de forma directa con las dificultades para acceder al financiamiento bancario y no bancario y que, en caso de poder hacerlo, las tasas son muy desfavorables. Respecto a esto, sobre todo, las federaciones de cooperativas se pronunciaron con preocupación por la línea de créditos disponible para el sector con tasas del 24%, que luego se bajaron al 18%. Pero, además se evidenciaron restricciones y limitaciones para su acceso:

Y sí, algunas están accediendo, pero a veces los requerimientos que les exigen los bancos hace que no puedan acceder. No todas están en condiciones de eso, porque las recuperadas la propiedad no es de ellos, ni tienen máquinas nuevas. Y a raíz de esto el INAES les dio un aval para presentar al Banco y a algunas les está sirviendo. Y en algunos lugares, depende del gerente del banco, te ayudaba a que esto saliera, y otros ponían trabas. (Entrevista a presidente de Federación de Cooperativas, julio 2020)

Esto solo es un muestreo de los problemas relacionados con las compras públicas, que se articula con temas afines y complementarios como el acceso al financiamiento, y procesos de mejoramiento de las capacidades y condiciones del desarrollo integral del trabajo de las cooperativas. Algunas de estas problemáticas y otras se pueden detectar en los casos que se presentan en este mismo documento. Pero, además, existen restricciones desde los propios marcos normativos y requisitos establecidos en las licitaciones y compras por parte del Estado.

### 3.2 Licitaciones: marco regulatorio y dificultades para su acceso

Cuando se inicia un proceso de licitación por parte del Estado ya sea a nivel nacional, provincial o municipal, los procedimientos son similares. En primera instancia se detecta la necesidad de compra, se busca información en el mercado, se establecen las bases y condiciones, se realiza la convocatoria (publicación) y se procede al llamado a licitación.

No solo en este contexto, sino que las compras públicas siempre han despertado controversias y tensiones, sobre todo, para los que no pueden acceder a estas. Por lo general, las que tienen mayores dificultades son las pequeñas empresas, Pymes y, en este caso, interesan particularmente las cooperativas de trabajo y productores de alimentos provenientes de la ESS.

Entre los principales obstáculos, se pueden enumerar los siguientes: a) restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales; b) insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura; c) limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción; d) atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados e) la exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, y f) las exigencias de documentación, demoras y costos varios (Rozenwurcel y Drewes, 2012).

#### Cuadro 1. Requisitos, dificultades y limitaciones de los potenciales proveedores del Estado

<p><b>Habilitación Municipal Documentación INAES/AFIP</b></p>	<p>En muchos casos no se cuenta con la habilitación municipal o está en trámite. En ocasiones requiere de inversiones importantes para adaptarse a los requisitos de habilitación. Muchas cooperativas no cuentan con la documentación actualizada frente al INAES, como la presentación de balances, deudas, inscripción en AFIP, etc.</p>
<p><b>Cuestiones técnicas e inversiones necesarias para participar y ser proveedor</b></p>	<p>Los requisitos exigidos son de difícil cumplimiento para pequeñas organizaciones cooperativas dadas las inversiones a realizar. Por ejemplo, es recurrente que en las empresas y fábricas recuperadas los trabajadores recuperan los edificios y máquinas con el ciclo de vida útil finalizado y no cuentan con el capital necesario para reemplazarlos o adecuarlos.</p>



<b>Especificaciones técnicas</b>	Es habitual que no se adapte la oferta de lo que se produce a lo requerido. También ocurre que es necesario contar con otro tipo de maquinaria o realizar alianzas estratégicas con otras cooperativas o incluso puede significar que se deba tercerizar parte del proceso productivo. Esto trae aparejado otro problema y es a cuanto cotizar en la licitación dado que no se sabe cómo se va a reponer ese capital de trabajo si el pago se dilata por parte del organismo estatal, como pagar a ese proceso de tercerización y peor aún si se debe continuar comprando y afrontando las erogaciones necesarias para continuar produciendo.
<b>Plazos de entrega y calidad requerida</b>	Otra cuestión no menos importante es poder entregar los productos en el plazo requerido. Mantener la calidad comprometida lleva a que se debe tomar en cuenta que si son productos industriales no perecederos la calidad puede ser mantenida a lo largo del tiempo dada la uniformidad de insumos y procesos productivos. En caso de que no lo sean (productos hortícolas y otros) es más difícil lograrlo dado los rendimientos heterogéneos de la tierra, el rendimiento de los insumos y las cuestiones climáticas, entre otros problemas.
<b>Financiamiento</b>	Todo el proceso de licitación requiere armar un presupuesto financiero interno (compra de insumos, retiros de socios/as, pago el IVA, etc.). Esto puede dar como resultado que no se cuenta con el capital necesario. Aquí se recurre a diversas estrategias: si no se obtiene el pago adelantado del organismo estatal (esto no es habitual), se apela a organizaciones que puedan brindar apoyo financiero (asociaciones, fundaciones, otras cooperativas). La mayoría de las cooperativas no tiene acceso al crédito bancario y si lo hacen no está disponible cuando se necesita ni tampoco a tasas de interés razonables. También ocurre que no se tienen las garantías requeridas por el sistema financiero.
<b>Economía de escala</b>	Uno de los inconvenientes más serios es que, cuando son actividades industriales que requieren llegar a cantidades importantes esto implica economías de escala y es bastante difícil de lograrlo, por las cuestiones tecnológicas señaladas o incluso por falta de capacitación a los asociados de las cooperativas o del personal de las pequeñas empresas.
<b>Garantías</b>	En caso de solicitud de seguro de caución por mantenimientos de oferta o garantía de contrato. En ambos casos normalmente se debe pedir a compañías de seguro que requieren respaldos patrimoniales que son de difícil cumplimiento o directamente no se cuenta con las mismas.
<b>Mantenimiento de la oferta</b>	Otro tema común es si se puede mantener la oferta en los precios cotizados dada la variabilidad de costos dado que muchos están atados a la cotización del dólar oficial. En el caso de los alimentos, la estacionalidad hace que los precios varíen fuertemente como en el caso de los alimentos frescos. Esto lleva a tener que replantear los contratos firmados y permanecer en un estado de negociación permanente.

Fuente: Elaboración propia

### 3.3 Experiencias de compras públicas en la pandemia

Estas son experiencias de compras públicas que resultan valiosas e intentan mostrar la capacidad de los diversos sectores y actores para dar respuestas a las

demandas planteadas, la adaptabilidad de las cooperativas a contextos cambiantes y sortear diversas problemáticas.

### ***3.3.1 El caso del municipio de San Martín: un valioso precedente en la temática***

Este municipio es uno de los pioneros en promover las compras a las empresas sociales priorizando en particular las que están en el partido de San Martín, pero no exclusivamente. Esto según las prioridades de compras y necesidades que la Municipalidad contemple y la disponibilidad de productos y satisfacción de esta demanda. Todo esto se vio doblemente potenciado en este contexto de pandemia.

Es necesario mencionar que el “Programa de incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas” bajo Ordenanza 18178/15, que se encuentren incorporada en el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas, en su artículo cuatro se establece que:

En todas las compras y contrataciones de bienes y/o servicios en las que participen las Empresas Sociales con domicilio fiscal y producción de bienes o servicios objeto de la contratación en el municipio de San Martín, con precio ofertado igual o con una diferencia de hasta un cinco por ciento (5%) respecto de la mejor oferta económica, resultará elegida la oferta de la Empresa Social.

Desde la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, se trata de priorizar la adquisición de productos provenientes de las empresas sociales (cooperativas y recuperadas), siempre y cuando se tenga el conocimiento de la necesidad de estos productos en diversas áreas de la Municipalidad. Además, lo que se remarca, es que no necesariamente para todas las compras se coteja las cotizaciones y los oferentes, sino que, por debajo de un determinado costo, se puede realizar la compra directa a este tipo de empresas (Barnes, 2018).

Entre los rubros adquiridos se encuentran: alimentos, textiles, calzados, maquinarias, útiles escolares, indumentaria e infraestructura deportiva. Este proceso de compras se fue extendiendo de forma progresiva desde la Secretaría de Desarrollo Social de la que depende la DGESS, desde el año 2013 hacia las restantes secretarías (Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Integración educativa, cultural y deportiva y Secretaria de Salud) que comenzaron a

incorporarse a este sistema de compras a partir del 2016 hasta la actualidad (Torrano-INAES/FAM, 2020).

Este proceso de compras ya institucionalizado en el municipio, se intensificó en estos meses de pandemia por la necesidad de poder satisfacer la demanda de productos adecuados para protección sanitaria (barbijos, alcohol, ambos, máscaras) y alimentaria de la población. Es así que durante los meses de marzo a septiembre de 2020 las compras a cooperativas y empresas sociales alcanzó en ese período un gasto de 70 millones de pesos por parte del municipio. Según palabras del director de DGESS, se estima que continúe hasta el mes de diciembre con el mismo nivel de compras y con expectativas de poder ampliarlo. Cabe recordar que el 40% de las compras que realiza la Secretaría de Desarrollo Social lo hace a cooperativas de trabajo y tienen como meta alcanzar el 30% de compras directas a este sector por parte de todas las dependencias del municipio (entrevista a Marcelo Torrano, funcionario del Municipio de San Martín; Torrano en INAES/FAM, 2020).

Esta iniciativa se complementa con otras, entre las que se pueden destacar: por un lado, la eximición del pago de la tasa de Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos (ALSMI) bajo Ordenanza N° 11.262/12, para aquellas empresas sociales incorporadas al Régimen de Empadronamiento. Por otro lado, se estipulan líneas orientadas al financiamiento. En el año 2011 se creó el Fondo de Financiamiento Solidario San Martín, bajo la Ordenanza municipal N° 11.327/11 y reglamentado por Decreto 2.366/12, con adhesión a la Ley N° 26.117/06, Ley Nacional de Microcrédito y provincial 13.763/07. En su artículo 11 se establece que habrá dos líneas de créditos, la primera será para financiar Proyectos de la Economía Social y Solidaria (PESS) y la segunda para el Mejoramiento del Hábitat (MH). Y en su artículo 12 se especifica, que la financiación “será destinados a la sustentabilidad de las diferentes estrategias de Economía Social y Solidaria entendiéndose como estrategias múltiples autogestivas (individuales, asociativas, familiares) generadoras de ingresos que lleven adelante los vecinos para desarrollar procesos de producción, intercambio, comercialización y consumo, para satisfacción de necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al ser humano y al trabajo en armonía con el medio ambiente.” (Torrano en INAES/FAM, 2020)

Si bien la Ordenanza N° 11.327/12 es del 2012, se reglamentó en el 2014 y desde diciembre de ese año se comenzaron a otorgar los primeros créditos, con una tasa anual del 16% (tanto para créditos asociativos como individuales, con una tasa subsidiada de 20 puntos). Además de esta que es la línea histórica,

se adosaron nuevos créditos para el financiamiento de actividades productivas, uno de la Comisión Nacional de Microcrédito con tasa del 3%, y otro que prevé montos más elevados que se lleva adelante con INAES y Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina a una tasa del 11%<sup>12</sup>. Según información actualizada, entre las diversas líneas de financiamiento (créditos asociativos: a empresas sociales y a emprendimientos individuales, y sumando los créditos para el mejoramiento habitacional) se financiaron 73 millones de pesos con un porcentaje de recuperado/devolución del 98% (Torrano-INAES/FAM, 2020).

Esta es una experiencia municipal que sienta un precedente en materia de compras públicas y en la implementación de distintos instrumentos de financiamiento e impositivos. El secretario de Desarrollo Territorial del municipio, ante la consulta acerca de la posibilidad de activar este tipo de iniciativas en otros distritos, señala que trabajar con las organizaciones y actores del sector de la ESS se trata, en primera instancia de una decisión política<sup>13</sup>.

### ***3.3.2 Cooperativas textiles: la provisión de productos sanitarios y sus dificultades***

El sector textil fue uno de los más afectados por el contexto socioeconómico desfavorable de los últimos años. Lo que hizo la pandemia fue, una vez más, poner a prueba a este sector. Las medidas sanitarias impuestas por el Gobierno nacional a partir del mes de marzo, entre ellas, el mejoramiento de la infraestructura y la provisión de insumos hospitalarios para el personal de la Salud, posibilitaron que parte de estos productos sean provistos por cooperativas textiles. La mayoría de estas, forzadas a reconvertir sus procesos productivos para poder sostenerse.

Es aquí donde se conjugan diversos intereses: el Estado que procura garantizar la cobertura de los elementos necesarios para hacer frente a la coyuntura sanitaria del momento, y el de las cooperativas textiles por tratar de insertarse en los procesos licitatorios y compras públicas para convertirse en proveedoras de estos insumos. Cabe mencionar el rol activo que tuvieron las federaciones y

---

<sup>12</sup> Información proporcionada por el Responsable de la DGESS San Martín. Durante la pandemia se financió a las cooperativas con montos de 200 mil pesos. Cada mes se financiaba a cuatro o cinco cooperativas. (12/2020).

<sup>13</sup> Información procedente de Charla vía Zoom. Experiencias de producción, comercialización y compra pública. Consejo Provincial de Economía Popular, Social y Solidaria.

agrupaciones que representan a estos sectores, como nexo entre las cooperativas y los distintos organismos del Estado.

Desde el mes de abril, cooperativas como Contex<sup>14</sup> y Kbrones<sup>15</sup> comenzaron a producir estos insumos para el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Por su parte, la cooperativa Osito Feliz, empezó a confeccionar sábanas hospitalarias para el programa Compre Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Según información de la Federación que las agrupa, entre los meses de abril a noviembre, ambas produjeron y entregaron más de 600 mil barbijos y 600 mil kits sanitarios (camisolín, cofias y cubrebotas), que fueron distribuidos en distintos hospitales de la Provincia de Buenos Aires. Por su parte, la Cooperativa Osito Feliz<sup>16</sup> se sumó al programa Compre Social durante el mes de octubre y ya fabricó y entregó seis mil juegos de sábanas hospitalarias. Las entregas mensuales alcanzan a un total de 72 mil kits sanitarios y tres mil juegos de sábanas<sup>17</sup>.

Aquellas cooperativas que pudieron tener acceso a las compras públicas pudieron atravesar y sostenerse de forma más sólida, sobre todo en los primeros meses de decretado el ASPO, respecto del nivel de actividad del resto de las cooperativas textiles en la que también se inscriben las denominadas “cooperativas de liberados”. Esto es reconocido por un funcionario provincial:

Algunas textiles en este marco están trabajando mucho. Por ejemplo, dos cooperativas: “Kbrones” y “Hombres y Mujeres Libres” les ha aumentado el nivel de actividad debido a las condiciones sanitarias de la pandemia, y otras se las van rebuscando como pueden, la situación es más complicada. (Entrevista realizada a especialista en cooperativas de liberados, agosto 2020)

Sin embargo, la generación de compras al sector de la ESS no estuvo exenta de los problemas, que en muchos casos son estructurales, como los requisitos estipulados en los marcos normativos que impiden a muchas acceder a las li-

---

<sup>14</sup> La cooperativa de Trabajo Contex está ubicada en Las Flores, ciudad bonaerense caracterizada fuertemente por la industria textil. Sus 52 asociados/as realizan la confección y comercialización de prendas de vestir; destacándose principalmente en la confección de camisas.

<sup>15</sup> La cooperativa Kbrones está ubicada en el barrio de Barracas, cuenta con 20 asociados/as y se dedican a la producción y comercialización de indumentaria para la industria, uniformes de trabajo y bordado industrial.

<sup>16</sup> La cooperativa Osito Feliz está ubicada en la localidad de Berazategui, partido de Quilmes. Está conformada por 10 asociados/as que elaboran prendas infantiles, guardapolvos escolares y uniformes de trabajo.

<sup>17</sup> Información disponible en: [https://www.fecootra.coop/articulo/0001731/las\\_cooperativas\\_textiles\\_continuan\\_con\\_la\\_produccion\\_de\\_insumos\\_sanitarios.php](https://www.fecootra.coop/articulo/0001731/las_cooperativas_textiles_continuan_con_la_produccion_de_insumos_sanitarios.php) (11/11/20)

citaciones o compras por parte del Estado, pero también los obstáculos que se van suscitando para las organizaciones que logran convertirse en proveedoras del Estado.

En las entrevistas realizadas a cooperativas textiles se pudo detectar diversas circunstancias que modificaron de forma sustancial las reglas y los condicionamientos de las pautas establecidas. Lo que sucedió, en algunos casos, es el paso de la contratación directa a las cooperativas para la fabricación de diversos productos sanitarios a la tercerización de sus actividades. Así lo manifiesta un integrante de la cooperativa afectada:

Sí, en la cuarentena empezamos a hacer barbijos un montón. (Luego) el Estado decidió no comprar más a cooperativas y darles todas las licitaciones a unas cuatro/cinco empresas. Todo esto son todas licitaciones que ganaron una empresa que tienen un tercero en medio, y que nos llega a nosotros. (Entrevista a integrante de cooperativa textil, agosto 2020)

Por otro lado, la necesidad de abastecimiento de estos insumos de forma urgente provocó en ocasiones la fragilidad de los acuerdos establecidos entre cooperativas y los diversos organismos del Estado. “Estamos trabajando hace un mes informalmente porque es una urgencia porque los hospitales no tienen ropa, pero no tenemos una orden de compra formal, confiamos en la gente que está en los Ministerios y por eso nos arriesgamos” (entrevista a integrante de cooperativa textil, agosto 2020).

Aquí se entremezclan los problemas asociados a las dificultades coyunturales con situaciones que frecuentemente atraviesan las cooperativas en procesos licitatorios y compras por parte del Estado. Algunos de los puntos claves son los inconvenientes para pagar a sus proveedores al contado, y luego se debe sumar los períodos mencionados de producción y espera hasta la cobranza. Todo ello implica una necesidad de capital de trabajo que, de contar con el mismo o ser solo suficiente para esa licitación o contratación directa, impide continuar el proceso normal de producción dado que no hay o no existe más capital que el ya invertido y a la espera de la cobranza. Con lo cual, lo que termina sucediendo es que en muchos casos se termina vendiendo la producción a un tercero, en general grandes contratistas del Estado que son quienes imponen el precio y las condiciones de pago y son estos los que cotizan y ganan la licitación acumulando suculentas ganancias y siendo meros intermediarios. En otros casos, que suele ocurrir con mucha frecuencia, se termina contratando al pequeño productor o cooperativa a *fazón*, pagando precios irrisorios por la mano de obra.

Por lo tanto, todo el proceso de licitación requiere armar un presupuesto financiero interno, (para comprar insumos, retiros socios, pagar el IVA, etc.). Esto puede dar como resultado que no se cuenta con el capital necesario. En algunos casos se resuelve con el pago adelantado por parte del organismo estatal; en otros con el apoyo financiero de entidades de la sociedad civil como asociaciones o fundaciones que brindan ese apoyo; en otros, a medida que la empresa va realizando entregas parciales, el Estado va realizando los pagos. De todas formas, cuando se necesita de acopio de materiales para realizar la producción, es de difícil financiamiento, sobre todo cuando el plazo de pago se extiende en el tiempo. La mayoría de las Pymes y cooperativas no tienen acceso al crédito bancario y cuando lo tienen no son a tasas razonables.

Algunas de las situaciones anteriormente mencionadas se evidenciaron en el marco del contexto del ASPO, así como las estrategias adoptadas:

“Los atrasos en los pagos los banca la red porque una cooperativa no puede esperar más de dos semanas, la red banca ese descalce, pero no puede ser eterno. Pasan las semanas y no salen las órdenes de pago”.

“Una vez que sale la contratación hay períodos rígidos de contratación, si entregás tarde...tarde el pago”.

“El 50% de las *coopes* que son efectoras, así vienen viviendo. Para los baches de ingresos estiramos la ganancia del laburo anterior, con créditos los veníamos gestionando, es la idea. También con plata prestada de alguna organización amiga...”.

### ***3.3.3 Una experiencia que muestra el camino: la compra cooperativa de alimentos en Ensenada***

El Consejo Escolar de Ensenada está realizando compras de alimentos a productores de la economía popular. La iniciativa partió de la Subsecretaría de la Economía Popular de la Provincia de Buenos Aires a cargo de Federico Ugo. Se trata de arvejas, polenta y aceite producidos por una fábrica recuperada de La Matanza y una cooperativa de pequeños productores agropecuarios de Santa Fe y de pequeños productores de alimentos agroecológicos de distintos puntos del país.

El Instituto para la Producción Popular (IPP) que coordina Enrique Martínez, expresidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, acercaron la propuesta de compra a la economía popular a los municipios bonaerenses. El

municipio de Ensenada que dirige el intendente Mario Seco aceptó la propuesta y la puso en marcha a través del Consejo Escolar. Si bien los productores de la economía popular no producen los volúmenes que requiere el sistema público, la posibilidad de hacerlo a través del IPP, que ya cuenta con cinco años de experiencia en el tema, permitió que esto fuera posible.

Viviana Bustos, vicepresidente del Consejo Escolar señaló que, dado los requisitos que se exigen para ser proveedores del Estado para pequeños productores, se decidió hacerlo a través del IPP. Los involucrados/as en este proceso destacan la importancia de contar con una organización que cuente con los requisitos formales –estar inscripta, entre otros– y que sirva como “paraguas” para que otras cooperativas puedan trabajar de forma asociada a la que logre la licitación. Además de esto, se destaca que la participación de más productores permitió incorporar nuevos alimentos a la canasta escolar, productos agroecológicos y mejores posibilidades de alimentación para los chicos de las escuelas del distrito<sup>18</sup>.

No solo esto, sino que también se remarca la calidad de los productos ofrecidos por los productores y cooperativas involucradas, y los precios. Así lo destaca la funcionaria del Consejo Escolar de Ensenada: “Los precios de la economía popular en muchos casos eran más convenientes que otros oferentes con los que ya veníamos trabajando. Y esto también hizo ruido en los otros productores que tenían que mejorar el precio” (Viviana Bustos, vicepresidente del Consejo Escolar de Ensenada, 2020).

Entre el conjunto de organizaciones participantes se encuentra La Base que es una entidad sin fines de lucro que brinda servicios de apoyo como asesoramiento, financiamiento y acompañamiento en diversas instancias legales desde hace ya varios años a productores, cooperativas y fábricas recuperadas. En plena pandemia, un grupo de nueve mujeres ha contribuido, la mayor parte del tiempo desde el teletrabajo, a la articulación entre diversos sectores: “La Base realizó en pandemia 78 préstamos a 38 cooperativas (21 son fábricas recuperadas) por un total de 25 millones de pesos. Y algunas de esas cooperativas/organizaciones financiadas producen alimentos” (María Eva Raffoul, Fundación La Base, noviembre 2020)<sup>19</sup>.

Esta Fundación fue la que propuso un espacio de trabajo compartido entre la Subsecretaría de la Economía Popular de la Provincia, el IPP, la Universidad

<sup>18</sup> Exposiciones de Viviana Bustos y Silvia Berna en “Experiencias de Producción y Comercialización de compra pública”. Consejo provincial de Economía Popular, Social y Solidaria.

<sup>19</sup> Exposición de María Eva Raffoul, Integrante de La Base en: “Alimentos sanos para el AMBA. Políticas públicas y actores cooperativos frente a la pandemia”. ICO. UNGS. 25/11/2020.



Nacional de Quilmes y el Consejo Escolar de Ensenada. Además de brindar apoyo financiero ha logrado un acuerdo con AFA (Agricultores Federados Argentinos) de Santa Fe convirtiéndose en un intermediario capaz de solventar la demora en la cadena de pagos y que tienen gran capacidad de acopio. La resolución de diversas problemáticas asociadas al financiamiento, aspectos técnicos y operativos en el marco de este proceso de compra pública pone a las claras la necesidad de realizarlo a través del trabajo institucional asociativo:

Nos juntamos todos a pensar un esquema posible. Había que definir estrategias distintas por los montos que se requerían. El pago era a 45 días y habría que ver quién podía esperar o no ese pago. Se diagramó este proceso pensando en esto. (María Eva Raffoul, Fundación La Base, noviembre 2020)

Por su parte, el trabajo con el IPP fue muy importante por los vínculos con productores de otras provincias, dadas las escalas de producción necesarias. Todos los meses se hacen entregas por \$1.500.000 en alimentos. El poder alcanzar las escalas de producción demandadas por el Estado es un tema crucial a sortear y, este caso, lo que demuestra es que la mayoría de las cooperativas no puede abastecer esa solicitud de forma aislada, sino que se requiere trabajar de forma asociada para poder alcanzar el volumen requerido en los tiempos estipulados.

