

Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional

Informe técnico | Primera etapa

RESUMEN EJECUTIVO

Septiembre 2020

Resumen ejecutivo del informe técnico de la primera etapa del Proyecto *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional*, apoyado por la Agencia I+D+i (Idea Proyecto 415, UNGS).

Proyecto marco: Ideas Proyecto 415 | 440 | 650 | 763 - *Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiescalar de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID19 y las medidas de ASPO en Argentina.*

Autores/as:

- Rodrigo Carmona (Investigador-Responsable IP 415)
- Verónica Maceira (Coordinadora Eje “Condiciones de vida y estrategia de los hogares”)
- Osvaldo Battistini (Coordinador Eje “Condiciones del trabajo y el empleo”)
- José Borello (Coordinador Eje “Condiciones de la industria manufacturera”)
- Gonzalo Vázquez (Coordinador Eje “Condiciones de la economía social y solidaria”)
- Andrés Barsky (Coordinador del Eje “Condiciones de los mercados mayoristas frutihortícolas”)
- Bárbara Couto (Coordinadora Eje “Capacidades político-institucionales de los municipios”)
- Daniel Cassano (Coordinador Eje “Seguridad”)
- Nicolás Caloni y Lonardo Di Franco (Coordinadores “Desarrollo de cartografía y análisis espacial”)

Septiembre de 2020

Portada: Sebastián Prevotel

Fotografía: Edgar Starszy | Concurso *Escenas del Conurbano*. 1er premio en la categoría *cámara digital*



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Cómo citar: *Resumen ejecutivo* (2020). “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional”. Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.



Contenido

1. Introducción.....	4
2. Condiciones de vida y estrategias de los hogares.....	4
3. Condiciones del trabajo y el empleo	9
4. El impacto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense.....	10
5. Las organizaciones de la economía social y solidaria del Área Metropolitana de Buenos Aires ante la pandemia.....	13
6. Afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires ante el advenimiento del COVID-19: primeras aproximaciones	15
7. Capacidades institucionales de los municipios del Conurbano Bonaerense	15
8. Gestión de la seguridad y emergencia sanitaria en el Conurbano Bonaerense.....	17
9. Consideraciones finales.....	20

1. Introducción

Este informe resume los principales avances desarrollados en cada uno de los ejes de la IP 415 UNGS, dentro del proyecto marco “Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiesclares de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID-19 y las medidas de ASPO en Argentina”, durante su primera etapa. El documento busca dar cuenta así de manera preliminar y desde un abordaje multidimensional de los distintos impactos, estrategias de los actores e intervenciones desplegadas en los municipios del Conurbano Bonaerense para atender la emergencia sanitaria.

En este escenario, se abordan como ejes temáticos las condiciones de vida y estrategia de los hogares, la problemática del trabajo y el empleo, las condiciones de la industria manufacturera, de la economía social y solidaria, junto a la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas a nivel metropolitano. De la misma forma, se considerarán las capacidades político-institucionales de los municipios para gestionar la asistencia alimentaria y la salud. La cuestión de la seguridad se examina también considerando las políticas desarrolladas y los desafíos respecto a las competencias de los diferentes niveles de gobierno intervinientes.

Se diseñó un [Tablero de control COVID-19 AMBA](#)¹ desarrollado en *CartoVL* como insumo para los investigadores del proyecto, que combina una serie de indicadores socio-sanitarios: hacinamiento, asentamientos precarios, villas, casos confirmados, fallecidos e internados, con última actualización de los datos del Ministerio de Salud (<https://sisa.msal.gov.ar/datos/descargas/covid-19/files/Co-vid19Casos.csv>) del 31/08/2020. Se propone en la segunda etapa del proyecto conectar el Tablero al servidor de la IDE Conurbano (infraestructura de datos espaciales) para tener una actualización diaria de los casos e ir sumando capas de información, de indicadores seleccionados de la producción de los diferentes ejes del proyecto.

Por último, el resumen ejecutivo presenta unas reflexiones finales sobre las problemáticas abordadas.

2. Condiciones de vida y estrategias de los hogares

Presentación y metodología: Este apartado presenta centralmente los resultados de un relevamiento a referentes territoriales realizado en el mes de julio. Su objetivo es conocer en qué condiciones se desarrolla el aislamiento y distanciamiento social obligatorio ante la pandemia COVID-19 en los barrios populares y cuál es su impacto en las condiciones de vida de los hogares del Conurbano Bonaerense. El mismo analiza información proveniente de 136 entrevistas cortas a referentes territoriales y barriales y 65 entrevistas a referentes de salud en el territorio. Todas las entrevistas se realizaron de manera remota. El relevamiento ha logrado una cobertura en todo el Conurbano, incorporando además entrevistas en municipios del resto de la Región Metropolitana, especialmente en la zona norte y noroeste. A su vez, este relevamiento es el tercero realizado por el equipo,

¹ [Desarrollado por los técnicos del SG –ICO/UNGS Malena Libman y Andrés Juárez.](#)

cuestión que permite seguir la situación y evolución durante todo el período del ASPO². Este tercer relevamiento de julio coincide con la disposición del regreso a Fase 1 en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) a raíz de un crecimiento importante de contagios en las semanas inmediatamente anteriores.

COVID 19 en los barrios: con un 91% de barrios con casos confirmados, seis de cada diez referentes consideran que la presencia estatal en la atención de la enfermedad es fuerte o muy fuerte, mientras que uno de cada diez menciona demoras en la evaluación de casos y en el seguimiento de los vecinos infectados con aislamiento domiciliario. El informe esquematiza la dinámica de atención que se observa en el territorio; a excepción de algunos municipios, la gran mayoría de los casos positivos transcurren la enfermedad con aislamiento domiciliario y los pacientes graves son hospitalizados. El seguimiento de los casos leves tiende a ser escaso y es raro el rastreo de contactos estrechos.

Problemáticas jerarquizadas por referentes territoriales: Los/las referentes barriales dan cuenta de dos principales preocupaciones relacionadas (ya presentes desde las primeras mediciones): la mitad jerarquiza 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 esta etapa avanzada del aislamiento, se jerarquizan con mayor intensidad otras dos problemáticas: uno de cada cuatro informantes territoriales problematiza espontáneamente la presencia de hurtos y robos en los barrios (vinculados por parte de los informantes a situaciones de precariedad de la vida de los mismos vecinos); por otro lado, asumen 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, pero también en menor medida el acceso mismo a la vivienda ya sea por el costo del alquiler, para quienes se encuentran en situación de calle como para quienes participan de las tomas de terrenos). Asimismo, se mantiene con fuerza la preocupación por la presencia e incremento de la violencia de género en los hogares, sobre mujeres y disidencias, niñas, niños y adolescentes.

