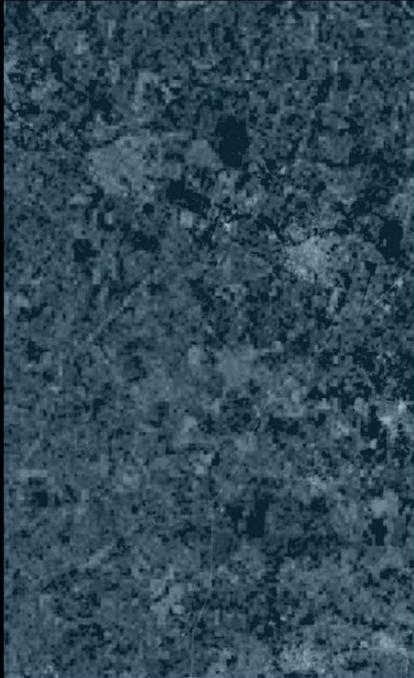
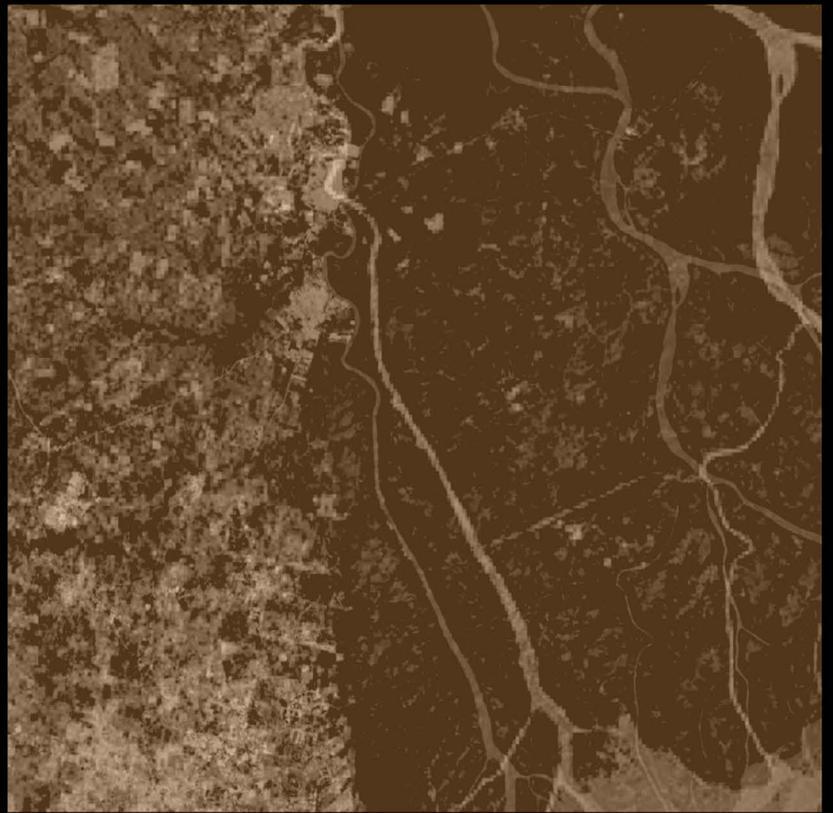




Observatorio  
del Conurbano  
Bonaerense



**2da.SERIE ESPECIAL COVID-19.  
AMBA resiste. Actores territoriales  
y políticas públicas.**



Universidad Nacional  
de General Sarmiento  
INSTITUTO DEL CONURBANO





Coordinación editorial: Equipo Observatorio del Conurbano

Diseño y edición gráfica: Ma. Eugenia Jaime

Los Polvorines, Agosto de 2020

Observatorio del Conurbano

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

El equipo del observatorio agradece especialmente a Anabella Zamora por su participación en la gestación y difusión de las SERIES ESPECIALES COVID-19

**2da. SERIE ESPECIAL COVID-19**  
**AMBA resiste. Actores territoriales**  
**y políticas públicas**



# Índice de Contenidos

.....

<b>Editorial</b>	
Bárbara Couto.....	04
<b>Autores</b>	
Breve Reseña .....	06
<b>Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana</b>	
Viviana Colella, Ma. Eugenia Jaime, Eduardo Reese, Andrea Catenazzi .....	10
<b>La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia</b>	
Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa y Sergio Rottenschweiler .....	16
<b>La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19</b>	
Susana Hintze y María Victoria Deux Marzi .....	24
<b>Construcción de redes públicas contra la violencia de género</b>	
Liliana Puntano y Sandra Hoyos .....	32
<b>Los Sistemas de Información Geográfica como aporte a la pandemia</b>	
Nicolás Caloni .....	40

# Editorial



El “AMBA resiste” frente a la pandemia, por lxs actores, las redes de organizaciones en el territorio y por las políticas del Estado que contienen en la ciudad. Una combinación de piezas esenciales. La participación de lxs actores del territorio se presenta como un engranaje clave para viabilizar, canalizar y garantizar la llegada de la protección estatal, en un escenario de emergencia de escala global, pero que en este aglomerado golpea más fuerte por sus condiciones socio-sanitarias preexistentes. COVID y ASPO interpelaron masivamente la vida urbana de una región históricamente desigual.

La 2da entrega de la SERIE COVID-19 compila un conjunto de aportes imperdibles sobre las condiciones de la vida urbana y las políticas implementadas en esta gran ciudad durante la coyuntura del Aislamiento Impuesto. El Área Metropolitana de Buenos Aires designa a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos que se extienden sobre su entorno traspasando los límites jurisdiccionales y constituyendo una “ciudad real” que está integrada por sus redes de transporte, por la movilidad de la vida y el trabajo, pero des-integrada en términos de acceso desigual al consumo y los servicios esenciales.

Lxs autores del equipo de Urbanismo del ICO, Colella, Jaime, Reese y Catenazzi advierten que la pandemia ha puesto en el centro de la agenda lo metropolitano como entidad real, palpable, como objeto de intervenciones políticas y necesariamente articuladas para atender a la crisis sanitaria actual. El artículo expone por un lado las condiciones urbanas deficitarias y la desigualdad de apropiación de los ingresos entre lxs más ricos y lxs más pobres en la región. Presentando información cartográfica de los barrios populares del Conurbano, lxs autores advierten que pese a atravesar las condiciones ambientales más adversas, el barrio ha sido siempre la extensión “natural” de las viviendas, el ámbito de socialización privilegiado. Pero hoy también, vuelve a constituirse junto con la emergencia de lo metropolitano, en el lugar privilegiado para la acción pública. Y sus referentes, militantes sociales y políticxs, lejos de ser sólo mediadores entre las políticas públicas y las familias, se han fortalecido en su rol de impulsorxs de estrategias locales de contención frente a la crisis.



El artículo de Beccaria, Costa y Rottenschweiler analiza la implementación de una medida de protección social inédita en nuestro país: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Su alcance es masivo al proteger a casi 9 millones de personas. Aproximadamente el 30% de los beneficiarios residen en partidos del GBA, región sumamente afectada tanto por su riesgo sanitario como por las restricciones que impone el Aislamiento Obligatorio. El perfil definido de los destinatarios, trabajadores informales, trabajadores de casas particulares, trabajadores monotributistas de las categorías más bajas y monotributistas sociales nos recuerda el peso de la precarización y la informalidad en esta región. Si bien su implementación, advierten los autores, enfrentó dificultades de diversa índole (problemas en la inscripción, desactualización de datos y escasa bancarización de la población beneficiaria) el IFE sin dudas es un paso significativo en el proceso de reconstrucción del trabajo y la sociabilidad que ha sido dañada en la coyuntura de crisis actual.

Hintze y Deux, coordinadoras del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria y expertas en la temática comparten un análisis detallado de las políticas implementadas en este campo. Las autoras ponen de relieve en este número, que frente al “apagón mundial” de la economía por la pandemia, “es el Estado y no el mercado”, el que despliega un conjunto de recursos e instrumentos de contención socioeconómica. Cooperativas, emprendedores, redes y organizaciones sociales son los protagonistas de una economía social y solidaria que despliegan un conjunto de estrategias asociativas y que en este contexto han sido sujetos de políticas estatales activas. El artículo presenta un análisis detallado y actualizado de las medidas del gobierno nacional para la EPSS frente a la crisis, aportando una reflexión crítica sobre los desafíos que enfrenta el Estado para llegar con dichas intervenciones a un territorio heterogéneo. Asimismo, las autoras advierten sobre la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad estatal en torno a las medidas, que en algunos casos se pensaron para contener en la emergencia, pero que en el largo plazo debieran orientarse al objetivo de constituir y fortalecer un sector, cuyos principios de

cooperación, solidaridad y reciprocidad podrían disputar las reglas esenciales del capitalismo, en torno a una nueva sociabilidad del trabajo y la producción, definitivamente más inclusiva.

El artículo de Hoyos y Puntano sobre géneros y violencias exhibe cómo impacta la pandemia y el ASPO en la problemática, advirtiendo que las mujeres están más expuestas durante la pandemia por los tipos de labores de cuidado que realizan. Asimismo, señalan que ha recrudecido la violencia de género presentando datos inéditos sobre femicidios y transvesticidios, relevados por organizaciones sociales que abordan la temática. Frente a este panorama, las autoras advierten que los canales del Estado se han reforzado pero continúa siendo clave el rol de las organizaciones sociales para facilitar y orientar la llegada de tales intervenciones al territorio. Desde los diferentes niveles del Estado, señalan Hoyos y Puntano, se busca generar nuevos modos de articulación con la sociedad y de intervención con abordajes integrales, sobre esta temática urgente.

Finalmente, el aporte de Caloni ofrece un análisis sobre dos herramientas de visualización y análisis de información geográfica aplicada en el contexto de la pandemia de COVID-19. Presenta un Tablero de control, con datos sobre COVID-19 para los municipios que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), destacando allí la visualización de casos positivos confirmados en un mapa con simbología de puntos graduada, que a la vez permitirá ir incorporando nuevas dimensiones de análisis. Por otro lado, el artículo expone un trabajo de aplicación de la herramienta SIG para la implementación a nivel local de políticas de asistencia a poblaciones vulnerables en el escenario de pandemia. A partir del caso de la Secretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Municipalidad de Hurlingham, se proveyó un instrumento de gestión vecinal de cuidados para adultos mayores, a través Programa “Ciudadano Acompañante”.

Los cinco aportes ofrecen reflexiones con matices pertinentes para ponderar los desafíos actuales y también los aprendizajes –forzados e inevitables– que funcionarios, militantes, organizaciones y trabajadores han incorporado a la espera de ver cómo se configura la tan esperada “nueva normalidad”.



## •• Viviana Colella •••••

Licenciada en Urbanismo y Arquitecta. Su Tesis de Doctorado en Urbanismo examina las formas y los instrumentos de gestión que caracterizaron y regularon las transformaciones metropolitanas recientes. Actualmente se desempeña como Investigadora Docente de la Licenciatura en Urbanismo, en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Realizó diversos cursos de posgrado en el campo de la morfología urbana, el hábitat popular y los instrumentos de gestión del suelo. Ha desarrollado diversos trabajos de capacitación de funcionarios públicos y de formulación y evaluación de instrumentos de planificación urbana. Es integrante fundadora de ConUrBa, colectivo de urbanistas que desarrolla propuestas participativas de urbanización de barrios populares.



## ••••• Ma. Eugenia Jaime •••••

Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional. Desarrolló su tesis sobre los instrumentos de transformación urbana en procesos de Urbanización de Villas, desde la perspectiva de la Acción Pública. Actualmente es Doctoranda en Estudios Urbanos y se desarrolla como Investigadora Docente de la Licenciatura en Urbanismo, en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde el punto de vista profesional ha trabajado en la gestión de procesos de urbanización de asentamientos informales, en el marco del “Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios” en los municipios de Avellaneda, Almirante Brown, Quilmes, La Matanza, Morón y San Fernando. Miembro fundadora de la organización de arquitectes y urbanistas [www.proyecto.habitar.org](http://www.proyecto.habitar.org).



