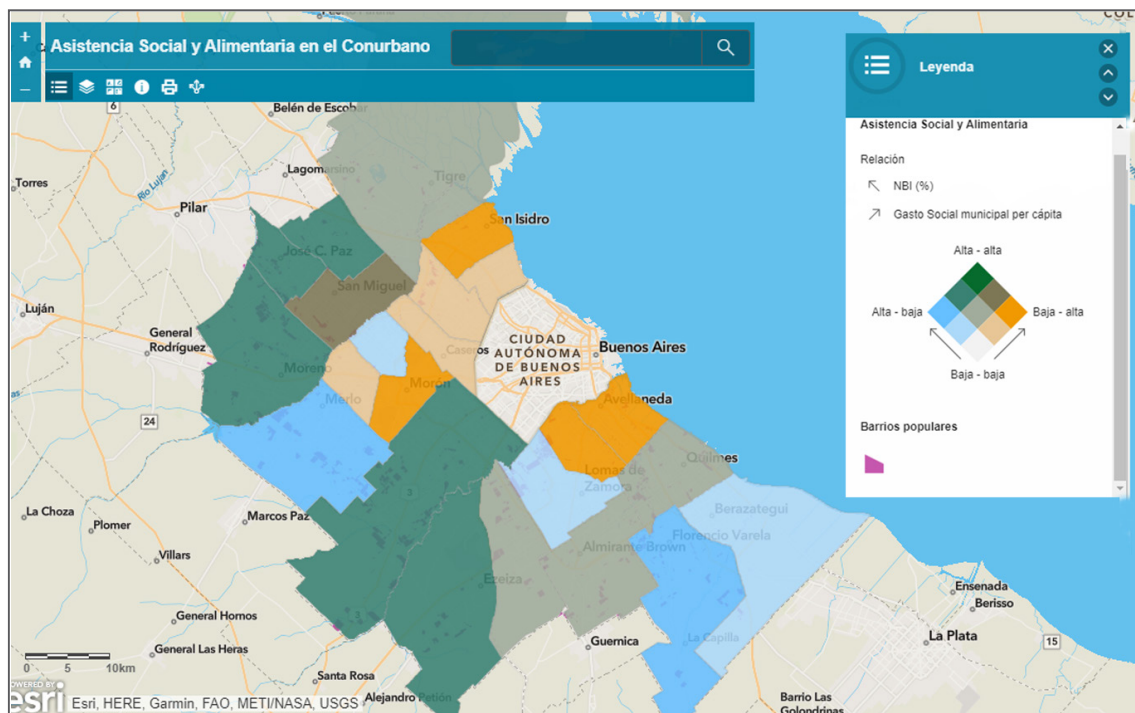


RADIOGRAFÍA DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN EL CONURBANO ¹

Por Bárbara Couto ² y Pamela Flores ³
Octubre 2020



Las condiciones de vida en el conurbano bonaerense han sido fuertemente afectadas por el escenario de pandemia y Aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). La pobreza y la indigencia en el Gran Buenos Aires

¹ El mapa fue realizado en conjunto por Pamela Flores y Bárbara Couto, con el aporte de datos del Observatorio del Conurbano y de Carlos Martínez, en el marco del proyecto "Prevención y monitoreo del COVID-19 desde una perspectiva multidimensional", que dirige Rodrigo Carmona. Los datos provistos por el Observatorio del Conurbano fueron obtenidos a partir de pedidos de Datos Abiertos al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, ANSES; Censo 2010 del INDEC, del Ministerio de Economía de la Prov. de Bs As y de los presupuestos municipales 2019 de los 24 partidos del conurbano.

² Investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS y Coordinadora del Observatorio del Conurbano

³ Investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS

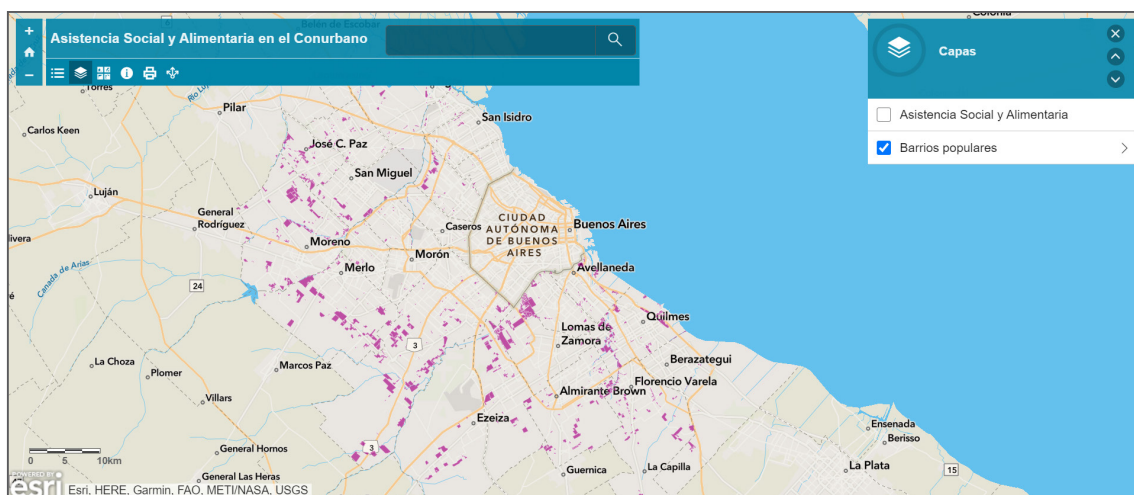
siguen escalando a índices escalofriantes. La extensa recesión combinada con inflación, vienen golpeando los ingresos de los hogares, limitando las alternativas laborales de los y las trabajadores que desarrollan múltiples estrategias familiares y comunitarias para hacer frente a la crisis, como explica el informe "[El Conurbano en la cuarentena III](#)" de septiembre 2020.

El último informe 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 escala 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.

En este escenario, el Estado desde los diferentes niveles de gobierno, ha implementado un amplio abanico de políticas de contención, tal como indica el documento recientemente publicado sobre [Capacidades municipales en el conurbano](#).

Este informe presenta el mapa de la asistencia social y alimentaria y persigue el objetivo de proveer una herramienta para decisores públicos de análisis y ponderación de las condiciones socio-urbanas y del alcance de las principales políticas desplegadas en el territorio.

Mapa Asistencia Social y Alimentaria en el Conurbano



La cartografía se publica en la plataforma ArcGIS que ofrece un espacio en la nube para almacenar, visualizar e interactuar con mapas en línea. En este trabajo, se optó por crear una aplicación con una interfaz sencilla que facilite el acceso a los datos e invite al lector a interpretarlos y comprenderlos.