Problemática laboral e ingresos: Sin desmedro del reanudamiento de actividades productivas y de servicios en el AMBA, la centralidad de la preocupación por la discontinuidad de ingresos laborales se corresponde con las características de la estructura socio-ocupacional de la periferia del aglomerado metropolitano, con altísima presencia de inserciones informales y precarias (no menor al 60% de la fuerza de trabajo activa de estas subregiones). Característica que a su vez se había profundizado en el período inmediato anterior (2015-2019). Gran parte de las menciones a la situación de los asalariados no registrados dan cuenta de desvinculaciones. Respecto de la situación de las trabajadoras en casas particulares (ocupación central entre las mujeres conurbanas de bajos niveles educativos) la gran mayoría continúa sin trabajar y sin cobrar. Las trabajadoras que sigue percibiendo haberes son solamente una parte de aquellas que se encuentran en blanco (porcentaje de por sí reducido en respecto del conjunto). Por otra parte, seis de cada diez informantes refieren

² Los informes correspondientes al primer y segundo relevamiento pueden consultarse en Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. El Conurbano en Cuarentena. Segundo Informe. Mayo 2020 <https://www.unqs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/05/El-Conurbano-en-cuarentena.-Segundo-informe.pdf> . Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. El Conurbano en Cuarentena. Primer Informe. Marzo 2020. <https://www.unqs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/03/El-conurbano-en-la-cuarentena.-Informe-relevamiento-ICO.pdf>

la discontinuidad de trabajo para los/las cuentapropia, ya sea de oficio y changuistas. En contrapunto, el resto de los informantes enfatizan la manera en que parte de los/las trabajadores retoman tareas previas. Sin embargo, la mayor reactivación económica de los barrios que se registra (siempre de carácter informal), refiere a nuevas actividades refugio que surgen en el contexto de la pandemia: “rebusques”, “emprendimientos”, compra venta de mercadería también a nivel barrial y, en mucha menor medida, trueque. Destacamos aquí tres rasgos. Primero, que estas ocupaciones significan en muchos casos reconversiones en las trayectorias laborales de algunas familias. Segundo, que parte de esta estrategia familiar aparece vinculada con la utilización del Ingreso Familiar de Emergencia como muy pequeño capital que permite iniciar una actividad. Tercero, se observa la importancia que adquieren las redes sociales y particularmente los grupos creados en Facebook como plataforma de distribución e intercambio, articulando mercados informales de gran afluencia en todas las regiones del conurbano.

Si bien por las características socio-ocupacionales de estos barrios sólo el 60% de los informantes hacen referencia al empleo formal, puede observarse también en ellos el impacto de este conjunto de factores. En efecto, una tercera parte refiere a la vuelta a la actividad o bien a la estabilidad de los asalariados formales (particularmente de aquellos en rubros esenciales), sin afectación de sus salarios. El grupo más importante de informantes (un 45%) refiere sin embargo a la extensión de las reducciones salariales que van entre el 10 y el 60% y en varios casos suponen el cobro exclusivo del ATP, o bien involucran reducción de horas y de salario en correspondencia. Finalmente, dos de cada diez respondientes refieren situaciones más severas: suspensiones sin pago de haberes y en medida algo menor, despidos.

Estrategias de vida familiares y comunitarias e intervención social estatal: A diferencia de la primera fase, en que en última instancia todas las estrategias dependían de la intervención estatal, se observan ahora otras acciones y articulaciones: i. como en las mediciones anteriores, es central la percepción de transferencias de ingresos sociales (mencionada en la mitad de las entrevistas), en este caso adquiere centralidad el Ingreso Familiar de Emergencia que se suma a instrumentos ya incorporados, la Asignación Universal por Hijo y la Tarjeta Alimentaria; ii-asistencia alimentaria a través de una multiplicidad de canales /mencionada en la tercera parte de las entrevistas): Servicio Alimentario Escolar, comedores, ollas populares, comedores, viandas o bolsones de mercaderías, iii-junto con esto adquieren centralidad las ya mencionadas estrategias basadas en la utilización de fuerza de trabajo de los hogares, esto es, la reactivación laboral a través de rebusques y emprendimientos; iv. finalmente (aunque con incidencia marginal en relación a lo anterior) aparecen las menciones a hurtos oportunistas como acciones individuales orientadas a la supervivencia en contexto de extrema precariedad de la vida.

Implementación del Ingreso Familiar de Emergencia: Conociendo ahora sus limitaciones, los/las referentes valoran muy positivamente el instrumento, dos terceras partes han considerado que el impacto del IFE fue bueno o muy bueno y dos de cada diez consideró que fue una buena medida, pero enfatizando sus limitaciones. Las críticas, también extendidas, refieren a las restricciones de cobertura, a la falta de regularidad de los pagos y a las dificultades que hubo en su implementación. Esto último aparece como una referencia pasada, en la medida en que la cuestión ha tendido a encaminarse a partir de la mediación mayormente de las organizaciones sociales pero también de las unidades de gestión territorial. Las cuestiones que persisten son la dificultad de acceder al beneficio por parte de mujeres separadas (pero no legalmente) de varones trabajadores formales,

muchas de las cuales tienen hijes a su cargo. El IFE y sus usos: si bien los principales rubros de destino de este instrumento siguen siendo el acceso a bienes básicos y en menor medida pago de alquileres, arreglos mínimos de vivienda y pago de deudas, se observa en una mención no menor a uno de cada diez barrios y como novedad, el uso del IFE como pequeño capital para iniciar una actividad (compra de mercadería, de pequeña máquina, etc.)

Asistencia alimentaria: ha tomado un vigor, estructuración y nivel de organización muy superior a lo observado en las fases iniciales del aislamiento. En contraposición con aquella que depende de transferencias de ingresos sociales (como la desarrollada específicamente a través de la Tarjeta Alimentar), la asistencia alimentaria directa muestra mayor heterogeneidad y fragmentación en su distribución. Sin embargo, se localiza la presencia del gobierno de la Provincia a través del Sistema Alimentario Escolar como actor presente (con sus limitaciones importantes) a lo largo de todo el conurbano. Junto con ello, el aporte del gobierno nacional a través del Ministerio de Desarrollo Social que parece gestionado mayormente a través de los municipios y, ya con mayor heterogeneidad, aportes de estos últimos. Los aportes se realizan a través de centros propios o de comedores ya establecidos. En general las ollas más recientes no cuentan con aportes directos del Estado. Tanto los comedores como las ollas gestionan a su vez aportes de distinto tipo. Los mismos provienen de comercios vecinos, pero también de empresas de mediano tamaño que colaboran de manera sistemática. Asimismo, las organizaciones no se han limitado a buscar aportes, han iniciado producciones o comercializaciones propias para obtener márgenes que sostengan su tarea. Se localizan redes de comedores sostenidas por actores políticos o sindicales como Barrios de Pie, la CTA y Suteba, también por las iglesias y los clubes de barrio. Asimismo, rastreamos alianzas específicas entre estos actores. Quienes sostienen ollas y comedores, cocinan, distribuyen y planifican la alimentación de quienes concurren con asiduidad. En todo el conurbano sorprende el nivel que asume la coordinación entre estas instancias intentando garantizar comunitariamente la alimentación del barrio. Además de la incertidumbre acerca de la posibilidad cierta de alcanzar seguridad alimentaria a través de este conjunto de acciones, se presentan dificultades específicas. En primer lugar, que la articulación mencionada entre instrumentos de transferencia y asistencia directa cubre mejor a las familias con hijos pequeños-a quienes se dirigen las transferencias y son perceptores primeros de los bolsones de mercadería escolar-, pero no alcanza con certeza a personas sin hijos o con hijos mayores. En segundo lugar, las limitaciones de la calidad de la alimentación (rica en hidratos de carbono, con escasez de productos frescos). En tercer lugar que el avance del COVID 19 pone en jaque esta organización en la medida en que los niveles de contagio recomiendan resignar la preparación comunitaria de alimentos.