Enrique Martínez explicó qué tipo de apoyos necesitan estos procesos:

Los productores de la economía popular, en general, no producen los volúmenes que demanda el sistema público. Para darse una idea, en el caso de Ensenada, el sistema de alimentación escolar pidió 10 mil unidades de cada uno de los productos que se vendieron, y eso todos los meses. Hay que buscar por eso los productores que puedan abastecer ese volumen, superar la desconfianza del comprador y, por otra parte, competir con los precios mayoristas, porque lo cierto es que los grandes productores de alimentos tienen una oferta de productos de bajísima calidad que se adaptan a los precios que el Estado puede pagar<sup>20</sup>.

Martínez agregó que el vínculo entre la producción cooperativa o familiar y el Estado se puede construir de manera directa, sin apelar a eslabones que no agregan valor, pero suman precio. En este sentido, Federico Ugo, el subsecretario de Economía Popular de la Provincia manifestó la necesidad de fortalecer la compra a estos productores ya que esto permite promover el trabajo bonaerense,

---

<sup>20</sup> Ver: <https://www.pagina12.com.ar/276050-los-alimentos-cooperativos-llegan-a-las-escuelas-bonaerenses>

cuidar el trabajo y la economía local. Y es también una forma de democratizar la producción y comercialización de alimentos.

Sin dudas, las compras del Estado juegan un rol fundamental a la hora de promover la Economía Popular y Solidaria, y el fomento de las prácticas asociativas y la cooperación entre diferentes entidades gubernamentales y de la sociedad civil. En este sentido hay un largo camino a recorrer.

#### **4. Comentarios finales: las necesidades del sector y el dinamismo de las políticas públicas**

A mediados del mes de noviembre, desde la Dirección Provincial de Acción Cooperativa perteneciente al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, se creó el programa “Cooperativas en Marcha”, bajo resolución 2020-674 del 18 de noviembre de 2020. Este programa, por lo que plantea en su formulación, intenta dar respuestas a las problemáticas del sector antes mencionadas, ya que abarca diversas líneas de abordaje, desde la certificación de calidad del trabajo cooperativo a través del subprograma “Reconocimiento a la calidad cooperativa” y para que se logre acceder al mismo habrá instancias de asistencia técnica, capacitación y asesoramiento legal, contable y administrativo. Asimismo, se prevé acceso al financiamiento, a través del subprograma “Impulso cooperativo” destinado al desarrollo de proyectos cooperativos que podrán ser para la compra de materias primas, maquinaria, herramientas, equipamiento de trabajo, etc. Y la previsión de créditos denominados “BACOOPE”. Entre los subprogramas, se mencionan el fortalecimiento y constitución de “Polos Productivos Cooperativos”, así como mecanismos para promover la actualización y regulación de los cumplimientos contables y asamblearios, entre otras. Y procesos de formación y capacitaciones destinado a grupos pre-cooperativos, cooperativas ya constituidas y para trabajadores/as de municipios y dependencias provinciales. Este nuevo Programa provincial puede resultar sumamente importante para atender las problemáticas de las cooperativas mencionadas en estos informes.

Además, en estos meses de pandemia desde el Ministerio Desarrollo Social de la Nación se están implementando otras iniciativas orientadas a fortalecer e impulsar el trabajo socioproductivo y cooperativo. Entre ellas se pueden destacar el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) y el programa “Potenciar Trabajo” para promover la inclusión socioproductiva.

Desde el Ministerio indican que el primero busca reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del mismo les 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.

El segundo unifica los programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” en una única iniciativa, con el objeto de contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica.

Con estas breves referencias se pretende señalar que, así como en el año 2020 se ha desarrollado una crisis inédita y de múltiples dimensiones a raíz de la pandemia del COVID19, se observó un dinamismo realmente importante en la creación e implementación de múltiples políticas públicas que intentan dar respuesta a las problemáticas de los sectores productivos impactados por la crisis, y eso se da también en especial para el sector de la economía popular, social y solidaria.

El objetivo en los próximos meses es seguir analizando estas iniciativas y confrontarlas con las necesidades planteadas por las organizaciones que nuclean al sector, que también muestran en estos tiempos un nivel elevado de articulación y de presentación de demandas y propuestas frente al Estado.

## **Bibliografía**

- Barnes, C. (2018). *Las nuevas dependencias municipales de economía social y solidaria ;Qué políticas construyen? Estudio de dos casos en el conurbano bonaerense*. Tesis de Maestría en Economía Social. ICO. UNGS.
- Barnes, C, Putero, L y Vázquez, G. (2020).*Las organizaciones de la economía social y solidaria del AMBA en el marco de la pandemia*.
- Rozenwurcel, G. y Drewes, L. (2012). *Las Pymes y las Compras Públicas. Programa ICT4GP*. Serie de documentos de trabajo.

## Notas y webs sobre agricultura familiar y acceso a la tierra

- Vales, L. (06 de julio de 2020). El coronavirus y la búsqueda de una nueva ruralidad: las familias que se mudarán a Tapalqué. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>
- Se realizó el primer encuentro virtual sobre agroecología con la UTT (19 de agosto 2020). *Noticia de Tapalqué*. Recuperado de: <https://www.noticiasd.com>
- Kicillof presentó en Tapalqué el programa “Alimentos Bonaerenses. (11 de junio 2020). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.gba.gob.ar/>
- Spinetta, F. (17 de noviembre de 2020). Colonia Jáuregui: cómo se organizaron para producir verduras agroecológicas. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar>
- El ministro Daniel Arroyo recorrió la Colonia Agrícola 20 de Abril. (28 de octubre 2020). *Luján hoy*. Recuperado de <https://www.lujanhoy.com.ar/>
- Se presentó el plan de promoción de la agroecología a municipios del norte bonaerense. (14 de julio de 2020). Recuperado de <https://www.gba.gob.ar/>
- Rodríguez, J. (30 de septiembre 2020). Aprobaron 4 proyectos agroalimentarios. *Súper Campo*. Recuperado de: <https://www.gba.gob.ar/>
- Moreno | Se inauguró el primer Parque Agrario Agroecológico del distrito. (06 de octubre de 2020) *El cactus, noticias del oeste*. Recuperado de <https://elcactus.com.ar/>
- Vales, L. (12 de octubre de 2020) “De tierras privadas ociosas a quintas para la producción de alimentos “. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>
- Vales, L. (07 de septiembre de 2020). Una experiencia cooperativa en Daireaux: Mucha gente que no tenía trabajo se hizo productora. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>
- Castelli ya tiene Colonia Agroecológica con apoyo del intendente: “Hoy entregué 22 hectáreas del municipio” (12 de noviembre de 2020). *Infocampo.com.ar*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- De Lima, M. (22 de octubre de 2020). Procrear Rural: la UTT impulsa un fondo de acceso a la tierra para campesinos. *Tiempo Argentino*. Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar>

- Bonaveto, F. (23 de octubre 2020). Toma de tierras en el Conurbano: en Moreno crean parques agrarios para evitarlas. *Clarín*. Recuperado de: <https://www.clarin.com>
- Créase la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Disuélvese el Organismo Nacional de Administración de Bienes. Decreto. Administración Pública Nacional. Decreto 1382/2012 Bs. As., 9/8/2012. <http://servicios.infoleg.gob.ar/>
- Ministerio de Desarrollo Agrario: Comité evaluador de proyectos PISEAR – Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (2020). <https://www.argentina.gob.ar/>
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2020). <https://www.argentina.gob.ar/inta>
- Ministerio de Desarrollo Agrario (2020). [https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_agrario](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario)
- IDUAR: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (2020). <http://iduar.moreno.gob.ar/>
- UTEP: UTEP: Unión de Trabajadores de la Economía Popular (2020). <https://www.facebook.com/utepargentina/>
- IMDEL: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (2020). [https://es-la.facebook.com/pg/IMDEL-Moreno-2071547706419722/posts/?ref=page\\_internal](https://es-la.facebook.com/pg/IMDEL-Moreno-2071547706419722/posts/?ref=page_internal)
- MTE: Movimiento de Trabajadores Excluidos (2020). <https://mteargentina.org.ar/>
- Monitoreo de Contrataciones por COVID-19- Base de datos elaborada por el Observatorio de Compras COVID-19 de Poder Ciudadano. <https://bit.ly/2Tsy36u>
- Argentina.gob.ar (12 de mayo de 2020). Las Cooperativas y Mutuales pueden ser proveedores del Estado Nacional. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-cooperativas-y-mutuales-pueden-ser-proveedores-del-estado-nacional>
- Vega, M. (02 de julio de 2020). Ensenada: Compras Públicas a la Economía Popular. *Infobaires24*. Recuperado de: <https://infobaires24.com.ar/>
- Vales, L. (03 de julio de 2020). Los alimentos cooperativos llegan a las escuelas bonaerenses. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>

- Acuerdo entre cooperativas y el Estado para proveer alimentos a los más necesitados. (30 de junio de 2020). *Agrositio*. Recuperado de: <https://www.agrositio.com.ar/>
- Lanzan capacitación para cooperativas agropecuarias de Buenos Aires. (24 de agosto 2020). *Economía Solidaria*. Recuperado de: <https://www.economiasolidaria.com.ar>
- Buenos Aires Ciudad (23 de octubre de 2020). “Una Ley de Economía Social y Popular para La Provincia de Buenos Aires comprará 7 millones de kits sanitarios a cooperativas” (30 de octubre de 2020). *Ansol*. Recuperado de: <https://ansol.com.ar/>
- Coopeva Textil confeccionará 1230 kits de ropa interior para personas en situación de calle (16 de junio de 2020). *El eco de la ciudad*. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/>
- Laboratorio recuperado por los trabajadores fabrica alcohol en gel. (23 de marzo de 2020). *Comuna 8*. Recuperado de: <http://www.comuna8.com.ar/>
- Red de cooperativas textiles abastece a la salud pública con cientos de miles de kits hospitalarios (03 de septiembre de 2020). *Agencia Farco*. Recuperado de: <https://agencia.farco.org.ar/>
- San Martín trabaja junto a las cooperativas para proveer materiales de protección, higiene y alimentos (30 de abril 2020). *Zona Norte Diario Online*. Recuperado de: <https://www.zonanortediario.com.ar/>
- Cuando cumplimente los trámites administrativos, se abre un canal de comercialización para una empresa textil de Tandil. (26 de octubre de 2020). *El Portal de las Cooperativas*. Recuperado de: <https://cooperativas.com.ar/e>
- Programas Alimentos Bonaerenses. Ministerio de Desarrollo Agrario (2020) [https://www.gba.gob.ar/desarrollo\\_agrario/programas/ab](https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/programas/ab)
- Programa: “Cooperativas en Marcha” Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cooperativas-en-marcha>
- Programa: “Preservar Trabajo” Subsecretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.trabajo.gba.gov.ar/programas-provinciales/programa-de-preservacion-del-trabajo#preguntas>

- Círculo Soberanía Alimentaria UNSAM. (03 de diciembre 2020). Usos Colectivos de la tierra. Colonias agroecológicas y experiencias productivas comunitarias. Reunión por Zoom. <https://us02web.zoom.us/j/87595853686?pwd=ZklndWVUc2ZtaWE2NnArR3BuLzBmUT09>
- Programa de Promoción Del Trabajo, Arraigo Y Abastecimiento Local. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2020). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/agricultura-creo-el-programa-de-promocion-del-trabajo-arraigo-y-abastecimiento-local>
- Programa Sembrar Soberanía. Ministerio de Desarrollo Social (2020). <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/sembrar>
- Qué es la UTT, qué propone y cómo se pueden comprar alimentos a precio justo y sin venenos (16 de febrero 2020). *La Vaca.org*. Recuperado de: <https://www.lavaca.org/>
- Villanoa, N. La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires: 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político. *SciELO.org*. Recuperado de: <http://ve.scielo.org/>
- Lautaro Leveratto, el referente agropecuario de Grabois: “Juan se quedó cortó diciendo que hay que darle tierra a 50 mil familias” (21 de septiembre 2019). *Bichos de Campo*. Recuperado de: <https://bichosdecampo.com/>
- Argentina. La UTT asume la dirección del Mercado Central. (21 de marzo de 2020). *Resumen Latinoamericano*. Recuperado de: <https://www.resumenlatinoamericano.org/>
- San Martín trabaja junto a las cooperativas para proveer materiales de protección, higiene y alimentos (30 de abril 2020). *Zona Norte Diario Online*. Recuperado de: [www.zonanortediario.com.ar](http://www.zonanortediario.com.ar)
- Crece un circuito alternativo de venta de alimentos. *El Portal de las Cooperativas*. (04 de mayo de 2020). Recuperado de: <https://cooperativas.com.ar/>
- Vales, L. (06 de mayo 2020). Otorgan créditos para que los floricultores pasen a producir verdura. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/>
- Solidaridad en el aislamiento: La UTT entregó bolsones de alimentos en Villa Azul. (28 de mayo 2020) *Canal abierto*. Recuperado de: [https://docs.google.com/document/d/1qlSuPStu5Di58gvYa6vyGb6s3mA\\_vme-khKQFksykX5U/edit](https://docs.google.com/document/d/1qlSuPStu5Di58gvYa6vyGb6s3mA_vme-khKQFksykX5U/edit)

- El INTA acompaña a la UTT en su primera experiencia de aplicación de los Sistemas de Garantías Participativas (SGP). (11 de junio de 2020). Recuperado de: <https://inta.gob.ar/>
- Mosle, J. (19 de julio de 2020). Organizaciones vecinales crean en plena pandemia la “Red de Comedores por una Alimentación Soberana”. *Télam*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/>
- Reclamo de pequeños productores’. (21 de julio de 2020). *Súper Campo, de la huerta a la ciudad*. <https://supercampo.perfil.com/>
- La UTT y el gobierno bonaerense articulan asistencia para productores agroecológicos. (24 de julio 2020). *Canal abierto, periodismo de este lado*. Recuperado de: <https://canalabierto.com.ar/>
- Mesquida, F. (28 de julio de 2020). La UTT lanzó un sistema de créditos para impulsar la agroecología en el cordón hortícola platense. *Infocampo*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- La UTT avanza en las certificaciones agroecológicas para productores hortícolas. (29 de julio de 2020). *Revista Internos*. Recuperado de: <https://www.revistainternos.com.ar/>
- Coelho, R. (31 de julio de 2020). Trabajadores de la tierra se manifestaron en contra del acuerdo con China para la producción de cerdos. *Radio Gráfica*. Recuperado de <https://radiografica.org.ar/>
- Se realizó el primer encuentro virtual sobre agroecología con la UTT. (19 de agosto 2020). *Noticias de Tapalquè*. Recuperado de: <https://www.noticiasd.com>
- Productores realizaron una intervención agroecológica frente a Casa Rosada: piden acceso a la tierra. (20 de agosto de 2020). *Pura Ciudad*. Recuperado de: <https://www.puraciudad.com.ar/>
- Buscan impulsar la agroecología en Luján. (16 de septiembre de 2020). *Revista Chacra*. Recuperado de: <https://www.revistachacra.com.ar/>
- Amori, W. (23 de septiembre 2020). Garantes de la agroecología. *Pulso Noticias*. Recuperado de: <https://pulsonoticias.com.ar/>
- Alimentazo: el local en Almagro de la UTT ofrece fruta y verdura a precios “súper populares y al costo”. (16 de octubre de 2020). *Revista El Abasto*. Recuperado de: <https://www.revistaelabasto.com.ar/>



- Impulsan el proyecto de colonia agroecológica. (21 de octubre de 2020). *Hoy Mercedes*. Recuperado de: <https://www.hoymercedes.com.ar/>
- El ministro Daniel Arroyo recorrió la Colonia Agrícola 20 de Abril. (28 de octubre 2020). *Luján Hoy*. Recuperado de: <https://www.lujanhoy.com.ar/>
- Castelli ya tiene Colonia Agroecológica con apoyo del intendente: “Hoy entregué 22 hectáreas del municipio”. (12 de noviembre de 2020). *Infocampo*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- Spinetta, F. (17 de noviembre de 2020). Colonia Jáuregui: cómo se organizaron para producir verduras agroecológicas. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/>
- Inauguraron una nueva plantinera agroecológica para ampliar la producción de alimentos sanos en Buenos Aires. (29 de noviembre de 2020). *Noticias ambientales*. Recuperado de: <https://noticiasambientales.com/>
- Se inauguró el primer mercado mayorista de productos cooperativos. (05 de diciembre 2020). *Ansol*. Recuperado de: <https://ansol.com.ar/>
- Lomas: Declaran de interés municipal el recetario por una alimentación soberana. (05 de diciembre 2020). *Diario Conurbano Bonaerense*. Recuperado de: <http://diarioconurbano bonaerense.com.ar/>
- Luzuriaga, J. (13 de marzo de 2020). Presentaron un proyecto de Ley para evitar que los “cinturones verdes” sean desplazados por la urbanización. *Bichos de campo*. Recuperado de: <https://bichosdecampo.com/>
- Mesquida, F. (29 de abril de 2020). Pequeños productores donarán diez toneladas de verduras a hospitales y comedores. *Infocampo*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- Mesquida, F. (06 de julio de 2020). MTE cruzó al presidente de la Federación de Acopiadores: “¿Por qué buscan sembrar odio y resentimiento?”. *Infocampo*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- Mesquida, F. (04 de agosto 2020) “Si queremos soberanía alimentaria es necesario apostar por la agricultura familiar”. *Infocampo*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- “El presidente defiende los derechos de los campesinos”: el MTE apoyó el anuncio para la agricultura familiar” (09 de septiembre 2020). *Infocampo*. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>

### **Notas y webs sobre compras públicas:**

La política de Compre Cooperativo promovida desde la administración municipal. Herramientas de la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Local. INAES/FAM. Clase 9. 30/9/2020

Experiencias de producción, comercialización y compra pública. Consejo Provincial de Economía Popular, Social y Solidaria. Realizada el 6/11/2020. Encuentro- vía zoom. 6/11/2020.

Los alimentos cooperativos llegan a las escuelas bonaerenses. (3 de julio 2020). *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/276050-los-alimentos-cooperativos-llegan-a-las-escuelas-bonaerenses>

Alimentos sanos para el AMBA. Políticas públicas y actores cooperativos frente a la pandemia. 25 de noviembre 2020). ICO. UNGS. Encuentro vía Zoom. [https://www.youtube.com/watch?v=UQMLoY\\_9Kk4](https://www.youtube.com/watch?v=UQMLoY_9Kk4).

Instituto para la producción popular. Asociación Civil. <https://www.produccionpopular.org.ar/>

Las cooperativas textiles continúan con la producción de insumos sanitarios. Fecootra. [https://www.fecootra.coop/articulo/0001731/las\\_cooperativas\\_textiles\\_continuan\\_con\\_la\\_produccion\\_de\\_insumos\\_sanitarios.php](https://www.fecootra.coop/articulo/0001731/las_cooperativas_textiles_continuan_con_la_produccion_de_insumos_sanitarios.php) 11/11/2020

Base de datos. Monitoreo de Contrataciones COVID-19. Observatorio de Compras COVID-19 del Poder Ciudadano.

Programa “Cooperativas en Marcha”. Dirección Provincial de Acción Cooperativa. Subsecretaría de Industria, Pymes y Cooperativas. Resolución 2020-674. La Plata. Buenos Aires. (18 de noviembre 2020). Anexo de Resolución 2020-26500389.

# Gestionar el abasto alimentario metropolitano en un contexto de incertidumbre: la afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA ante el advenimiento del COVID-19

*Andrés Barsky y María Eugenia Ami*

## **1. Introducción**

El inicio de la década del veinte del siglo 21 encuentra a la Humanidad en una encrucijada existencial de enorme trascendencia, inimaginable poco tiempo atrás. A cien años de la denominada “Gripe Española” de 1918, el advenimiento de la pandemia del COVID-19 ha traído aparejada una deflagración económica y social de inesperado alcance y vastedad, impactando de lleno en la vida de millones de personas. Durante 2020, la actividad a nivel global sufrió una súbita contracción, cuya magnitud registra pocos antecedentes en la historia del capitalismo. Al momento del cierre de esta publicación (marzo de 2021), se cumplía un año desde el momento en que la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitiera la declaración de emergencia sanitaria.

Como consecuencia de lo antedicho, en este nuevo contexto una enorme diversidad de servicios vinculados con el desenvolvimiento cotidiano de la pobla-

ción en ciudades de todo el mundo vio comprometida su propia viabilidad. En el caso de Argentina, un país periférico de desarrollo medio, altamente urbanizado y de perfil exportador predominantemente agroindustrial, esta inesperada coyuntura habilitó nuevas instancias de intervención estatal dirigidas a economías urbanas que en muchos casos ya venían experimentando un importante nivel de afectación en su funcionamiento en los últimos años. La situación de pandemia dejó expuesta, con mayor crudeza, el grado de vulnerabilidad en el que se encontraban distintos sectores productivos y grupos humanos. Por lo tanto, se asistió a un replanteo y a una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

El proyecto “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional”, radicado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, forma parte de un conjunto de iniciativas motorizadas desde diversas instituciones universitarias de nuestro país (Bonavida, Foschiatti, y Gasparini, 2020; Lódola y Picón, 2020; Niembro y Calá, 2020), destinadas a analizar el desempeño y la capacidad de respuesta de una serie de actores, tanto de la gestión pública como de la gestión privada, en el marco de esta nueva circunstancia epidemiológica. En este sentido, y en virtud de su carácter estratégico, la cuestión de abasto alimentario adquirió en este contexto una gran centralidad.

El presente capítulo da cuenta de un relevamiento de información realizado en distintos mercados mayoristas frutihortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) –la región urbana más importante de la Argentina y la 14° más poblada a nivel mundial– en el transcurso del año 2020, afines de diagnosticar en qué medida resultó afectado su funcionamiento. Se procuró indagar en el accionar de los actores a cargo de la gestión, en cómo se llevó a cabo la interacción entre gerentes, responsables técnicos, cámaras y gremiales del sector a la hora de consensuar y efectivizar determinadas directivas y protocolos, así como su relacionamiento con las autoridades de contralor del Estado; a través del análisis de 23 entrevistas realizadas a informantes clave, junto a un conjunto de *webinars* especializados, notas periodísticas, boletines informativos municipales y de información pública brindada por los mercados a través de las redes sociales, entre otras fuentes.

Considerando que los mercados mayoristas, al igual que los geriátricos, los sanatorios, las escuelas y las cárceles, son considerados como ámbitos propicios para la difusión del virus, vale señalar que en Latinoamérica se registraron situaciones de gravedad en determinadas bocas de expendio frutihortícolas. En

Perú, un relevamiento demostró que entre el 50 y el 80% de los trabajadores de los mercados Santa Anita y otros cinco establecimientos mayoristas de Lima estaban contagiados con coronavirus, considerándose a los mercados concentradores un vector decisivo determinante para la grave situación que se registraba a nivel nacional a mediados de 2020. En ese momento, el gobierno tomó la decisión de reemplazar a consignatarios enfermos por miembros de las fuerzas de seguridad, a fines de continuar con la operatoria. En el mercado CEAGESP de San Pablo, uno de los más importantes de Sudamérica, se registraron en los comienzos de la epidemia alrededor de medio centenar de fallecimientos y una importante cantidad de contagios. En Bogotá, el mercado Corabastos trabajó durante los primeros meses de la pandemia con el 35% de su personal, a los fines de impedir contagios masivos entre sus trabajadores. En México, en la Central de Abastos se registró un número importante de infectados (Internos, 1/4/20).