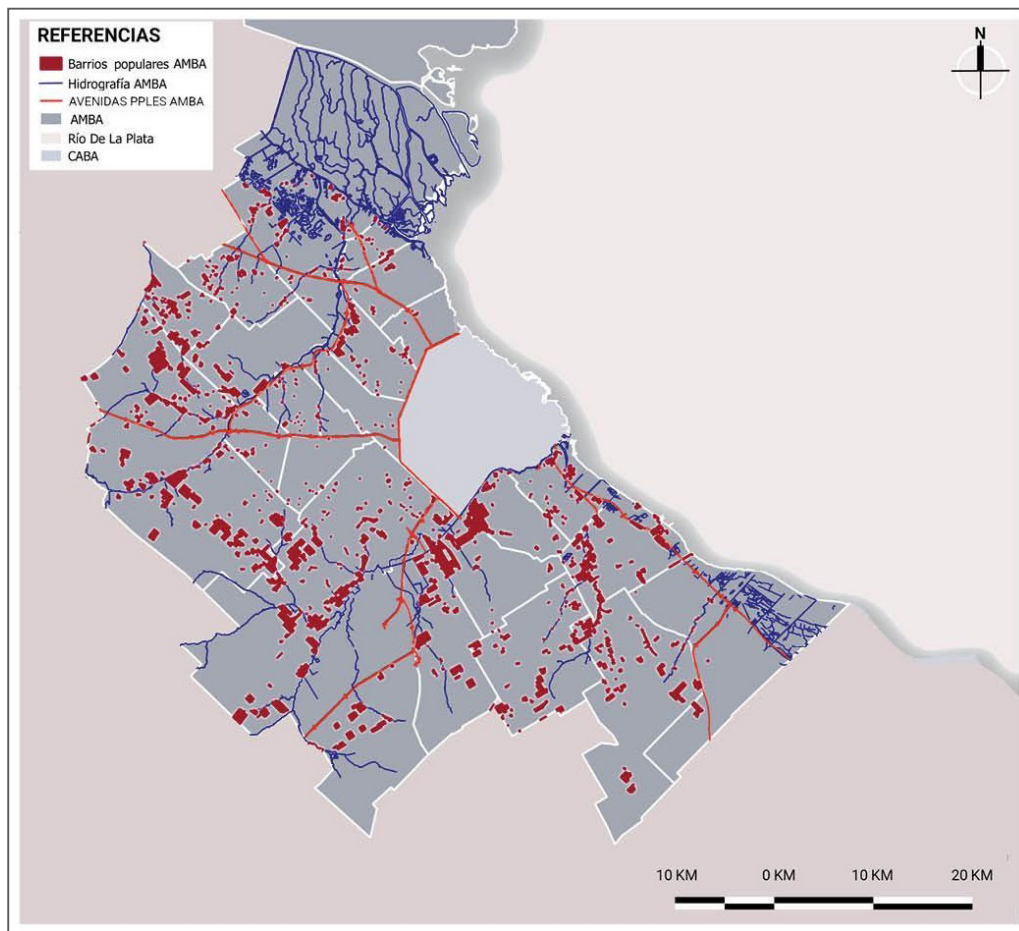
El mapa exhibe dos capas, una de barrios populares en el conurbano bonaerense (RENABAP) 2018, y otra capa de asistencia social y alimentaria que representa la relación entre las variables [Necesidades Básicas Insatisfechas](#) y [Gasto social municipal per cápita](#).

La fuente del RENABAP permite realizar una caracterización de los [barrios populares](#) a partir de variables de género, etarias, laborales, entre otras. Este registro fue impulsado como herramienta para la elaboración e implementación de políticas y proyectos de Integración socio-urbana, de aquellos barrios inscriptos en el Registro.

El conurbano concentra 952 barrios en los que habitan 317.553 familias. Los partidos que presentan mayores índices de NBI y mayor cantidad de barrios son: Lomas de Zamora (55), Merlo (57), Almirante Brown (62), Quilmes (65), Florencio Varela (70), Moreno (87) y La Matanza (122).

Cabe señalar que los barrios se localizan en áreas que combinan una serie de condiciones adversas, por la carencia de servicios esenciales como agua de red, cloacas o energía eléctrica y/o gas, la irregularidad de dominio de terrenos y viviendas, porque se encuentran ambientalmente degradadas o presentan riesgo hídrico. Esto lleva a que en los barrios populares “las peores condiciones ambientales afectan la salud de una población de más de 1 millón de habitantes”, según el informe de la SERIE 2 AMBA RESISTE sobre [“Militancia barrial”](#). Como muestran los autores en el siguiente mapa, la localización de los barrios en los valles inundables de las cuencas hidrográficas redundará en un elevado riesgo ambiental para las familias. En algunos sectores los potenciales riesgos se incrementan por la cercanía con el relleno CEAMSE.