Niñas y niños, jóvenes y adolescentes: Las dificultades para el cuidado de niñas y niños ante la discontinuidad de las clases presenciales y otros dispositivos de cuidado específico no aparece como problema para los referentes barriales. Esto se vincula a dos factores: i- que el cuidado de los y las niñas no ha sufrido en muchos hogares modificaciones respecto de su esquema anterior, en el que se aborda ya sea en el marco de una división sexual de trabajo tradicional al interior del hogar, ya sea a través de estrategias de cuidado que involucran la familia extensa que reside en la misma vivienda, terreno o casas vecinas; ii-el nivel de discontinuidad laboral que experimentan los hogares de la periferia por el cual los adultos desocupados o suspendidos resuelven las mayores exigencias de cuidado. Esto contraste con la visibilización que ha tomado la cuestión en otras subregiones del AMBA con mayor peso de trabajadoras/es formales en actividades esenciales o exceptuadas. En esa dirección, las entrevistas a los referentes sindicales dan cuenta de las enormes

dificultades para la conciliación de la jornada laboral con la vida personal –familiar particularmente para quienes se encuentran en modalidad de teletrabajo. Si bien se han realizado gran cantidad de gestiones gremiales, no se identificaron medidas colectivas o normativas para resolver este asunto ni se han implementado licencias por cuidados para quienes se desempeñan en el teletrabajo. Asimismo, se señaló que los cambios de horarios laborales ponen en riesgo el cumplimiento de establecido en el convenio colectivo de trabajo.

En relación a los jóvenes y adolescentes: cuatro de cada diez informantes entendieron que no localizaban problemáticas vinculadas específicamente con su aislamiento, en la medida dado el no acatamiento de las medidas restrictivas de circulación por parte de los jóvenes, en particular de los jóvenes varones. En la mitad de estos casos se mencionó que los jóvenes continúan con su sociabilidad en el marco de la pandemia realizando “juntadas” al aire libre, nuevamente con mayor involucramiento de jóvenes varones. En todo caso, la problemática específica mencionada por los referentes en vinculación con los jóvenes y que según estos indicios podría estar agravándose en algunos casos durante la cuarentena es el consumo problemático de sustancias, cuestión que se menciona en veinte casos y que nuevamente parece comprometer con mayor intensidad a varones que a mujeres jóvenes de los barrios.

Violencia de género: el 70 % de las y los referentes que respondieron la entrevista reconocen situaciones de violencia de género en sus territorios y 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. La violencia hacia las infancias fue un tema que se mencionó en varias entrevistas. Se trata de temas que las compromete y sobre el que toman partido: de las 94 referentes que dijeron tener conocimiento, 54 referentes (64%) dijeron haber realizado diferentes 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 y vulnerabilidad. En este sentido, se activan tramas territoriales e interactorales que debieran ser consideradas a la hora de diseñar políticas integrales para el abordaje.

Reordenamiento de los servicios de atención primaria de la Salud: algunos de los principales hallazgos de este nuevo relevamiento muestran que se ha reactivado la atención en casi todo el primer nivel. Sin embargo, se mantienen heterogeneidades en la atención de la salud entre los municipios. La mayoría de los centros sostiene la atención, aunque con restricciones en algunas especialidades y diversas formas de organización frente a la atención de casos sospechosos. Se privilegian los controles de rutina para embarazadas (prenatales), recién nacidos, niños hasta 12 meses y enfermos crónicos. La atención para controles de enfermedades crónicas en este último período comenzó a regularizarse. La entrega de medicación se reanudó en los establecimientos donde se había discontinuado, y la vacunación se realiza a domicilio en los casos con problemas de movilidad. Con algunas modificaciones, los equipos de los centros que atienden Salud Sexual y Reproductiva e ILE siguen garantizando la atención y preservando la distribución de métodos anti-conceptivos. Sobre las nuevas situaciones generadas por el sostenimiento del aislamiento, destacamos el aumento de los cuadros de ansiedad, depresión, angustia, ataques de pánico e ira y el

aumento de consumo de sustancias psicoactivas. Frente al incremento de las demandas de alimentos las “ollas populares” irrumpieron nuevamente en el territorio, junto a la creación de los “comités locales de emergencia”, promoviendo la articulación entre actores.

Relación las fuerzas de seguridad: por lo menos la mitad de los informantes tematizan espontáneamente la relación con las fuerzas de seguridad en términos de su falta de presencia para la intervención en materias de su competencia. Por su parte, 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. Estas situaciones son mencionadas con mayor frecuencia en Malvinas, José C Paz, Moreno, Merlo, San Miguel, Ezeiza y Almirante Brown, también en Luján, Pilar, Tigre, Matanza y Morón. En Rafael Castillo se registra un caso de asesinato referido por los vecinos como de “gatillo fácil”. Los/as informantes señalan problemas históricos en este sentido y enfatizan 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. Son pocos, pero importantes, los testimonios que asocian la actuación de las fuerzas de seguridad con situaciones de connivencia con redes que sostienen actividades delictivas organizadas, como distribución de sustancias y prostitución de adolescentes. En el registro de julio se observa a través de los dichos de entrevistados/as, una tendencia que ya vimos en nuestra medición anterior, hacia una disminución de la presencia policial en los barrios y, en sintonía, una disminución de casos de abuso policial. En vista de la conflictiva relación entre las fuerzas de seguridad y los barrios populares, cabe preguntarse qué resultados tendrán las propuestas de un reforzamiento de la presencia de las fuerzas de seguridad en los mismos.

3. Condiciones del trabajo y el empleo

En este informe analizamos el impacto de la pandemia sobre las condiciones de trabajo y salud del sector formal del mercado de trabajo en el Conurbano Bonaerense. Para ello, desarrollamos una estrategia cualitativa, en base a la realización de entrevistas semiestructuradas a 25 referentes sindicales del territorio, realizadas entre los meses de julio y agosto de 2020.