Volviendo al caso argentino, posteriormente a la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo de 2020, el Gobierno nacional decretó desde el 20 de marzo el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) mediante Decreto 297/2020, quedando exceptuadas las “Actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria” y el “Reparto a domicilio de alimentos” (incisos 13 y 19 del artículo 6º). A partir de sucesivos decretos, tales condiciones epidemiológicas de cuarentena estricta rigieron durante siete meses, estableciéndose desde entonces el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) a través del Decreto 875/2020 del 7/11/20<sup>1</sup>. Tales condiciones protocolares estuvieron vigentes durante todo el año en ámbitos comerciales considerados esenciales como los mercados mayoristas frutihortícolas.

En este punto, vale señalar que la obligatoriedad del confinamiento domiciliario establecido por las condiciones del ASPO consolidó una sostenida demanda hogareña de frutas y hortalizas. Ello se motivó en que un amplio sector de la población permaneció en situación de no concurrencia presencial a sus lugares de trabajo, así como se mantuvo el cierre del sector educativo en todos sus niveles. Tal situación tuvo su correlato en un constante aumento de precios,

---

<sup>1</sup> Según el texto oficial, a partir del DISPO, las autoridades de cada jurisdicción podrían “dictar normas reglamentarias para limitar la circulación por horarios o por zonas, con el fin de evitar situaciones que puedan favorecer la propagación del virus”. Asimismo, se recordó que durante este período “las personas deberán mantener entre ellas una distancia mínima de 2 metros, utilizar tapabocas en espacios compartidos, higienizarse asiduamente las manos, toser en el pliegue del codo, desinfectar las superficies, ventilar los ambientes y dar estricto cumplimiento a los protocolos” vigentes.

más allá de cuestiones estacionales y climáticas que normalmente caracterizan a este tipo de oferta<sup>2</sup>. Durante 2020, la inflación en productos frescos fue de 60%, superando a la inflación en productos procesados (23%) y a la media inflacionaria anual general (36%). Como se ha mencionado en trabajos anteriores (Barsky, 2020), la inflación en alimentos responde a dinámicas causales de distinta índole. Por una parte, en función de la inercia creciente de los últimos años, los agentes económicos adoptan posiciones defensivas remarcatorias ante el desconocimiento de los precios de reposición de las mercaderías. Por otra parte, y más allá de que los mercados mayoristas suponen teóricamente el encuentro de la oferta y la demanda en un mismo ámbito de negociación, ello no necesariamente asegura una conformación transparente de precios (Viteri y Ghezán, 2000). Asimismo, las cadenas de híper y supermercados, que concentran un importante volumen a través de centrales de compra y plataformas logísticas, así como controlan la mayor parte del expendio de lácteos, bebidas y productos de almacén, estructuran fuertemente el sistema alimentario de abastecimiento urbano (Pérez Martín y Barsky, 2021). Por último, no puede dejar de tenerse en cuenta la consideración de un condicionante central a nivel macroeconómico como es la variación del tipo de cambio, que es el que pauta en términos sectoriales la histórica puja distributiva en nuestro país, pero también es determinante en el costo de los insumos de las actividades como las frutihortícolas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La cuestión logística y la cuestión de la documentación para que los transportistas pudieran circular por las rutas de todo el país generó problemas en el abastecimiento, especialmente durante los primeros meses de la pandemia. En un momento dado, se exigió el Documento de Tránsito Vegetal (DTV), pero no estaba aún vigente para todos los productos de venta masiva (ejemplo, lechuga); se registraron situaciones en las que productores presentaron su constancia de inscripción al Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) para que permitieran la circulación de su mercadería, etc. Las autoridades camineras exigieron documentos de distinta índole, lo cual implicó complicaciones operativas dependiendo de cada caso. Asimismo, el cierre de rutas afectó la circulación de insumos importados que se utilizan en las zonas de producción frutihortícola y provienen de terceros países, ingresando vía terrestre desde Chile, entre otros desajustes. Todo ello coincidió con un importante “sobrestockeo” masivo realizado por la población durante las primeras semanas de la pandemia (de productos de almacén, limpieza, hortalizas pesadas, frutas menos percederas, etc.), motivado en el temor al confinamiento y la incertidumbre ante la nueva situación, lo cual tensionó tanto el canal mayorista como el minorista convalidando precios al alza.

<sup>3</sup> Al finalizar el año 2020, el dólar oficial cotizaba a 84,15 pesos en el mercado mayorista, es decir registrando un alza anual de 40,51%. Asimismo, el dólar paralelo operó a 166 pesos el último día hábil, lo que significó un aumento de 111,5% en 12 meses, considerando que su valor era de 78,50 pesos el 30 de diciembre de 2019. Pero a fines de octubre, en el marco de

El presente trabajo comprende la realización de una periodización que abarca los tres momentos que, de acuerdo al relevamiento realizado, atravesaron los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA durante el primer año de la pandemia del COVID-19. Los mismos se han caracterizado de la siguiente manera: a) adhesión de los mercados a la emergencia epidemiológica y protocolización de procedimientos, en un contexto de “sobrestockeo” de la población y dificultades logísticas; b) efectivización de procedimientos, primeros contagios y negociaciones con las administraciones locales (lo cual incluyó clausuras y cierres preventivos en varios casos); c) continuidad del abastecimiento en el marco de un aumento sostenido de precios y señalamiento público del sector como “culpable” de fomentar la inercia inflacionaria.

## **2. Adhesión de los mercados a la emergencia epidemiológica y protocolización de procedimientos**

En los inicios de la pandemia, desde distintos niveles de la conducción estatal se apuntó a protocolizar una nueva operatoria de los mercados mayoristas que incluya los dispositivos de seguridad necesarios para continuar funcionando. En este sentido, la serie de documentos “Lineamientos de Buenas Prácticas para la Producción Agropecuaria para el COVID-19”, realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, INTA y SENASA fue importante para que las autoridades locales de los municipios contaran con un marco de referencia para exigir a los mercados mayoristas instalados en sus territorios que se ajusten a los nuevos requerimientos<sup>4</sup>. Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires conformó la “Mesa Provincial de Mercados Mayoristas Frutihortícolas”, un espacio institucionalizado de negociación política desde donde convocó tanto a los mercados del AMBA como a los del interior a compatibilizar aspectos procedimentales a través de un protocolo. El documento “Lineamientos para la Minimización del

---

gran incertidumbre económica, había registrado un pico de 195 pesos. Todos estos elementos de contexto presionaron de manera decisiva en el aumento de los alimentos.

<sup>4</sup> Consistió en la elaboración de once cuadernillos por sector: establecimientos de comercialización mayorista frutihortícolas, mercados de cercanía, ganadería, alimentos y bebidas, pesca, lechería, agricultura familiar, apicultura, plantas y flores, plantas frigoríficas y esquila. Con respecto a los mercados mayoristas, el documento establece “la responsabilidad de cada uno de los actores de la cadena: gerencia, puesteros, transportistas, changarines, proveedores y clientes y la importancia de la limpieza y desinfección de las instalaciones”.

Riesgo de Contagio por Covid-19 en Establecimientos de Comercialización Mayorista Frutihortícola”, rubricado entre el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires y las federaciones de mercados mayoristas (Resolución ministerial 66/2020), sintetizó el resultado de esos encuentros. Tal compatibilización era necesaria, pues muchos responsables técnicos de varios de los mercados ya habían redactado sus protocolos propios, adaptándolos a las realidades particulares de cada centro de comercialización. Por su parte, el Mercado Central, basándose en recomendaciones de los organismos epidemiológicos nacionales, emitió su propio “Protocolo de Medidas Preventivas COVID-19. Mercado Mayorista de frutas y hortalizas”, destinado a sostener la higiene respiratoria y los cuidados respectivos dentro de las 18 naves (500 puestos) que conforman su área transaccional.

Las medidas que se tomaron en los mercados mayoristas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Control de temperatura a la entrada de los establecimientos; control de uso de barbijos y uso de alcohol en gel al 70%; implementación de cámaras de desinfección;
- establecimiento de un número acotado de puesteros por puesto (generalmente un puestero por puesto);
- separación de las operaciones de venta impidiendo los contactos entre las personas pertenecientes a distintas actividades (ordenanzas, administrativos, puesteros, etc.); trabajo a distancia (home office) para todo el personal administrativo que esté en condiciones de hacerlo, y obligatorio para el personal considerado de riesgo;
- separación de circuitos de entrada y de salida de vehículos;
- obligación para el personal de descarga (changarines) de no tener contacto con compradores, de terminar de realizar su tarea y salir;
- control de tiempo de permanencia de los compradores (máximo una hora), adoptando un sistema de colores. El comprador no puede tocar la mercadería;
- protección en los puestos de pagos con distanciamiento obligatorio;
- incorporación de personal extra de playeros para administrar el estacionamiento de los vehículos;
- favorecer la circulación en pasillos más amplios y controlada por personal de seguridad;
- prohibición de dejar mercadería en pasillos y lugares de acceso; prohibición de fumar; sistema efectivo de controles con multas, establecido por las propias comisiones administradoras de los mercados;



- implementación de cartelera alusiva a la situación pandémica en lugares visibles, con indicación de protocolos y números telefónicos para emergencias.

### **3. Efectivización de procedimientos, primeros contagios y negociaciones con las administraciones locales**

De acuerdo a distintos testimonios recogidos, en los primeros meses de pandemia diversos mercados frutihortícolas registraron una determinada cantidad de operadores que se reportaron como contagiados y/o fallecidos, procediéndose en muchos casos a cerrar directamente los mercados. En este punto, cabe destacar que, más allá de que las atribuciones formales para el control sanitario de los mismos recaen de manera primordial sobre el SENASA y las carteras de Salud de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, los municipios son quienes se relacionan cotidianamente con los centros de comercialización frutihortícola. Las administraciones locales cuentan con prerrogativas de control bromatológico y comercial para proceder a los cierres preventivos o a las clausuras.

De esta manera, se llevó a cabo el cierre de diversos mercados del AMBA. De acuerdo a la información recolectada, la lista incluyó los siguientes establecimientos:

- Escobar (Pancochi y Asociación Boliviana): 6 al 10 de mayo y 17 de mayo al 7 de junio.
- Moreno (Cooperativa de Provisión Frutihortícola “Norchichas”), 15 al 17 de mayo<sup>5</sup>.
- Pilar (Cooperativa “2 de Septiembre”): 22 de mayo al 19 de julio.
- Zárate: 2 al 8 de junio.
- Avellaneda (Abasto XXI): 8 al 22 de junio.
- General Rodríguez (Juana Azurduy): 2 al 13 de julio.
- Quilmes (6 de Mayo), Berazategui (Productores del Sud) y Florencio Varela (Norchichas Potosí): primera quincena de julio.

---

<sup>5</sup> A mediados de mayo, a instancias de los informes del IMDEL, la Secretaría de Salud de Moreno procedió al cierre del mercado boliviano de Norchichas durante 48 horas, a fines de intimarlo a mejorar sus procedimientos y ajustarse al protocolo de INTA y SENASA. El mercado nombró a un nuevo responsable técnico y posteriormente se adecuó a las nuevas exigencias.

En el caso del Mercado Central, que por sus dimensiones e importancia no podía ser clausurado, se realizaron cierres por puestos (números mínimos de casos por pabellón), siendo más difícil de controlar la cuestión del distanciamiento social en la feria minorista. Durante los primeros meses, en el edificio donde está el sector administrativo y los bancos se tomó la temperatura, se realizó desinfección de suelas de zapatos, de suelos, de cajones; se implementó la cámara o cabina ozonificada, etc. Por otra parte, y en acuerdo con los gremios, un tercio de los trabajadores de las oficinas (Finanzas, Personal, Estadística, Precios, etc.) continuó trabajando desde sus hogares, prestándose especial atención a los mayores de 60 años y la restante población considerada como de riesgo.

En las zonas de naves, se realizaron jornadas de capacitación del Ministerio de Salud de Nación a los puesteros, se apeló al uso de cartelería indicativa y se efectuó una recorrida constante de los puestos –por parte del funcionariado y el personal de seguridad– y acciones de limpieza cada 24 horas, entre otras medidas de prevención. Asimismo, se tuvo particularmente en observación la situación de los changarines, ya que son actores que operan de manera autónoma, circulan por todo el mercado y normalmente no reportan sus dolencias físicas para dar lugar a los protocolos sanitarios<sup>6</sup>.

En líneas generales, los mercados se hicieron cargo del costo de la limpieza, mejoras estructurales, incorporación de personal y demás cuestiones necesarias que debieron tener en consideración para seguir operando. Debieron ajustarse a la nueva situación y priorizar la continuidad operativa en tanto actividad esencial. En su mayoría, lo solventaron con el aumento del canon o expensas a los puesteros (cuando fue viable hacerlo) o en otros casos apelando al uso de reservas, aunque determinados insumos corrieron por cuenta de cada puestero. Una cuestión muy habitual del “paisaje” de los mercados mayoristas antes de la pandemia era la acumulación de mercadería en los pasillos y sobre el piso. Esa situación se modificó, inclusive en los mercados de menores dimensiones. El personal de seguridad circuló por el interior de los mercados controlando condiciones y aplicando multas. A través de las entrevistas realizadas se pudo confirmar la realización de controles de esta índole que se mantuvieron en el tiempo.

Ante el cierre preventivo de distintos mercados del AMBA, las reacciones de los operadores fueron diversas. Hubo quienes pudieron comercializar su

---

<sup>6</sup> En el caso del mercado de Saropalca (Morón) donde opera la cooperativa de changarines “Unión del Oeste”, se envió a sus hogares a los trabajadores de más de 50 años, haciéndose responsables el resto de los asociados de la continuidad en el cobro de haberes de quienes no debían concurrir a trabajar. Se trató de un caso excepcional.

mercadería en otro mercado, otros vendieron en la playa libre del Mercado Central, etc. Asimismo, los camiones provenientes del interior se dirigieron a otros mercados, así como procedieron de la misma manera los compradores (generalmente verdulerías). Una vez realizada la reapertura, para varios mercados no fue sencillo recobrar la confianza de los compradores en virtud de que habían quedado visualizados como foco de infección y contagio. Por otra parte, muchos establecimientos realizaron obras para un mejor acondicionamiento físico (playas de estacionamiento, hormigón, accesos, etc.).

En este punto, es importante señalar que las clausuras no respondían en todos los casos a alguna problemática intrínseca del mercado, sino que podían motivarse en el aislamiento de un barrio o localidad donde estaba localizado el mercado. Siendo imposible la entrada y salida de camiones, la mercadería fue remitida a otras zonas. Un ejemplo significativo al respecto fue el del mercado de Escobar, que estuvo implicado en cierres de importante duración motivados tanto en cuestiones internas como ajenas al establecimiento.

#### **4. Continuidad del abastecimiento**

De acuerdo a informantes del Mercado Central, entre los meses de marzo y septiembre, dicha central de abasto comercializó un volumen 10% superior al habitual de frutas y hortalizas, constituyéndose en uno de los máximos históricos semestrales desde su apertura en 1984. Tal información estadística no está disponible en el resto de los mercados del AMBA –que representan más del 60% de la comercialización metropolitana–, pero hay coincidencia en todos los testimonios recabados acerca de un aumento significativo del volumen comercializado.

En consecuencia, en el Mercado Central se estableció un mecanismo de comunicación semanal de precios mayoristas y de minoristas sugeridos denominado “Compromiso Social de Abastecimiento”<sup>7</sup>. En el caso del Mercado

---

<sup>7</sup> La cuestión social representó una cuestión crecientemente sensible para mercados y municipios. Con respecto al Central, tuvo que fortalecer de manera importante su acción comunitaria: en los primeros tres meses de la pandemia la cantidad de comedores que acudieron a recibir mercadería alimentaria sobrante pasó de 70 a 400. Y posteriormente a 700. Ese aumento súbito de la demanda, traccionada por la caída de ingresos de un amplio sector de la población, requirió toda una ingeniería organizativa para dar respuesta que priorice la distribución de alimentos, pero incorporando los protocolos sanitarios exigidos en el marco de la pandemia. La misma fue llevada a cabo desde la Gerencia de Alimentación Sana, Segura y Solidaria, a cargo de la nutricionista Noelia Vera. Otras acciones de esa misma dependencia fueron: capacitación docente, formación

de La Plata, debido a su carácter público municipal, se registraron al inicio de la pandemia inspecciones y clausuras de puestos donde controló la vigencia de los “Precios máximos”. Esta operatoria prácticamente no se replicó en los mercados privados o cooperativos, donde hay coincidencia entre sus actores respecto de la libertad con que se desenvuelven la oferta y la demanda y señalan que –a pesar de que existen actores concentrados– no se registra la presencia de un jugador específico que tenga la capacidad de formar precios, sino que las cuestiones macroeconómicas y las ineficiencias a lo largo de la cadena son las que repercuten en los aumentos.

Durante el segundo semestre, y tras registrarse el pico de cierres de mercados a mediados de año, la operatoria tendió a normalizarse. La adopción de las medidas sanitarias que se han comentado, sumado a la necesidad de continuar abasteciendo a la sostenida demanda frutihortícola metropolitana y la no trascendencia pública de más casos de COVID-19 favorecieron tal situación.

## 5. Conclusiones

La pandemia del COVID-19 trajo aparejado un escenario inédito que repercutió fuertemente en el funcionamiento de los mercados mayoristas frutihortícolas. Se trata de un sector esencial que, si bien registró contagios y cierres preventivos temporales de determinados establecimientos, pudo continuar funcionando y abasteciendo a la demanda metropolitana.

De acuerdo a los testimonios recogidos, una de las consecuencias más importantes que trajo la situación de pandemia fue la cooperación de los actores al interior de los mercados y el mejoramiento “en cascada” de los estándares de higiene y salubridad de los mismos. La disponibilidad permanente de agua y jabón en los baños, alcohol en gel, barbijos y otros insumos. 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 camiones 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 que ya se han mencionado.

En este sentido, vale señalar que la fragmentación continúa siendo una característica distintiva del sistema de abasto alimentario: mientras que los

---

de formadores, sopa de verduras en invierno y limonada en verano para los changarines, a fines de reforzar sus sistemas inmunológicos.

mercados de la provincia de Buenos Aires se agruparon en una mesa provincial para acordar medidas ante la emergencia del COVID-19, el Mercado Central –a pesar de pertenecer formalmente a la Mesa– desarrolló su propio protocolo. En el caso del Central, los casos de clausuras temporales fueron directamente sobre operadores individuales, mientras que varios municipios procedieron a cerrar temporalmente mercados localizados en sus territorios. Asimismo, una cuestión sensible continúa siendo la escasez o falta de estadística. Más allá de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Agrario bonaerense por ordenar la cuestión de volúmenes y precios, los mercados secundarios no cuentan con un sistema de información de los volúmenes que comercializan ni tampoco de relevamiento de precios con continuidad en el tiempo. Generalmente no destinan o no disponen de personal para estos menesteres<sup>8</sup>.

En este punto, cabe destacar una cuestión de importancia relacionada con la higiene en la manipulación de frutas y hortalizas. La limpieza de los ámbitos de comercialización y el control sobre el personal mejoró sustancialmente, pero la inocuidad continúa siendo una agenda pendiente. Tal como afirmó el especialista Oscar Liverotti: “La inocuidad proviene de las zonas de producción”. Por un lado, a excepción del Mercado Central, en los mercados secundarios (en su mayoría privados) no se cuenta con laboratorios para detectar residuos de plaguicidas. Siendo las muestras de un elevado valor económico, solamente el Central cuenta con la infraestructura necesaria (laboratorios bromatológico, microbiológico, fitopatológico) para realizar muestreos al azar y controles de manera permanente de las frutas y hortalizas que ingresan. Los mercados históricamente han sido visualizados como ámbitos “sucios” y la contaminación bacteriana continúa siendo una cuestión a mejorar.

Con respecto al rol del Mercado Central, responsable de más del 40% del volumen comercializado a nivel del AMBA y un 20% a nivel nacional, y porque es el único mercado que informa volumen y precios, sigue siendo el vaso comunicante principal del sistema. Los mercados secundarios son tomadores de precios del Central y, por lo general, se abastecen parcial o totalmente del mismo<sup>9</sup>. También vale señalar que, desde su inauguración en 1984, el Mercado

---

<sup>8</sup> Una de las dificultades con las que se encontraron los organismos públicos al momento de identificar los mercados del AMBA en los inicios de la pandemia fue la dispersión informativa del mismo Estado: el Ministerio de Desarrollo Agrario contaba con un registro, el SENASA tenía otro listado y la AFIP otra información. Por lo tanto, la situación de pandemia “puso sobre la mesa” la fragmentación que caracteriza al aparato estatal.

<sup>9</sup> Vale señalar que los mercados del AMBA normalmente no abastecen a los mercados barriales, sino que son las verdulerías de sus zonas de influencia las que van a comprarles. Los mercados

ha registrado orientaciones cambiantes en su conducción política. Ello lleva a plantear necesariamente preguntas acerca del rol técnico y político que adquirirá como polo de distribución agroalimentario para el abasto metropolitano en un escenario de pos pandemia y cómo incidirá en su ordenamiento en el largo plazo.

Por otra parte, y aunque no ha sido objeto de análisis del presente capítulo, es importante mencionar que la fragmentación de la operatoria también se traslada a las bocas de expendio. La demanda a nivel de Capital y Gran Buenos Aires es traccionada, en un 50%, por verdulerías, que –siendo comercios que cuentan con escasos mecanismos de registro y de control– atienden a unos cinco millones de personas, lo cual da la pauta de la gran diversidad y alcance de la oferta minorista. Como se mencionaba al principio del trabajo, la demanda hogareña se sostiene desde el inicio de la pandemia, dando lugar a procesos inflacionarios. En líneas generales, durante 2020 la inflación promedio en este tipo de alimentos fue del 60%. Ello se debió a múltiples factores: inercia macroeconómica, expectativas de los agentes, cuestiones climáticas (el tornado que afectó a la provincia Corrientes, la sequía producto del fenómeno de “La Niña” y otros eventos), variabilidad de la oferta (primicia, ultimicia), etc.

Una cuestión de fondo tiene que ver con las exigencias por parte del Estado por protocolizar los procedimientos y las características del sector frutihortícola en su conjunto. Si cada puesto de cada mercado es responsable por la trazabilidad de lo que vende, muchas de las falencias en el funcionamiento también remiten a las zonas de producción, donde los establecimientos productivos más pequeños registran una elevada informalidad y en las producciones de carácter más empresarial ello también acontece de manera significativa. En este punto, continuar profundizando la protocolización de procedimientos puede resultar conflictiva en la medida en que implique un mayor “blanqueo” o “formalización” de la actividad. Asimismo, es habitual que en los mercados –donde se comercializa mayoritariamente en consignación– se liquide al productor por debajo del precio de venta. Por lo tanto, aún el sistema en su conjunto cuenta con desajustes de importancia: el Mercado Central recibe mercadería del interior que posteriormente remite al interior. Es decir que, independientemente de la situación de pandemia, continúan reproduciéndose círculos no virtuosos en toda la cadena de la operatoria frutihortícola.

Siendo la alimentación un sector considerado como absolutamente esencial en el nuevo escenario, la pandemia del COVID-19 vuelve a poner en la agenda pública la importancia del sistema de abastecimiento metropolitano. En virtud

---

barriales generalmente se abastecen del Mercado Central, a pesar de su lejanía.

de lo analizado, quedó en evidencia que la reacción inicial desde los niveles de gestión ha sido la de protocolizar la operatoria de los mercados mayoristas, centrándose en las medidas de carácter sanitario y protocolización de procedimientos de comercialización frutihortícola (los lineamientos emitidos desde el Ministerio de Agricultura y desde las sociedades nacionales de infectología fueron tomadas como bases para varios protocolos institucionales).