## •• Eduardo Reese •••••

Arquitecto especializado en planificación urbana y regional. Responsable técnico de planes, proyectos y estudios en diversas provincias y ciudades argentinas y de Ecuador, Guatemala, Bolivia y Colombia. Desempeñó diferentes cargos en la función pública en temas de planificación urbana en la provincia de Buenos Aires y en el nivel municipal. Desde 2014, es Director del Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Actualmente, es docente de la licenciatura en Urbanismo en ICO, UNGS, y de distintas maestrías en las de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Córdoba, del Nordeste y en las Regionales Rafaela y Chubut de la Universidad Tecnológica Regional. Docente de diferentes seminarios y coordinador del curso de desarrollo profesional “Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos” del Lincoln Institute of Land Policy (Boston, EUA).



## ••• Andrea Claudia Catenazzi •••••

Arquitecta y Especialista en planificación y gestión de políticas sociales de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Geografía y Desarrollo Urbano de la Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3. Actualmente, se desempeña como decana del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Forma parte del Instituto desde fines de 1996. Es profesora asociada de la licenciatura en Urbanismo de la UNGS y dicta seminarios de maestría y doctorado sobre política urbana en diversas universidades nacionales. Investiga sobre la relación entre instrumentos de gestión y desigualdades metropolitanas. Ha coordinado equipos interdisciplinarios de planificación urbana en pequeñas ciudades y en áreas metropolitanas del país. Es autora de numerosos artículos de libros y revistas internacionales especializadas en temas urbanos.



## ••• Alejandra Beccaria •••••

Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales por la misma institución. Actualmente se desempeña como investigadora docente en el área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Es integrante de los proyectos de investigación "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016" y "Reproducción y diferenciación social y territorial de los trabajadores en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Asimismo, tiene publicaciones relacionadas con la protección social de niños, niñas y adolescentes y adultos mayores como también con temáticas relacionadas con la protección y el mercado de trabajo. Es docente de la materia Problemas Socioeconómicos Contemporáneos de la UNGS.



## ••• María Ignacia Costa •••••

Socióloga. Magíster en Políticas Sociales (FCS-UBA) y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Docente Carrera de Sociología (FCS-UBA). Investigadora Docente Asistente de la Carrera y del Área de Políticas Sociales del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento e integrante del proyecto de investigación: "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016". Sus temas de investigación giran en torno al Estado, las políticas sociales y condiciones de vida. Sus últimas publicaciones: "Mercado de trabajo y seguridad social: la lógica contributiva del sistema de seguridad social puesta en entredicho" (en colaboración con A. Beccaria), en Ciudadanías N°6. Revista de Políticas Sociales Urbanas, UNTREF, 2020 y "Capítulo 7: El caso de la Provincia del Neuquén" (en colaboración con S. Hintze), en Danani, C. y Hintze, S. Protecciones y desprotecciones (III): La seguridad social a nivel territorial: el sistema nacional y provinciales seleccionados – Argentina, 2003-2015. Ediciones UNGS, 2019.



## •• Sergio Rottenschweiler •••••

Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía por la UBA y Doctorando en Economía en la Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA). Investigador-Docente del Equipo de Seguridad Social del Área de Política Social del ICO, UNGS. Integrante de los proyectos de investigación "La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016" y "Efectos del COVID19 sobre el mercado de trabajo y las condiciones de vida de la población en la provincia de Buenos Aires". Docente de Grado y Posgrado. Consultor de organismos nacionales e internacionales en diseño, implementación y análisis de políticas públicas. Experiencia en la función pública en temas relacionados con el gasto social, la seguridad social y las finanzas públicas. Autor y co-autor de libros y artículos de investigación relacionados con dichas temáticas.



## •• Susana Hintze •••••

Licenciada en sociología, Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Investigadora consulta Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Coordinadora UNGS del Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria (UNGS/UNR-RUESS). Docente e investigadora en diversos países de América Latina en metodología de las ciencias sociales y en temas relacionados con la problemática alimentaria, políticas sociales, seguridad social, evaluación de programas sociales, políticas de promoción de la economía social y solidaria. Coordinadora y consultora en proyectos de asistencia técnica en organizaciones sociales y en organismos internacionales.



## •• María Victoria Deux Marzi •••••

Licenciada en Economía. Magister en Economía Social. Doctora en Ciencias Sociales. Becaria posdoctoral CONICET. Coordinadora UNR del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPEPSS). Investigadora en temas vinculados con economía popular, social y solidaria, protecciones, condiciones de trabajo y políticas públicas para los trabajadores asociativos autogestionado. Docente de grado en economía, economías centradas en el trabajo (UNR) y de posgrado en políticas públicas de economía social y solidaria (UNR, UNaM, UNJ) y en metodología de las ciencias sociales (UNGS). Directora de tesis de grado y posgrado. Autora de artículos y libros referidos a estas temáticas. Coordinadora de la región Centro de la Red de Universidades en Economía Social y Solidaria (RUESS).



## •• Sandra Hoyos •••••

Licenciada en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Diplomada en Géneros y Política de Participación (UNGS). Psicóloga Social. Colaboradora en el Observatorio del Conurbano (ICO). Integrante del proyecto "Territorios en Acción" (ICO- UNGS, FLACSO y CONICET). Investigadora del Instituto de Estudios Sociales en Contexto de Desigualdades (IESCODE) de la Universidad Nacional de José C. Paz en el proyecto "¿Qué sabemos de las políticas de género en el conurbano bonaerense?". Actualmente cursa la maestría Políticas Públicas y Feminismos en UNPAZ. Integra el equipo de trabajo de la Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Malvinas Argentinas en el Departamento de Diversidad Sexual y Género. Activa militante feminista. Radialista en FM Tinkunaco 107.3. Integrante de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito y del Colectivo Antirracista Identidad Marrón.



## •• Liliana Puntano •••••

Feminista. Licenciada en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Diplomada en Géneros, políticas y Participación UNGS y Diplomada en Gestión de las Políticas de Salud en el Territorio UNGS. Cursa el Profesor en Enseñanza Media de Adultos UNLu y la Diplomatura en Psicología Social UNPAZ. Colaboradora del Observatorio del Conurbano Bonaerense ICO-UNGS. Coordinadora del Consultorio Inclusivo del Centro Inclusivo Comunitario LGTBIQ+, Malvinas Argentinas. Integra el Proyecto "Fortalecimiento de capacidades institucionales para organizaciones de base y de la sociedad civil", eje: "GÉNERO Y SALUD" desde un abordaje interseccional, RUGE-CIN y ONU MUJERES.



## •• Nicolás Caloni •••••

Doctor en Geografía en la Universidad Nacional de Sur (2020), es Magíster en Cartografía, Teledetección y Sistemas de Información Geográfica por la Universidad de Alcalá de Henares (2005) y Licenciado en Información Ambiental por la Universidad Nacional de Luján (2003). Docente e Investigador del Área de Tecnologías de la Información Geográfica y Análisis Espacial. Docente en la Diplomatura en Gestión de las Políticas de Salud en el Territorio (RS N° 19225/16). Coordinador del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS). Especialista en Sistemas de Información Geográfica, Cartografía Temática y herramientas de análisis espacial. Es consultor experto en SIG e IDE en el Proyecto ARG-14/G55. Manejo Sustentable de Tierras en Zonas Secas del Noroeste Argentino, perteneciente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el mes diciembre de 2016 a la actualidad.

# Militancia barrial: el puente entre los municipios y la ciudad metropolitana

La pandemia puso en crisis, en todo el mundo, los valores de la urbanidad: densidad, proximidad y encuentro. En el Área Metropolitana de Buenos Aires, esta coyuntura se superpone a un territorio conformado por grandes desigualdades en el acceso a la vivienda, al agua, a los equipamientos de salud, a las áreas de comercio y servicios. Estas realidades afectan fuertemente las condiciones de vida de cada familia y sus capacidades para enfrentar la pandemia con los cuidados y los recursos necesarios. Desde una perspectiva sociourbanística, nos interesa resaltar tres ejes que se ponen de manifiesto en este contexto: la escala metropolitana como síntesis de lo macro (regional) y lo micro (barrial), el barrio como territorio de acción y articulación de las políticas públicas y la emergencia de nuevos modos de transitar y articular el espacio de lo colectivo configurado.

10

.....  
**Viviana Colella.** Licenciada en Urbanismo, Arquitecta; Doctoranda en Urbanismo.

Investigadora Docente del ICO - UNGS / vcolella@campus.ungs.edu.ar

**María Eugenia Jaime.** Arquitecta, Magister PUR; Doctoranda en Estudios Urbanos ICO-UNGS.

Investigadora Docente del ICO - UNGS/ mjaime@campus.ungs.edu.ar

**Eduardo Reese.** Arquitecto. Docente de la Licenciatura en Urbanismo. ICO - UNGS / ereese31@gmail.com

**Andrea Catenazzi.** Arquitecta. Doctora en Geografía y Desarrollo Urbano.

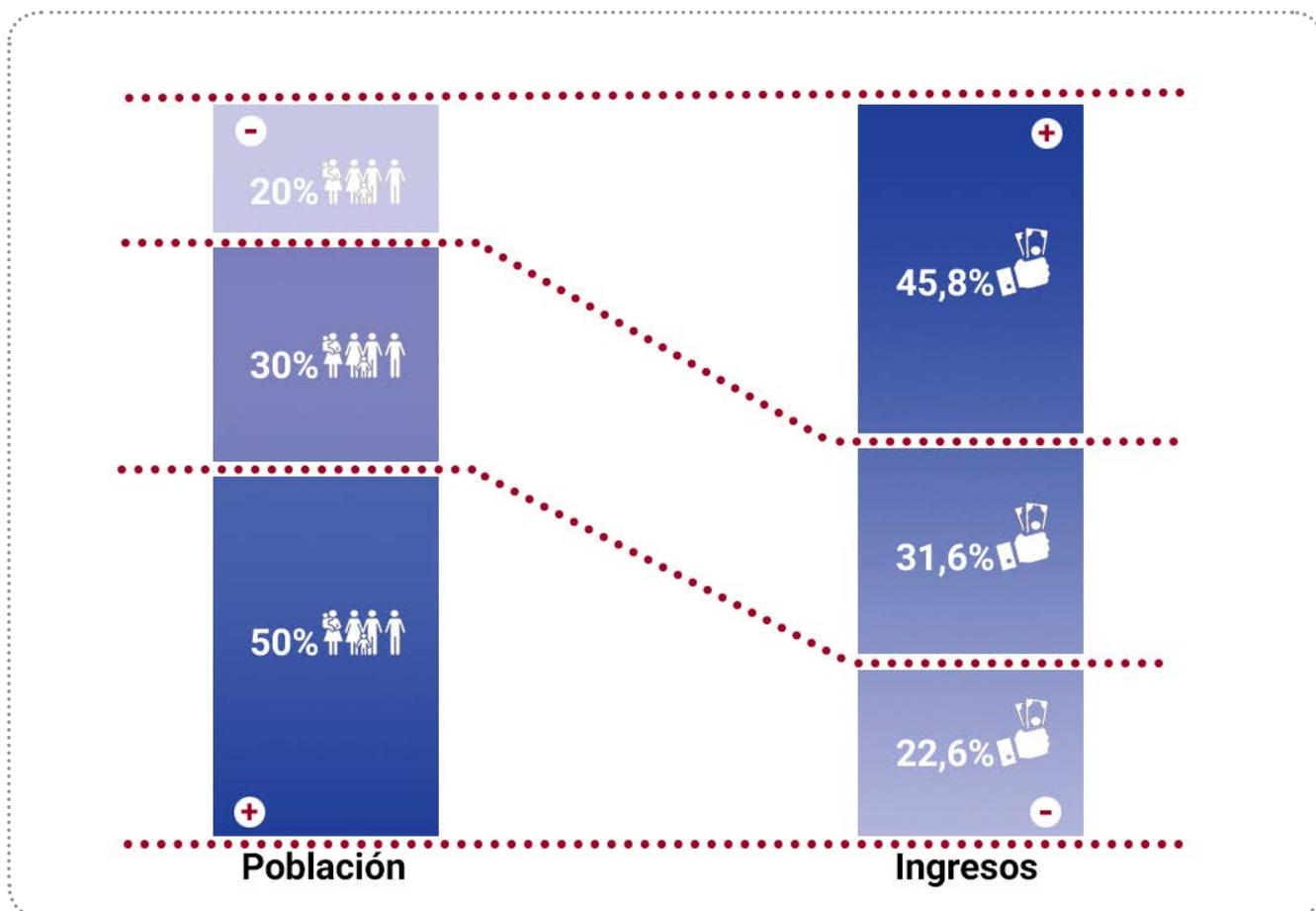
Decana del Instituto del Conurbano. UNGS / acatenaz@campus.ungs.edu.ar

La Argentina urbana, en especial las grandes ciudades, transita una crisis inédita. Si lo urbano es densidad y diversidad, la pandemia pone en cuestión la noción misma de ciudad. Sus principales atributos: la densidad de población, la diversidad de intercambios entre personas y cosas, los sistemas de movilidad, pasan a convertirse en los grandes facilitadores de la propagación del COVID- 19.