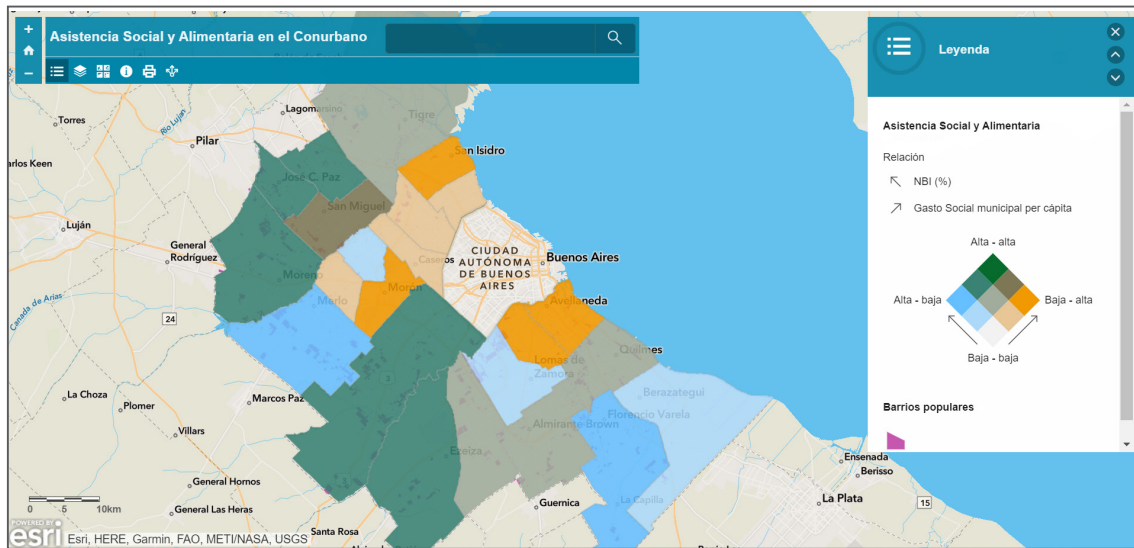
Mapa Localización de los barrios en el conurbano bonaerense, sistema hídrico y autopistas urbanas



Fuente: Elaborado por Eugenia Jaime para el Observatorio del Conurbano (2020)

En este marco de vulnerabilidades sociales y ambientales de los espacios urbanos en la periferia, emerge la pandemia por COVID-19 y con ella el ASPO impidiendo la movilidad y agravando las condiciones preexistentes de la región, en materia social y laboral.

En el mapa interactivo la capa asistencia social y alimentaria presenta en este sentido un panorama de condiciones de pobreza estructural con datos de NBI de los 24 partidos del conurbano bonaerense (INDEC) y gasto social municipal per cápita, representando en colores grupos de partidos con escenarios diferenciados.



La técnica de representación elegida clasifica los valores mediante intervalos, de gran homogeneidad interna, y maximiza las diferencias entre las clases. En este ejemplo, se especificaron tres clases para cada variable, luego se combinaron y se obtuvieron 9 situaciones, o escenarios diferenciados, resultantes de la relación entre las dos variables.

Esta capa de información 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).

Cabe aclarar que las condiciones estructurales de pobreza obedecen a dinámicas de largo plazo en la expansión de las zonas urbanas y a la localización más o menos espontánea y generalmente poco planificada de los barrios y asentamientos en terrenos prácticamente sin redes de servicios públicos. 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.

De modo que la capa de asistencia social permite identificar principalmente tres escenarios. Un conjunto de municipios, en anaranjado, 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\$ per cápita), 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 oscuro.** Los municipios que integran este grupo son: Merlo (330\$ 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.