Uno de los resultados de mayor relevancia, que surge de análisis de dicho trabajo de campo, es el rol preponderante de los representantes sindicales, en los lugares de trabajo, para garantizar el cumplimiento de los protocolos de prevención del COVID-19. Por el contrario, la mayor parte de los empleadores y directivos (en el caso de los hospitales) no se mostraron propensos a la puesta en marcha de dichos protocolos y, en algunos casos, hasta mostraron cierta desidia al momento de brindar los medios necesarios para el normal desarrollo de las correspondientes medidas protectorias. Los sectores más afectados por esta situación fueron: salud, industria alimenticia, textil, calzado, hipermercados, telecomunicaciones y sucursales bancarias. La conflictividad, en dichas actividades giró en torno a la aplicación de dichos protocolos, la falta de insumos o el no respeto de las condiciones establecidas para las licencias al personal con factores de riesgo. A nivel del sector de actividad se destaca la iniciativa y participación sindical en la elaboración de los protocolos preventivos, en instancias de negociación con cámaras patronales y empleadores, creadas *ad hoc* o pre-existentes, en algún caso, sin ningún tipo de intervención estatal. Esto puede destacarse en los

casos de los siguientes sindicatos: FOETRA Buenos Aires, La Bancaria, ATE Ensenada (Astilleros Río de La Plata, ATE Provincia de Buenos Aires, ATILRA seccional General Rodríguez (Mastellone Hermanos y Logística La Serenísima), SADOP Nación.

Otro de los elementos que surgen de nuestro análisis es el déficit del Ministerio de trabajo de la Provincia de Buenos Aires, en materia de inspección laboral, que, según informan los representantes sindicales se debe al bajo número de inspectores disponibles para tal tarea.

Sin dudas, una problemática de fundamental relevancia, que queda absolutamente expuesta por la pandemia es la situación de crisis del sistema de salud, cuyos principales factores son los siguientes: alta incidencia del pluriempleo del personal de salud, bajos salarios, precarización laboral, extensas jornadas de trabajo, insumos insuficientes e infraestructuras deterioradas. La situación más crítica se vive en los hospitales municipales y en las clínicas privadas, las cuales quedan únicamente bajo el control de los colegios profesionales y sin intervención estatal.

El teletrabajo o trabajo remoto, que parece expandirse gracias la ASPO, resulta una modalidad secundaria y muy menor en la industria, pero adquiere carácter masivo y generalizado en los servicios. Dado que aún no entró en vigencia la nueva ley para este tipo de trabajo, con excepción de las empresas de telecomunicaciones, que contaban con regulación previa, ningún sector cuenta con la correspondiente regulación. Así, el equipamiento, la conectividad, la energía eléctrica es provista por los propios trabajadores/as y se registra casi de manera generalizada una extensión de las jornadas laborales e incumplimiento de los Convenios Colectivos de Trabajo.

4. El impacto del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense

Introducción: Los párrafos que siguen resumen un informe más extenso en el que se examina y caracteriza el impacto del aislamiento social obligatorio, ASPO, en la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense. El informe fue elaborado entre julio y agosto del 2020 por un equipo de investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTEySS. Se basa en información secundaria de diverso origen (estadísticas, informes gubernamentales y de cámaras empresarias, notas periodísticas e investigaciones previas) y en entrevistas a diferentes referentes vinculados con la actividad industrial en esta parte del territorio argentino. A los fines de este informe se entiende al Conurbano Bonaerense como los 24 partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las actividades examinadas en este informe son las ramas de actividad que implican transformación o ensamble y que son incluidas en la industria manufacturera de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC. Este es un informe de avance que será profundizado y ampliado en los próximos meses.

Se elaboró una cartografía interactiva [COVID 19: Empleo y Producción](#)³, que reúne los principales indicadores de fuentes oficiales e indicadores producidos en el marco del proyecto en la temática

³ [Desarrollada por la Investigadora del SIG-ICO/UNGS Pamela Flores.](#)

desagregados a nivel de los 24 municipios del Conurbano Bonaerense: PBG per cápita (2008), NBI (2010), densidad del mercado de trabajo formal y empleo industrial (2019), parques industriales (2017), redes y actores de la economía social (2020) y empresas subsidiadas por FONSOFT y FONTAR de la ANPCyT (2017-2019).

Principales conclusiones del informe: Primero, es necesario que hagamos algunas advertencias respecto a los resultados y conclusiones del informe. En ese sentido, debemos señalar que las conclusiones son preliminares y probablemente sean revisadas en los próximos meses, a medida que avanza la pandemia. En este momento hay un enorme grado de incertidumbre respecto a la evolución de la pandemia y respecto a las respuestas del estado, en sus tres niveles. También debemos pensar que, en algún momento, el aparato productivo volverá a las condiciones previas, quizás si es posible avanzar en el desarrollo de las vacunas y en la inoculación con ellas de una parte significativa de la población. El escenario es muy dinámico. Lo inmediato del fenómeno también implica que el análisis ha recurrido a fuentes parciales e incompletas de información y, lo que es quizás más relevante, a ópticas que quizás sean inadecuadas para el análisis de este fenómeno y de la transformación que está suscitando.

Segundo, aún al interior de un sector que parece tener cierta homogeneidad, como es la industria manufacturera en el Gran Buenos Aires, hay una enorme heterogeneidad entre ramas, tamaños de empresas y tipos de firmas. De allí que el comportamiento de las empresas y de las ramas de actividad frente a los desafíos de la pandemia ha sido bastante variado. Esto implica que las políticas debieran ser sensibles a estas diferencias y atender, especialmente, a los conjuntos de empresas con menos capacidades y que operan en las ramas más castigadas. Este informe no avanza o profundiza en el sentido de mostrar y caracterizar las diferencias entre ramas, procesos y tamaños y tipos de empresas, cuestión que pensamos profundizar en los próximos meses.

Tercero, como lo hemos dicho en varias partes de este informe, la pandemia aparece en un escenario con diversas limitaciones en el aparato productivo del Gran Buenos Aires, algunas de larga data y otras de coyuntura. Esto es, la pandemia desnuda problemas diversos en el aparato productivo e institucional pero también en la sociedad argentina. Por un lado, hay cuestiones de larga data como las limitadas capacidades de muchas firmas. Esto, por ejemplo, les ha dificultado la implementación de protocolos, el acceso a los programas de apoyo o la organización del teletrabajo. Más allá de que la pandemia y la crisis asociada ha generado muchas acciones positivas en las instituciones gubernamentales, empresarias, tecnológicas y educativas vinculadas a la industria, también se ha podido ver las limitaciones y restricciones del aparato institucional y de acompañamiento a la actividad industrial en el Gran Buenos Aires.

Por otro lado, muchas empresas venían trabajando en condiciones recesivas y con bajo uso de su capacidad instalada y seguramente con pocos recursos para invertir en respuestas más creativas a las nuevas condiciones del contexto. La información disponible, tanto a nivel agregado como la que surge de los informes de cámaras y de nuestras propias entrevistas, sugiere que se están alcanzando, en muchas empresas y ramas de actividad, niveles de uso de la capacidad instalada iguales e inclusive mayores que los que había en el mes de marzo o a fines del 2019. Esto, como dijimos, no alcanza a todas las firmas y todas las ramas y, además, los niveles de comparación son muy bajos. Al lado de estas situaciones relativamente exitosas tenemos otras que se ubican exactamente en el lado opuesto.