El Área Metropolitana de Buenos Aires se “deja ver” a través de la crisis sanitaria con sus desigualdades, su forma y su extensión. La ciudad metropolitana se convierte en la escala privilegiada de análisis de la dinámica de la pandemia y de las medidas de control. Nunca antes había sido tan evidente en la agenda pública que lo metropolitano no es sólo un debate entre técnicos o especialistas y que, por el contrario, su rumbo requiere ser politizado.

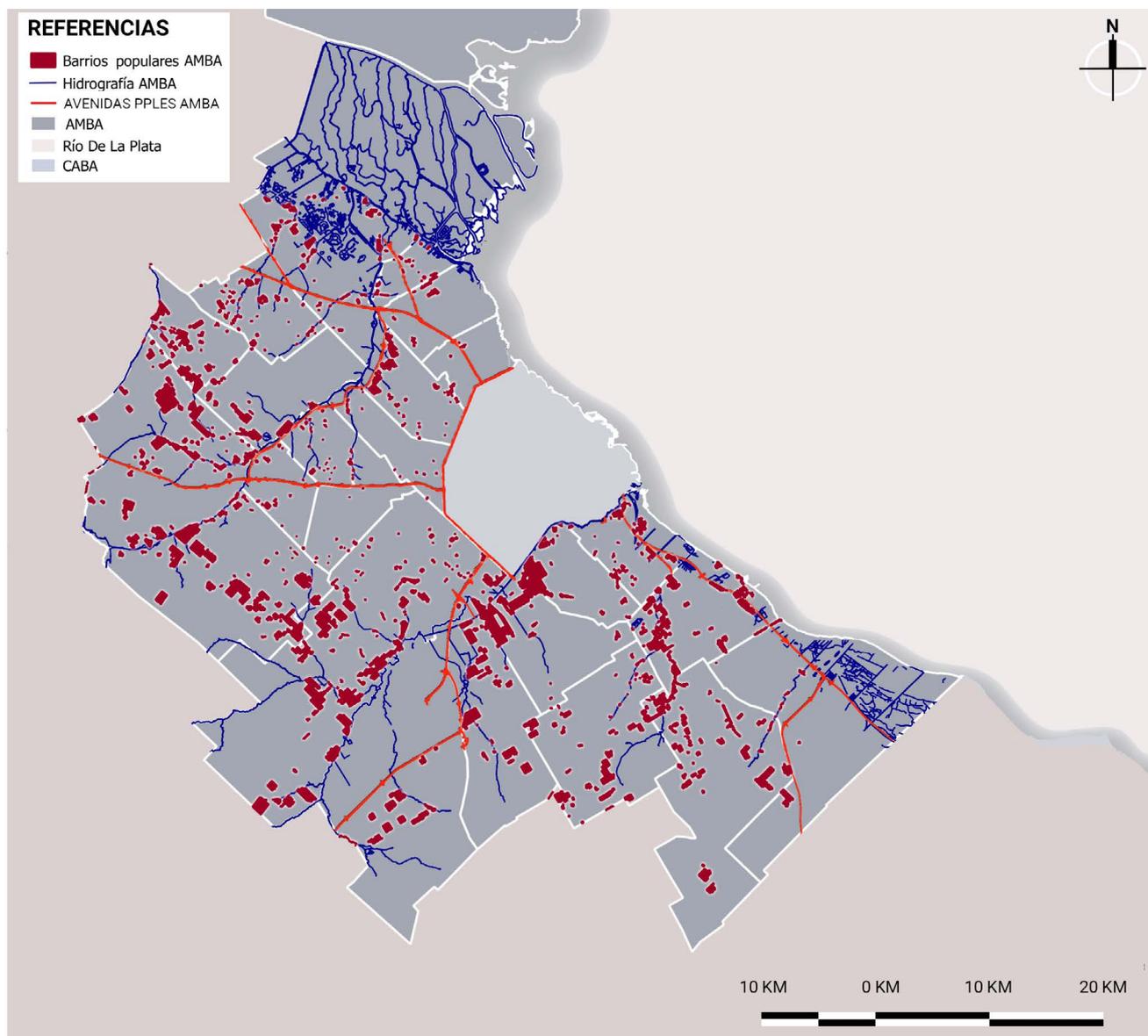
Hoy, en el Conurbano Bonaerense se combinan la grave emergencia socio sanitaria y el importante deterioro socio económico generado por las políticas implementadas en los últimos años que profundizaron las restricciones y los déficits heredados del pasado. La falta de acceso a los equipamientos urbanos básicos, las condiciones inadecuadas de las viviendas, la reducida y desigual cobertura en la [provisión de agua potable](#), la degradación de los espacios colectivos y la inestabilidad en el acceso a los recursos alimentarios y económicos, evidencian un conjunto de problemas estructurales que afectan a los barrios populares en la ciudad más compleja del país. Un indicador de la desigualdad social en los municipios del Conurbano es la fuerte [diferenciación en la apropiación de los ingresos](#). Como se observa en la Imagen 1, el 50% más pobre percibe apenas el 22,6% de los ingresos.

**Imagen 1:** Desigualdad social en el GBA 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

**Imagen 2:** Localización de los barrios populares en el Conurbano Bonaerense, sistema hídrico y autopistas urbanas



**Fuente:** Elaboración propia en base a RENABAP 2018

En este contexto excepcional, ya iniciado el período de aislamiento preventivo, social y obligatorio, el Instituto del Conurbano (UNGS) elaboró dos estudios sobre “El Conurbano en la cuarentena” ([informe 1](#) e [informe 2](#)) con el objetivo de contar con información primaria de los efectos del aislamiento en una gran diversidad de barrios del GBA y con la finalidad de incidir en la mejora de las políticas públicas en marcha. Se realizaron dos relevamientos colaborativos a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense, el primero realizado del

23 al 24 de marzo y el segundo, del 22 al 26 de abril de 2020. Este último contó con 165 registros de un entramado de organizaciones de base territorial que atravesó casi todos municipios del Conurbano Bonaerense.

Lxs informantes describen la situación del habitar cotidiano como un momento de gran penuria en el que adquieren relevancia tanto los servicios urbanos como la calidad y las dimensiones de las viviendas. Los barrios populares del conurbano se ubican, en general, en las zonas con peores

condiciones ambientales que afectan la salud de una población de más de 1 millón de habitantes, casi igual a la de la segunda ciudad del país (Imagen 2).

Complementariamente, los principales problemas identificados en los relevamientos fueron los siguientes (a) la discontinuidad de ingresos laborales de los hogares, (b) la dificultad de acceso a la alimentación básica, (c) el aumento de la violencia machista en el interior de los hogares y (d) la preocupación por el acceso a los servicios de salud. La pregunta que guía este artículo, desde una perspectiva socio urbanística, es cómo se articulan estos problemas en los barrios del conurbano. Nos interesa plantear 3 ejes de análisis.

### **La dinámica de la pandemia conecta lo micro y lo macro**

La dinámica de la pandemia conecta lo micro y lo macro, las redes de cuidado y la política pública, lo doméstico y nuestras casas con la ciudad.

**La pandemia confirmó una percepción generalizada pero nunca tan claramente expuesta: la región es una única ciudad metropolitana y, al mismo tiempo, un fragmento excepcional del país.**

Los datos sobre la multiplicación de contagios no admiten múltiples interpretaciones. Desde el inicio están concentrados en el AMBA. Esta situación colocó en el centro del debate, la siempre señalada multidimensionalidad y multiesclaridad de los problemas y de la agenda metropolitana. Servicios públicos, ingresos familiares y empleo, transporte, salud, soberanía alimentaria, organización comunitaria y cuidados, seguridad y calidad del hábitat, entre otras, son demandas que han tenido siempre respuestas fragmentadas y que la emergencia sanitaria forzó a una necesaria coordinación de diseño de políticas y de acción.

A su vez, estas demandas tienen una espacialidad y se relacionan entre ellas en una ciudad

metropolitana que se extiende con baja densidad y con la concentración de actividades comerciales y de servicios en las áreas de centralidad locales y metropolitanas. Aunque aparentemente superada en el debate académico, nuevamente la relación entre centros-periferias y los desplazamientos forzados aparecen en agenda pública, a partir del contexto actual. Mientras en el sector productivo se delegó a cada empresa la resolución de los traslados de lxs trabajadorxs, los desplazamientos ligados a las actividades comerciales y de servicios representaron, muchas veces, un impedimento para el cumplimiento de las medidas de aislamiento. La “compra en comercios de proximidad” como respuesta al acceso a alimentos, productos de higiene y limpieza o a cajeros automáticos, no siempre representó una posibilidad cierta para los habitantes de los barrios populares del conurbano. La informalidad de los comercios barriales, los precios elevados, la escasa diversidad de la oferta y la falta de posnet y sucursales bancarias en las áreas periféricas, obligaron a los desplazamientos hacia los centros locales y regionales.

### **El barrio como campo de la acción social, política, militante**

**Junto con la emergencia de lo metropolitano, el barrio volvió a constituirse en el lugar privilegiado para la acción pública. Sus referentes, militantes sociales y políticxs, lejos de ser sólo mediadores entre las políticas públicas y las familias, se fortalecieron en su rol de impulsorxs de estrategias locales.**

Su trayectoria y reconocimiento en los barrios les permitió vincular diversos recursos. Los locales de las organizaciones, los comedores y merenderos, incluso las esquinas, se convirtieron en piezas de una red de provisión de alimentos, gestión del Ingreso Familiar de Emergencia



(IFE), acompañamiento a población en riesgo, asistencia ante casos sospechosos y diseño de materiales de comunicación sobre cuidados de salud, entre otros.

En este proceso en el que las interacciones y los intercambios pasan de lo metropolitano al barrio ¿cuál es el rol que desarrollaron los municipios? La coyuntura los encontró en su rol articulador con otros actores: organizaciones locales que no siempre comparten perspectivas, el sector productivo a través de donaciones, los medios de comunicación, y mediante el sector de salud y las áreas de desarrollo social local con las provinciales y nacionales.

En ese marco, mientras los municipios centraron sus esfuerzos en la gestión de las políticas sanitarias en el territorio (con muy diversas condiciones estructurales de partida) y, junto a las escuelas, en la administración parcial de la entrega de alimentos, fueron lxs militantes sociales y políticxs quienes implementaron integralmente las políticas y las acciones a través del recorte territorial del barrio.

Partiendo de las necesidades locales, de las experiencias y trayectorias individuales y de los recursos disponibles diseñaron estrategias e implementaron creativamente respuestas que articularon en la escala barrial recursos provenientes de distintas fuentes públicas y privadas, así como las distintas lógicas sectoriales de las políticas, estrategias y acciones originadas en los diversos niveles de gobierno.

## La multiplicidad de los espacios públicos

**El espacio público de los barrios ha sido tradicionalmente una extensión “natural” de las viviendas y el ámbito de socialización privilegiado.**

Por espacio público entendemos fundamentalmente la calle y la plaza, pero en las barriadas, este abarcó siempre otros ámbitos, también públicos, como la escuela, las juntas vecinales y los salones de usos múltiples (SUM), los merenderos, la

sala de salud, las bibliotecas, etc. Todos ellos, formaron invariablemente el mundo de “lo público” es decir aquellos espacios que son de todos y todas y donde se construye lo colectivo como herramienta para mejorar la vida cotidiana.