En virtud del trabajo de relevamiento realizado, se destaca que de un total de 43 registros de mercados concentradores localizados en el AMBA se recopiló información pública sobre la gestión de la pandemia en 18 establecimientos, generalmente los de mayor importancia. Lo que se pudo recabar en los mercados de las distintas zonas del AMBA fue que el tipo de respuestas generadas desde la gestión de los mismos para hacer frente a la situación de pandemia fueron similares, lo cual da la pauta de que se registraron mecanismos de comunicación al interior del sector. Asimismo, el rol de los municipios para determinar el cierre y/o continuidad de los mercados resultó decisivo, lo cual implicó la apertura de canales de negociación con los estamentos locales ante el surgimiento de casos positivos.

Con respecto a las limitaciones que presentan los protocolos, vale señalar que las acciones establecidas por los mismos, de carácter enunciativo sanitarista, incentivan a los actores a involucrarse en las acciones preventivas, lo cual ha repercutido en una mejoría general de las condiciones de higiene. Pero continúa siendo dificultoso el cumplimiento de determinados estándares de formalización para una importante franja de proveedores y operadores que se desempeñan en los mercados del conurbano.

Por otra parte, y tal como se señaló en distintos momentos del relevamiento, los mercados secundarios han demostrado capacidad adaptativa frente a distintas coyunturas económicas, dando respuesta desde los distintos actores que componen las tramas productivas y comerciales. A pesar de que se produjo el cierre temporal de mercados importantes, el abastecimiento de frutas y hortalizas no se interrumpió a nivel metropolitano, siendo –como ya se ha mencionado– decisivo el papel del Mercado Central, el cual –independientemente de las situaciones de contagio que haya registrado– no puede discontinuar sus operaciones debido a su rol decisivo en el abasto metropolitano.

En síntesis, los mercados han desarrollado una serie de procedimientos que han procurado incidir en la operatoria del abasto ante el advenimiento de la pandemia COVID-19. La nueva coyuntura ha constituido una oportunidad para el replanteo y análisis de estas cuestiones.

## Bibliografía

- Barsky, A. (2020). *Las tensiones del abasto alimentario del AMBA ante el advenimiento de la pandemia Covid-19: Dilemas para la intervención estatal en mercados mayoristas de concentración frutihortícola*. Dossier Especial del Observatorio del Conurbano, N° 1. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, junio.
- Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020). *El impacto asimétrico de la cuarentena*. Documentos de Trabajo del CEDLAS No. 261. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, abril.
- Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (2020). *Protocolo COVID-19*. Recuperado de: [http://www.mercadocentral.gob.ar/coronavirus/protocolo\\_COVID19\\_Act180520.pdf](http://www.mercadocentral.gob.ar/coronavirus/protocolo_COVID19_Act180520.pdf)
- Genoville, Sebastián; Bruno, M.; Radeljak, F. (2019). *Los mercados mayoristas de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires. Caracterización, diagnóstico y propuestas para seguir avanzando*(informe). Estación Experimental Agropecuaria AMBA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Ituzaingó, abril.
- Lódola, Agustín y Picón, Nicolás (2020). *Impacto sectorial y regional del COVID19 en la producción de la provincia de Buenos Aires*. LAB DOC No. 09. Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, mayo.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2020). *Lineamientos de Buenas Prácticas para la Producción Agropecuaria para el COVID-19*. MAGyP-INTA-SENASA, Buenos Aires, abril.
- Municipalidad de Luján (2020). *Mercado frutihortícola de venta mayorista para comerciantes*. Luján, 30 de marzo. Recuperado de: <https://www.lujan.gob.ar/?p=18552>
- Municipalidad de San Isidro (2020). *El municipio dispuso medidas para el mercado de Beccar*. San Isidro, 30 de marzo. Recuperado de: <https://www.sanisidro.gob.ar/novedades/el-municipio-dispuso-medidas-para-el-mercado-de-beccar>
- Niembro, A. y Calá, C. D. (2020). *Impacto económico regional de la pandemia de COVID-19 en Argentina (Abril-Junio 2020): Una propuesta de*



*medición a partir de la estructura productiva y la movilidad laboral.*  
Universidad Nacional de Río Negro. Bariloche, junio.

Pérez Martín, J. y Barsky, A. (2021). “La planificación del abasto alimentario a la gran ciudad: Marchas y contramarchas del proyecto del Mercado Central de Buenos Aires”. *Mundo Agrario*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata (en prensa).

Provincia de Buenos Aires (2020). Boletín Oficial, N° 28.760. La Plata, 29 de abril. Recuperado de: <http://www.eldial.com/nuevo/boletinBA/2020/BA200429.pdf>

## Otras fuentes:

Desalambrar, noticias de Moreno. (18 de junio de 2020). La era de los protocolos. <http://desalambrar.com.ar/la-era-de-los-protocolos>

Marisa Massaccesi. (6 de julio de 2020). Por 15 días cierran los mercados frutihortícolas del GBA. *El Agrario*. <https://www.elagrario.com/actualidad-por-15-dias-cierran-los-mercados-frutihorticolos-del-gba-19100.html>

InterNos. (1° de abril de 2020). Control de precios y negociaciones para evitar clausuras en el mercado regional. <https://www.revistainternos.com.ar/2020/04/la-plata-control-de-precios-y-negociaciones-para-evitar-clausuras-en-el-mercado-regional/>

InterNos. (20 de mayo de 2020). Mercados de América Latina en la mira por numerosos casos de Covid-19. <http://www.revistainternos.com.ar/2020/05/mercados-de-america-latina-en-la-mira-por-numerosos-casos-de-covid-19/>

InterNos. (3 de julio de 2020). Cierran por 15 días algunos mercados del conurbano. <https://www.revistainternos.com.ar/2020/07/cierran-mercados-por-15-dias-algunos-mercados-del-conurbano/>

Mercados de Abasto (blog Ing. Pedro Aboitiz). <https://mercadosdeabasto.blogspot.com/2020/>

Mercado Concentrador de Zárate (portal): <https://www.facebook.com/mercadofrutihorticoladezarate/>

*Webinar:* “Prevención del COVID en mercados mayoristas frutihortícolas”. EEA Inta AMBA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Ituzaingó, 16 de julio de 2020. <https://inta.gob.ar/noticias/amba-pautas-para-la-prevencion-de-covid-en-mercados-mayoristas-frutihortícolas>

*Webinar:* “El conurbano produce y alimenta II”. Secretaría de Desarrollo Tecnológico y Social, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, 20 de agosto de 2020.

**Parte 3**  
**Capacidades estatales:**  
**la asistencia social, la salud**  
**y la seguridad en tiempos**  
**de coronavirus**



# El Estado frente al COVID-19: entre la asistencia, la distribución y la transformación

*Bárbara Couto y Rodrigo Carmona*

A escala global, con la pandemia por COVID-19, el rol de los Estados nacionales ha sido revalorizado desde el momento mismo en que las desigualdades sociales, las asimetrías económicas y regionales, arraigadas y naturalizadas en los modos de vida de las zonas urbanas, se han explicitado y agravado como nunca antes.

Se pone en evidencia que solo el Estado, y su poder “por encima” de los intereses particulares y las relaciones de clases, es capaz –porque posee las herramientas y los recursos– de aliviar, subsanar, asistir, contener y hasta revertir eventualmente tamañas desigualdades.

La pandemia ha puesto en crisis una vez más la concepción liberal del Estado, que augura un equilibrio autorregulado del mercado y las relaciones sociales. Aquella concepción que promueve la mercantilización y privatización de los sistemas de salud y la abolición de los sistemas nacionales de atención universal (Pollock, 2015), aquel paradigma que aboga por la política social y asistencial focalizada y la teoría del derrame (Astarita, 2018), entra en crisis por la pandemia, en la medida que evidencia que quien no tiene agua potable o no puede pagar por un respirador, simplemente puede morir.

En el mismo sentido, importantes debates se están dando en torno al carácter estructural de la desigualdad socioeconómica y el rol de los Estados a intervenir con medidas para paliar y asistir a grupos vulnerables o implementar instrumentos de mayor alcance que permitan revertir más sustantivamente dicha desigualdad. En torno a esta cuestión, se vienen dando el debate por el

Aporte Extraordinario y Solidario de las Grandes Fortunas (Mangas, 2020) y la discusión sobre el Ingreso Universal o Renta Ciudadana (Lavina, 2020). Estas medidas en la práctica sientan las bases para una discusión más de fondo acerca de las raíces de la desigualdad, la concentración de la riqueza, y los fundamentos de un Estado como protector en última instancia de una ciudadanía bajo una perspectiva de derechos.

En definitiva, se pone en juego la definición del rol del Estado y la extensión de su accionar y su autonomía para regular la renta privada. En este sentido, las capacidades estatales vinculadas a la función extractiva, se expresan en el alcance del régimen impositivo, su carácter regresivo o progresivo y los mecanismos que aseguran una eficaz recaudación. El ejercicio extractivo del Estado está supeditado al reconocimiento social de las reglas del juego político y de la canalización de dichos recursos en la producción de bienes públicos (Oszlak, 1978), como la salud, la educación, la seguridad, entre otros.

En relación a este aspecto, las disputas de sentido giran en torno a las posturas liberales que cuestionan el carácter excesivo del régimen tributario y las posturas intervencionistas que advierten la necesidad de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender múltiples frentes de injerencia, sea con fines de bienestar social, de desarrollo económico u otros. El contexto de pandemia indudablemente abre la oportunidad de rediscutir las reglas de la distribución social de la renta. Los conflictos ligados a la captura de la renta agraria—derechos de exportación— o los vinculados a la captación de recursos de sectores de muy altos ingresos—Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas—, evidencian los desafíos del Estado para avanzar en este plano en un escenario extraordinario como el de la pandemia.

La emergencia sanitaria sin dudas evidenció las condiciones de vulnerabilidad social, por un lado, y la complejidad y diversidad de las labores desplegadas por el Estado en todos sus niveles. La contención de la crisis, con un escenario económico de base recesivo y niveles altos de pobreza y desempleo, contó con un accionar estatal activo para rearmar el sistema de salud y disminuir los efectos provocados por la pandemia.

De esta forma, en términos analíticos y en un marco particular como el del conurbano bonaerense, resulta importante identificar y problematizar los alcances y dinámicas de las intervenciones estatales, los retos de la coordinación intergubernamental y la expansión del rol de los gobiernos locales, considerando fundamentalmente las capacidades y recursos desplegados en los diversos campos de políticas.

En consecuencia, el rol del Estado en todos sus niveles ha cobrado particular relevancia en el escenario de pandemia. Al mismo tiempo, dicho escenario ha planteado nuevos desafíos a los actores estatales que demandan respuestas innovadoras.

Frente a las desigualdades sociales, las políticas asistenciales o socioeconómicas juegan un papel central de contención, pero requieren de discusiones más amplias en torno a la distribución de la riqueza, más específicamente sobre el régimen impositivo y la necesidad de avanzar en esquemas más progresivos en términos tributarios.

Frente a las transformaciones productivas y tecnológicas, la pandemia ha inducido un conjunto de dispositivos de articulación/coordinación y políticas de promoción que permitieron encarar la emergencia y generar mejoras, pero que requieren apoyo sostenido en el tiempo y fuerte articulación institucional para impulsar iniciativas, entre el sector público y privado, de mediano y largo plazo.

Frente a la complejidad de los problemas que enfrenta el conurbano, con gran densidad de población y niveles de pobreza estructural elevados —que la pandemia ha agravado y explicitado como nunca antes—, el rol los gobiernos locales es clave. Nuevos procesos y transformaciones incrementan las responsabilidades de los municipios, en tanto primer referente de autoridad estatal del territorio. Ello destaca así la importancia de pensar desde lo institucional en un marco de coordinación *vis a vis* del nivel provincial y nacional, mayores competencias y márgenes de acción de los gobiernos locales del conurbano, junto a la revalorización de la política local como ámbito de gestión y construcción política que incluye a las organizaciones y actores sociales del territorio.

Finalmente, es importante resaltar que la emergencia sanitaria abre, sin lugar a dudas, oportunidades de discusión acerca de las problemáticas sociales y el rol del Estado en todos sus niveles. Resta por verse el alcance de los procesos en marcha y las posibilidades de transformación efectivas en un marco neoliberal más general y predominante, donde seguramente las iniciativas desarrolladas, los canales abiertos y aprendizajes generados serán importantes cuando nos encuentre la tan anhelada “nueva normalidad”.

## Bibliografía

- Astarita, M. (2018). *Cambiamos y su modelo de Estado. Capítulo III: Hacia un orden jerárquico y modernizador*, en *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*.
- Lavina, L. (2020). *Alternative Policy Solutions: “Is Universal Basic Income the One-Size-Fits-All Social Policy for the Post-pandemic Era?”*. Disponible en <https://ingresociudadano.com.ar/archivos/861>
- Mangas, M. (2020). *Aporte extraordinario de las grandes fortunas: un primer paso*. Disponible en <https://opinarg.com/fortunas.html>
- Pollock, A. M. (2015). *Cómo la mercantilización y la privatización se están utilizando para abolir los sistemas nacionales de atención universal de salud y qué se debe hacer para restaurarlos*. University of London, Reino Unido. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 64, 2016. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.



# Programas sociales de transferencias de ingresos en el conurbano bonaerense durante la pandemia

*Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparás*

Diversas políticas socioproductivas y de asistencia alimentaria vienen siendo implementadas en el marco de la pandemia de COVID-19 en el conurbano bonaerense, por parte de los distintos niveles de gobierno.

Según los datos publicados en Presupuesto Abierto por el Ministerio de Economía de la Nación, al 11 de octubre de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social transfirió a la Provincia de Buenos Aires en la partida “Ayuda Social a Personas” la suma de 2.457,3 millones de pesos en tres programas, cuya composición se aprecia en el Cuadro 1.

Como se puede observar, el más significativo de los tres, ya que representa el 95% del monto total transferido, fue el programa de Apoyo al Empleo en la actividad Potenciar Trabajo, que unificó a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. Su objetivo es contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales y de terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica.

### **Cuadro 1. Ayudas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Provincia de Buenos Aires. Ejecución presupuestaria al 11 de octubre de 2020**

Programa	Actividad	Monto en millones de \$
Apoyo al Empleo	Potenciar Trabajo	2.335,8
Proyectos Productivos Comunitarios	Sostenimiento y Fortalecimiento de Proyectos Socio-productivos	112,8
Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Acciones de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales / Acciones de Prevención y Restitución de Derechos / Acciones Directas de Promoción y Protección de Derechos	8,7
<b>TOTAL</b>		<b>2.457,3</b>

**Fuente:** elaboración propia en base Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación, base devengado.

En relación con las políticas públicas de ingreso en el territorio, y más específicamente en los 24 partidos de conurbano bonaerense, se puede destacar dos que han tenido una enorme importación económica en estos meses de pandemia. Se trata del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) (prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional con un monto de 10 mil pesos por grupo familiar que contó tres rondas de pago: abril, junio y agosto/septiembre) y a la Tarjeta Alimentar (política de complemento integral alimentario, dentro del marco del Plan Argentina contra el Hambre, que es usada para la compra de alimentos de la canasta básica, excluyendo bebidas alcohólicas).

Es conocido el dato del impacto del IFE en la población del conurbano bonaerense, que en promedio alcanzó al 17,6%<sup>1</sup>. Sin embargo, también interesa conocer cuántos hogares de ese conglomerado han recibido esa asistencia estatal. Para ello, se consideró, en base a los números del Censo de 2010, el dato de población y hogares para determinar la composición media del hogar, y sobre la población de 2020, calcular la cantidad de hogares. De la comparación de esto con los IFE liquidados, surge que:

<sup>1</sup> Ver: <http://observatorioconurbanobonaerense.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/443-IFE-Segundo-Pago-07-2020.pdf>

**Cuadro 2. Porcentaje de hogares del conurbano bonaerense que recibieron IFE**

Municipios	Porcentaje de hogares que recibieron IFE
Almirante Brown	71.3%
Avellaneda	49.4%
Berazategui	64.7%
Esteban Echeverría	65.3%
Ezeiza	66.1%
Florencio Varela	77.2%
General San Martín	48.1%
Hurlingham	53.3%
Ituzaingó	52.3%
José C. Paz	89.2%
La Matanza	50.2%
Lanús	52.2%
Lomas de Zamora	67.5%
Malvinas Argentinas	74.6%
Merlo	78.6%
Moreno	88.1%
Morón	46.5%
Quilmes	58.8%
San Fernando	57.7%
San Isidro	40.5%
San Miguel	69.1%
Tigre	56.0%
Tres de Febrero	53.9%
Vicente López	26.1%
Total 24 partidos del conurbano bonaerense	60.7%

**Fuente:** elaboración propia en base a ANSES e INDEC.

Más del 60% de los hogares del conurbano recibieron este beneficio, y es muy notorio como en 10 municipios la proporción supera los dos tercios de los hogares: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio

Varela, Lomas de Zamora, Merlo, San Miguel, José C. Paz y Moreno. Alcanzando, en los dos últimos distritos mencionados, a casi un 90% de las familias.

Otro aspecto interesante para destacar es el impacto financiero de los recursos volcados por el Estado nacional en el territorio. Como se puede ver en el cuadro siguiente, en el promedio del conurbano, el IFE representó un monto equivalente a casi un tercio del gasto total municipal ejecutado en 2019. Se destacan, por encontrarse muy por encima de esa media, los municipios de Moreno, Florencio Varela, Merlo y José C. Paz donde el monto percibido por los habitantes de esos partidos representa entre dos tercios y tres cuartos del gasto total del municipio ejecutado en 2019. Es claro allí el peso del Estado Nacional.

### Cuadro 3. IFE total por municipio versus gasto total municipal en 2019

Municipios	IFE total en \$	Gasto total municipal ejecutado 2019 en \$	Porcentaje IFE sobre gasto municipal
Almirante Brown	3,629,490,000	6,443,098,140	56.3%
Avellaneda	1,745,550,000	11,888,511,534	14.7%
Berazategui	2,040,060,000	4,409,646,592	46.3%
Esteban Echeverría	2,074,080,000	4,652,642,118	44.6%
Ezeiza	1,180,380,000	2,849,995,201	41.4%
Florencio Varela	3,181,320,000	4,336,024,069	73.4%
General San Martín	1,974,960,000	12,966,221,644	15.2%
Hurlingham	940,620,000	2,198,133,528	42.8%
Ituzaingó	870,180,000	4,154,492,512	20.9%
José C. Paz	2,218,110,000	3,344,422,274	66.3%
La Matanza	9,388,950,000	19,919,454,283	47.1%
Lanús	2,362,620,000	8,213,163,031	28.8%
Lomas de Zamora	4,025,700,000	12,162,126,167	33.1%
Malvinas Argentinas	2,231,760,000	8,563,878,190	26.1%
Merlo	3,994,290,000	5,769,000,000	69.2%
Moreno	3,921,660,000	5,048,250,240	77.7%
Morón	1,479,840,000	8,757,365,030	16.9%
Quilmes	3,559,830,000	7,554,677,577	47.1%

San Fernando	915,900,000	7,532,000,000	12.2%
San Isidro	1,177,110,000	17,501,205,467	6.7%
San Miguel	1,840,920,000	6,500,000,000	28.3%
Tigre	2,241,570,000	10,426,421,633	21.5%
Tres de Febrero	1,843,080,000	3,896,108,592	47.3%
Vicente López	772,800,000	13,380,000,000	5.8%
Total 24 partidos del conurbano bonaerense	59,610,780,000	192,466,837,823	31.0%

**Fuente:** Elaboración propia en base a ANSES y datos municipales 2019.

En lo que respecta a la Tarjeta Alimentar, el monto percibido por personas residentes en el conurbano bonaerense se puede magnificar en el siguiente cuadro, como así también, cual es la relación entre ese monto y el gasto en desarrollo social ejecutado por los municipios en 2019.

#### **Cuadro 4. Tarjeta Alimentar en pesos por municipio versus gasto municipal en desarrollo social en 2019**

Municipio	Tarjeta Alimentar en \$	Gasto municipal en Desarrollo Social ejecutado en 2019 en \$	% Tarjeta Alimentar sobre gasto municipal en Desarrollo Social
Almirante Brown	104,980,000	523,800,995	20.0%
Avellaneda	32,386,000	39,563,777	81.9%
Berazategui	43,420,000	51,549,153	84.2%
Esteban Echeverría	53,838,000	296,981,993	18.1%
Ezeiza	29,900,000	52,084,804	57.4%
Florencio Varela	114,834,000	210,378,300	54.6%
General San Martín	39,316,000	192,473,603	20.4%
Hurlingham	19,792,000	83,052,591	23.8%
Ituzaingó	14,642,000	86,406,068	16.9%
José C. Paz	66,464,000	241,248,264	27.6%
La Matanza	222,862,000	1,550,752,617	14.4%
Lanús	51,348,000	407,644,733	12.6%
Lomas de Zamora	97,468,000	316,912,731	30.8%

Malvinas Argentinas	45,596,000	153,998,869	29.6%
Merlo	90,890,000	197,910,319	45.9%
Moreno	92,394,000	194,398,443	47.5%
Morón	21,226,000	141,707,681	15.0%
Quilmes	65,244,000	387,203,533	16.9%
San Fernando	21,284,000	190,439,089	11.2%
San Isidro	19,570,000	619,662,349	3.2%
San Miguel	40,096,000	426,461,634	9.4%
Tigre	54,354,000	319,126,218	17.0%
Tres de Febrero	31,542,000	236,288,706	13.3%
Vicente López	8,648,000	232,139,551	3.7%
Total 24 partidos del conurbano bonaerense	1,382,094,000	7,152,186,020	19.3%

**Fuente:** Elaboración propia en base a: <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar-y-datos-municipales-2019>

En la media del conurbano, la relación de los recursos recibidos por la Tarjeta Alimentar es casi un 20% del gasto total municipal en Desarrollo Social ejecutado en 2019. En los partidos de Avellaneda y Berazategui esa relación supera el 80% y en Merlo, Moreno, Florencio Varela y Ezeiza se encuentra en torno al 45% y 55%.

En una muestra más acotada de municipios, se puede ver cuál ha sido el impacto de esa política de refuerzo alimentario (Tarjeta Alimentar) en relación al gasto en políticas alimentarias ejecutadas por el municipio en el año 2019.

### **Cuadro 5. Tarjeta Alimentar en pesos por municipio versus gasto municipal en Políticas Alimentarias en 2019**

Municipio	Tarjeta Alimentar en \$	Gasto municipal en Políticas Alimentarias ejecutado en 2019 en \$	% Tarjeta Alimentar sobre gasto municipal en Políticas Alimentarias
Lanús	51,348,000	203.938.287	25.2%
José C. Paz	66,464,000	115.887.786	57.4%
Almirante Brown	104,980,000	369.510.323	28.4%
Quilmes	65,244,000	350.620.157	18.6%

Ezeiza	29,900,000	36.670.739	81.5%
Tres de Febrero	31,542,000	167.851.047	18.8%

**Fuente:** Elaboración propia en base a <https://datosabiertos.desarrollsocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar> y datos municipales 2019

Si bien aquí las proporciones son muy variadas entre sí, como se ha visto antes en las otras comparaciones, nuevamente en los municipios de José C. Paz y Ezeiza la huella de la Tarjeta Alimentar posee una altísima significación en esos territorios, lo que se convierte en una muestra más de la trascendente decisión del Gobierno nacional en impulsar programas sociales de transferencia de ingresos en el territorio.

Vale señalar que, en dichos distritos, entre las políticas alimentarias locales se destaca el Servicio Alimentario Escolar (SAE), que alcanza a más de un 80% de la población escolar de dichos territorios, cubriendo, solamente en esos seis municipios, a más de 300.000 niños, niñas y adolescentes.

De esta forma, puede concluirse que, en el marco de la fuerte crisis económica global desatada por la pandemia, que en el caso argentino se superpone con una fuerte recesión producida por la adopción de políticas neoliberales. Las políticas sociales que han mostrado un mayor dinamismo y que han sido priorizadas, por los distintos niveles de gobierno, son las alimentarias, orientadas a resolver las más básicas necesidades de una elevadísima proporción de la población, que en los distritos más pobres del conurbano bonaerense alcanza a nueve de cada diez habitantes.