Suponemos que, en general, son las empresas más pequeñas las que han sido más afectadas por las restricciones asociadas a reducir los procesos de contagio y por la caída de la actividad. Esta particular sensibilidad de las firmas más pequeñas se asociaría con varias cuestiones. Por un lado, estaría vinculada con la menor división del trabajo que se da al interior de estas firmas y, por ejemplo, con la poli-funcionalidad de muchos puestos o con divisiones menos claras entre las tareas de fábrica y las de oficina y dirección. De este modo, tener que licenciar a trabajadores de mayor edad (y, por lo tanto, de más experiencia y con mayor número de funciones) puede afectar mucho más a las firmas más pequeñas. Los mayores costos de producción asociados, por ejemplo, a la necesidad de proveer transporte a los operarios afecta, en mayor medida, a las firmas más pequeñas que no pueden hacer un uso de vehículos más grandes en los que el transporte por persona es más barato. Por último, la bibliografía existente muestra que hay una fuerte asociación entre capacidades y tamaño de tal modo que si bien hay firmas pequeñas con capacidades significativas (y también firmas grandes con bajas capacidades), las bajas capacidades se asocian con las firmas más pequeñas.

Cuarto, es cierto que el estado nacional y provincial y muchas instituciones públicas y privadas han mostrado una enorme voluntad de abocarse a resolver los problemas asociados a la pandemia. Se han dedicado, además, cuantiosos recursos a estos esfuerzos. Pero no siempre es posible apelar a la buena voluntad y a la aplicación de fondos para resolver problemas que requieren tiempo y maduración, como son el desarrollo de capacidades y el establecimiento de vínculos entre empresas y entre empresas e instituciones. En ese sentido, las limitadas capacidades son también una característica del conjunto de instituciones vinculadas a la actividad industrial. Las cámaras empresarias de primer grado, por ejemplo, tienden a representar a una fracción muchas veces menor al 20% del total del aparato empresario en cualquier distrito del Conurbano. Esto establece una enorme limitación no sólo respecto a su capacidad para vincular a las empresas sino de desarrollar actividades y servicios de apoyo.

Quinto, la crisis también permitió observar el surgimiento de iniciativas enormemente interesantes desde lo innovador y desde el aprovechamiento de recursos con los que el país cuenta en su sistema empresarial, gubernamental y científico. La crisis no sólo desnuda las debilidades del aparato productivo, sino que permite identificar recursos y capacidades que estaban subutilizadas. Esto es algo positivo y que debiera ser parte explícita de las acciones y políticas que se desarrollen en el momento de la post-pandemia.

La investigación futura y las dimensiones de las acciones posibles: En función de estos cinco puntos que hemos delineado podemos ahora avanzar en delinear dos cosas.

Por una parte, en qué dimensiones pareciera fructífero concentrar los esfuerzos de investigación que se llevarán adelante en el marco de este proyecto. Por otro lado, cuáles serían algunas de las áreas o temas en las cuales explorar las posibilidades de delinear acciones y políticas que sean útiles para transitar los próximos meses y, especialmente, la fase de la post-pandemia.

Respecto a la investigación, la cuestión de avanzar hacia una tipología de respuestas y situaciones de las empresas frente a la crisis asociada a la pandemia parece una línea fructífera sobre la cual trabajar. ¿En qué ramas y tipos de empresas es necesario concentrar esfuerzos para salvar a las empresas de la quiebra? ¿Qué lecciones surgen de la experiencia de las empresas en sostener la

producción en un contexto de ASPO? ¿Qué alternativas aparecen como útiles para incrementar la productividad en un escenario de pos-pandemia? Y, por el otro lado: ¿En qué medida es posible ampliar el espectro de actividades y firmas que avanzan hacia ramas, productos y servicios con una demanda firme e interesante hacia el futuro? La cuestión institucional es también un ámbito interesante de trabajo y allí se trata no sólo de ver qué han hecho las instituciones vinculadas a la industria sino qué tipo de interfaces se han dado. ¿Qué acciones sería necesario desarrollar a futuro para mejorar las capacidades no sólo de las firmas sino, también, de las instituciones vinculadas a la industria manufacturera?

Respecto a las políticas, parece necesario examinar cómo llegar de manera más completa al conjunto del aparato productivo. ¿Cómo articular mejores relaciones desde el conjunto de instituciones estatales que operan en el territorio, en especial los gobiernos municipales, las universidades y los centros tecnológicos? ¿Cómo concentrar esfuerzos para ampliar la producción del conjunto de productos y servicios demandados en un contexto de pandemia y post-pandemia? ¿En el complejo médico-asistencial qué productos y servicios serán demandados para atender la recuperación de los que se infectaron con la enfermedad? ¿Qué productos y servicios complementarios pueden ser desarrollados para acompañar la vuelta a la normalidad en actividades como el entretenimiento, la educación y el deporte?

Como puede verse, las líneas de trabajo vinculadas a las acciones son complementarias de las que podemos definir para la investigación propiamente dicha. Esas líneas de trabajo interpelan tanto a las instituciones del sector público como a las del sector privado en todo el espectro del sistema productivo: universidades, gobiernos, centros tecnológicos, escuelas; pero también, cámaras, sindicatos, asociaciones profesionales.

5. Las organizaciones de la economía social y solidaria del Área Metropolitana de Buenos Aires ante la pandemia

El objetivo principal de este estudio fue el de recolectar información empírica acerca de cómo está atravesando el sector de la Economía Social y Solidaria (en adelante ESS) la coyuntura inédita generada por la pandemia del coronavirus Covid-19.

Este informe fue realizado en base a la información producida en 26 entrevistas realizadas entre julio y agosto de 2020 a diversos referentes del sector de ESS del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Se busca caracterizar fundamentalmente la situación de las *organizaciones de trabajadores autogestionados* (cooperativas de trabajo, empresas recuperadas, asociaciones de productores, etc.). En la enorme mayoría de los casos, se trata de iniciativas asociativas con cierto nivel de formalización; en este sentido, no hemos cubierto especialmente el sector que actualmente se denomina *economía popular* que nuclea actividades informales y en muchos casos individuales o familiares. Se buscó que estuvieran representados los rubros de actividad más relevantes dentro de la ESS de la región: agricultura familiar y agroecología, comercialización de productos de la economía popular, social y solidaria a través de redes de comercio justo, cooperativas gráficas, textiles y de reciclaje de residuos, de cooperativas de profesionales que prestan servicios de apoyo

y financiamiento a otras organizaciones del sector, así como redes y federaciones que nuclean a organizaciones de todos estos rubros y funcionarios de distintos niveles de gobierno que están en contacto permanente con el conjunto de organizaciones de la ESS.