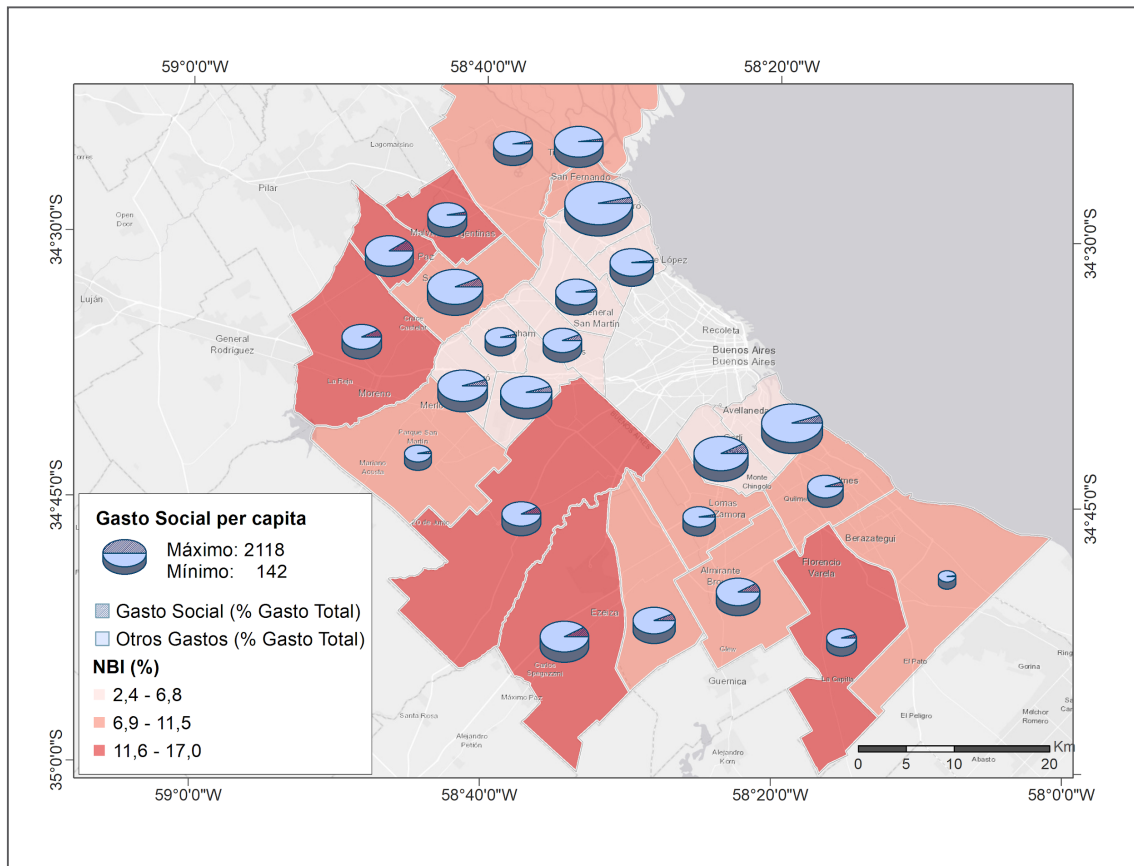
Un escenario diferencial se presenta en los municipios coloreados en verde, en donde se combina un elevado NBI con un gasto social municipal per cápita de nivel medio.

Este escenario podría suponerse, implica una decisión por parte del gobierno local de direccionar mayor proporción de recursos municipales para compensar la delicada situación social, apuntando a revertir al menos parcialmente el componente regresivo recién señalado. En este grupo se encuentran partidos como Ezeiza, Matanza, Moreno, José C. Paz y Malvinas Argentinas.

Cabe destacar que si bien, **el gasto por habitante en estos partidos presenta un nivel medio, en términos de gasto social como porcentaje del gasto total municipal, casi todos estos distritos atribuyen a la función social una elevada importancia en la agenda total municipal** (José C. Paz presenta el máximo nivel de los 24 partidos con un 9,75%, Matanza 7,79% y Moreno 7,58%).

Respecto de los distritos de la zona de influencia de la UNGS, cabe señalar una fuerte heterogeneidad de escenarios. Tanto Malvinas Argentinas como José C. Paz, presentan 12% de hogares con NBI -de los más elevados de la región- mientras que San Miguel presenta un nivel medio (9,4%), inferior al promedio del conurbano (10,8%). Ahora bien, en términos de gasto social, San Miguel presenta las erogaciones per cápita más elevadas (1413\$) -parecidas a la de los municipios más ricos-, mientras que José C. Paz presenta la proporción del gasto social más elevado del conurbano.