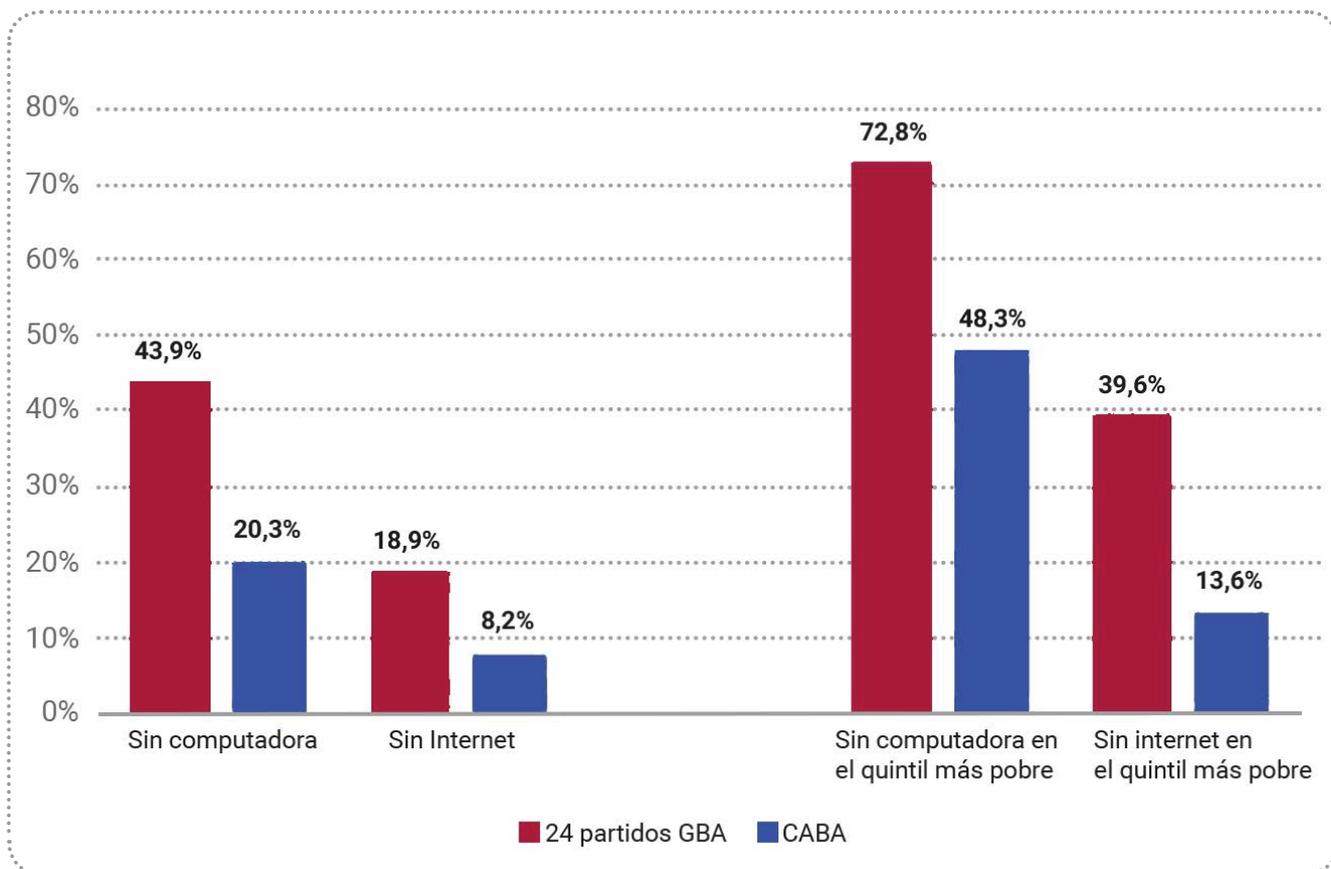
**La pandemia sumó, a todo esto, la potencialidad del espacio virtual (redes sociales, redes de mensajería, plataformas para reuniones, etc.) como un nuevo espacio público superpuesto al anterior, en el que se despliegan diversas formas de relación y socialización.**

El [primer informe](#) muestra el intenso uso de las redes virtuales, mientras que se hacían evidentes las desigualdades en el acceso a la conectividad y en el acceso a los datos. Lxs referentxs consultadxs muestran haber afrontado la diversidad de los nuevos fenómenos ligados a la emergencia incorporando una multiplicidad de nuevas formas de diálogo e intercambio de información. En este contexto, acceder a una conexión a internet de calidad se tradujo en la posibilidad de acceder a derechos: continuidad educativa, seguimientos y controles médicos, acceso a información de cuidados ó inscripción a programas de asistencia social.

En estos casos se evidenciaron importantes impedimentos en ambas dimensiones para las familias de los barrios populares. Por ejemplo, la necesaria bancarización para el cobro de sueldos, jubilaciones y subsidios presentó complicaciones no solo vinculadas a la muchas veces lejana ubicación física de las terminales del sistema financiero respecto de los barrios, sino también en las [limitaciones que tuvieron muchxs usuarixs para contar con conectividad adecuada](#), llenar formularios y operar sistemas online (Imagen 3).

La virtualidad reforzó el espacio barrial pero también el inter barrial y, más allá, el inter municipal tanto para conseguir ayuda como para informarse y facilitar servicios locales.

**Imagen 3:** Porcentaje de habitantes sin acceso a TIC en CABA y 24 partidos del GBA



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

**La pregunta que se abre es ¿qué incidencia tendrán esos espacios y redes virtuales para las organizaciones barriales, una vez que pasemos a la “nueva normalidad”? ¿Hasta dónde la incorporación de la virtualidad modificará el uso de los espacios públicos físicos tradicionales en los barrios?**

Paradójicamente, al mismo tiempo que la virtualidad ensanchó los límites del espacio público, se verificó una fuerte demanda de espacios físicos nuevos en los barrios para múltiples usos. Esto se vincula con la necesidad de resolver las antiguas restricciones que agravó la atención a la pandemia. En particular, hay una fuerte demanda de equipamientos sociales colectivos que tengan

múltiples propósitos y, por lo tanto, sirvan para depósito de alimentos y artículos de limpieza al mismo tiempo que para operativos de salud, reuniones con espacio suficiente para mantener la distancia entre participantes, apoyo escolar y atención de personas (por ejemplo, para ayudar a quienes se inscriben en planes y programas como el IFE), despliegue de actividades productivas autogestivas, asistencia ante consumos problemáticos y acompañamiento ante situaciones de violencia de género. Un sin número de actividades donde el espacio físico de uso colectivo sigue siendo insustituible.

Estas redes de espacios colectivos físicos y virtuales aproximan actividades e intercambios que actualmente sólo se concentran en algunas áreas centrales. Por tanto, son una realidad emergente de este contexto, pero también una potencial propuesta para mejorar el acceso a la ciudad.



# La innovación del Ingreso Familiar de Emergencia en tiempos de pandemia

En el contexto de la emergencia sanitaria y de la cuarentena asociada a la misma, se implementó una medida de protección inédita en nuestro país: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). La importancia de esta política radica en su alcance masivo (protege a casi 9 millones de personas) y en la definición de los destinatarios (trabajadores informales, trabajadores de casas particulares, trabajadores monotributistas de las categorías más bajas y monotributistas sociales). Así, aproximadamente el 30% de los beneficiarios residen en partidos del GBA, región sumamente afectada tanto por su riesgo sanitario como por las restricciones que impone el Aislamiento Obligatorio. El artículo contextualiza esta medida en el marco de las políticas de seguridad social y reconstruye, a partir de los datos cuantitativos disponibles -lamentablemente muy fragmentarios aún-, la magnitud del problema sobre el cual el IFE busca intervenir, así como su alcance en términos de gasto y cobertura. Finalmente, presenta los problemas de acceso y las dificultades en la instrumentación del sistema de cobro para quienes no estuviesen bancarizados..

16  
.....

.....  
**Alejandra Beccaria.** Lic. en Sociología. Investigadora Docente Asistente del Instituto de Ciencias-UNGS e Integrante del Proyecto de Investigación UNGS: “La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016”.

**María Ignacia Costa.** Lic. en Sociología y Mg. en Políticas Sociales. Investigadora Docente Asistente del Instituto del Conurbano-UNGS e Integrante del Proyecto de Investigación UNGS: “La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016”.

**Sergio Rottenschweiler.** Lic. en Economía y Mg. en Economía. Investigador Docente Adjunto del Instituto de Ciencias-UNGS e Integrante del Proyecto de Investigación: “La protección social en un cambio de ciclo: el Sistema de Seguridad Social argentino a partir de 2016”.

En el contexto de la emergencia sanitaria y de la cuarentena asociada a la misma, se implementó una medida de protección inédita en nuestro país, tanto por su alcance masivo como por sus destinatarios: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Esta política está destinada a los sectores más afectados por esta coyuntura debido a que en su gran mayoría no pudieron continuar desarrollando su actividad laboral y, por lo tanto, vieron significativamente afectados sus ingresos. De hecho, de acuerdo con UNICEF (2020), desde que se tomaron las medidas de aislamiento, el 59% de los hogares nacionales vieron reducidos sus ingresos laborales y esta situación se eleva a un 62% en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Concretamente, el IFE consiste en una transferencia monetaria de carácter temporal de \$10.000; se destaca que este ingreso solo puede ser percibido por un miembro de cada grupo familiar. Los destinatarios del IFE son los trabajadores informales, los trabajadores de casas particulares, los trabajadores monotributistas de las categorías más bajas y los monotributistas sociales. En todos los casos, se incluyen requisitos relacionados con la edad (entre 18 y 65 años) y los ingresos (solamente puede estar incluido en las categorías A y B del monotributo, excluyendo al resto de las categorías y a los trabajadores autónomos, y se establecen topes de consumos en tarjetas de crédito). Asimismo, se establece que el IFE es compatible con la percepción de la AUH.

En lo que sigue, contextualizamos esta medida en el marco de las políticas de seguridad social y reconstruimos, a partir de los datos cuantitativos disponibles -lamentablemente muy fragmentarios aún-, la magnitud del problema sobre el cual el IFE busca intervenir, así como su alcance en términos de gasto y cobertura. Finalmente, presentamos los problemas de acceso que se hicieron públicos en el proceso de implementación de esta medida.

### **El IFE en el contexto de las medidas de seguridad social**

El IFE fue creado bajo la órbita de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), un organismo con experiencia en la implementación

de políticas sociales masivas (recordemos los casos de las moratorias previsionales 2005 y 2014 y de la Asignación Universal por Hijo) así como con una importante capacidad de gestión operativa basada en su sistema informático, que posibilita la adjudicación de los beneficios y el cruce de información de los datos declarados por los solicitantes con otras bases de datos (Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. 2014). Más allá de estos antecedentes, como se explicita en el punto 4, la agencia enfrentó diferentes desafíos para poner en marcha el IFE.

### **Las principales dificultades obedecieron a la desactualización de sus bases de datos, los niveles de demanda del beneficio no esperados y las dificultades en la instrumentación del sistema de cobro para quienes no estuviesen bancarizados.**

Efectivamente, la cantidad de solicitudes fue muy superior a las estimadas originalmente por las autoridades.

Si bien por la escala y el alcance de la medida, el IFE es la política de seguridad social más importante que ha implementado esta agencia durante el período de cuarentena, la misma se inscribe en un contexto más amplio de medidas que podemos agrupar en:

- *Medidas de gestión*

entre las que se encuentran, en una primera etapa, la suspensión de la atención al público de las oficinas de ANSES y la consecuente reprogramación de turnos, extensión de plazos para presentación de documentación, suspensión trámites, etc. y, una segunda etapa, posterior a la renuncia del Director Ejecutivo a fines de abril, que declara a la agencia como “actividad esencial”, reanudando así la atención al público en más de 150 Unidades de Atención Integral (UDAIs) (ANSES Noticias, 12.06.2020)

• *Medidas de extensión*

de la protección social que comprenden (i) la prórroga de los vencimientos de las prestaciones por desempleo con cuotas equivalentes al 70% de la prestación original, (ii) la suspensión del pago de cuotas de los créditos ANSES vigentes, (iii) el pago de un refuerzo extraordinario a titulares de la Tarjeta Alimentar que no cuentan con la tarjeta en sus cuentas AUH, (iv) la prórroga para la inscripción en Progresar, línea Finalización de la Educación Obligatoria, (v) el pago de la Asignación Compensatoria al Salario del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la producción (ATP) y (vi) el pago de un subsidio extraordinario para beneficiarios SIPA, PUAM, PNC, AUH y AUE.