El análisis abarcó principalmente dos grandes cuestiones: i) la situación de las organizaciones y de sus trabajadores, la evolución de su actividad, sus ingresos y sus principales problemas en este contexto; ii) sus vinculaciones con otras organizaciones de la ESS, con el Estado y las políticas públicas en relación con sus necesidades actuales y estrategias para la post pandemia.

Los resultados nos muestran organizaciones y trabajadores muy golpeados por la baja de la actividad, que se corresponde con la situación del conjunto de la sociedad, aunque hay subsectores como la producción y comercialización de alimentos, que tuvieron un significativo incremento de sus ventas e incluso sumaron trabajadores.

Por otra parte, se confirma la capacidad particular que tiene este sector para atravesar momentos críticos como el actual, sosteniendo los puestos de trabajo, desarrollando un rol contracíclico en la economía, contrario a la lógica de las grandes empresas capitalistas que generan recortes, despidos y cierres. Las cooperativas entrevistadas no redujeron en ningún caso sus planteles de trabajadores, y aquellas que tuvieron problemas para mantener los ingresos desarrollaron estrategias para sostenerlos y redistribuirlos según necesidades de los distintos trabajadores y sus familias. Nuevamente pusieron ingenio, generosidad y solidaridad para sostener a su gente y colaborar con sus comunidades.

La mayoría de las organizaciones expresaron que hubo dificultades para acceder a políticas públicas de apoyo y para lograr ser proveedores del Estado. Las cooperativas con mejor estructura administrativa (individual o de las federaciones de pertenencia) lograron superar con mayor facilidad esos obstáculos. Todas las organizaciones destacaron un importante crecimiento de las articulaciones hacia adentro del sector de la ESS en el contexto pandémico, tanto para colaborar entre sí como para construir colectivamente un posicionamiento común frente al Estado. Se valora la buena predisposición de los nuevos gobiernos y se mantienen expectativas favorables, más allá de las críticas por la falta de reconocimiento del sector en las primeras medidas de apoyo a la producción y al empleo.

En el plano propositivo, se reinstalan viejos debates acerca de problemas estructurales del sector de la ESS en su conjunto y de cada una de los subsectores que lo integran. Se destacan las dificultades de acceso al financiamiento y a las compras estatales, y la necesidad de acceso a la tierra para la agricultura familiar y agroecológica. En definitiva, los argumentos que se plantean con más énfasis son que exista la posibilidad concreta de co-construcción de políticas públicas con el Estado y la necesidad de que el sector del trabajo autogestionado y el cooperativismo en general sea reconocido como un actor político y productivo relevante en el marco de un proyecto de desarrollo nacional.

6. Afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires ante el advenimiento del COVID-19: primeras aproximaciones

El presente apartado recopila información acerca de las actuaciones de gestión llevadas a cabo por diferentes mercados concentradores frutihortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el marco de la situación de la pandemia del Covid-19. Se destaca que la nueva coyuntura ha puesto en valor la importancia del sistema de abastecimiento alimentario en tanto servicio esencial, incidiendo decisivamente en la agenda pública. En este sentido, la reacción desde los diferentes niveles de gestión estatal-privado fue la protocolización de la operatoria y la implementación de procedimientos de comercialización con un fuerte componente sanitarista.

A los fines del relevamiento, se realizaron entrevistas a informantes clave, así como se sistematizó información proveniente de *webinars* especializados, notas periodísticas, boletines informativos municipales y portales de los mercados activos en redes sociales.

A partir del material recopilado; se han sistematizado: 1. Protocolos y lineamientos recomendados por el Estado; 2. Actuación de los mercados concentradores frente al Covid (casos representativos o de mayor trascendencia pública); 3. Medidas preventivas y de control realizadas por parte de los municipios, 4. Articulación de los mercados concentradores con los organismos provinciales, a través de ámbitos específicos de negociación, a fines de garantizar la continuidad del abastecimiento metropolitano.

7. Capacidades institucionales de los municipios del Conurbano Bonaerense

El análisis sobre la gestión de la asistencia alimentaria y la salud en los municipios del Conurbano Bonaerense aborda los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales de la región y analiza las capacidades institucionales desplegadas en el contexto de la emergencia sanitaria.

La nueva coyuntura interpeló a los actores gubernamentales de todos los niveles. La gestión de la crisis puso a prueba las capacidades institucionales de los gobiernos locales para afrontar un escenario sumamente complejo, al tiempo que su propia actividad también se vio afectada por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) dispuesto por el Decreto 297 el 19 de marzo del 2020. Funcionarios, técnicos, agentes en el nivel local debieron enfrentar súbitamente nuevos problemas sanitarios y socioeconómicos teniendo a la vez que producir una adaptación veloz en las maneras de gestionar, organizar la función pública, de movilizar recursos humanos, técnicos y económicos.

En pocos municipios hoy en día prevalecen esquemas tradicionales de gestión abocados a los servicios públicos esenciales (mantenimiento del espacio urbano, agua, servicios cloacales principalmente), y en cambio la mayoría han virado hacia esquemas ampliados incorporando nuevas funciones en materia de promoción y socioeconómica, cuidado del ambiente, educación y/o salud.

La incursión en estas nuevas esferas que históricamente operaban bajo la órbita de otras jurisdicciones, Nación y Provincia, supusieron además el desarrollo de competencias e instancias de coordinación o gobernanza multinivel para la gestión en el territorio (Carmona, 2012; 2015 y Vigil y Fernández, 2012). Asimismo, cada vez más la gestión de áreas de la vida urbana requiere de una articulación más sistemática con los actores sociales del territorio para la efectiva prestación o provisión de servicios. Estos procesos han significado mayores niveles de vinculación y cooperación entre actores estatales y no estatales, la conformación de redes mixtas de decisión e intercambio que redundan en prácticas o estilos de gestión de “gobernanza” en el territorio (Maintz, 2001).

El informe analiza en este sentido las principales transformaciones e impactos de la pandemia y el ASPO sobre el funcionamiento de los municipios del Conurbano Bonaerense en dos campos de intervención profundamente afectados en el escenario actual: la gestión de la asistencia alimentaria y de la salud en el territorio. Debido a la velocidad de las transformaciones producidas por el escenario de pandemia, esas problemáticas asumen un carácter central de la vida urbana y el gobierno local, es la autoridad del primer nivel, más próxima para escuchar y responder a las necesidades del territorio.