# Asistencia alimentaria. Despliegue de capacidades y recursos de los distintos niveles de gobierno

*Bárbara Couto, con la colaboración de  
Natalia Basanta y Melina Castellano*

La asistencia alimentaria en el territorio del conurbano bonaerense se despliega desde diferentes organismos de Nación, Provincia y municipios, con alcances y modalidades variados. En este trabajo, se pone el foco en los partidos del conurbano, a nivel desagregado, analizando las intervenciones y la articulación de políticas y recursos de diferentes niveles jurisdiccionales en el territorio sobre la base de 11 entrevistas desarrolladas a funcionarios públicos.

## **1. La Nación**

A partir de la asunción del gobierno del Frente de Todos en diciembre de 2019 se llevan adelante un conjunto de iniciativas para atender a la emergencia alimentaria. La pobreza y la indigencia continúan escalando por la larga recesión y el sostenido deterioro de las condiciones del empleo. El informe del primer semestre de 2020 de EPH refiere que un 47% de la población y un 37% de los hogares del conurbano es pobre, exhibiendo un incremento sustantivo los últimos años y en particular a partir de la pandemia. En 2016, la población pobre representaba el 25%; en 2019 alcanzaba el 31,8% y escalaba otros 6 puntos según el último informe del INDEC. En especial entre niños y niñas y

adolescentes, la pobreza llega al 56% en el conurbano, el primer trimestre de 2020, evidenciando la extrema vulnerabilidad de esa población.

### Cuadro 1. Población pobre en los 24 partidos del conurbano bonaerense

Área	2017	2018	2019	2020
	% población pobre	% población pobre	% población pobre	% población pobre
Conurbano	32,6	31,9	39,8	47,5
CABA	13,4	11,2	14,3	17,3
Total País	28,6	27,3	35,4	40,9

**Fuente:** Observatorio del Conurbano en base a EPH primeros semestres de cada año.

En ese marco, a las prestaciones que venían implementándose, como Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo, se sumó desde el Ministerio de Desarrollo de la Nación, la Tarjeta Alimentar en el marco del Plan Argentina contra el Hambre que consiste en un conjunto de iniciativas orientadas a mejorar el acceso a la canasta básica de alimentos.

La Tarjeta Alimentar (TA) implementada en enero 2020 tiene un amplio alcance. Consiste en la entrega de una tarjeta que se recarga mensualmente con un monto de \$4.000 y \$6.000 dependiendo de la cantidad de hijos de hasta 6 años. Se destina a la compra de alimentos y se entrega automáticamente a los/las beneficiarias/as de AUH y AUE. En el conurbano hay 363.260 titulares de tarjetas, que representa el 65% de las entregadas en la provincia de Buenos Aires. Otro elemento significativo es que el 95% de las tarjetas se entregó a mujeres, evidenciando una vez más el papel fundamental que las mujeres cumplen en las tareas de cuidado y en la gestión de los recursos del hogar.

### Cuadro 2. Población beneficiaria de la Tarjeta Alimentar, según sexo (ver tabla desagregada por municipio en el anexo)

Jurisdicción	Beneficiarios de Tarjeta alimentar			Población(1)	% de población con Tarjeta Alimentar
	Titulares mujeres	Titulares varones	Total titulares		

Total conurbano bonaerense	345.336	17.924	363.260	11.264.104	3,2
Resto de la Provincia de Buenos Aires	184.999	9.138	194.137	6.277.037	3,1
Total Provincia de Buenos Aires	530.335	27.062	557.397	17.541.141	3,2
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	38.525	2.252	41.077	3075646	1,3
Total País	1.457.674	72.479	1.530.153	45.376.763	3,4

**Fuente:** Observatorio del Conurbano en base a Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar>

Respecto a la distribución territorial, en partidos como José C. Paz (5,5%) y Moreno (4,9%), la entrega de TA presenta los mayores niveles de cobertura; mientras que Vicente López o San Isidro –por presentar elevados ingresos per cápita–, exhiben los niveles más bajos. Cabe destacar que, en Malvinas Argentinas y San Miguel, el programa tiene una cobertura similar (3,2% y 3,7%, respectivamente).

A partir del escenario de pandemia y de la implementación del Aislamiento Impuesto, el gobierno nacional a través de ANSES lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Consiste en un bono o seguro social para trabajadores informales o monotributistas de las primeras categorías. Fue la prestación con mayor alcance poblacional y también presupuestario, con 8,9 millones de personas en cada liquidación a nivel nacional y 1,9 millones radicados en el conurbano (ANSES, julio 2020). Esta prestación familiar se orientó a los sectores más vulnerables de la población que fueron impedidos de trasladarse para trabajar a partir del ASPO. El IFE lleva su tercer pago de 10.000 pesos, monto que representa el 60% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) desde la implementación del ASPO y ANSES se ocupa de administrar, pagar y supervisar la liquidación del beneficio.

En el conurbano se otorgaron 1.987.026 asignaciones IFE, con un monto de 10.000 pesos pagado en cada oportunidad, alcanzando a un 17% de la población total de la región y representando el 61% de los beneficios otorgados en la provincia de Buenos Aires. En ocho distritos el beneficio supera el 20% de la población, como en San Miguel, Merlo, Lomas de Zamora, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Malvinas Argentinas y Moreno, superando ampliamente las erogaciones históricas del ANSES.

El 61,7% de los beneficiarios corresponde a trabajadores informales, mayoritariamente varones; mientras que el 2,1% corresponde a trabajadoras de casas particulares y el 27% a AUH siendo estas dos categorías predominantemente femeninas (ANSES, julio 2020).

Por su parte, el Programa Potenciar Trabajo creado en marzo (ex Hacemos Futuro y ex Argentina Trabaja) del Ministerio de Desarrollo de Nación alcanza a 222.345 beneficiarios (2% de la población del conurbano y 1,6% de la población de la provincia de Buenos Aires) con mayor presencia en Florencio Varela (4,2%) y José C. Paz (3,8%). El programa se implementa a través de dos prestaciones: el pago de un Salario Social Complementario correspondiente al 50% del SMVM, y el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de proyectos socioproductivos. También orientado a sectores socialmente vulnerables el programa es de carácter socioproductivo y persigue el objetivo de mejorar la empleabilidad y generar propuestas productivas a través de la terminalidad educativa, la formación y certificación de competencias. En términos de distribución de género, el 69% de beneficiarios del Potenciar Trabajo son mujeres, en línea con el objetivo de articular transversalmente la perspectiva de género con la política socioproductiva permitiendo contener y brindar oportunidades a personas que padecen situaciones de violencia por motivos de género.

Este programa tiene gran potencial de impacto a nivel municipal si se considera que los municipios, así como las provincias, pueden constituirse como unidades de gestión para el desarrollo de proyectos socioproductivos o asistir técnicamente a organizaciones del territorio para constituirse como unidades de gestión de proyectos sociocomunitarios.

De hecho, la mayor presencia de beneficiarios de programas nacionales en ciertos municipios, además de obedecer a las condiciones sociourbanas del territorio, suele vincularse a las estrategias municipales y el despliegue de capacidades de los gobiernos locales para articular esfuerzos con las organizaciones del territorio y canalizar recursos provenientes de nación en pos del desarrollo de proyectos sociales, vinculados a la mejora de la infraestructura barrial, o capacidades de articulación con centros educativos o de formación.

En síntesis, en el contexto de pandemia asistimos a una ampliación de las políticas de asistencia social desde la Nación hacia el territorio, con un importante volumen de recursos volcados a contener la delicada situación social.

## 2. La Provincia de Buenos Aires

En materia de asistencia alimentaria el rol de la provincia es muy significativo en términos de recursos desplegados. La Dirección provincial de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad despliega una agenda amplia, buscando el acompañamiento a las niñas, niños y adolescentes de la PBA, desde el nacimiento hasta los 18 años. Ellos son los destinatarios de los programas Vaso de Leche, Envión, Plan Más Vida (es un plan materno infantil de los 0 a los 6 años), el Programa de asistencia alimentaria para inmunodeprimidos, y el SAE desde los 6 a los 13 años cuando finaliza la escuela primaria, el cual depende de la Dirección Provincial de SAE.

El SAE “está dirigido a niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, escolarizados en escuelas públicas de la provincia, con el objetivo de garantizar una cobertura nutricional uniforme asistiendo particularmente a los más vulnerables”. Se desarrolla para mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar de la provincia de Buenos Aires (gba.gob.ar).

Es el programa alimentario más importante de la Provincia de Buenos Aires en términos de alcance y erogaciones. El director de seguridad alimentaria indica que el SAE representa aproximadamente el 30% del gasto de todo el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la PBA. A partir de la pandemia y el ASPO, el gobierno provincial del Frente de Todos decidió incrementar el presupuesto destinado al SAE, en 1500 millones. Raverta señaló que “en marzo destinamos 1.100 millones de pesos, y ahora en abril 2.600 millones de pesos” (La Tecla, 06-04-2020)

Las erogaciones del SAE tienen un altísimo impacto en el territorio. El sistema de comedores escolares de la provincia constituye la red de asistencia alimentaria estatal más institucionalizada y extendida de todo el universo de efectores de contención en materia alimentaria.

Desde la sanción de la ley federal de educación en el año 1994, el SAE se descentraliza en las provincias. La nación delegó en las provincias la responsabilidad en materia educativa y como consecuencia las mismas debieron responder frente a la alimentación escolar. Desde 1994 y hasta 2015 el SAE se rigió por el modelo de gestión de descentralización en los Consejos Escolares (CE), permitiendo que el servicio de comedores escolares se adapte a cada territorio heterogéneo de la Provincia de Buenos Aires. En este esquema, el rol de los municipios sin embargo es importante, acompañando y asistiendo a los CE en la logística y distribución de alimentos.

Desde 2016, con la gestión de Cambiemos, este programa atraviesa un proceso de municipalización, el cual puede leerse en el marco de una trayectoria de más largo alcance de diversificación y ampliación de las competencias municipales.

La decisión de avanzar en la municipalización se orienta principalmente en virtud de perseguir metas de eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de fondos, rendición de cuentas, entre los más destacados (Ortale y Santos, 2018). Se promueve la suscripción de acuerdos (DECRETO 2.077/2016) entre el Ministerio de Desarrollo Social y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires a los efectos de ampliar la modalidad de su implementación, mejorando la prestación. Asimismo, se persigue el objetivo de mejorar la rendición de cuentas. Se busca “resguardar los fondos públicos comprometidos, se establece un control específico que contempla la ejecución de estrictas auditorías”.

En 2018 el SAE abarcó a 1.700.000 alumnos/as de los 135 municipios ofreciendo desayuno o merienda y/o almuerzo. En 2020, se implementó la modalidad de módulos alimentarios por el aislamiento impuesto, alcanzando a 1.722.712 beneficiarios. El director provincial de seguridad alimentaria señala que se entregan dos módulos mensuales y que se trata de “un bolsón bien balanceado nutricionalmente dentro de las posibilidades operativas, que impiden distribuir frescos (carnes, pollo, verduras, frutas)”.

En la actualidad, de los 24 distritos el SAE se municipalizó en 21. San Martín es uno de los 3 casos donde se conservó la modalidad de implementación a través de los Consejos Escolares. Para los municipios, la incorporación del SAE a la gestión involucra un conjunto de desafíos y oportunidades importantes por el volumen de recursos involucrados.

Para la Provincia, la municipalización refuerza el vínculo con los gobiernos locales en una articulación conjunta entre el sistema educativo y las áreas dedicadas a la asistencia alimentaria. Desde el año 2000 a partir del convenio marco nro. 55, la Provincia define una modalidad interministerial de intervención, articulando entre la Dirección General de Cultura y Educación y el Ministerio de Desarrollo Social.

La emergencia sanitaria obligó a rediseñar la operatoria del SAE con gran celeridad. La presidenta del Consejo Escolar de San Martín nos explicaba: “la primera entrega de módulo fue después del viernes del decreto de ASPO. Nos reunimos con los cuatro proveedores. Recibimos la *dispo* de PBA, teníamos que entregar por el valor de cada cupo. Ese viernes se repartieron más de 36.500 bolsones. En una semana reorganizó la entrega. A las 21hs se terminó de repartir”.

Además de la prestación habitual en escuelas de nivel inicial y primario, se extendió la implementación a algunas escuelas técnicas, secundarias y de adultos que no son alcanzadas por el programa. El caso de San Martín evidencia la flexibilidad de la gestión del Consejo Escolar para poder responder a necesidades relevadas por los establecimientos educativos y poder alcanzar poblaciones vulnerables que no tienen cobertura, como los estudiantes secundarios o escuelas de adultos.

En síntesis, el SAE es el programa que despliega más recursos desde la Provincia de Buenos Aires al territorio. Sobre la base del sistema educativo, específicamente las escuelas, se monta como un programa altamente institucionalizado y de gran alcance en el contexto de pandemia.

### **3. Los municipios**

Las competencias municipales se han expandido sistemáticamente desde los años noventa, en particular en el marco de los procesos de descentralización. Asimismo, los escenarios de grave crisis económica, como la atravesada en 2001 y en 2020 a partir de la pandemia y la implementación del aislamiento impuesto, evidenciaron aún más la relevancia de los municipios como primeros y más próximos referentes del Estado en el territorio. Junto con las organizaciones sociales, y en articulación con ellas, las intervenciones de los gobiernos locales se han diversificado demandando el despliegue de un conjunto amplio de competencias, recursos y capacidades de gestión.

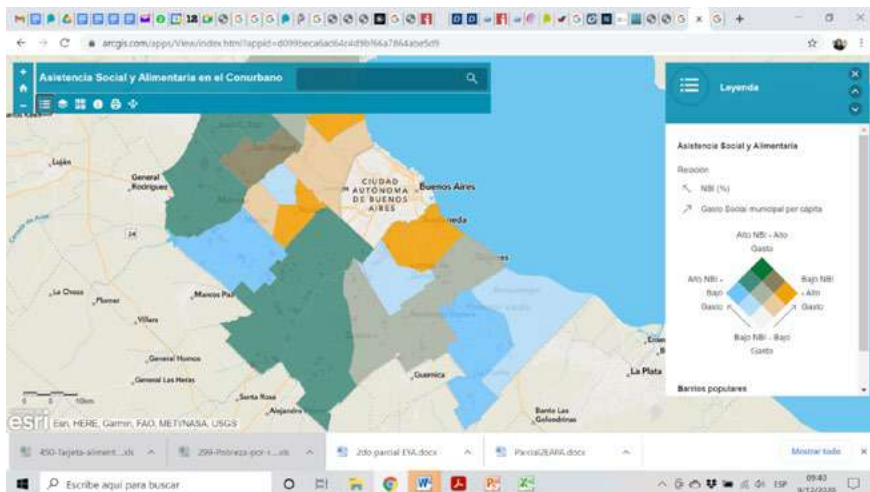
En el contexto de pandemia, la emergencia alimentaria se agudizó y el Estado municipal, articuladamente con Nación y con Provincia destinaron importantes esfuerzos y recursos para paliar la grave situación, a través de programas como las tarjetas alimentarias, la distribución de bolsones o módulos alimentarios, la creación o formalización de los registros locales de comedores y el diseño o fortalecimiento de dispositivos de coordinación interjurisdiccional y participación con organizaciones del territorio.

En ese marco, la acción de los gobiernos locales en materia social se ha centrado en contener a través de la asistencia alimentaria en los comedores y en el fortalecimiento en gran medida de espacios de integración social comunitaria y de participación a través de actividades deportivas, culturales y educativas.

Un análisis sobre la situación de partida de los 24 partidos del conurbano en términos de pobreza estructural y de gasto municipal per cápita en la función

social, nos permite una aproximación a las capacidades relativas de los gobiernos locales en el escenario pre-pandemia.

### Mapa 1. Asistencia social y alimentaria<sup>1</sup>



**Fuente:** elaborado por Pamela Flores y Bárbara Couto en base en base a Datos Abiertos del Min. de Desarrollo Social de la Nación y Jefatura de Gabinete de Ministros, ANSES, INDEC, Min. de Economía de la Prov. de Bs As, Observatorio del Conurbano UNGS y Proyecto Agencia ICO UNGS.

Esta cartografía permite ponderar los recursos que los gobiernos locales destinan a la función social y su alcance según la cantidad de habitantes, dado cierto nivel de pobreza estructural municipal, es decir vinculado a la carencia de diferentes servicios públicos esenciales medidos por el INDEC (vivienda de tipo inconveniente, sin cuarto de baño, con hacinamiento crítico, hogares con niños que no asisten a la escuela, con jefe de hogar que posee bajo nivel de educación).

El cruce de variables NBI y gasto permite identificar principalmente tres escenarios. Un conjunto de municipios, en naranja, presenta una situación más favorable en la medida que poseen una baja proporción de hogares con NBI, respecto del total de hogares del partido, y alto gasto social municipal por habitante. En orden decreciente se encuentran: San Isidro (2.118 pesos *per cápita*),

<sup>1</sup> La cartografía se publica en la plataforma ArcGIS que ofrece un espacio en la nube para almacenar, visualizar e interactuar con mapas en línea. Link de acceso sobre la imagen del mapa.



Avellaneda, Lanús, Morón e Ituzaingó. Las situaciones más desfavorables, es decir partidos con una alta proporción de hogares con NBI, respecto del total de hogares del partido, y bajo gasto social municipal *per cápita*, se visualizan en color celeste. Los municipios que integran este grupo son: Merlo (330 pesos *per cápita*, como el más desfavorable) y Florencio Varela. Esta contraposición evidencia un componente regresivo del gasto por habitante, en la medida los municipios más ricos del conurbano dedican al bienestar social, más del quíntuple que lo que disponen varios de los distritos más pobres.

Las erogaciones del SAE representan una buena parte de los gastos en asistencia social de los municipios que gestionan este programa. En 2019, solo siete municipios identifican en su ejecución presupuestaria intervenciones en asistencia alimentaria (la mayoría refieren asistencia social en términos amplios): Lanús, José C. Paz, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Ezeiza y 3 de Febrero. De estos, solo cinco refieren el peso del SAE en dicha asistencia. En 3 de Febrero representa el 60%, en Quilmes el 75%, en Almirante Brown el 70%, en Lanús el 50%, y en José C. Paz el 48%. Varela, 3 de Febrero y Ezeiza, además, exhiben erogaciones adicionales con recursos propios para asistencia alimentaria independientemente del SAE.

El proceso de municipalización iniciado en 2016 propició un conjunto de desafíos y oportunidades. En primer lugar, la transición suscitó conflictos en algunos distritos entre los gobiernos municipales interesados en municipalizar y los consejos escolares, debido al desplazamiento de estos últimos de la gestión de los recursos, la decisión sobre la selección de proveedores, la calidad de las prestaciones, etcétera. Diferentes iniciativas legales fueron encaminadas por los consejos escolares con el fin de restablecer la situación previa al decreto de municipalización de la ex gobernadora Vidal (El Diario de Hurlingham, 10-04-2017). También hubo tensiones en diferentes distritos, identificadas en la indagación de fuentes secundarias. Esto ocurrió en Escobar, por ejemplo, en 2017 (LU32, 21-03-2017); en Tres de Febrero (julio 2020) y en Moreno a comienzos del 2020 (Desalambrar, 28-02-2020).

Por otro lado, la municipalización del SAE presenta una gran oportunidad para los gobiernos locales en términos de articulación de políticas de economía social y solidaria, en especial en aquellos distritos que vienen desarrollando instrumentos de compra de alimentos a productores locales, como Moreno o San Martín. La compra pública de alimentos realizada por el Consejo Escolar de San Martín alcanzó, en agosto del 2020, 66 millones de pesos; mientras que el gasto mensual municipal en todos los conceptos vinculados al desarrollo social (no exclusivamente programas alimentarios) de 2019 fue de 16 millones. De

modo que el SAE moviliza recursos 4 veces más elevados en este distrito incluso considerando que el gasto per cápita es uno de los más elevado en términos comparativos dentro de la región.

Al mismo tiempo, algunos municipios han tenido marchas y contramarchas en la asunción de la responsabilidad de implementar el SAE. En Olavarría, “el Municipio ha decidido no renovar tal convenio debido a que se generaba un déficit operativo y económico y acordó un traspaso articulado con el Consejo Escolar para que el servicio se preste de la manera más ordenada y eficiente posible”, según indicó el secretario de Desarrollo Humano y Calidad de Vida (27-04-2020), evidenciando las dificultades que acarrea la gestión de un programa complejo en términos de logística y distribución.

## **5. Reflexiones finales**

La asistencia alimentaria cobró especial relevancia en el contexto de agravamiento de la emergencia social heredada de los años anteriores, y se volcó en las agendas de las tres jurisdicciones que intervienen en el territorio del conurbano bonaerense.

Nación y Provincia tienen mayor presencia en términos de erogaciones en esta materia, pero los municipios tienen un rol clave en la captación de recursos, en la articulación de programas sociales y alimentarios en el territorio, a través de las diferentes instancias para facilitar la llegada de los programas a los sectores vulnerables (inscripciones asistidas masivas) o promoviendo dispositivos de participación que mejoran la implementación de instrumentos de asistencia.

En estos términos, si bien cuentan con menor cantidad de recursos financieros, todas las decisiones para instrumentar nuevos programas implican para los gobiernos locales desplegar nuevas competencias y recursos humanos, técnicos, operativos y financieros. De este modo la gestión a nivel local resulta central para llegar a buen puerto estas iniciativas y supone claramente fortalecer una estructura de funcionamiento institucional que permita viabilizar y concretar los objetivos pautados.

## Bibliografía

- El Diario de Hurlingham (10-04-2017) En medio del escándalo en Morón, la Justicia ordenó a Vidal suspender municipalización del Servicio Alimentario Escolar, disponible en <http://hurlingham.enorsai.com.ar/index.php/politica/28224-en-medio-del-escandalo-en-moron-la-justicia-ordeno-a-vidal-suspender-municipalizacion-del-servicio-alimentario-escolar.html>
- La Tecla (06-04-2020) La Provincia aumenta el presupuesto a comedores escolares en 1500 millones de pesos, disponible en <https://www.latecla.info/109362-la-provincia-aumenta-el-presupuesto-a-comedores-escolar>
- LU32 (21-03-2017) Medida cautelar impide la Municipalización del Servicio Alimentario Escolar, disponible en <https://lu32.com.ar/nota/53451/medida-cautelar-impide-la-municipalizacion-del-servicio-alimentario-escolar>
- Desalambrar (28-02-2020) «Nunca tuve dudas que ellos venían por el Servicio Alimentario Escolar», disponible en <http://desalambrar.com.ar/nunca-tuve-dudas-que-ellos-venian-por-el-servicio-alimentario-escolar/>



# Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario

*Rubén Lucero, con la colaboración de  
Natalia Basanta y Melina Castellano*

## **1. Lecciones y oportunidades para después de la pandemia**

En el diagnóstico preliminar sobre capacidades institucionales del sistema de salud en la Provincia de Buenos Aires se pueden señalar un conjunto de déficits estructurales que se arrastran históricamente. Entre ellos se destaca el campo de las políticas de recursos humanos en un sentido integral, es decir, incluyendo a todos los trabajadores del sector de la salud, a los profesionales de la salud (médicos, enfermeros, instrumentadores, imágenes, etc.) y también al personal de apoyo del sistema, administrativos, mantenimiento, infraestructura, logística, etc.

En tal sentido, cabe señalar que la gestión integral del sistema hospitalario desde hace varios años ha ingresado en un cambio de paradigma en su funcionamiento y su gestión operativa que requiere recursos humanos calificados en todas las áreas de gestión a efectos de resolver problemas operativos según sea su especificidad y complejidad.

Asimismo, la irrupción del COVID-19 puso de manifiesto un proceso que ya lleva unos años en transformación, relativo a cambios muy significativos en la arquitectura hospitalaria, transformando áreas completas de infraestructura tradicional (en ciertos casos, obsoleta) reemplazadas por equipamiento sofisticado, pero también por una nueva concepción de infraestructura edilicia, que

ha incorporado un sinnúmero de soportes tecnológicos digitales y la utilización de nuevos materiales.