Puntualmente, en lo que respecta al IFE, la decisión del Ejecutivo de renovar el beneficio a los casi 9 millones de personas que lo recibieron la primera vez es –probablemente– la clave para aproximarnos al alcance que tendrá la intervención social del Estado en tiempos de pandemia. Es decir, en qué medida el Estado asumirá un rol protagónico en la provisión de bienestar en un contexto de crisis económica e insuficiencia de ingresos derivados del empeoramiento de las condiciones de trabajo (aumento del desempleo y la informalidad laboral).

### **El problema de la informalidad laboral y la cobertura del IFE en el Conurbano Bonaerense**

El IFE es una política que se dirige hacia la población más vulnerable y especialmente afectada por la pérdida de ingresos asociada a la cuarentena dictaminada por el gobierno nacional, con el apoyo de los gobiernos provinciales. Según los primeros datos publicados por la ANSES, la cantidad de beneficiarios del IFE alcanza los 7,9 millones de personas, pero ese número se incrementó con la incorporación y revisión de solicitudes a casi 9 millones de personas. El pago de las 3 cuotas establecidas por el programa representará \$270.000 millones, alrededor del 1% del PBI. Para tener una idea del monto destinado al IFE, vale mencionar que en 2019 la atención de un programa icónico de la

seguridad social, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, demandó un gasto total de \$138.823 millones, un 0,6% del PBI.

De acuerdo con la información presentada por Cetrángolo y Curcio (2020),

**una significativa proporción de los beneficiarios del IFE (27%), corresponde a titulares de la AUH.**

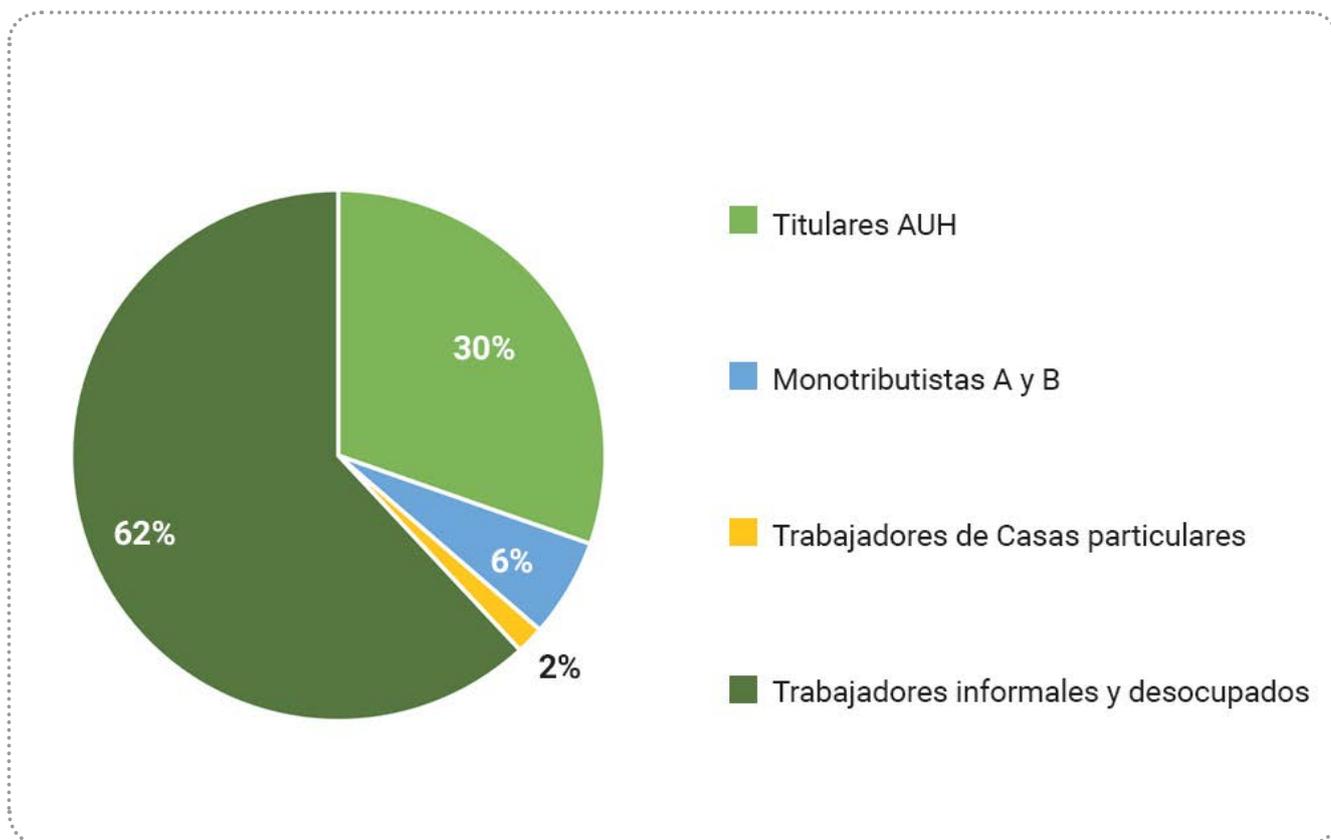
**Por su parte, los trabajadores monotributistas de las categorías A y B, representan solamente el 8% y aquellos de casas particulares el 2%.**

De este modo, se observa que una amplia mayoría de la población que percibe el IFE corresponde a los trabajadores informales y desocupados. (Imagen 1)

No existe información oficial a partir de datos de registro que permita desagregar el alcance que ha tenido el IFE en el Conurbano Bonaerense, pero las estimaciones indican que el mismo podría ser importante. Un reciente trabajo de Bonavida Foschiatti y Gasparini (2020) encuentra que en el Conurbano Bonaerense solamente alrededor del 20% del total de trabajadores podrían trabajar de forma remota, siendo la región del país con el peor indicador luego del aglomerado Gran Salta. En el extremo opuesto, la jurisdicción con el mayor porcentaje de trabajadores que tienen la posibilidad de hacer trabajo remoto es CABA con un 45% aproximadamente. Esta estimación es importante en un contexto donde muchas actividades económicas no pueden funcionar y, por ende, los trabajadores que tienen posibilidad de hacer teletrabajo pueden intentar sostener sus ingresos en la medida que la actividad económica se los permita. En cambio, los que no pueden realizarlo, se ven afectados fuertemente en los ingresos o en la posibilidad de perder el empleo, especialmente dentro de los informales.

En un informe elaborado por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía de la Nación se estima a partir de

**Imagen 1:** Composición de los beneficiarios IFE.



**Fuente:** ANSES 2020.

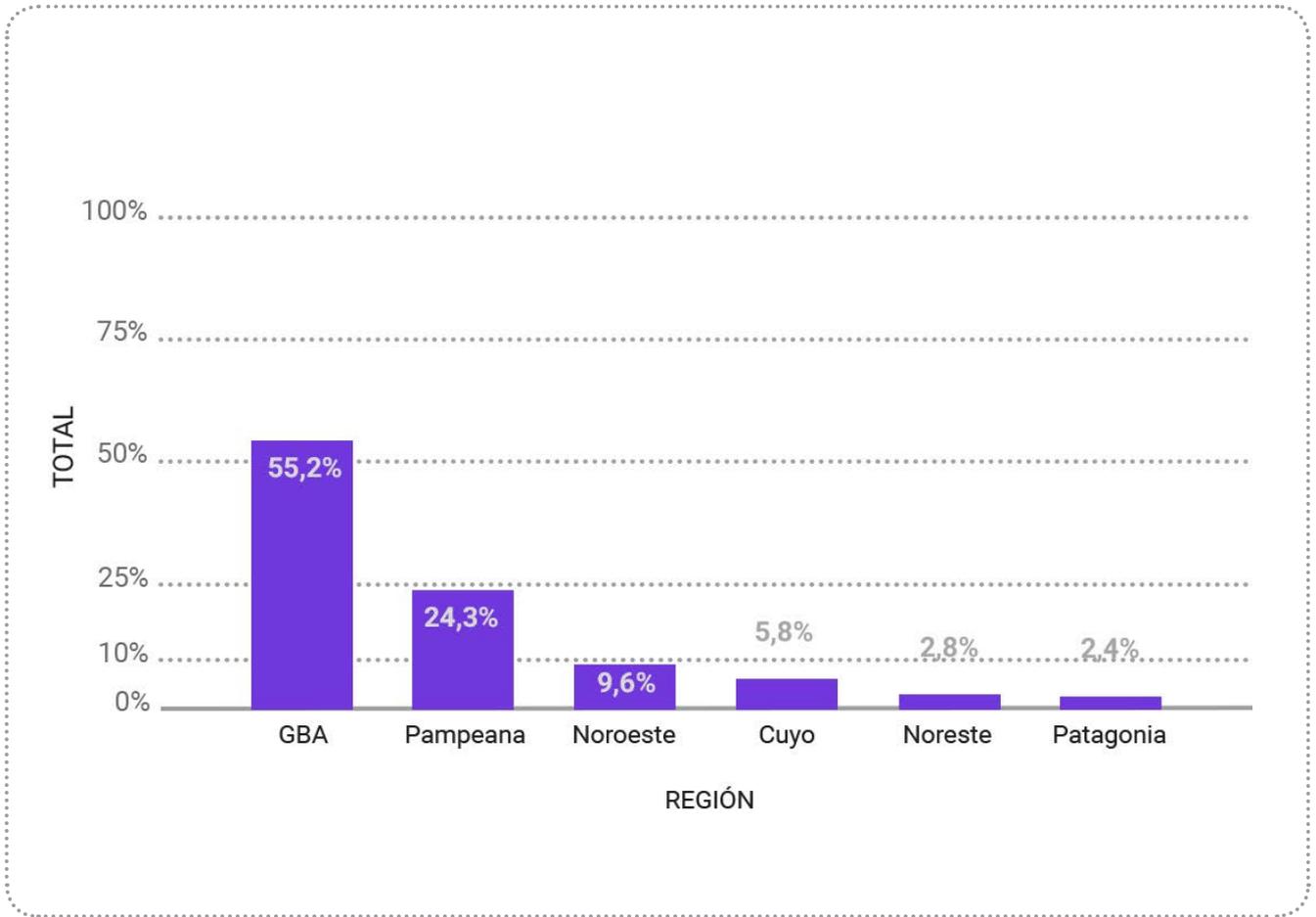
datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que, de los potenciales beneficiarios, el 42,5% sería población asalariada informal, 35,6% cuentapropistas, 18,3% desocupados y 3,7% del empleo doméstico. A la vez, la posible población beneficiaria se caracteriza por pertenecer a hogares pobres (64%) e indigentes (18%), además de que más de la mitad se concentra en los dos primeros deciles del ingreso per cápita familiar.

El trabajo destaca que más de la mitad de la población potencialmente beneficiaria del IFE se concentra en el Gran Buenos Aires, es decir en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos del Conurbano Bonaerense, alcanzando un 55%, lo que implicaría casi 5 millones de personas en dicha región. Hay que tener en cuenta que en dicha estimación se considera el Gran Buenos Aires de forma conjunta, cuando la situación social del Conurbano Bonaerense es de mayor vulnerabilidad con respecto a CABA.

En efecto, los indicadores del mercado de trabajo evidencian situaciones de mayor vulnerabilidad en el Conurbano Bonaerense respecto al promedio nacional (10,8% de tasa de desempleo contra el 8,9% para el cuarto trimestre de 2019), con un 38,4% de informalidad versus el 35,9% del total nacional. Además, el Conurbano concentra el 44,7% de los trabajadores asalariados sin descuento jubilatorio. (Imagen 2)

Sin embargo, un aspecto que llama la atención es que los datos informados oficialmente sobre el IFE indican que la participación del GBA sobre el total del IFE sería inferior a la estimación del impacto potencial. En efecto, la ANSES informó que del total de familias que accedieron a la prestación mediante lo que se denomina IFE-2 (es decir, la población que lo solicitó ya que no podía acceder automáticamente), el 35,1% tenía domicilio en la Provincia de Buenos Aires, mientras que de la última información disponible sobre la AUH, el 37,9% de los beneficiarios radicaba en dicha

**Imagen 2:** Composición según región potenciales perceptores IFE



**Fuente:** Elaboración DNEiyG en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (Indec, 3er trimestre 2019) en población urbana de 18 a 65 años de potenciales perceptores de IFE.

provincia. Recordemos que estos datos incluyen tanto el GBA como el interior bonaerense.