El siguiente mapa temático combina el NBI, representado en graduación de color, con los dos indicadores disponibles de gasto social municipal: el gasto per cápita, representado con el tamaño del gráfico de tortas (San Isidro el más elevado y Berazategui el más bajo) y el gasto social como % del gasto total municipal, representado como la fracción dentro de cada gráfico de torta (José C. Paz con el % más elevado).



Volviendo al mapa interactivo de la asistencia social y alimentaria, otra herramienta que presenta esta cartografía es la posibilidad de detallar la extensión y el alcance de los programas sociales nacionales. Al pulsar sobre cada partido, se despliega una ventana emergente (pop up) con valores de los totales de titulares de la Tarjeta Alimentar, Ingreso Familiar de Emergencia, Potenciar Trabajo, además de los indicadores antes analizados (NBI, Gasto social, Barrios populares, total de familias en barrios populares).

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.

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-, exhibe 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).

El [Ingreso Familiar de Emergencia](#) (IFE) se implementó a partir del escenario de pandemia y 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 que percibieron en cada ocasión \$10.000 (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 es el organismo que administra, paga y supervisa la liquidación del beneficio.

En el conurbano se otorgaron 1.987.026 de IFEs, con un monto de 10.000 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 hombres; 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 socio-productivos. 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 socio-productiva 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 socio-productivos o asistir técnicamente a organizaciones del territorio para constituirse como unidades de gestión de proyectos socio-comunitarios.

La mayor presencia de beneficiarios de programas nacionales en ciertos municipios, además de obedecer a las condiciones socio-urbanas 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, la presentación del mapa interactivo persigue la finalidad de proveer una herramienta para gobiernos locales y organizaciones del territorio en pos de un mejor conocimiento de las herramientas de política disponibles en materia social y alimentaria, y la ponderación de su alcance efectivo en un territorio heterogéneo y desigual como el conurbano.

Si bien el volumen de recursos movilizados desde Nación es más significativo, el rol de los municipios es central a la hora de potenciar su implementación e impacto en el territorio, a través de la articulación con población vulnerable que enfrenta dificultades en el acceso por las condiciones de bancarización, el uso de tecnologías o situaciones de violencia intrafamiliar, entre otras. Asimismo, el papel de los gobiernos locales para canalizar mayores recursos disponibles se potencia cuando logra articular con diferentes áreas municipales de economía social con buen acercamiento a las cooperativas o emprendimientos asociativos, o con áreas educativas con capacidad de potenciar la implementación de programas orientados a la terminalidad educativa o formación de competencias.

Fuentes

ANSES. Ingreso Familiar de Emergencia. Pedido de acceso a la información pública: EX-2020-42134791- -APN-DNAIP#AAIP

ANSES (2020) Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento, Julio.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Sistema Estadístico Nacional. Buenos Aires: INDEC, [Consulta: 22/10/2020]. Datos procesados con Redatam+SP. Base geográfica disponible en <http://www.indec.gob.ar/codgeo.asp>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Tarjeta Alimentar, Datos Abiertos <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar>

Registro Nacional de Barrios Populares - RENABAP -. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, [Consulta: 22/09/2020]. Base geográfica disponible en <https://infra.datos.gob.ar/catalog/otros/dataset/3/distribution/3.1/download/barrios-populares.csv>

Secretaría de Economía Social, Programa Potenciar Trabajo, solicitud de acceso a la información pública: EX-2020-65289592- -APN-DNAIP#AAIP.



Viviana Colella, Ma. Eugenia Jaime, Eduardo Reese, Andrea Catenazzi (2020)
SERIE COVID-19. AMBA RESISTE, Militancia barrial: el puente entre los
municipios y la ciudad metropolitana. Observatorio del Conurbano, agosto.