El concepto de infraestructura hospitalaria ha evolucionado continuamente para dar respuesta a las necesidades de los pacientes, tanto en las acciones vinculadas a la atención, como en el paulatino mejoramiento de equipos de diagnóstico, tratamiento y cirugía, con una creciente participación de diversas tecnologías aplicadas al sistema de salud.

El reemplazo del equipamiento es un proceso que lleva años según la capacidad presupuestaria de las jurisdicciones (nacional, provincial, municipal) y la infraestructura hospitalaria se modifica en muchos casos sobre los edificios originales, incorporando equipamiento o áreas de asistencia nuevas, lo cual genera nuevas necesidades operativas y también un proceso de aprendizaje organizacional.

En estos procesos participa toda la comunidad hospitalaria, desde los directivos y los profesionales de la salud hasta los administrativos y el personal técnico-operativo de mantenimiento e infraestructura.

El reemplazo de equipos por otros de tecnología más avanzada requiere personal técnico más calificado, que no siempre se cuenta a la hora del recambio (bioingenieros, arquitectos, técnicos, operarios calificados, etc.).

Este tema remite inevitablemente a la sustentabilidad de las inversiones en tecnología, que necesariamente requieren ser acompañadas de procesos de recualificación de la mano de obra especializada para su mantenimiento y no depender de los proveedores indefinidamente.

Un informe reciente de CEPAL (2020) revela que la crisis del COVID-19 ha resaltado que en la mayoría de los países de la región existe una gran dependencia de equipamiento de origen importado, que han sido esenciales para luchar contra la pandemia, colocándonos en una situación de vulnerabilidad y condicionalidades impuestas por los proveedores<sup>1</sup>.

En el relevamiento realizado en el marco de este proyecto, durante los meses de septiembre y octubre, se pudieron confirmar varias situaciones relacionadas con esta problemática, que dan cuenta de los inconvenientes que acarrea el

---

<sup>1</sup> Los Estados Unidos son el principal proveedor de la región de ese tipo de productos, con casi un tercio del total, importado en 2018. Les siguen la Unión Europea, con poco más de un cuarto, China (8%, principalmente equipos de protección personal) y Suiza (6%, principalmente medicamentos y aparatos médicos altamente sofisticados). Menos del 4% de las compras regionales proviene de la propia región. En Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. CEPAL, 2020.

mantenimiento de equipos de alta tecnología al no contar con personal calificado para su mantenimiento o reparación, dependiendo de los proveedores.

Efectivamente, la mayor parte del equipamiento de alta complejidad es de origen importado, cuyos proveedores de diversas marcas de renombre internacional son a la vez los que brindan los servicios de posventa, mantenimiento y reparación.

Además, no solo no hay suficiente personal calificado propio para resolver o eventualmente reparar los equipos (software, microprocesadores), también se presenta el problema de la disponibilidad de repuestos, que son provistos casi en exclusividad por la marca proveedora, lo cual genera una condicionalidad a la hora de requerir la asistencia técnica para dichos equipos.

Sin embargo, la necesidad de fortalecer capacidades de gestión y contar con personal altamente calificado, además de los profesionales de la salud, en las diversas áreas de gestión hospitalaria ya comenzaba a delinarse hace algunos años, involucrando nuevas definiciones de profesiones, con perfiles, incumbencias y especializaciones determinadas, alineadas con los desafíos de modernización del sistema hospitalario.

En este sentido, en 2001 la autoridad sanitaria de Argentina estableció que tanto “el fortalecimiento de la capacidad institucional, como el desarrollo de recursos humanos y la capacitación en salud pública son funciones esenciales en salud pública”<sup>2</sup>.

En esta misma línea, el informe indica que los modelos de gestión hospitalaria descentralizada cuentan con normativa para la adquisición de servicios de terceros confiriendo flexibilidad administrativa a directores para privatizar algunos servicios (alimentación, limpieza, etc.)

En Argentina, en los últimos años se han realizado importantes inversiones en el sistema de salud pública, principalmente en nuevas tecnologías para diagnóstico y tratamiento, que refuncionalizaron los establecimientos hospitalarios, siendo la provincia de Buenos Aires en donde se ha concentrado la mayor parte del equipamiento.

Sin embargo, a partir de las evidencias recogidas en el primer informe de relevamiento y diagnóstico de capacidades institucionales en salud, se pudo observar que en el área geográfica relevada, no todos los establecimientos hospitalarios realizan una planificación preventiva o protocolos de mantenimiento de infraestructura y equipamiento de alta complejidad (incluyendo los aspectos de

---

<sup>2</sup> Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Argentina. Área de Desarrollo Estratégico de la Salud Unidad de Políticas y Sistemas de Salud - Organización Panamericana de la Salud, 2002.

bioseguridad), siendo las tecnologías tradicionales o más sencillas de operar las que cuentan con personal para realizar dichas tareas (mantenimiento edilicio, sistemas de ascensores, oxígeno, grupos electrógenos, tableros eléctricos, etc.).

Un par de ejemplos significativos de los problemas de orden tecnológico fue la incorporación de los nuevos respiradores y el equipamiento para telemedicina (que también servirá para poder dar seguimiento a otras patologías) que requieren soporte de infraestructura hospitalaria, cierta *expertise* para su manejo y configuración, y personal calificado para su mantenimiento

Esta breve reseña introductoria sobre las capacidades en gestión hospitalaria, que nos ubica en el contexto del sistema, fue signada por la pandemia del COVID-19 y la implementación del Aislamiento, Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) a partir de marzo de 2020, generando un gran impacto sobre el servicio público de salud de la Provincia de Buenos Aires, que debió reacondicionarse y readaptarse para dar respuesta a esta inédita situación, en donde todos los testimonios recogidos casi unánimemente han manifestado que las decisiones se tomaron sobre la marcha y contra reloj.

El escenario de pandemia generó en el personal afectado al sistema de salud una conciencia del “trabajo en equipo y mancomunado”, y también la necesidad de fortalecer la articulación entre las instancias nacional, provincial y municipal, cuyas culturas organizacionales previas han sido caracterizadas como muy verticales en términos de toma de decisiones, con estamentos muy consolidados y con escasa interdependencia funcional.

Ante la emergencia COVID-19, los procesos de aprendizaje institucional se han acelerado en términos de resignificar la importancia de trabajar en equipo. En particular con la puesta en marcha de los Comités Operativos de Emergencia (COE) instalados en cada municipio, que pudieron organizarse en redes de comunicación, compartir información sensible al igual que experiencias y prácticas implementadas que han dado buenos resultados.

La emergencia también puso en evidencia la falta de personal en todas las líneas: desde profesionales de la salud hasta el personal de apoyo calificado; además de la escasez de otros recursos, que van desde infraestructura, materiales y tiempo, en términos de respuesta; e incluyendo cambios en los diseños hospitalarios y la instalación de hospitales modulares creados a partir de estructuras novedosas como son los contenedores sanitarios<sup>3</sup>. En efecto, tal como se destaca a continuación, estos aspectos resultan relevantes:

---

<sup>3</sup> Otro ejemplo que da cuenta de ello es la capacitación a choferes de ambulancias pertenecientes a hospitales psiquiátricos, en relación a protocolos sanitarios, o el servicio de apoyo que las áreas



“Siempre pensamos en que la logística operativa y la flexibilidad son pautas determinantes en la arquitectura para la salud. Pero hoy, con la aparición del COVID-19, estos conceptos están cambiando de escala y temporalidad” (Arq. Liliana Font, Diario Clarín, 23/4/2020).

## 2. El desarrollo de recursos humanos en el sector salud

El desarrollo de las competencias de recursos humanos de los profesionales de la salud comprende la educación de pregrado, las carreras de grado, posgrado, las residencias y todos los procesos de aprendizaje involucrados durante la práctica profesional, incluyendo los procesos de recertificación periódica para determinadas profesiones.

Sin embargo, cuando nos referimos al personal de apoyo en el sistema de salud, los procesos de desarrollo de competencias se nutren de diversas fuentes y orígenes, tanto formales como no formales e informales, conformando una gran cantidad de perfiles e incumbencias, en muchos casos adquiridas en procesos *ad-hoc*.

El personal de apoyo es un colectivo de trabajadores de diversas procedencias y niveles educativos alcanzados, donde conviven trabajadores con estudios secundarios (técnicos o no) y trabajadores con estudios formales incompletos, con una fuerte impronta de “aprendizaje en el trabajo”.

Entendiendo que la formación y el desarrollo de competencias fueron siempre un factor esencial para optimizar el funcionamiento de las organizaciones, el proceso de aceleración del cambio tecnológico y la irrupción de nuevos modelos de gestión en salud cobra una trascendencia mayor al situarla en el contexto actual, especialmente si hacemos prospectiva en escenarios pos pandemia.

A efectos de contextualizar la cuestión del desarrollo de competencias profesionales, cabe mencionar que la gestión de las organizaciones en general se encuentra dentro de un proceso transicional hacia un nuevo paradigma tecnológico, que no puede ni debe ser observado en clave siglo 20. En este sentido, uno de los mayores desafíos es y será el entendimiento de los nuevos contenidos del aprendizaje vinculados al paradigma técnico-informacional del

---

de mantenimiento han otorgado en cuanto a planes de vacunación junto con estudiantes de carreras de la salud, armado de estructura con nylon de alta densidad para separar zonas febriles y no febriles, internamente llamadas zonas verdes y rojas y carpas sanitarias instaladas en el estacionamiento de hospitales municipales.

siglo 21, con nuevos valores y nuevos espacios más allá del tradicional puesto de trabajo calificado.

La transición tecnológica que atravesamos en estas dos primeras décadas del siglo 21 implica problematizar una reconfiguración del mundo del trabajo y la producción dentro del denominado capitalismo digital, que incluye a las nuevas economías de plataformas, a la robótica, a la inteligencia artificial (IA) o la Internet de las cosas, entre las más conocidas. Y, en este contexto, identificar el surgimiento de nuevas ocupaciones para procesos productivos o servicios cada vez más automatizados, cuyas funciones mixtas y competencias flexibles involucran varias áreas de conocimiento, desde la informática, hasta la electrónica, la mecánica o la logística y el control.

En el sector de la salud en particular se destaca la robótica, la inteligencia artificial (IA) y la Big Data utilizada para la transmisión de flujo de datos, que están alcanzando avances sorprendentes en materia de tecnología médica, y también la telemedicina con la utilización de software para llevar a cabo tareas médicas a distancia.

Otros dispositivos inteligentes proveen a los profesionales de salud el procesamiento de imágenes, y los programas de robótica avanzada permiten realizar telecirugías asistidas por computadora. (Susskind, 2016).

También podemos citar ejemplos de la denominada “robótica asistencial” que son sofisticados sistemas robóticos que asisten a pacientes<sup>4</sup> (prótesis, por ejemplo).

Todas estas tecnologías de última generación son además el resultado de un proceso de integración de la electrónica, las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y la mecánica entre otras, configurando una alianza de diferentes áreas de conocimiento.

Si bien aún la disponibilidad comercial masiva de estos dispositivos digitales se encuentra en economías avanzadas y al alcance de ciertos estratos sociales altos, en los próximos años estarán al alcance de muchos más pacientes en todo el planeta.

---

<sup>4</sup> El “Híbrid Assisted Limb” (miembro asistido híbrido) diseñado por la compañía Cyberdyne, es un traje mecánico que actúa a modo de exoesqueleto, y ayuda a las enfermeras con los pacientes. En “El futuro de las profesiones” Cap. 2 “Desde la vanguardia”. (Richard y Daniel Susskind, 2016).

### 3. Aproximaciones a una propuesta formativa

La incorporación de nuevas tecnologías en el sector de salud, que la pandemia aceleró, debe merecer la atención y también una urgente necesidad de articulación entre el sistema de salud y el sistema educativo. Fundamentalmente, esto se ve en tareas especializadas del personal de apoyo a efectos de comenzar a cubrir las áreas de vacancia en todas sus instancias y niveles, desde las instituciones universitarias hasta los institutos superiores de formación tecnológica, la enseñanza media técnica y centros de formación profesional.

En la actualidad, la formación en las profesiones de la salud tiene un importante alcance, tanto en Medicina, como en las carreras universitarias de enfermería, instrumentación quirúrgica y bioimágenes, que han crecido significativamente en los últimos años. Sin embargo, la información disponible da cuenta que no ocurre lo mismo con la formación en las profesiones vinculadas a la infraestructura hospitalaria, el equipamiento de alta complejidad y la formación de técnicos especializados en mantenimiento hospitalario.

Aún son pocas las ofertas universitarias (de grado y pregrado) de educación superior no universitaria y técnica en estos campos específicos.<sup>5</sup>

La formación de técnicos especializados requeridos para gestión integral hospitalaria debería nutrirse de las experiencias de formación existentes (en su mayoría, superior universitaria), con propuestas curriculares flexibles y situadas en las particularidades del sistema hospitalario, cuya progresiva refuncionalización en los próximos años va a incorporar más procesos automatizados, utilizando sistemas computadorizados, electrónicos y mecánicos aplicados indistintamente en varios campos de la tecnología médica, así como también

---

<sup>5</sup> Entre los sindicatos, ATSA ofrece cursos de capacitación; UPCN Santa Fe dicta un curso semipresencial de 30 horas cátedra sobre mantenimiento hospitalario. Entre las universidades, la Universidad Nacional de Hurlingham ofrece una Tecnicatura Universitaria en Mantenimiento Hospitalario con duración de dos años y medio. El Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista ofrece una Diplomatura certificada por la Universidad de la Marina Mercante sobre Planificación y Control de Mantenimiento Hospitalario con modalidad a distancia con carga horaria de 120 horas cátedra. La Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) tiene la carrera de Bioingeniería desde 1992, la Universidad Falaloro tiene la carrera de Ingeniería Biomédica desde 1998 y la carrera de Ingeniería en Física Médica desde el año 2000; la Universidad Tecnológica Nacional sede Rosario tiene la especialidad de Ingeniería Clínica con un posgrado de Ingeniería Electrónica o Bioingeniería desde el 1998. La Universidad de Buenos Aires ha incorporado materias optativas al plan de estudio de Ingeniería Electrónica relativas a la Ingeniería Clínica desde el 2005.

en el mantenimiento y reparación de equipamiento de alta complejidad y en el mantenimiento preventivo y predictivo de instalaciones hospitalarias.

Consecuentemente, resulta esencial que las propuestas curriculares contengan una adecuada formación en competencias básicas combinadas con un conjunto de competencias flexibles vinculadas con las tecnologías aplicadas en salud, como la electrónica, la informática y la mecánica. Asimismo, los procesos formativos deben incluir el desarrollo de “competencias sociales” además de los saberes técnicos específicos, conformando un conjunto de “competencias clave”, que combinen la calificación técnica especializada con las mencionadas “competencias sociales”.<sup>6</sup>

Entre los ejes conceptuales preliminares que deberían ser considerados en un perfil laboral específico se puede mencionar:

- Mantenimiento de instalaciones hospitalarias.
- Mantenimiento y reparación de equipamiento de alta complejidad.
- Implementación de programas para procesar y analizar información de mantenimiento preventivo y predictivo.
- Análisis y asesoramiento en la selección y adquisición de equipamiento médico.
- Intervención y ejecución de programas de bioseguridad.
- Intervención y ejecución de programas de higiene y seguridad en el trabajo y contaminación ambiental.

#### **4. Reflexiones finales**

La pandemia ha demostrado que a pesar de déficits de condiciones preexistentes en los servicios de salud se ha logrado la flexibilidad y la adaptación que exige este contexto.

Hay varios aspectos positivos a rescatar que tienen que ver con los procesos de integración interinstitucional que provocó sinergias valiosas entre actores de los tres estamentos, nacional provincial y municipal para abordar y resolver operativamente problemas puntuales derivados de la emergencia sanitaria.

---

<sup>6</sup> Entre los testimonios recogidos en el trabajo de campo, se menciona por ejemplo la valoración de estas “competencias sociales” ante la eventual necesidad de entrevistar y seleccionar a futuros operarios de cuadrilla valorando más la actitud y vocación de servicio, agregando que lo técnico puede ser enseñado, pero más difícil de transmitir es la idea y la disposición a trabajar en equipo.

Sin embargo, persisten déficits vinculados a una planificación preventiva o protocolos de mantenimiento de infraestructura y equipamiento de alta complejidad, y cada institución hospitalaria depende de su capacidad operativa.

El tema tecnológico presenta inconvenientes, y como ya se ha expuesto, conviven capas geológicas en tecnología e infraestructura hospitalaria, que deben ir resolviéndose lo más pronto posible ante una tendencia general hacia a la modernización en los métodos de tratamiento y diagnóstico.

En cuanto al equipamiento de alta complejidad y su dependencia de los proveedores<sup>7</sup>, sería apreciable contar con una mirada más amplia en lo relativo a los contratos de adquisición que incluyan cláusulas de transferencia para la capacitación de trabajadores, y no solo servicios de posventa para el mantenimiento de los mismos, haciendo más sustentables las inversiones y su mantenimiento posterior.

Un tema importante es la auditoría de instalaciones, cuestión en la que en el trabajo de campo en la primera etapa del relevamiento no se han recogido evidencias suficientes, pero constituye un tema a consignar en esta agenda de mejoras, que permita realizar chequeos periódicos del equipamiento (electricidad, gases, neumática, radiaciones, mecánica y las condiciones de bioseguridad entre otros).<sup>8</sup>

El sistema científico-tecnológico y el sistema universitario en su conjunto está llamado a pensar alternativas para fortalecer las capacidades institucionales del sistema de salud pública, tanto desde la investigación en la universidad pública como en la articulación de saberes multidisciplinares, con la activa participación de actores institucionales y sociales para definir estrategias y planificar con un abordaje sistémico e integral.

Estamos convencidos de la relevancia del desarrollo de opciones formativas especializadas en este campo y la universidad es un puente, por sus propias

---

<sup>7</sup> Existe también oferta de equipamiento de origen nacional, con empresas trabajando con estándares internacionales de fabricación, con el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) como respaldo para que las empresas locales puedan realizar ensayos y mejora de la calidad de la industria de tecnología médica. “Monografía Final del curso de Auditoría Médica del Hospital Alemán” (Sarlinga, M., 2008).

<sup>8</sup> Varios son los organismos que certifican instituciones y profesionales como el ITAES (Instituto Técnico para la Acreditación de Instituciones de Salud), CCPM (Concejo de Certificación de Profesionales Médicos), CRAMA (Concejo de Recertificación de la Asociación Médica Argentina), el OAA (Organismo de Acreditación Argentina), IRAM (Instituto Argentino de Normalización), CIDCAM (Comisión Interinstitucional para el Desarrollo de la Calidad de la Atención Médica). “Monografía Final del curso de Auditoría Médica del Hospital Alemán” (Sarlinga, M., 2008).

ofertas formativas y fundamentalmente porque puede colaborar y aportar en el diseño de trayectos formativos específicos para estas competencias especializadas.

La situación en la pos pandemia será infinitamente compleja en todo lo relativo a sus consecuencias económicas y sociales, y solo con políticas activas y respuestas institucionales se encontrarán los caminos y soluciones, desde un Estado presente, como lo es también en estos momentos.

El escenario actual y los desafíos que sobrevendrán en la pos pandemia nos interpela y nos convoca a trabajar fuertemente en propuestas superadoras de fortalecimiento de capacidades institucionales en donde el sistema educativo, el sistema de salud pública y el sector privado deben trabajar y complementarse, integrando multidisciplinariamente varias áreas de conocimiento y rescatando las mejores prácticas internacionales.

## **Bibliografía**

- Comando, R. (2015). Infraestructura hospitalaria, cuatro escalones a conquistar. *Revista Temas Hospitalarios*.
- Clarín.com. (2020). *Pandemia: Cambios en el diseño de hospitales a partir del coronavirus*. Recuperado de [https://www.clarin.com/arq/cambios-diseno-hospitales-partir-coronavirus\\_0\\_mPZOCyxqR.html](https://www.clarin.com/arq/cambios-diseno-hospitales-partir-coronavirus_0_mPZOCyxqR.html).
- Lucero, R. (2020). Los problemas detrás de los problemas. Deficiencias y debilidades en la gestión integral en el ámbito hospitalario. Desafíos para la educación técnico-profesional post – COVID-19 en Goren, N. y Ferrón, G. (compiladores) *Desigualdades en el marco de la pandemia Universidad y territorio*. Edunpaz.
- Navazo, R. (2015). El mantenimiento, un asunto de todos. *Revista Temas Hospitalarios*.
- Nonaka, I.; Takeuchi, H. (1999). *La organización creadora de conocimiento*. Oxford University Press, México.
- Negrotti, A. (2015). Operación y mantenimiento hospitalario, presente y futuro. *Revista Temas Hospitalarios*.
- Organización Mundial de la Salud. (2013). “Gestión en mantenimiento” extracto de “Introducción al programa de mantenimiento de equipos médicos”. Serie de documentos técnicos de la OMS sobre dispositivos médicos. *Revista Temas Hospitalarios*, noviembre, 2013.

- Organización Panamericana de la Salud. (2002). “Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Argentina”. Área de Desarrollo Estratégico de la Salud Unidad de Políticas y Sistemas de Salud. OPS.
- Sarlinga, M. (2008). *Gestión de Tecnología Médica, Trabajo Final, Auditoría Médica, Hospital Alemán*.
- Susskind, R. y Susskind, D. (2016). *El futuro de las profesiones. Como la tecnología transformará el trabajo de los expertos humanos*. Editorial Tell.
- Vargas Zuñiga, F. (2015). *La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación*. Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor).





# Gestión local de la seguridad en el conurbano bonaerense en contexto de pandemia\*

*Anandí Queipo, Lucía Camardon y Julieta Rey*

## 1. Introducción

Los objetivos centrales de este trabajo consisten, por un lado, en elaborar un diagnóstico general sobre los delitos y violencias en el contexto de pandemia –realizando un análisis diferencial acerca de las sucesivas etapas del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) –, y reconstruir el comportamiento de las principales conflictividades relevadas en la provincia de Buenos Aires a partir de fuentes secundarias de organismos públicos y de la sociedad civil disponibles al momento. Por otro lado, se busca abordar las dinámicas y características pro-

---

\* Este trabajo condensa los principales resultados en el marco del “Eje Seguridad” del proyecto, bajo la coordinación del Dr. Daniel Cassano. Así, el presente documento integra las principales conclusiones y líneas desarrolladas en dos informes previos de la investigación (Baudino et al., 2020 y Queipo et al., 2020) respecto a las dinámicas delictivas y la gestión de la seguridad a nivel local en el contexto de la emergencia sanitaria en el conurbano bonaerense. El equipo del proyecto que articula conjuntamente al Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) y al Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) está integrado por: Lucía Camardon, Andrés Gómez, Mariano Martignago, Anandí Queipo Riavitz, Julieta Rey, Marcela Rivarola Benítez, y Leandro Nicolás Rodríguez.

pías de las pautas y estrategias que desplegó la gestión local de la seguridad en ese mismo marco.

A modo de introducción, puede plantearse que 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 ha demandado la implementación de medidas de restricción de la circulación, lo cual ha tenido –sobre todo en la primera etapa del ASPO<sup>1</sup>– un impacto considerable 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, los habitantes de barrios populares, las 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.

La política de ASPO dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 297/2020, se tradujo –tanto en el contexto del conurbano bonaerense como en todas las jurisdicciones del país– 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, como se verá más adelante (ICO, 2020).

Dadas las particulares características sociales, demográficas y urbanísticas del conurbano bonaerense, la pandemia puso en evidencia históricas desigualdades en el acceso a derechos y servicios. Asimismo, 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

---

<sup>1</sup> A los fines del análisis, en trabajos anteriores del equipo se han propuesto dos escenarios temporales relativamente definidos a lo largo de la crisis sanitaria en el conurbano bonaerense. La primera etapa comprende los meses de marzo hasta finales de mayo, en la 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 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). Las fuentes disponibles al momento no permiten establecer si el paso a la fase Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) en el Área Metropolitana de Buenos Aires amerita establecer una nueva etapa, dado que la información disponible al momento muestra cierta continuidad con la etapa iniciada a partir del mes de junio. Esto podría ser establecido en trabajos posteriores.

los tres niveles de gobierno que interactúan en ese entramado y la necesaria articulación entre estos a la hora de ejecutar políticas públicas eficaces.