**De ese modo, la participación para el GBA rondaría el 30% de los beneficiarios del IFE. Esto podría dar indicios de que existe una parte de la población vulnerable del Conurbano que no ha podido acceder al IFE por diferentes motivos.**

Por supuesto, será necesario esperar a que se brinde nueva información oficial sobre el detalle por jurisdicción para tener una conclusión más firme al respecto.

### Las dificultades de acceso al IFE

Como se mencionó más arriba, aproximadamente 9 millones de personas perciben el IFE y este masivo acceso a la política tuvo lugar en medio del contexto de aislamiento preventivo social obligatorio. Sin embargo, en muchos casos el acceso no fue, ni es, sencillo. A continuación, presentamos algunas de las situaciones que evidencian los problemas de acceso al IFE.

Un primer punto que debe destacarse es que inicialmente más de 12 millones de personas se habían inscripto en ANSES para percibir el IFE. Es decir que poco más de tres millones quedaron excluidos. Sin embargo, inicialmente, en la primera inscripción, los rechazos alcanzaron a poco más de 4 millones de personas. Entre los

principales motivos de rechazo sobresalía la presencia de ingresos provenientes del mercado de trabajo formal o del sistema previsional y la presencia de monotributistas de categorías C y D. Pero en una proporción no menor se destaca la situación de quienes fueron rechazados por problemas de actualización de los datos personales o requisitos relacionados con la edad (Fuente: anses 2020).

Como todo el proceso de inscripción, los rechazos y sus motivos se informaban a través de la página web de ANSES, hecho que generó una multiplicidad de situaciones, considerando que la realización de trámites a través de la web no siempre es sencillo, ya sea por problemas de conectividad, porque la página web de ANSES estaba colapsada, porque los usuarios no conocían su “clave de la seguridad social” (obligatoria para trámites y reclamos) o bien porque en muchos casos no quedaban claros los motivos de la exclusión y la realización de los reclamos implicaba el inicio de un nuevo trámite on line que conducía a las dificultades iniciales.

Vale la pena mencionar que muchos problemas están asociados a una cuestión de disponibilidad de información, ya que las bases de la ANSES tienen información razonable (aunque en algunos casos desactualizadas o incompletas, especialmente en lo que respecta a domicilios o relaciones en el hogar) sobre el universo de trabajadores registrados o perceptores de beneficios de la seguridad social, pero no cuenta con datos sobre el segmento informal que no tiene ninguna de esas características (como por ejemplo trabajadores de la economía informal sin hijos). Cuando se implementó la AUH, la ANSES tuvo que realizar un rápido proceso de incorporación de personas a sus bases de datos, que provenían también del sector informal de la economía, aunque en un contexto diferente al actual, donde la pandemia provoca que la realización de ciertas actividades no puedan desarrollarse con normalidad.

Un segundo punto que debe destacarse refiere a los problemas relacionados con el cobro

del IFE. Cabe señalar que este ingreso de emergencia no implica un pago mensual (como sí lo es, por ejemplo, la AUH). Por el contrario, para llevar a cabo el pago de la totalidad de los beneficiarios, el tiempo aproximado fue de casi dos meses en la primera ronda. En todo este proceso de pagos, tuvieron lugar situaciones complejas relacionadas con el acceso al dinero, sobre todo, en el caso de aquellas personas que no contaban con una cuenta bancaria. Para estos casos, inicialmente, se ofrecía la opción de cobrar a través del correo o por medio de un cajero automático, previa recepción de un código a los teléfonos celulares que permitía acceder al cobro. En la práctica, surgieron diversos problemas relacionados con la opción de cobro por cajero sin cuenta: teléfonos desactualizados, teléfonos perdidos, teléfonos duplicados, no recepción de los mensajes, recepción de códigos incorrectos, etc. Nuevamente, todo esto acarrea la necesidad de realizar reclamos vía web o telefónica que, a su vez, reforzaba los problemas que mencionábamos más arriba.

A partir del mes de junio, se decidió que el pago de la segunda ronda del IFE se realizaría exclusivamente por medio de una cuenta bancaria a nombre del beneficiario. De este modo, quienes no la tuvieran debían tramitarla vía página web de las diversas entidades bancarias y, una vez tramitada, informarla en la página web de ANSES. Una vez más, esta decisión dio inicio a una ronda de situaciones complejas que en la práctica dificultan el acceso al beneficio.

**Si bien por la masividad y el tiempo de implementación que tuvo este programa, la puesta en marcha del mismo puede considerarse exitosa, es necesario atender seriamente a estas situaciones que refieren a una porción no menor de la población destinataria que en la práctica debe sortear una serie de obstáculos para el acceso al mismo.**



La posibilidad de realizar trámites vía web y la bancarización de los destinatarios de los programas sociales pueden resolver muchos de los problemas relacionados con la realización de trámites burocráticos en el contexto del aislamiento, pero también dan por sentado una serie de aspectos que no necesariamente se cumplen: posibilidad de acceder a internet, conocimiento del manejo de internet, posibilidad de acceder a un cajero automático, conocimiento del manejo de un cajero automático, etc.

### **Reflexiones finales: problemas, instituciones y desafíos futuros**

El agravamiento de las condiciones laborales, en particular, y de vida, en general, como consecuencia de la extensión de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio, muestran la importancia de garantizar una transferencia monetaria a los hogares. En ese marco, el IFE cumple un papel fundamental y, en lo inmediato, enfrenta el desafío de mejorar las vías de reclamo y de acceso al cobro de los beneficios otorgados. Ahora bien, con el objetivo de brindar un escenario de certidumbre a los hogares, en el mediano plazo, deberán ponerse en consideración tanto las posibilidades de reapertura de los mecanismos de inscripción como la probabilidad de revestir a la política de cierta estabilidad.

Otro punto a atender refiere a los problemas de información. En este sentido, los datos de los que se dispone, nos interrogan acerca de la posible “opacidad” o “invisibilidad” de una parte de la población del Conurbano Bonaerense que, según las estimaciones, debería estar incluida entre los destinatarios del IFE y que sin embargo no aparece reflejada en los mismos.

Por último, no podemos dejar de hacer una breve alusión a las discusiones que rodean el futuro de esta política y de las cuales académicos, funcionarios y organizaciones sociales son actores claves.

Ponderamos tres: (i) la reconversión del IFE en una especie de “seguro” de desempleo para los trabajadores informales y cuentapropistas de

bajos ingresos, esto es un seguro de desempleo más amplio que el existente, que escape de la lógica contributiva (Rottenschweiler, S.); (ii) la implementación de un ingreso ciudadano universal<sup>1</sup> en reemplazo del IFE y (iii) la creación de un régimen universal de empleo mínimo garantizado a través de la creación de trabajos formales en la economía social.

Los pronósticos no son optimistas.

**La reconstrucción del trabajo y la sociabilidad dañada será ardua. De ahí que el formato que asuman las políticas de protección social será de suma importancia para atenuar el impacto que la crisis agravada por la pandemia arrojará en la población más vulnerable, desempleada e informalizada.**

---

<sup>1</sup> Existe una vasta literatura sobre esta propuesta, que en la Argentina fue impulsada por A. Barbeito, R. Lo Vuolo e integrantes del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) desde mediados de los años 90.

## FUENTES:

- ANSES (2020) La ANSES reabrió más de 150 delegaciones en todo el país. Anses noticias, 12 de junio de 2020. Disponible en: <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-reabrio-mas-de-delegaciones-en-todo-el-pais-3509>.
- Bonavida Foschiatti, C. y Gasparini, L. (2020) El Impacto Asimétrico de la Cuarentena. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 261, Abril, 2020, CEDLAS-FCE-Universidad Nacional de La Plata.
- Costa, M. I.; Curcio, J. y Grushka, C. (2014) Capítulo 1: “La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)”. En: Danani, C. y Hintze, S. (coordinadoras): Protecciones y Desprotecciones (II): Problemas y debates de la seguridad social en Argentina. Ediciones UNGS Virtual. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/649/protecciones-y-desprotecciones-ii.html>
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2020) Los programas sociales para atender los efectos de la pandemia. Centro de Estudios para el Cambio Estructural – CECE, 15 de mayo de 2020. Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/programas-sociales-pandemia.pdf>
- Rottenschweiler, S. (2020) El IFE como seguro de desempleo por. En página 12, 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/260774-impacto-en-el-mercado-de-trabajo>
- Urien, P. (2020) Salario universal. Cuánto se necesita para cumplir con el pedido del Papa. En La Nación, 26 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/agustin-salvia-la-emergencia-sanitaria-deja-afuera-nid2346590>



# La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19

La pandemia del COVID-19 produjo el apagón mundial de las actividades que mueven el capitalismo y puso en evidencia una realidad que incomoda al pensamiento neoliberal: en épocas de crisis es el Estado, no el mercado, el que da respuestas que permiten seguir viviendo. Excepto lxs trabajadores públicos, el resto ha visto afectado sus ingresos de distintas maneras e intensidad. Aquellxs “sin patrón”, desde cooperativistas a integrantes de la economía popular están siendo duramente golpeados, como lo habían sido ya en los cuatro años del gobierno anterior. El Conurbano Bonaerense, con el que el actual gobierno reconoce que existe una deuda histórica en lo que hace a condiciones de vida, se encuentra particularmente afectado en términos sanitarios, sociales y económicos; diversos estudios muestran la intensidad con que el escenario actual incide en el sector de la economía, popular, social y solidaria (EPSS) de la región. En este artículo nos centramos en las numerosas medidas del gobierno nacional para la EPSS que se están implementado para paliar la crisis, mostramos sus alcances así como sus diferencias y limitaciones con aquellas pensadas para otros sectores del trabajo, finalmente cerramos con algunas reflexiones para el día después.

24

.....  
**Susana Hintze.** Licenciada en sociología, Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración. Investigadora consulta Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

**María Victoria Deux Marzi.** Licenciada en Economía. Magister en Economía Social. Doctora en Ciencias Sociales. Coordinadora de la región Centro de la Red de Universidades en Economía Social y Solidaria (RUESS).

A comienzos de marzo nuestro mundo cambió. Lo que ya tenía rasgos de pandemia llegó a la Argentina, y dos semanas después dio inicio a la cuarentena que aún continúa, con variaciones por zonas del país. “Quedate en casa” se convirtió en el imperativo que salva vidas, que no solo implica encierros personales, familiares y comunitarios, sino transformaciones en nuestras subjetividades, condiciones de vida, modos de relacionamiento. Aquí vamos a ocuparnos de otra perspectiva (íntimamente ligada sin embargo a lo anterior), en tanto implicó, a su vez, el apagón (global) de las actividades que hacen funcionar el sistema capitalista. Hecho que puso blanco sobre negro una realidad que aún incomoda al pensamiento neoliberal: en épocas de crisis es el Estado, no el mercado, donde se procesan las respuestas que ayudan a seguir viviendo.

## **Entre lxs trabajadores, lxs únicxs que no han visto menguados o nulificados sus ingresos son quienes los reciben del Estado, tanto activxs (empleadxs públicos) como pasivxs (jubiladxs y pensionadxs) y perceptores de programas sociales.**

El resto, asalariadxs formales e informales, independientes, cuentapropistas, con menor a mayor dramatismo sufren las consecuencias de una economía globalmente frenada por la pandemia. Lxs que participan del ancho mundo del trabajo sin patrón en el marco de la economía popular, social y solidaria (EPSS) se encuentran entre lxs más afectados, porque ya formaban parte de un sector muy golpeado en los cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos.

Por razones de espacio, y por el objetivo de este trabajo, no nos detendremos en las cuestiones conceptuales del campo sino en sus componentes. En la denominación EPSS los dos últimos adjetivos, social y solidaria, remiten a quienes trabajan bajo formas asociativas: el primero refiere específicamente a cooperativas y mutuales; el segundo suele ser utilizado en relación a formas más novedosas de trabajo

y organización, en Argentina y otras partes del mundo, como ser empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, entre otras. La economía popular en nuestro país, si bien reconoce lo asociativo no lo considera un requisito de pertenencia y se define como compuesta en gran medida por trabajadorxs individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales.