La presentación de este primer informe refiere al análisis de coyuntura de los primeros meses de la emergencia sanitaria, que van entre marzo y agosto de 2020. La metodología de investigación es fundamentalmente cualitativa y combina el análisis de fuentes secundarias (registros públicos nacionales y municipales de los 24 distritos), con fuentes primarias (entrevistas a informantes clave, a funcionarios municipales) recabadas en las áreas de salud y desarrollo social de siete municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense. Dado que la gestión de la emergencia adopta formas particulares en los diferentes municipios, la selección busca caracterizar escenarios heterogéneos en virtud de los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico dentro de la región y de presencia de condiciones sociourbanas de vulnerabilidad. En este sentido, se seleccionaron dos municipios de zona sur/oeste, Lanús y La Matanza, dos de zona norte, Tigre y General San Martín y tres de zona noroeste, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz, los cuales presentan niveles diferentes de producto bruto geográfico per cápita (PBG p/c) y necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Las principales conclusiones del informe refieren por un lado al peso desigual de los recursos que los diferentes municipios destinan a la función de asistencia social y de salud. Los municipios del Conurbano Bonaerense destinaron, en conjunto, un 17% de sus erogaciones a la atención de la salud de la población y un 5% a desarrollo social durante el ejercicio 2019, con una brecha significativa entre las erogaciones de los diferentes distritos.

En el campo de la salud, surge una importante diferencia entre el subconjunto de gobiernos locales del Conurbano que no cuentan con establecimientos hospitalarios propios con internación respecto a los que sí brindan este tipo de servicio, o en virtud de las diferentes estrategias municipales para captar recursos de la coparticipación.

Cabe señalar que los municipios pobres que logran invertir en un hospital propio enfrentan serias dificultades para sostener luego financieramente las erogaciones vinculadas a los recursos humanos e insumos para el mantenimiento técnico operativo.

En el campo de la asistencia social para un conjunto de siete municipios (Lanús, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Quilmes, Ezeiza y Tres de Febrero) el 60% del gasto en desarrollo social correspondió, en 2019 a políticas alimentarias. A su vez, para tal recorte de territorios del Conurbano Bonaerense, los gastos asociados al Servicio Alimentario Escolar (SAE) dan cuenta de un 93% del total de lo que se dedica a políticas alimentarias, dando cuenta del peso de las erogaciones de la Provincia en este campo.

La presencia de Nación a través de los programas de Desarrollo Social es significativa. El Ingreso Familiar de Emergencia alcanzó a casi 2.000.000 de beneficiarios en el conurbano. En nueve municipios de la región el IFE alcanzó a más del 18% de la población, alcanzando el 25% en un municipio.

Por otra parte, la gestión de la crisis se materializó en la creación de dispositivos institucionales de coordinación interjurisdiccional, en la articulación con Nación y Provincia; y también en dispositivos locales de articulación con actores del territorio. La expertise previa en estos dos campos fue clave para lidiar con mayor destreza frente a los nuevos desafíos.

Los dispositivos de descentralización (regiones, coordinaciones barriales, delegaciones vecinales, entre otros) y de participación ciudadana (consejos asesores, mesas locales, comités de crisis) tanto preexistentes como nuevos, fueron las herramientas clave para hacer frente a la emergencia sanitaria y permitieron organizar la logística de distribución de alimentos e insumos críticos a la vez que las tareas de prevención y monitoreo del COVID-19.

Finalmente, la incorporación del abordaje del cuidado a la política local se manifiesta como el horizonte más innovador en materia de gestión de nuevos programas orientados a poner en valor los saberes y herramientas propias del ámbito local, sus organizaciones y sus referentes de espacios comunitarios.

8. Gestión de la seguridad y emergencia sanitaria en el Conurbano Bonaerense

Este apartado presenta, de manera preliminar, las principales líneas de trabajo que desarrollarán en lo sucesivo y que surgen de las principales problemáticas relevadas y las intervenciones desplegadas por los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense y por la administración provincial en relación a la gestión de la seguridad a nivel local en el contexto de la emergencia sanitaria.

Se da cuenta así que en el escenario de la pandemia se exacerbaron las desigualdades sociales y económicas existentes, afectando principalmente a las comunidades más vulnerables. Esto representa a la vez un gran desafío para todos los niveles de gobierno, que deben poner en marcha medidas de control de la población sin descuidar la garantía de los derechos humanos. La extraordinaria situación demandó la implementación de medidas de restricción de la circulación para prevenir la transmisión del virus, lo que impactó en el acceso a servicios básicos, la educación, a los lugares de trabajo, el acceso a derechos de ciertos sectores de la población y aumentó el riesgo de

sufrir violencias algunos grupos específicos, como mujeres, los habitantes de barrios populares, las personas en situación de calle o en contextos de encierro (UN, 2020).

El contexto de ASPO impuso desafíos muy concretos para la gestión de la seguridad. Se problematizó el rol asignado a las fuerzas de seguridad en materia de control de la población, que generó controversias en torno al involucramiento de la policía en tareas de “cuidado” frente a la intensificación de prácticas abusivas y la multiplicación de casos de violencia institucional. La violencia de género se agudizó, visibilizando las dificultades persistentes en materia de prevención y de abordaje integral de la misma. Se evidenciaron también las dificultades de articulación de políticas entre distintos niveles de gestión, principalmente el provincial y el municipal en el caso del área metropolitana.

Se partió de una distinción de dos escenarios en el marco del ASPO:

a) una primera etapa -desde el 19 de marzo hasta fines de mayo- período en el cual la movilidad se redujo sustancialmente y la evolución de contagios se mantuvo a un ritmo relativamente lento. En esta etapa se privilegió fuertemente el control de la circulación y el cumplimiento del aislamiento; la organización de determinadas actividades que implican cierta aglomeración de personas (cómo el pago de jubilaciones o el Ingreso Familiar de Emergencia a través de entidades bancarias) y la promoción de medidas de “aislamiento comunitario” en determinados barrios populares, ante la dificultad de sostener medidas estrictas de aislamiento social debido a las condiciones habitacionales en esos territorios.

b) Desde fines de mayo, se observan algunos cambios que dan cuenta del inicio de una etapa diferente: comenzó un aumento paulatino de la circulación a partir de la implementación de fases de liberación progresiva; se empezó a observar un cierto agotamiento de la población en relación con las medidas de aislamiento -fuertemente acatadas al inicio de la cuarentena-; y se implementaron medidas de aislamiento de territorios completos, en aquellos casos en los que la autoridad sanitaria lo dispuso frente a la detección de picos generalizados de contagios. En esta etapa también se observó una tendencia al crecimiento de los índices delictivos y reclamos de seguridad que en la primera etapa del ASPO habían disminuido de forma significativa. Este panorama comenzó a modificar la agenda y orientó los reclamos hacia estas nuevas cuestiones.

La emergencia sanitaria volvió a poner en discusión las tensiones intrínsecas a la gestión local de la seguridad, así como los desafíos pendientes en materia de atribuciones, competencias, limitaciones y recursos de los municipios en este marco: la presión e injerencia de los intendentes sobre la actividad policial, el desarrollo de determinadas medidas que excedían al marco normativo planteado y distintas instancias de reclamo entre los intendentes y el gobierno provincial o nacional para la cooperación respecto a determinados controles.