Debe tomarse en consideración que, dado el marco acotado que propone el presente material y el hecho de que el trabajo de campo se encuentra aún en curso, no se presentarán en esta publicación conclusiones que se pretendan exhaustivas del universo bajo análisis. Se trata así en esta instancia de analizar preliminarmente los objetos de estudio que se pretendió abordar en la investigación en base a lo sugerido y surgido de las fuentes con las que se trabajó.

## 2. Planteo metodológico

El presente trabajo se ha realizado en base a un abordaje metodológico planteado en torno a una estrategia cualitativa de triangulación de fuentes primarias y secundarias. Por un lado, 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, Quilmes y General San Martín<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>, se realizó un relevamiento de medios sobre temas vinculados a la gestión de la seguridad, y se remitieron pedidos de información a organismos provinciales y nacionales.

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 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 apologéticas

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que el trabajo de campo se encuentra aún en proceso, por lo que en informes posteriores se pretende incluir más municipios en el relevamiento y el análisis.

<sup>3</sup> Se utilizaron principalmente como fuentes el Informe sobre Evolución de Delitos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, disponible en: <https://www.mseg.gba.gov.ar/noticias/24-09-20.html>; y datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, disponibles en: <https://www.mpba.gov.ar/informes> y <https://www.mpba.gov.ar/estadisticas>.

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 tienen un sesgo innegable que depende de variables tales 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 documento.

El trabajo se organiza en dos apartados. El primero esboza un diagnóstico de los delitos y violencias en la provincia de Buenos Aires, haciendo hincapié en los municipios del conurbano a partir de fuentes secundarias, y complementando esta información con los resultados preliminares del trabajo de campo realizado en la primera etapa del proyecto. El segundo apartado problematiza las estrategias de gestión local de la seguridad desplegadas por los municipios en el contexto de aislamiento y las particulares tareas que demandó el abordaje de una situación inédita y excepcional, proponiendo algunas líneas de análisis para inscribir estas cuestiones en los debates más amplios sobre gestión local y seguridad. Finalmente, se sistematizan algunas reflexiones y líneas de análisis para profundizar en el marco del proyecto y futuras investigaciones.

### **3. Diagnóstico: ejes problemáticos**

A los fines de trazar un diagnóstico general sobre los delitos y violencias en el contexto de la pandemia y en las sucesivas etapas del ASPO, este apartado reconstruye el comportamiento de las principales conflictividades relevadas en la provincia de Buenos Aires a partir de fuentes secundarias de organismos públicos y de la sociedad civil disponibles al momento. En particular, se presentan datos obtenidos de los informes del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires en relación a las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) por fuero y bien jurídico protegido<sup>4</sup>, así como por el Informe de Investigaciones Penales iniciadas por hechos de violencia institucional y el Informe de Femicidios elaborado por el Registro Penal de Violencia Familiar y de Género para el primer semestre de 2020, y del Informe de Evolución de Delitos presentado

---

<sup>4</sup> Las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) abarcan todas las investigaciones iniciadas por el Ministerio Público Fiscal, ya sea que se trate de hechos delictivos consumados o en grado de tentativa.

por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a partir de la estadística policial.

Dado que muchos de estos informes se han presentado en carácter provisorio, se espera poder profundizar el análisis en futuras publicaciones, así como también poder acceder a información con mayores niveles de desagregación. Esta información fue complementada con la información surgida del trabajo de campo realizado.

### **3.1 Impacto del aislamiento en los delitos callejeros**

El informe de Evolución de Delitos presentado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a partir de estadísticas policiales de enero hasta agosto 2020, mostró una caída de los denominados “delitos prevenibles”<sup>5</sup> del 24,8% en toda la provincia, comparado con el período comprendido entre los meses de enero y agosto de 2019. Al comparar los valores de agosto 2019 frente a agosto 2020 la caída es del 42,7%, destacando el mes de abril (-63%). Cabe advertir que esta categoría incluye los casos de infracción al Art. 205 y 239 del Código Penal, que refieren a aquellos casos de incumplimiento del ASPO. Este último punto será retomado en el siguiente apartado.

---

<sup>5</sup> El concepto, de acuerdo a la fuente, remite a aquellos delitos “en los que la policía puede realizar algún tipo de prevención para evitar la ocurrencia de los mismos (Homicidios, Asaltos, Robos, Hurtos, Sustracción Automotor, Violaciones, Piratas del Asfalto y Cuatrerismo; se contemplan también infracciones a la Ley 23.737)”. Para mayor información, consultar: <https://www.mseg.gba.gov.ar/noticias/24-09-20.html>

**Gráfico 1. Evolución de delitos prevenibles. Enero-agosto 2019 y 2020, Provincia de Buenos Aires (valores absolutos)**



**Fuente:** Informe de Evolución de Delitos. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Una situación similar se observa a través de los datos provistos por fuentes judiciales, en tanto las IPP iniciadas en el Fuero Correccional y Criminal (FCC) mostraron una disminución del 33,2% al comparar el período comprendido entre el 20 de marzo y el 25 de junio de 2019 y 2020, mientras que en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil (FRPJ) se observó una disminución del 52,7% del total de IPP iniciadas.

En el caso de delitos contra la propiedad, las IPP iniciadas en el FCC por hurtos disminuyeron un 53%, y un 37,3% en el caso de robos; mientras que los robos agravados por uso de arma bajaron un 63,33%. Valores similares se registraron en el FRPJ: las IPP iniciadas por hurto disminuyeron un 59,63%, un 47% robos y un 56,9% se redujeron las IPP por robo agravado por uso de arma de fuego. Lo mismo sucedió con las lesiones leves o leves-agravadas, y los delitos contra la libertad.

La mayor caída se observó en las IPP iniciadas por lesiones culposas, que se redujeron por encima del 65% en ambos fueros, lo cual puede asociarse principalmente a la disminución de la circulación y a la consecuente reducción

de los siniestros de tránsito.<sup>6</sup> Por otro lado, se registró que las IPP iniciadas por homicidios presentaron una tasa de reducción menor, del 17,01% en el FCC y 3,6% en el FRPJ. Así, mientras la variación interanual en el período fue a la baja en el contexto de aislamiento, no se pudo realizar una comparación de la situación previa al ASPO, en tanto los datos no han sido publicados al momento de elaboración de esta publicación.

Por otro lado, tomando como referencia las fuentes policiales, al comparar del período de enero a agosto en 2019 y 2020 se observó una disminución del 18,8% en la categoría asaltos, 27% en hurtos y 24,1% en robos, mientras que la categoría sustracción de automotor mostró una baja del 28,6% en ese período. Los homicidios en ocasión de robo registraron una disminución más atenuada del 10,7%, con un pico en el mes de enero del 2020, tal como se observó en la información judicial presentada anteriormente.

Si bien falta información para trazar con mayor precisión y profundidad de análisis el impacto de las medidas de aislamiento en las dinámicas delictivas, las fuentes entrevistadas coincidieron en indicar una reducción del delito callejero o predatorio –principalmente robos y hurtos en la vía pública– durante los primeros meses de ASPO, dada la significativa reducción de la circulación en la vía pública:

Está establecido que, en la Provincia de Buenos Aires, cuando se arrancó la cuarentena, que era un 3% de gente en la calle, bajó un montón el delito, en toda la provincia de Buenos Aires. En esa situación estábamos nosotros también involucrados. Con posterioridad (...) empezó a subir nuevamente. A ver, era una estadística que periódicamente se llevaba. Estábamos en un delito bajísimo y (...) A medida que la gente empezó a salir a la calle o a trabajar, se fue estableciendo lo que estaba anterior a la cuarentena. (Entrevista José C. Paz, 30/10/2020) Marzo, abril, bajaron todos los delitos 30, 40%, comparativos también al año pasado. Después volvieron a subir a los números que no llegan a ser iguales a los del año pasado. (Entrevista Malvinas Argentinas, 09/10/2020) (...) en realidad lo que aumentó claramente es la violencia de género, y después durante la ASPO, o por lo menos el momento más fuerte de la ASPO, en realidad los otros delitos tendieron a disminuir. Esto es un fenó-

---

<sup>6</sup> Para mayor información entre 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>

meno provincial. Los delitos cometidos en la calle, hasta por una cuestión de reducción de oportunidades digamos. (Entrevista Moreno, 09/11/2020)

A partir de las fuentes judiciales, fue posible advertir que la progresiva liberación de la circulación habría traído aparejado 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 como el interior de la provincia<sup>7</sup>. En efecto, en el mes de mayo 2020 se reportaron un 37,1% de IPP iniciadas más que en abril –la información se encuentra desagregada por departamento judicial y no por bien jurídico protegido–, lo cual podría vincularse a la mayor cantidad de actividades habilitadas y la distensión en los controles.

Al analizar la información por departamento judicial, se encontró que los departamentos de Lomas de Zamora y San Martín registraron 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 alcanzó el 42,9%.

## 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 (valores absolutos)



**Fuente:** Ministerio Público Fiscal, 2020.

<sup>7</sup> Los departamentos judiciales del conurbano bonaerense son los de Lomas de Zamora, San Martín, San Isidro, Quilmes, La Matanza y Morón.



En síntesis, las fuentes disponibles al momento permiten reconocer un descenso en los delitos callejeros durante los primeros meses de ASPO. 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 da cuenta de cierta espontaneidad e improvisación (Equipo de Estudios e Investigaciones en Prevención del Delito, 2012). Conforme se habilitaron nuevas actividades y aumentó la circulación de personas en la vía pública, este tipo de delitos mostraron un paulatino incremento, aún sin retomar los niveles previos al contexto de pandemia. Sin embargo, otras violencias recrudecieron en el contexto de aislamiento, por lo que en el apartado siguiente se indagará acerca del comportamiento de las violencias por razones de género, la violencia interpersonal e intrafamiliar, así como la violencia institucional en contexto de pandemia.

### **3.2 Impacto del aislamiento en las violencias**

En relación a las violencias en el contexto de aislamiento, tanto las fuentes entrevistadas como las organizaciones que trabajan en la temática, destacaron un aumento en las violencias por razones de género, principalmente para el caso de las mujeres<sup>8</sup>, debido a que el confinamiento agudizó un contexto en que el mayor riesgo se presentó en el entorno “íntimo” o próximo de las mujeres victimizadas.

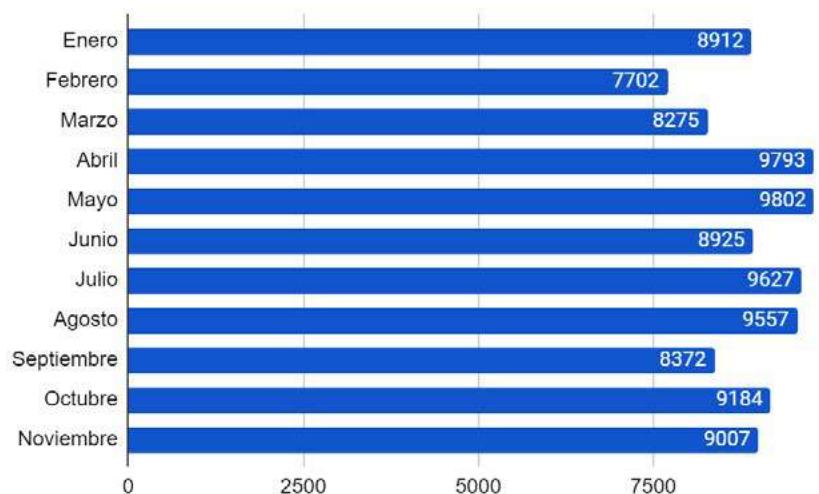
A los fines de contextualizar esta problemática a nivel nacional, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) indicó que en marzo 2020 las comunicaciones por violencias de género se redujeron un 19% respecto del mismo mes de 2019, mientras que a partir del ASPO, los totales de comunicaciones mensuales de 2020 se mantuvieron superiores a los de 2019. Así, en abril de 2020 –ya durante el aislamiento– se recibieron un 23% más de comunicaciones 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%. Debe destacarse asimismo que el 57% de las intervenciones

---

<sup>8</sup> Se hace referencia en este caso particularmente a las mujeres en tanto las mujeres travestis y trans suelen ser habitualmente más victimizadas fuera del contexto íntimo o próximo, dado que sufren en la vía pública de mayor exposición a causa de su identidad de género disidente. Desde ya, lo mismo sucede con los varones trans y travestis.

por violencias de género según provincia de residencia de la persona en situación de violencias se realizaron en la provincia de Buenos Aires<sup>9</sup>.

**Gráfico 3. Cantidad de comunicaciones por violencias de género recibidas en la Línea 144 a nivel nacional, enero-noviembre 2020**



**Fuente:** MMGyD

Al analizar la información disponible sobre la forma más extrema de las violencias de género (los femicidios), se observó que de acuerdo con el Informe del Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación, que presenta información a partir del relevamiento en medios de comunicación, los femicidios reportados entre el 31 de marzo y el 31 de julio de 2020 (98) superan a los del mismo período en 2018 (93) y 2019 (85). A partir del trabajo de las organizaciones, también en base a medios gráficos y digitales, el Observatorio de Femicidios “Ahora que sí nos ven”, relevó un total de 298 femicidios de mujeres, y femicidios vinculados<sup>10</sup> de mujeres, niñas, hombres y niños entre el

<sup>9</sup> Ver MMGyD, 2020. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/noviembre-linea144.pdf>

<sup>10</sup> El concepto de “femicidio vinculado” refiere al homicidio de personas del entorno de la víctima de violencia de género para ejercer presión o dominación. Los datos del relevamiento se

1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, de los cuales 271 ocurrieron entre el 20 de marzo y el 30 de diciembre. El 65,5% de estos fue cometido por parejas y exparejas de las víctimas, y el 65,1% ocurrió en la vivienda de la víctima. Es relevante considerar que dos de cada 10 víctimas habían realizado al menos una denuncia y solo 19 de las 298 tenían medidas de protección. Es notable destacar que el pico de casos fue relevado en el mes de enero, previo al aislamiento.

La provincia de Buenos Aires concentró el 36,58% de los casos relevados, sin embargo, al considerar las tasas cada 100.000 habitantes, las provincias con mayor incidencia son Jujuy (4,37), Santa Cruz (3,76) y Tucumán (2,56), mientras que la provincia de Buenos Aires no llega a encontrarse entre las primeras diez provincias con mayores tasas.

Por otro lado, el informe elaborado por el Registro Penal de Violencia Familiar y de Género del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (REVIFAG) correspondiente al primer semestre del 2020<sup>11</sup>, arrojó que si bien en la etapa previa al ASPO (1 de enero al 20 de marzo) la cantidad de femicidios fue superior en 2019 (29 en 2019 y 23 en 2020); durante el ASPO se registró un aumento del 73,7% (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).

Al analizar la información desagregada por departamento judicial se encontró que, en el conurbano bonaerense, el departamento de Lomas de Zamora –que comprende Almirante Brown, Ezeiza, Lanús y Lomas de Zamora– concentró 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%.

---

encuentran disponibles en: <https://ahoraquesinosven.com.ar/reports/298-femicidios-en-2020>

<sup>11</sup> El informe presenta datos sobre procesos penales iniciados entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2020 en la provincia de Buenos Aires, en los que se investigan muertes violentas de mujeres, mujeres trans y travestis por razones de género, hayan o no recibido la calificación jurídica de femicidio del artículo 80 inciso 11 del Código Penal. Por razones metodológicas y conforme las recomendaciones de instituciones especializadas se descartaron otras formas de homicidios dolosos con víctimas femeninas.

La información que arrojan los datos fue constatada asimismo en el trabajo de campo, ya que los/as funcionarios/as/as dieron cuenta de esta situación al ser consultados/as por las principales problemáticas en el contexto de aislamiento:

Hemos tenido mucho abuso sexual intrafamiliar, familiares que abusan de niños, niñas. Estamos tratando de abordarlo con Niñez. Desde la Secretaría creamos con la policía local en su momento, y sigue existiendo porque fue reconocido por el Ministerio, un grupo de policías locales que se llama GIAC: Gabinete Interdisciplinario de Abordaje de Conflictos. Son cuatro policías locales que se especializaron en violencia de género y abordaje de conflictos. Los formamos un poco nosotros, un poco buscaron formación, y funcionan en la Secretaría, articulando con la fiscalía el seguimiento de los casos, y con la Subsecretaría de Género y Diversidad municipal el seguimiento de casos. Es un grupo muy interesante porque es donde llegan las denuncias, ellos articulan con lo municipal y lo judicial el seguimiento de los casos. (Entrevista Avellaneda, 16/10/2020)

Violencia de género creció abrumadoramente. Nosotros acá tenemos un departamento de género muy activo. (Entrevista San Martín, 17/11/2020)

Se toman muchas denuncias. Hubo un momento que estaban tomando arriba de las 2500 denuncias mensuales de la Comisaría de la Mujer (...) (El contexto de ASPO) sumó un poquito más. Por la permanencia en la casa, a veces la violencia de género sumó un numerito un poquito más arriba. La estadística subió porque ya era más permanencia de toda la familia adentro de la casa, y siempre algo sucede, y bueno (...). (Entrevista José C. Paz, 30/10/2020)

(...) por supuesto, la problemática de género. Eso es obviamente un problema gravísimo, también de política criminal. Estamos hablando de que entre enero y octubre prácticamente el 25% de los homicidios ocurridos en Moreno fueron femicidios. Es un dato muy fuerte (...). (Entrevista Moreno, 09/11/2020)

Otro aspecto que merece atención, destacado asimismo por las fuentes entrevistadas, tiene que ver con una percepción del aumento de la violencia asociada al delito, así como también de las violencias interpersonales. En este sentido, algunos/as entrevistados/as atribuyeron cierta incidencia al contexto de aislamiento en la dinámica de violencias interpersonales e intrafamiliar:

(...) tenemos mucha violencia social. Peleas en la vía pública, los fines de semana que se ponen a jugar un picadito de fútbol y empiezan a discutir (...) tenemos muchos hechos que se interviene y se hacen sumarios por lesiones, lesiones de riña. (Entrevista José C. Paz, 30/10/2020)

(...) vemos mucha más violencia (...) sí, hemos visto homicidios que no hemos tenido el año pasado, que no son en ocasión de robo, y son de relaciones entre conocidos, y son hechos mucho más graves y hasta sanguinarios más graves. Hasta peleas idiotas, que un vecino fue y le prendió fueguito para quemar unas ramas, vino el otro enojado, le dijo que lo apague, no lo apagó y le pegó mal. Cosas de violencia, que es lo que te hablaba antes, que la verdad que, sin sentido, por la violencia misma, hasta no sabemos si es efecto de la cuarentena, de la locura que nos genera el encierro (...). (Entrevista Malvinas Argentinas, 09/10/2020)

En este punto, para el caso de Moreno se destacó la incidencia de la cuestión habitacional en los conflictos interpersonales, en el contexto de ocupación de tierras. Si bien este punto podría ser analizado en mayor profundidad conforme se amplíe el trabajo de campo, las fuentes entrevistadas dieron cuenta, en todos los casos, de un trabajo de disuasión en este tipo de hechos:

A grandes rasgos, primero tenés, hay como dos grandes temas que destacan, que son: uno es toda la conflictividad vinculada a las tierras. Nosotros dimos una política fuerte con eso para evitar los desalojos, perdón, para evitar las tomas. Tuvimos un trabajo fuerte en la disuasión (...). Pero bueno, toda la problemática de tierras deriva en problemas de violencia importantes. No solo lo que son las tomas masivas, sino también en disputas en las que, por ejemplo, una familia le toma el terreno a otra familia... Acá hay homicidios vinculados a eso, hay lesiones vinculadas a problemáticas de la tierra. (Entrevista Moreno, 09/11/2020)

Por otra parte, en el caso de Avellaneda la funcionaria entrevistada destacó la experiencia de Villa Azul como un abordaje interdisciplinario exitoso para prevenir la conflictividad en el contexto de emergencia sanitaria:

Tuvimos la experiencia de Azul, que fue el primer barrio que se cerró. Y ahí lo trabajamos principalmente con policía de Avellaneda, más allá de un refuerzo policial que trajo el Ministerio. Lo que hicimos fue instalarnos en un polideportivo del barrio, para todas las tareas (...) al principio, cuando dijimos cerremos, pongamos las vallas, nadie entra, nadie sale, no podía-

mos dejar solamente la comunicación a la policía. La comunicación tenía que ser nuestra, entonces pusimos mucho hincapié en la comunicación, que era municipal, no policial ni de ninguna otra agencia del Estado. En ese momento de cierre bajaron los niveles delictivos a cero. También eso repercutió en toda Avellaneda, se evitó muchas conflictividades. Fue muy interesante la experiencia Azul. (Entrevista Avellaneda, 16/10/2020)

Estas percepciones pueden ser contrastadas con los datos anteriormente presentados en relación a las IPP iniciadas por lesiones y lesiones agravadas. De cualquier manera, merecen particular atención de cara a desarrollar una estrategia de prevención de las violencias y la conflictividad a nivel local.

Finalmente, es preciso mencionar las situaciones de violencia institucional perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado. Si bien en las entrevistas no se señaló ninguna política dirigida específicamente al abordaje de esta problemática y, al ser consultados por este tema, los/as funcionarios/as/as entrevistados/as no la identificaron como una problemática acuciante o en incremento —en este punto cabe considerar la advertencia metodológica de las fuentes, dado que se trata de funcionarios/as en ejercicio—, el Archivo de Casos de Personas Asesinadas por el Estado elaborado por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)<sup>12</sup> reportó desde el 10 de diciembre de 2019 a 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 Tierra del Fuego, Santa Fe, Chubut y Mendoza. Asimismo, el informe indicó que durante 2020 —especialmente en contexto de pandemia— hubo un crecimiento exponencial de muertes bajo custodia, principalmente en cárceles provinciales y federales.

Por su parte, los datos del Registro de Investigaciones Penales por Hechos de Violencia Institucional (RVI) que lleva el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires indican que durante el primer semestre de 2020 se iniciaron un total de 1.383 investigaciones penales por hechos de violencia institucional. La Policía bonaerense (908 casos, que representan el 65,7%) y el Servicio Penitenciario bonaerense (319, 23,1% del total) fueron las instituciones públicas de mayor implicancia en este tipo de hechos investigados, representando entre

---

<sup>12</sup> El Archivo de Casos, con datos actualizados al 19/11/2020 se encuentra disponible en: <http://www.correpi.org/2020/archivo-2020-las-necesidades-del-pueblo-son-esenciales-la-represion-no/>

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 ocurrieron en la vía pública, el 22,2% en dependencias policiales y el 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. En este punto, 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.

Luego de este diagnóstico de situación de los delitos y violencias en el contexto de pandemia, a continuación, se reseñan los principales desafíos y estrategias desarrollados por los gobiernos locales para hacer frente a la gestión de la seguridad en el contexto de emergencia sanitaria.

#### **4. Gestión de la seguridad en el conurbano bonaerense**

En relación a las gestiones en materia de seguridad en el conurbano bonaerense, la información recabada permite mostrar que la pandemia originada por el COVID-19 contribuyó a acentuar ciertas tendencias y problemáticas preexistentes.

El comienzo del ASPO demandó a las áreas locales de seguridad enfocarse principalmente en el apoyo a otras áreas –tales como las de salud– para la coordinación de tareas (proveyendo recursos y logística), y en el control de la circulación hacia adentro y entre los municipios. El gobierno local, entonces, desempeñó un rol central en las tareas de prevención, asistencia y control en el marco de la pandemia, acentuándose el proceso ya identificado por varios autores (Sozzo, 2009; Rodríguez Games et al., 2016, entre otros) de reducción de la posición marginal del municipio en la intervención sobre las políticas de seguridad. Ahora bien, dicha centralidad del municipio no lo exime del carácter “delegativo” de la gestión local de la seguridad (Rodríguez Games et al., 2016), hacia la policía provincial y las fuerzas de seguridad federales.