A partir del relevamiento permanente que lleva adelante el [Observatorio de Políticas Públicas para la EPSS](#)<sup>1</sup>, en este artículo nos proponemos describir y analizar las intervenciones implementadas por el gobierno nacional en relación con el sector de la EPSS destinadas a paliar la crisis producida por la pandemia. Si bien provincias y municipios han implementado acciones en sus territorios, las llevadas adelante por la nación son sin duda las más significativas en cobertura, erogaciones y diversidad de aspectos considerados. Las relacionaremos con aquellas pensadas para otros sectores del trabajo y nos detendremos en sus alcances y limitaciones básicamente desde los actores de la EPSS en particular del Conurbano Bonaerense. Finalmente presentaremos algunas ideas para el día después.

## **Condiciones de los trabajadores de la EPSS del Conurbano Bonaerense en la cuarentena**

La pandemia, y su consecuencia, el aislamiento social preventivo y obligatorio (“la cuarentena”), implementado por el gobierno nacional, afecta de diversas maneras a lxs trabajadorxs de la EPSS. El informe [“El Conurbano en la cuarentena II”](#) (ICO/UNGS), basado en 165 entrevistas realizadas a fines de abril a referentes territoriales, del campo de la salud, sindicales y de la EPSS presenta claramente la gravedad de la situación a un mes de iniciado el aislamiento. Registra diferencias según el sector de producción de la EPSS y el

1 El relevamiento y actualización de las medidas está a cargo de lxs siguientes integrantes del OPPEPS: Florencia Pisoni, Federico Di Vito, Diego Rach, Gino Svegliati y Alejandro Castagno (OPPEPS/UNR)

grado de eslabonamiento de las cooperativas en cadenas de subcontratación. Pero en todos los casos encuentra “fuertes impactos en los ingresos de los trabajadores, ya sea su total discontinuidad o su fuerte reducción, en la medida en que se hayan visto afectados los ciclos de producción y circulación” (p.11).

Una síntesis de los principales hallazgos del informe muestra que lxs productores primarios (hortícolas, apícolas) cuyas actividades están exceptuadas, se encontraban con problemas de distribución y comercialización debido al cierre de locales de venta al público, la suspensión de ferias y mercados en los que habitualmente vendían sus productos, las dificultades para distribuir los alimentos directamente a las familias consumidoras, al no estar afianzadas las actividades de reparto a domicilio.

La producción de la EP fue especialmente castigada, y en consecuencia sus ingresos se discontinuaron o redujeron fuertemente. La elaboración de panificados se redujo en términos generales ante la falta de espacios adecuados a los protocolos de seguridad e higiene, pero también por la disminución de la demanda de los sectores populares. La recuperación y reciclado de residuos se detuvo durante varias semanas (por resguardo de los propios recuperadores y porque se discontinuó la demanda desde las fábricas recicladoras). Las cooperativas industriales (textiles, gráficas, construcción) estaban totalmente paradas o con producción mínima y casi sin ingresos. El informe indica que si bien algunas textiles pasaron a producir barbijos, su venta significa un 20% respecto de su situación anterior. No tenemos información que actualice esto, pero lo esperable (salvo algunos casos particulares), es que en general la situación haya empeorado con el tiempo. Estas son apenas algunas muestras localizadas que ayudan a ilustrar un panorama general signado por la drástica reducción de los ingresos.

### **Las medidas de emergencia COVID-19 relacionadas con la EPSS**

Frente a estos acontecimientos, a muy poco de comenzada la cuarentena el gobierno nacional

puso en marcha medidas redistributivas para disminuir los efectos de la crisis. Así comenzó a implementar una gama de intervenciones que buscaron, entre otras cosas, facilitar que los empleadores de empresas sin actividad pudieran pagar los salarios y lxs trabajadores independientes afrontarán su subsistencia durante la emergencia.

Merece ser destacada la velocidad de la respuesta.

### **Desde la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a fines de marzo, destacan numerosas medidas como subsidios y créditos para el empleo y la producción, cambios en la gestión e implementación de políticas y diversas estrategias de protección para población en condiciones de vulnerabilidad social.**

Entre las de mayor peso presupuestario se destacan las planteadas para PyMes y grandes empresas, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP) y la activación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Otras, como la Línea 1 de emergencia del Programa Trabajo Autogestionado o los créditos para cooperativas de trabajo, son específicas para la EPSS, si bien hay casos en que las diseñadas para las empresas y los trabajadores formales, abren alguna posibilidad de acceso para cooperativas y mutuales con trabajadorxs en relación de dependencia.

La llegada a sus destinatarixs es otra cuestión, en tanto mover el aparato del Estado nacional, provincial y local para poner las prestaciones a su disposición tiene problemas fuertes. Algunos ejemplos: el IFE –casi 9 millones de perceptores, cifra que duplica con creces lo estimado por sus diseñadores- se pagó a través de ANSES la segunda cuota a comienzos de julio y a comienzos de agosto se pagará la tercera. A pesar de que se

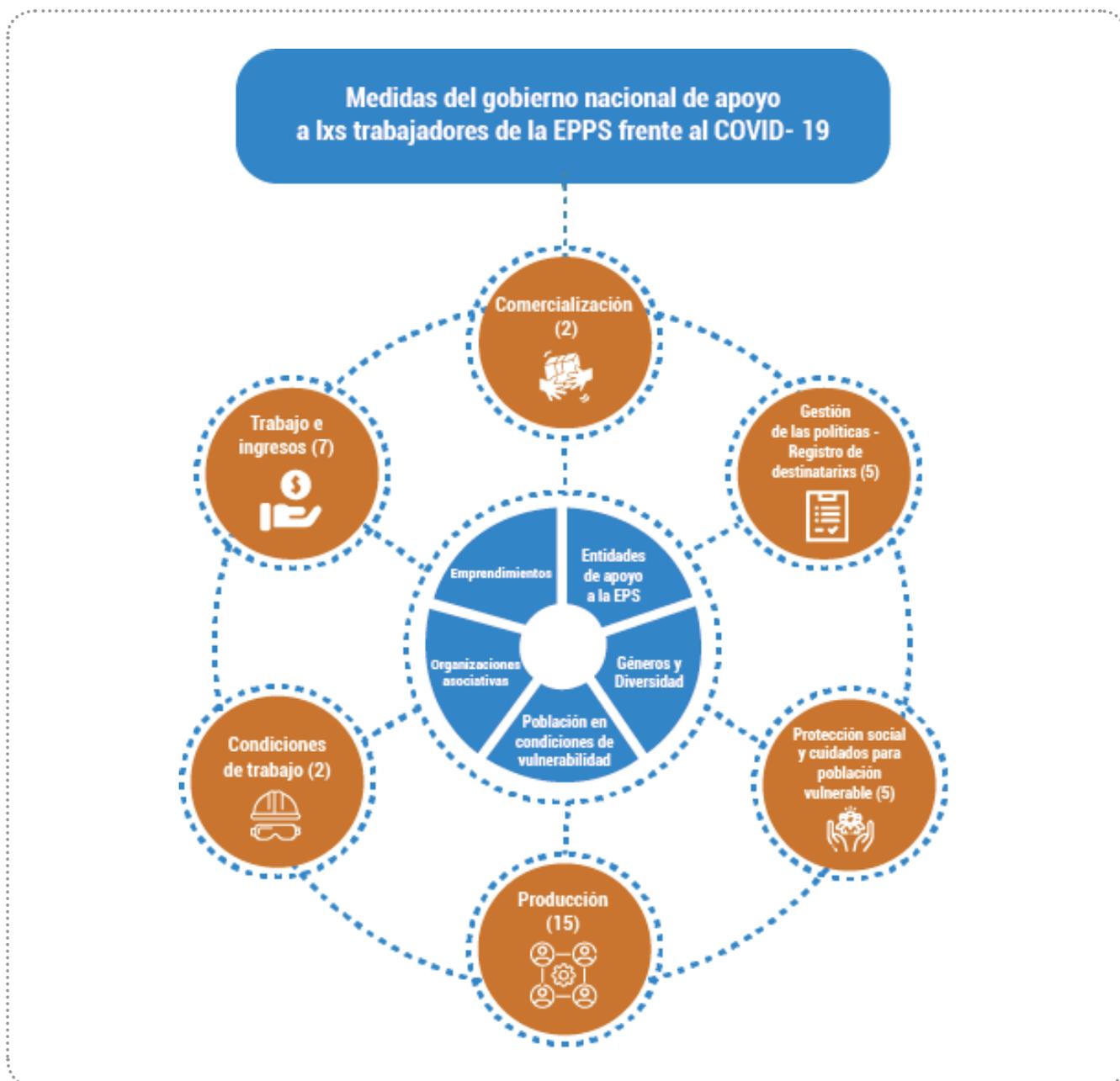
enfrentaron a demandas enormemente menores, los bancos privados demoraron (o se negaron) varias semanas a poner en marcha los créditos a tasas especiales.

Los trabajadorxs asociativxs autogestionadxs están limitadamente incluidos en el radar de estrategias nacionales para paliar la crisis. Numerosas cooperativas de trabajo y sus federaciones manifestaron reiteradamente la necesidad de políticas similares a las destinadas a PyMES y grandes empresas, con un fuerte

reclamo por ser incluidas con sus especificidades en el programa ATP.

Presentamos a continuación un [breve análisis de las medidas más significativas puestas en marcha](#) hasta mediados de junio que aparecen resumidas en la [imagen 1](#), que incluye 36 intervenciones organizadas en seis tipos de acciones de políticas en función de las finalidades/objeto de tales medidas. Incluye también los principales destinatarixs y los organismos responsables de su ejecución. La tipología las agrupa por orden

**Imagen 1:** intervenciones organizadas según tipos de acciones de políticas y finalidades



**Fuente:** Elaboración propia

de importancia para la EPSS (se incluyen también las no propias para el sector pero que permiten accesos limitados, como las que se señalaron arriba).

1) **Intervenciones de “Apoyo a la producción”** (representan casi el 40% del total). Ofrecen prioritariamente herramientas de financiamiento, a tasas subsidiadas y en algunos casos aportes no reembolsables, pero también incluyen un convenio con ENERGAS para establecer una tarifa social y régimen tarifario especial para empresas recuperadas y cooperativas de trabajo. Son en su gran mayoría responsabilidad de los ministerios de Desarrollo Social (MDS) y Desarrollo Productivo (MDP) y están destinadas a organizaciones asociativas, excepto el Programa Potenciar Trabajo (MDS) que se orienta a actores de la EP, incorporando a destinatarios de programas pre-existentes como Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. Este programa fue recientemente anunciado como una iniciativa para mejorar la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias. Se orienta también a fortalecer la producción de los sectores populares en áreas mano de obra intensiva.

2) **Medidas de “Apoyo al trabajo e ingresos”** (un 20%), también otorgan créditos y aportes para solventar ingresos, entre ellas la Línea 1 del ya existente Programa de Trabajo Autogestionado, y la línea especial de crédito para cooperativas de trabajo anunciada recién el 1/6 (algo similar para MIPyMES data del 19/3). Están dirigidas a trabajadores del sector privado, y si bien algunas medidas son específicas para cooperativas de trabajo y organizaciones asociativas, tiene un fuerte énfasis en el trabajo en relación de dependencia. Agrega a los ministerios anteriores el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

3) **“Apoyo a la comercialización”** abarca dos medidas (5%) muy significativas. Por un lado la incorporación de cooperativas y mutuales al Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) para ser contempladas en las licitaciones públicas

del Estado Nacional para adquisición de bienes y servicios (INAES/MDP); por el otro acciones de apoyo técnico y logístico a productorxs familiares y pueblos originarios para el traslado de los bolsones con hortalizas agroecológicas, a fin de facilitar el abastecimiento de alimentos durante la pandemia (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca/ MAGyP).

4) **Medidas referidas a las “Condiciones de trabajo”** (5%) que incluyen protocolos de buenas prácticas frente al COVID-19 para agricultorxs familiares (MAGyP) y una red de asistencia digital que ofrece herramientas para promover e implementar el trabajo a distancia, pensada para PyMEs y extensiva a cooperativas y mutuales (MDP).