Las principales problemáticas en el ASPO que se definieron fueron:

- a. La fluctuación de hechos delictivos
- b. El aumento de situaciones vinculadas a la violencia de género
- c. Acatamiento del aislamiento y restricciones a la movilidad
- d. La actuación de las fuerzas de seguridad

Este análisis preliminar pone el foco en las principales problemáticas vinculadas a la gestión de la seguridad en el contexto de pandemia en el Conurbano bonaerense, a la luz de las capacidades de

gestión de los gobiernos locales, así como en las conflictividades y dinámicas delictivas que las fuentes disponibles permiten reconstruir. Se relevaron y sistematizaron asimismo las medidas desplegadas por los gobiernos locales en un contexto de complejidades para la articulación entre distintos niveles de gobierno.

Como resultados preliminares, se encontró que la gestión en materia de seguridad por parte de los municipios se vio modificada por la pandemia y la emergencia sanitaria, aunque sin dejar de lado las dinámicas conflictivas de meses previos. Las dos etapas distinguidas, dieron cuenta de que con el paso de los meses de aislamiento, la gestión de la seguridad se volvió a poner en discusión y generaron la necesidad de los municipios de responder a ellas.

Tanto la Resolución del Ministerio de Seguridad provincial, como el reciente plan de inversión en seguridad anunciado por el gobierno nacional, ponen en evidencia que la discusión gobiernos locales - seguridad se encuentra vigente. Se espera profundizar y contrastar estas líneas de análisis con información sistemática, fuentes primarias a través de entrevistas a funcionarios locales y provinciales, así como fuentes secundarias en el marco del proyecto en la proximidad.

El otro aspecto que aborda el informe a partir de fuentes secundarias de las políticas en materia de seguridad implementadas por los municipios, que el relevamiento general permitió marcar las dos etapas en la gestión de los intendentes y las áreas de seguridad municipales: la preocupación y el esfuerzo en el control del aislamiento en los primeros meses, y luego el foco puesto en el control de determinados hechos delictivos.

Algunas de las medidas adoptadas, que se reseñan, son:

Controles de tránsito y en la vía pública: Esta medida consistió en la realización de controles de tránsito y en la vía pública, destinados a evitar el tránsito de personal que no fuera considerado de necesidad o que se desplazara sin los permisos requeridos, son realizados con personal de tránsito municipal, la policía local o con fuerzas federales que se encuentren en el territorio.

Centros de monitoreo, patrullas urbanas y números de denuncia: Para el control y cumplimiento efectivo del aislamiento, la mayoría de éstos tendieron hacia la utilización de los distintos dispositivos utilizados para la prevención del delito, en pos del control. Así, algunos municipios utilizaron las cámaras de los Centros de Monitoreo para la detención de personas que incumplían el ASPO, como por ejemplo en Lanús, La Matanza, Tigre, Florencio Varela, Quilmes, entre otros. En estos casos, la información era difundida por las propias administraciones locales, a fin de marcar el control realizado por ellos. En esta misma lógica, varios municipios dispusieron sus patrullas urbanas con el mismo fin.

Demandas de seguridad: casos paradigmáticos: Las medidas implementadas en materia de seguridad se debieron a factores determinantes como el aumento de delitos y la construcción de demandas. A partir de *casos paradigmáticos* y la activación de medidas por parte de los funcionarios, se produjeron movilizaciones y reclamos por parte de la ciudadanía que recayeron en el municipio. Existió coincidencia entre los intendentes respecto del reclamo de fuerzas federales, la necesidad de una coordinación entre provincia y nación, el financiamiento para distintas áreas, etc. Se pone el foco en una preocupación general esbozada por distintos intendentes del Conurbano respecto del

deterioro de las condiciones socioeconómicas como posible causal de un aumento del delito y otras conflictividades.

“Barrios cerrados”: ¿experiencias de aislamiento comunitario?: El caso del barrio Villa Azul, de algún modo evidenció lo crítico de la agudización de la pandemia en contextos de alta vulnerabilidad. La decisión de cerrar el barrio y aislar a toda la comunidad de Villa Azul, fue fuertemente criticada por algunos sectores que interpretaron estas medidas como el establecimiento de “guetos” y la “militarización” del barrio, con una fuerte crítica a la apelación al control policial estricto como respuesta central, en lugar de apoyarse en un entramado social y comunitario para contener la situación.

En contraposición, la experiencia del programa “El Barrio cuida al Barrio” impulsado por el Ministerio de Desarrollo de la Nación, subrayaba la importancia implementar cuarentenas adaptadas a las realidades de los barrios más vulnerables, en los cuales las necesidades básicas se resuelven desde la gestión comunitaria.

Sin llegar a la situación de Villa Azul de aislamiento total se tomaron medidas similares en otros barrios, José Luis Cabezas de Ensenada y Villa San Jorge de Tigre.

Aumento de la conflictividad social: Otro aspecto, que presenta el informe como línea de investigación a profundizar, es el aumento de la conflictividad social, emergente de la crisis económica y social profundizada por las consecuencias de la pandemia. En este sentido, los recientes casos de tomas de tierras acontecidos en varios municipios del Conurbano merecen especial atención en relación al abordaje local de la seguridad y la articulación entre los distintos niveles de gobierno. El debate entre un abordaje punitivo de la ocupación de tierras en tanto delito contra la propiedad, o bien ante la ocupación de tierras fiscales, y la postura de enmarcar estas situaciones como un problema de déficit habitacional y no de seguridad, merece una atención particular como saldo de las problemáticas sociales que pueda dejar el contexto de pandemia.

Por último, se da cuenta de situaciones que, fuera de la región en estudio permiten observar algunas discusiones y medidas tomadas por los intendentes. Se detectaron diversos conflictos con el Ministerio de Seguridad provincial, debido a las decisiones tomadas por estos últimos, a partir de dos situaciones implementadas principalmente en el interior de la provincia: el bloqueo de accesos o caminos y los “toques de queda”. qué en la mayoría de los casos tuvieron lugar en el interior de la provincia y en algunas localidades se restringió el ingreso sólo a residentes o trabajadores de la localidad.

9. Consideraciones finales

El presente informe examinó la problemática del COVID-19 desde un abordaje multidimensional considerando sus impactos específicos en municipios del Conurbano Bonaerense. En esta etapa, se hizo un monitoreo de coyuntura en relación a las condiciones de vida de los hogares, las condiciones económicas, productivas y laborales, y las capacidades institucionales municipales con alcance Gran Buenos Aires.

Los avances preliminares desarrollados y la realización de un conjunto amplio de entrevistas a referentes barriales, sindicales, empresariales, de la economía social y funcionarios gubernamentales evidencian una fuerte presencia estatal para atender los efectos de la pandemia en el territorio.

En un marco de crisis social y económica preexistente, la emergencia sanitaria agudiza y complejiza los problemas en los diversos planos y plantea la necesidad de respuestas institucionales diversas para atender las múltiples demandas originadas, ante un escenario dificultoso y dinámico con implicancias particulares en el Conurbano Bonarense.