Tal como fuera señalado precedentemente (Queipo et al., 2020), lejos de desarrollar un rol “delegativo pasivo”, se observó que los municipios forman parte de los procesos de articulación del despliegue en el territorio o de “coor-

dinación”, acuñando la terminología empleada por los/as entrevistados/as para referirse al rol de los gobiernos locales, en tanto articuladores de las actividades realizadas por las diferentes fuerzas, aportando su experiencia y conocimiento del territorio. Sin embargo, no en todos los casos esta intervención de las fuerzas de seguridad provinciales o nacionales en el territorio responde a una planificación previa en coordinación con el municipio –tal como lo señalan los/as entrevistados/as– e incluso resulta limitado –salvo excepciones– el aporte del gobierno local en la definición del despliegue operativo y gestión de recursos a partir del diagnóstico, de información estadística, datos cualitativos, información recepcionada en foros vecinales o espacios de participación ciudadana.

Dada su proximidad con la ciudadanía y las problemáticas del territorio, el ámbito local es en muchos sentidos un contexto adecuado para el diseño y la implementación de políticas públicas que involucren la prevención y cercanía con la comunidad (Dammert, 2007). Ahora bien, algunos funcionarios/as entrevistados/as manifestaron ciertas dificultades al momento de cumplir con ese rol contando con recursos humanos y económicos acotados y, en algunos casos, sin formación específica en la materia (cuestión que, además, condiciona y determina el vínculo con otros niveles de gobierno). La pandemia agravó esta situación, dado que–como en los centros de monitoreo– el personal se redujo sensiblemente por constituir grupos de riesgo, ante contagios o contacto estrecho con casos positivos de COVID-19.

Algunos municipios destacaron el importante proceso de constitución y formación de burocracias civiles con formación en seguridad ciudadana, que tuvieron que llevar adelante al inicio de la gestión, por carecer de este tipo de equipos técnicos civiles especializados en la materia. Esta vacancia contribuye a centralizar las gestiones en la figura del funcionario/a a cargo del área, debido a que no contaban con estructuras profesionalizadas a nivel local. Por otra parte, también reduce el alcance de las intervenciones en materia de seguridad, por no tener equipos especializados que puedan aportar en el diagnóstico de las problemáticas locales y la gestión eficaz de recursos y definición de políticas y estrategias orientadas a los problemas reales de la población.

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. Estos modelos están basados en lo que Marcelo Sain (2008) denominó el “desgobierno de los asuntos de seguridad pública”, dada la dele-



gación –por parte de las autoridades gubernamentales– del monopolio de la dirección y administración de los asuntos de seguridad pública, a las agencias policiales. Este modelo implica, naturalmente, la “policialización” de la agenda de seguridad, sin intervención de otro tipo de agencias del Estado en esta materia, ni por parte de otro tipo de actores civiles en forma inter y multidisciplinaria, para abordar las problemáticas de seguridad de manera integral, acorde a su multicausalidad.

Si bien, como se mencionó anteriormente, se observó un proceso de mayor involucramiento de los gobiernos locales en los asuntos de seguridad, este proceso no se vio eximido de este carácter “policialista” (Queipo et al., 2020), es decir que es posible plantear que esta desmonopolización de los interlocutores no involucra una concurrente ampliación de la agenda en materia de seguridad, en otras palabras, una “despolicialización” de las estrategias de abordaje.

En este sentido, las políticas y estrategias del gobierno local en materia de seguridad –llevadas a cabo con financiamiento propio y dentro de la competencia directa del municipio–, se centran principalmente en el funcionamiento de policías locales o cuerpos preventores locales y a la implementación de centros de monitoreo. En relación al primer aspecto, estos cuerpos poseen características muy diferentes según los municipios: mientras algunos proponen un cuerpo de carácter preventivo civil y enfocado en la relación comunitaria o “de proximidad” con el vecino, otras localidades despliegan cuerpos de carácter semipolicial incluso integrados por ex miembros de las fuerzas armadas o de seguridad, con el objetivo de apoyar la actividad de la Policía de la Provincia (Queipo et al., 2020). La generalmente escasa formación y la ausencia de marcos de regulación comunes constituye un aspecto a destacar y profundizar en otras instancias de la investigación:

El cuerpo tiene el nombre de Cuidadores Ciudadanos porque los quisimos sacar de esa órbita de otros municipios que tienen guardias urbanas o protección ciudadana. Sí tienen una función policial municipal, todo lo que tiene que ver con contravenciones y problemas en la vía pública. Nosotros tomamos como definición que nuestra tarea de la Secretaría tiene que ver con la calle, todo lo que pasa en la calle. Tienen una función más de cercanía al vecino, de hablar. Y también de inspeccionar, junto a Dirección de Habilitaciones Comerciales inspeccionan comercios, inspeccionan obras. Y también junto con tránsito realizan controles vehiculares, controles de tránsito, de infracciones, una función amplia. (Entrevista Avellaneda, 16/10/2020)

(La patrulla urbana) es completamente municipal, son empleados municipales y cumplen un rol preventivo, digamos, no policial sino preventivo. De patrullaje preventivo, de patrullaje y control preventivo. No tienen, salvo algunos en particular que tengan, permiso de uso de armas. Y después en algunos casos también ese patrullaje preventivo que hace Urbana, con los móviles de Urbana se incorpora personal policial, a través de un acuerdo con la policía. (Entrevista Moreno, 09/11/2020)

(...) tenemos un cuerpo de seguridad ciudadana integrado por ex personal de diferentes fuerzas armadas, y que van acompañadas en los móviles por un personal policial armado. (Entrevista San Martín, 17/11/2020)

En relación al segundo aspecto mencionado, los municipios también destacan la creación, mantenimiento y expansión de los centros de monitoreo a cargo del municipio –más allá de mencionarse en algunos casos fuentes de financiamiento externo–, destinando recursos humanos, cámaras y mecanismos para la recepción y respuesta a las denuncias recibidas. Los centros de monitoreo representan una instancia de articulación concreta entre el municipio y la policía provincial, dado que los agentes del centro de monitoreo articulan permanentemente con la policía provincial a partir de la información de las cámaras. Con el mismo formato, algunos municipios señalaron la implementación de distintos sistemas de alarmas conectados a los centros de monitoreo (Queipo et al., 2020).

Ahora bien, más allá de este tipo de medidas y estrategias locales predominantes, en algunos municipios también se identificaron otras, basadas en estrategias sociales y comunitarias (Sozzo, 2008), que involucran intervenciones extra-penales de prevención y abordaje 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–.<sup>13</sup> 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

---

<sup>13</sup> En el municipio de Avellaneda poseen diferentes formatos para articular con vecinos u organizaciones barriales, mientras que en el municipio de Gral. San Martín funcionan foros vecinales con entidades y vecinos, articulados a través de la Dirección de Relaciones con la Comunidad, en torno a diferentes problemáticas del territorio, dentro de los que se incluye la temática de seguridad.

y programas del Estado, como el Potenciar Trabajo<sup>14</sup>–, 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 Malvinas Argentinas, las articulaciones con el Observatorio Social del Municipio de Avellaneda, y con otros organismos y agencias del Estado–. Otros municipios no destacaron iniciativas preventivas y multiagenciales, desde el ámbito local, de este tipo sino, como en el caso de José C. Paz, únicamente aquellas que parten de solicitudes u órdenes judiciales, en materia de niñez, violencia de género, entre otras.

Las estrategias de prevención, asimismo, se ven condicionadas por las limitaciones municipales en términos de análisis de información, mapeo delictual y la constitución de áreas especializadas para la reunión, procesamiento y análisis de información desde el ámbito local. En este sentido también se mencionaron iniciativas destinadas a fortalecer estas áreas, como en el municipio de Moreno, o a la constitución de observatorios locales, como en el municipio de Malvinas Argentinas. Otros municipios, pese a carecer de este tipo de diagnósticos locales, no lo identificaron como problemática. En gestiones más signadas por el enfoque tradicional de gestión de la seguridad de carácter policialista mencionado más arriba, la información recabada se emplea fundamentalmente con el objetivo de aportar a las tareas de inteligencia de la policía, aspecto que se profundizará a medida que se amplíe el trabajo de campo.

No obstante, de acuerdo a la información disponible a la fecha, se puede plantear que, pese a la existencia de ciertas iniciativas de prevención extra-penal, basadas en el abordaje conjunto y la articulación con otras agencias del Estado, que aportan –aunque muy parcialmente– a la “desmonopolización policial” de la agenda en seguridad, la pandemia parece haber contribuido a acentuar y extender el enfoque “policialista” y “punitivista”. No solo en las cuestiones asociadas a los controles y prevención de los contagios en el marco de la pandemia, sino también en otras esferas tales como el abordaje de las violencias de género –pese a existir, en relación al abordaje de este tipo de violencias, experiencias locales relevantes tales como el Gabinete Interdisciplinario de Abordaje de Conflictos (GIAC) especializado en el abordaje de casos de violencia de género, articulando con la Fiscalía y la Subsecretaría de Género y Diversidad del municipio de Avellaneda.

---

<sup>14</sup> Programa dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>

El cumplimiento del ASPO desde sus inicios se atribuyó preponderantemente a las fuerzas de seguridad, respondiendo netamente a un enfoque “punitivista”, que involucró la policialización y judicialización de los conflictos, propiciado no solo por las decisiones de gobierno, sino por reclamos de la ciudadanía, tal como se constata con el incremento de las llamadas al 911 para demandar presencia policial ante el incumplimiento del ASPO referido por los/as funcionarios/as entrevistados/as. Sobre este punto, las fuentes entrevistadas dieron cuenta asimismo de la alta demanda de trabajo que generó a las fuerzas de seguridad y a las administraciones locales el control de las medidas de aislamiento, y que si bien en la primera etapa de ASPO se daba prioridad a esta tarea, con el tiempo se fue perdiendo, entre otras cosas, debido a que generaba un gran volumen de causas en el poder judicial:

Hay un número de demorados por violar el ASPO, también hubo momentos más fuertes. Y al principio, después eso se dejó de hacer, los primeros meses, cruzábamos los datos con los casos COVID-19 para pensar la prevención y el patrullaje. (Entrevista Avellaneda, 16/10/2020)

Los primeros 100 días llevamos más de 2500 actas por violación del 205. Después ni pedí más el número, ya está. (Entrevista Malvinas Argentinas, 09/10/2020)

Pero todo esto chocó siempre con la realidad que, la verdad, en los juzgados federales nos miraban con mala cara, y creo que los únicos casos en los que intervinieron en forma firme fue cuando empezaron los problemas con los geriátricos. Después todas las violaciones individuales al ASPO fueron tomadas como un expediente más (...). No lo tengo perfectamente en la cabeza, pero no debe haber avanzado en más de 15 o 20 casos, el resto directamente nos obligaban a devolver el auto y no llevaban adelante ningún tipo de medida. (Entrevista San Martín, 17/11/2020)

Al mismo tiempo, se identificaron iniciativas que se distinguen de ese tipo intervenciones, como en el caso del municipio de Avellaneda, que procuró evitar la asociación entre cumplimiento del ASPO y la militarización de los barrios, a través de la intervención 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.

Ante el incremento de las situaciones de violencia institucional originadas desde la vigencia del DNU 297/2020 mencionadas en el apartado precedente, cabe preguntarse, entonces, por los efectos de las estrategias punitivas en un

marco de “desgobierno democrático” de las fuerzas de seguridad, de la extensión de las tareas policiales en este contexto o la “policialización de las tareas de cuidado” en el marco de la pandemia, lo que implicó la realización de tareas más allá de las tradicionalmente asociadas a la “policía de calle”, si bien se ha sostenido en otros estudios que la institución policial destina gran parte de su tiempo a tareas no vinculadas con la prevención y conjuración del delito (Sain, 2016). Esta “policialización de las tareas de cuidado” se realizó habitualmente en detrimento de las intervenciones propias de actores de otros organismos de carteras sociales del Estado, proceso que pudo verse favorecido por la cobertura territorial que pueden garantizar las fuerzas de seguridad, frente al reducido despliegue territorial de otras agencias del Estado, incluso algunas no definidas como personal “esencial” en las primeras etapas del ASPO.

Al analizar la participación de los gobiernos locales en este proceso, se observó que en ocasiones se destaca que el despliegue territorial de las fuerzas tuvo lugar en forma conjunta con otras agencias del Estado, tales como Desarrollo Social, áreas de Niñez y Adolescencia, entre otras. Tal como se mencionó previamente (Queipo et al., 2020), gran parte de las dependencias locales de seguridad y las patrullas urbanas fueron destinadas a apoyar a las áreas de Salud y Desarrollo Social, tanto en la coordinación y organización de tareas, como en el control y traslado de las personas contagiadas o personal de salud durante la primera fase de la crisis sanitaria. En este contexto, además del apoyo en la logística de transporte, también se hizo mención a las tareas de control en los lugares donde se realizaron testeos y las medidas tendientes a garantizar el aislamiento de personas contagiadas y/o de acompañamiento a personas que se resistían a aislarse.

En relación a la articulación entre diferentes niveles de gobierno, cabe destacarse, en tanto caso paradigmático de política de transferencia de recursos basado en acuerdos entre Nación-provincia-municipios, el Programa de Fortalecimiento de Seguridad, 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. Este Programa implicó un aporte no reintegrable de 10 millones de pesos a la fuerza provincial, por parte del Gobierno nacional, que luego involucró una serie de convenios entre el Gobierno provincial y los municipales para establecer la distribución de los recursos otorgados y los insumos a adquirir. Se estipuló que los fondos otorgados a cada municipio deberían destinarse en un 80% para reparación o mantenimiento de móviles policiales y un 20% para otros equipamientos de seguridad, entre

estos chalecos antibalas, cámaras de seguridad, tecnología aplicada, puntos o paradas seguras (Queipo et al., 2020). Este Programa, entonces, representó un aporte al fortalecimiento de los recursos para el despliegue policial, cámaras, centros de monitoreo, es decir, estrategias que responden al modelo punitivo hegemónico, sin contemplarse aportes para fortalecer otro tipo de estrategias de prevención del delito.

Por otra parte, y en consonancia con la primacía del “enfoque policialista”, las fuentes también señalaron como relevantes las articulaciones que tienen lugar entre el secretario o subsecretario de Seguridad del municipio y las fuerzas de seguridad desplegadas en el territorio, principalmente con la Policía de la Provincia, dadas sus competencias y su correspondiente mayor despliegue territorial. En torno a este aspecto tiene lugar un intercambio de recursos, un aporte de recursos locales al despliegue de la Policía Bonaerense, mediante, entre otras cosas, el pago de horas adicionales (POLAD) y la provisión de equipamiento o insumos, como el combustible de los móviles (Queipo et al., 2020).

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 seis meses de haber sido establecida, más allá de los cambios en las jefaturas, 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, aspectos que serán profundizados mediante las indagaciones pendientes en el marco de la investigación en curso.

En relación a las articulaciones en el marco del contexto de pandemia, cabe mencionar las que se dieron entre las áreas de seguridad locales y patrullas urbanas o cuerpos preventores locales con las áreas de salud y desarrollo social, tanto en la coordinación y organización de tareas, como en el control, medidas tendientes a garantizar el aislamiento y traslado de las personas contagiadas o personal de salud durante la primera fase de la crisis sanitaria. Por su parte, también se señaló la coordinación con las áreas de desarrollo social, familia o género ante los casos de violencia familiar o de géneros. En relación al intercambio con el Ministerio de Seguridad provincial, tal como señaló anteriormente (Queipo et al., 2020), las fuentes entrevistadas mencionaron el intercambio constante con el organismo provincial en relación a las cuestiones

operativas, la planificación del despliegue y la toma de decisiones a partir del conocimiento de territorio del municipio.

## 5. Comentarios finales

A lo largo del trabajo se intentó reconstruir las dinámicas delictivas y violencias en el contexto de emergencia sanitaria, así como las estrategias desarrolladas por los gobiernos locales para afrontar la demanda de nuevas tareas que impuso la inédita situación –como el apoyo a las áreas locales de salud– y a la vez hacer frente a las tareas habituales de la cartera de seguridad.

En relación al primer aspecto, las fuentes relevadas permitieron observar el impacto que el aislamiento y la reducción de la circulación –principalmente en el primer momento del ASPO– tuvieron en la baja de los “delitos callejeros”, fundamentalmente en los delitos contra la propiedad (robos o hurtos) y contra las personas (especialmente lesiones u homicidios). A medida que nuevas actividades fueron habilitadas y los controles flexibilizados, estos valores comenzaron a aumentar, aunque aún sin recuperar los valores previos al contexto de pandemia, en función de las fuentes disponibles. El caso paradigmático en este aspecto es la siniestralidad vial.

Las tareas policiales, como el patrullaje, durante las primeras semanas de aislamiento, se enfocaron principalmente en el control del acatamiento de las medidas de aislamiento, lo cual generó una alta demanda por parte de la ciudadanía hacia las fuerzas de seguridad y a las áreas locales de Seguridad. De esta manera, se observó la participación de las áreas locales de seguridad en la coordinación y ejecución de tareas de asistencia junto con otras áreas del gobierno municipal, además de la coordinación de operativos de las fuerzas de seguridad intervinientes en su territorio. Asimismo, las causas por incumplimiento del Art. 205 del Código Penal generaron una acumulación de causas que el sistema judicial fue incapaz de procesar, dejando de ser una prioridad a medida que se flexibilizaron las medidas. En este sentido se observó una ampliación de las tareas policiales –la denominada “policialización de las tareas de cuidado” – y una transferencia de recursos materiales, logísticos y de personal de las áreas de seguridad, para prestar apoyo en tareas sanitarias.

En cuanto a las violencias, todas/as los/as funcionarios/as/as entrevistados/as dieron cuenta de un aumento notorio de las denuncias por violencia de género e intrafamiliar en su municipio, a la vez que se comparten la percepción de aumento de la violencia en el marco de conflictos interpersonales. El

confinamiento expuso a mujeres, niñas y niños a un mayor riesgo frente a lo que constituye una tendencia en los casos extremos de violencia por razones de género, los femicidios: el mayor riesgo de victimización se constató en la vivienda y en el contexto íntimo o familiar. En este caso se destaca la conformación del Gabinete Interdisciplinario de Abordaje de Conflictos (GIAC) especializado en el abordaje de casos de violencia de género, del municipio de Avellaneda como una experiencia relevante por parte de la gestión local para trabajar en estas violencias. No obstante, no se relevaron –o al menos no fueron destacados por los/as entrevistados/as– programas de prevención o trabajo con masculinidades en ninguno de los municipios que formaron parte del trabajo de campo en esta etapa.

En cuanto al posible aumento de las violencias asociadas al delito que perciben varios/as de los/as entrevistados/as –en algunos casos, relacionados al deterioro de las condiciones de vida a causa de la crisis sanitaria y las consecuencias sociales y económicas que trajo aparejadas–, se espera acceder a información desagregada por municipio y tipo de delito, solicitada a distintos organismos nacionales y provinciales. No obstante, es posible pensar en la promoción de estrategias de prevención en el entorno comunitario que contribuyan a tramitar estas conflictividades de una manera no punitivista que, al menos hasta esta etapa del trabajo de campo, han sido escasas o inexistentes, con excepción de las iniciativas identificadas en el municipio de Moreno o Avellaneda.

Mientras tanto, en relación a la violencia institucional, se observó una alta proporción de IPP iniciadas por hechos ocurridos en la vía pública y en unidades policiales o penitenciarias, llamando la atención sobre el desempeño de las fuerzas de seguridad en las tareas de patrullaje en la vía pública y la vulneración de derechos de personas en contextos de encierro por parte de agentes penitenciarios.

En relación a la gestión local de la seguridad, es posible observar que la pandemia contribuyó a acentuar un proceso de reducción de la posición marginal del municipio en la intervención sobre las políticas de seguridad, desde una primacía del enfoque *policialista*. Tal como se señaló anteriormente, esta tendencia no implicó que se abandone por completo el carácter *delegativo* de la gestión local de la seguridad (Rodríguez Games et al., 2016) en la policía provincial ni que esta diversificación de actores en la gestión se realice en un marco de desmonopolización de las estrategias de abordaje en materia de seguridad.

Con todo, el advenimiento de la crisis sanitaria impulsó a los municipios la necesidad de implementar medidas en articulación con los distintos niveles de gobierno, con los municipios aledaños y al interior de las áreas de la propia



administración local. La respuesta en muchos casos tuvo que ver con tendencias y pautas de acción preexistentes, como las que se problematizan en el segundo apartado de este trabajo. Se espera contribuir con este trabajo y futuras publicaciones a ampliar el diagnóstico de la situación de la seguridad en el conurbano bonaerense y contribuir así al desarrollo de políticas públicas de prevención de las tendencias y principales dinámicas detectadas, así como al debate en torno al rol de los municipios en la gestión de la seguridad.

## Bibliografía

- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2020). *Informe Parcial 01 de enero al 31 de julio de 2020*. Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación. Recuperado de: [http://www.dpn.gob.ar/documentos/20200825\\_32240\\_558139.pdf](http://www.dpn.gob.ar/documentos/20200825_32240_558139.pdf)
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA. (2020). *Las brechas de las políticas públicas. Miradas desde la sociedad civil sobre el abordaje de la violencia por razones de género en tiempos de COVID-19*. Buenos Aires, mayo 2020.
- Instituto del Conurbano (2020). *El conurbano en la cuarentena II*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorio-conurbano bonaerense.ungs.edu.ar/?p=12675>
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2020). *Evolución de Delitos*. Recuperado de: [https://www.mseg.gba.gov.ar/assets/img/news/datos\\_delitos\\_SB\\_PRENSA.pdf](https://www.mseg.gba.gov.ar/assets/img/news/datos_delitos_SB_PRENSA.pdf). Consultado el 26/01/2020.
- UN. (2020). *COVID19 and Human Rights. We are all in this together*. Recuperado de: [https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un\\_-\\_human\\_rights\\_and\\_covid\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf)
- Baudino, A.; Cassano, D.; Gómez, A.; Martignago, M.; Rey, J.; Rivarola Benítez, M.; Rodríguez, L. N. (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 de General Sarmiento. Dis-

- ponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Sep-2020-08-Seguridad.pdf>
- Dammet, L. (2007). Seguridad Pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Revista Nueva Sociedad* N° 212, noviembre-diciembre, ISSN: 0251-3552.
- 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.
- Queipo, A.; Gómez, A.; Cassano, D.; Rey, J.; Rodríguez, L.; Camardon, L. y Martignago, M. (2020). “La gestión de la seguridad en el conurbano bonaerense. Desafíos e intervenciones”. En: Couto, B.; Carmona, R.; Camardon, L.; Cassano, D.; Gómez, A.; Lucero, R.; Mangas, M.; Martignago, M.; Martínez, C.; Papparás, 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 de General Sarmiento. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Dic-2020-04-Capacidades-estatales.pdf>
- Rodríguez Games, N., Fernández, S., Saín, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET.
- Sain, M. (2008). *El leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención, policía*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N°6. Quito: FLACSO Ecuador.



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 principales resultados alcanzados 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), durante el año 2020. El trabajo analiza los impactos de la pandemia en el conurbano y se organiza en tres partes. La primera, denominada "Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia", reúne los aportes desarrollados en relación con las principales cuestiones que hacen a la vida de los hogares y estrategias de los actores en el territorio. La segunda parte, con el título "Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19", da cuenta de la problemática productiva y del trabajo con eje en la industria manufacturera, el conflicto laboral, el análisis de la economía social y solidaria y la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas a nivel metropolitano ante las distintas etapas de la emergencia sanitaria. La tercera parte, "Capacidades estatales en relación con la asistencia social, la salud y la seguridad en tiempos de coronavirus", examina las capacidades político-institucionales de los municipios para gestionar la asistencia alimentaria, la salud y la cuestión de la seguridad considerando las políticas desarrolladas y los desafíos en relación con las competencias de los niveles de gobierno intervinientes.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