5) **Las siguientes intervenciones (un 14% del total considerado) son de otro orden**, no de provisión de bienes y servicios o asistencia técnica, sino orientadas a incidir en la forma en que el gobierno produce la “Gestión de las políticas” que faciliten administrativamente la relación con el sector y “Registros de destinatarixs” que den visibilidad y formalicen el accionar de quienes llevan adelante estas modalidades de trabajo. Destacan, por un lado, las promovidas por INAES/MDP que crean un trámite exprés para la inscripción de nuevas cooperativas de trabajo y un trámite de emergencia para la constitución de cooperativas y mutuales por medios electrónicos. Por el otro, la implementación del Registro Nacional de Trabajadorxs de la Economía Popular (ReNaTEP) que reconoce, formaliza y garantiza los derechos de lxs trabajadorxs de unidades productivas individuales o colectivas de la EP (MDS).

6) El último tipo de medidas sistematizadas (un 17% del conjunto), si bien muy necesarias para integrantes de todo tipo de organizaciones de la EPSS, son en su concepción más propias de lxs trabajadorxs de la EP. Las denominamos de **“Protección social y cuidados para población en condiciones de vulnerabilidad social”** e incluimos en ella la intervención de gran peso que lleva adelante ANSES, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) ya mencionado más arriba, consistente en el pago, por el momento de tres cuotas, de 10 mil pesos a trabajadorxs informales,

de casas particulares, monotributistas sociales y de las categorías A y B, así como a beneficiarixs de AUH-AUE y Progresar. A ello se agregan refuerzos extraordinarios a las transferencias de programas existentes (titulares de Potenciar Trabajo no incluidos en el IFE y Tarjeta Alimentar) y algunos de carácter comunitario como el Programa de Emergencia Sanitaria “El Barrio cuida al Barrio” o el que mejora la funcionalidad de los Centros Integradores Comunitarios para enfrentar la emergencia sanitaria con pequeñas obras comunitarias realizadas a través de la participación social y economía popular (MDS).

¿Qué destaca en esta descripción? En términos de a quienes están destinadas, la gran mayoría de las medidas se dirigen a lo que llamamos la economía social y solidaria, aunque (razonablemente por el peso poblacional) las de mayor cobertura y relevancia en erogaciones públicas son aquellas que apuntan a las situaciones de mayor vulnerabilidad social. Es destacable la intersectorialidad (al menos seis ministerios y diferentes reparticiones están involucrados) así como la diversidad de aspectos, demandas y necesidades que las intervenciones cubren. Algunas tienen una clara perspectiva coyuntural, son productos de la emergencia y dejarán de ser necesarias cuando se llegue a eso que se ha dado en llamar “la nueva normalidad”.

**Otras apuntan a necesidades estructurales que se deberían mantener en el largo plazo si se lo quiere realmente constituir en un sector, que dentro de una economía mixta, dispute espacios al capitalismo y contribuya a una nueva sociabilidad basada en la cooperación, solidaridad y reciprocidad.**

En el punto siguiente nos detendremos en algunas de sus repercusiones y limitaciones.

## **Otra mirada sobre las medidas: diferencias, alcances y limitaciones**

Pese a la importante respuesta estatal que hemos reseñado, es necesario volver sobre la disparidad en el tratamiento entre sectores, porque habla de la diferencia en el reconocimiento social de los distintos trabajos. Las mayores críticas del sector EPSS se centran en la enorme diferencia en el monto del subsidio al trabajo y la lentitud en la toma de las medidas (Tiempoar, 01/06/2020; Ciudadano web, 30/05/2020). Veamos a continuación el caso de lxs trabajadorxs de cooperativas en comparación con otrxs trabajadorxs.

El Programa ATP, lanzado a poco de iniciarse la cuarentena, complementa los ingresos de dos grupos laborales, con diferentes herramientas: lxs empleadxs formales del sector privado, que trabajan en empresas altamente afectadas por la pandemia, vía una asignación compensatoria del salario (ACS) que varía entre \$16.875 a \$33.750, según los ingresos de lxs trabajadorxs, y vía créditos a tasa 0 a los monotributistas y autónomos de cualquier categoría que no presten servicios a organismos públicos o en relación de dependencia, y que hayan registrado un recorte significativo en sus ingresos.

Por su parte, los trabajadores asociativos autogestionados están alcanzados por el PTA que estableció inicialmente una asistencia económica de emergencia por dos meses destinada a unidades productivas cuyas actividades se encuentren suspendidas o con ingresos económicos disminuidos. A diferencia de la ACS del Programa ATP, que se define en función del salario de los trabajadorxs (alcanzando una cobertura del 100% cuando el salario iguala al salario mínimo, vital y móvil/SMVM), la asignación de emergencia prevista por el PTA se fijó en una suma fija equivalente a \$6.500 por cada asociadx, sólo cuando dicha ayuda sumada al ingreso que perciben no supere el monto establecido para el SMVM. A partir del 18 de junio la prestación se extendió a 4 meses en total y el monto asciende a \$16.500 para los últimos dos períodos, buscando emparejar la prestación con la que reciben lxs trabajadorxs en relación de dependencia.



**Imagen 2:** Comparación de medidas del gobierno nacional por tipo de trabajadorxs”

Medida / prestación	ACS - ATP * (1 abril )	Línea 1 - PTA** (30 abril / modificado 18 junio)	Crédito para monotributistas / autónomos – ATP (19 abril)	Créditos MiPyMEs (19 abril)	Créditos para Cooperativas (1 de junio)
Tipo de subsidio por trabajadrxr	\$16.875 a \$33.750	- \$ 6.500 1er y 2do mes - \$ 16.500 3 <sup>er</sup> y 4to mes			
Tipo de créditos trabajadrxs o unidades productivas			Tasa 0% hasta \$150mil	Tasa 19-24%	18% hasta monto equivalente a cantidad de asociados x 3 SMVM

**Notas:**

\* Asignación Compensatoria del Salario (ACS), Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)

\*\* Programa de Trabajo Autogestionado (PTA)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Tabla 1 y normativa oficial.

Esto plantea grandes desigualdades entre estos colectivos laborales y entre las unidades productivas a las que pertenecen, al tiempo que deja entrever los imaginarios productivos y labores que se le adjudican a cada una.

Las diferencias no son tan notorias en el caso de las medidas crediticias para ambos tipos de unidades productivas, aunque sí lo fue la velocidad de respuesta con la que se implementaron. Desde mediados de abril, las MiPyMEs (sumamente afectadas por la pandemia) pueden recibir préstamos para el pago de sueldos a una tasa fija del 24% por un año, con un período de gracia de tres meses. Asimismo, cuentan con otra línea para capital de trabajo con una tasa que varía entre el 19% y el 24% anual fija en pesos, según el plazo del crédito (entre 12 y 18 meses). En el caso de las cooperativas de trabajo, y luego de recurrentes demandas, a comienzos de junio se implementó una línea especial de crédito con una tasa final del 18%, con un monto máximo equivalente a tres salarios mínimos vital y móvil por cada uno de los asociados y tres meses de gracia, exclusivamente para capital de trabajo (compra de insumos, materia prima, pago de asesoramientos, etc.)

**Reflexiones finales**

Es muy pronto aún para hablar del impacto de estas medidas, hacer algún juicio sobre cuánto, cómo, cuál más y cuál menos, ha contribuido a paliar la crisis y sobre todo, cuáles perdurarán más allá de ella.

**Sin embargo, planteamos algunas preguntas: ¿Qué escenarios abre la post pandemia? ¿La experiencia del IFE dará paso a un ingreso/renta universal permanente tal como viene siendo discutido a nivel internacional y nacional? ¿Cómo incidiría en el desarrollo del trabajo asociativo autogestionado?**

¿Las propuestas de ingreso universal y trabajo para todxs -con énfasis en el autogestionario frente a una economía capitalista en crisis- son complementarias o contrapuestas?

Para que sean sinérgicas hay muchos caminos a explorar. Aquí, algunos pocos señalamientos

de los muchos abiertos. A pesar de las dificultades, las cooperativas están demostrando su capacidad para reorganizarse, reinventarse y cooperar, protegiendo los puestos de trabajo, no solo en Argentina sino en el mundo (CICOPA, 2020). Por ello, es necesario diseñar políticas que potencien las capacidades productivas y laborales de las organizaciones de trabajadores asociados y autogestionados, con recursos y condiciones por lo menos equivalentes a las que se plantean para las empresas capitalistas convencionales. Es necesario avanzar hacia estrategias que fortalezcan la agricultura familiar y la producción campesina de alimentos. En tiempos donde la "soberanía alimentaria" vuelve a aparecer en el discurso oficial, es imprescindible construir espacios colectivos conformados por organizaciones sociales tanto de productores como de consumidores, universidades y organismos públicos para el diseño e implementación de este tipo de políticas con fuerte arraigo territorial.

Así como la emergencia sacó a la luz la importancia de los cuidados y la salud pública, las cuidadoras informales, comunitarias y domésticas constituyen la parte invisible del iceberg de la atención a la salud. Hoy más que nunca –y más allá de la pandemia- se requieren políticas de Estado para que el trabajo de cuidado sea reconocido y valorado en todo su peso en la reproducción, para alcanzar una organización social más justa de los cuidados que forme parte además de las estrategias de desarrollo local.

Este escenario también pone sobre la mesa la reiterada necesidad de revisar las protecciones sociales a las que acceden los trabajadores de la EPSS. El Registro de trabajadores de la Economía Popular pareciera encaminarse en esta dirección, con el propósito de reconocer, formalizar y garantizar los derechos de lxs trabajadorxs de la EP para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. No es un tema tampoco resuelto en el campo más amplio de la EPSS. Y de ninguna manera debería estar ausente de cualquier debate, propuesta o decisión sobre lo que proponemos como una relación sinérgica entre ingreso universal y trabajo para todxs.

#### FUENTES:

- CICOPA/ACI (2020) COVID-19: cómo responden a la crisis las cooperativas en los sectores de la industria y los servicios. Disponible en: <https://www.cicopa.coop/es/news/covid19-how-cooperatives-in-industry-and-services-are-responding-to-the-crisis/>
- Ciudadano Web (2020) Las cooperativas de trabajo reclaman inclusión en las medidas de apoyo financiero del Estado. Ciudadano Web, 30 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/las-cooperativas-de-trabajo-reclaman-inclusion-en-las-medidas-de-apoyo-financiero-del-estado/>
- ICO-UNGS (2020) El conurbano en la cuarentena II, Informe del segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto del aislamiento social obligatorio. 22 al 26 de abril 2020. Instituto del Conurbano/UNGS.
- TiempoArg (2020) Cooperativas de trabajo reclaman que se las incluya en el ATP. Tiempo Argentino, 1 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/cooperativas-de-trabajo-reclaman-que-se-las-incluya-en-el-atp>



# Construcción de redes públicas contra la violencia de género

La pandemia del COVID-19 y la principal medida para enfrentarla, el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, trajeron consigo nuevas problemáticas y reforzaron otras ya existentes. Los problemas que atravesaban a las mujeres y otras identidades feminizadas se exacerban en un contexto en el que las desigualdades se amplifican, los trabajos de cuidado se incrementan y la violencia de género sucede en el ámbito en el que las personas tienen que aislarse. El artículo exhibe por qué las mujeres están más expuestas durante la pandemia por los tipos de labores de cuidado que realizan y también en qué medida se recrudece la violencia de género a partir de datos inéditos sobre femicidios relevados por organizaciones sociales. Frente a este panorama, los canales que el Estado disponía se ven tensionados y las organizaciones sociales y todos los niveles del Estado buscan generar nuevos modos de articulación e intervención con abordajes integrales sobre esta urgente temática.

32

.....  
**Liliana Puntano.** Licenciada en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Diplomada en Géneros y Política de Participación (UNGS). Colaboradora en el Observatorio del Conurbano (ICO-UNGS)

**Sandra Hoyos.** Licenciada en Política Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Diplomada en Géneros y Política de Participación (UNGS). Colaboradora en el Observatorio del Conurbano (ICO-UNGS)

## **Las mujeres y otras identidades feminizadas están expuestas a mayores riesgos producto de las desigualdades de género, lo cual fue incrementado de manera exponencial por el contexto de pandemia y confinamiento.**

Si bien la desigualdad de género atraviesa a todos los sectores sociales, presenta características particulares en sectores sociales más vulnerables y con mayor heterogeneidad territorial, como en el Conurbano Bonaerense.

En cuanto a los empleos que desempeñan, producto de la división sexual del trabajo, las mujeres se concentran en los trabajos de cuidados. Principalmente se ocupan en las ramas del servicio doméstico y en los servicios sociales y educativos altamente feminizados como enfermería, asistencia a adultos mayores, niñas y/o personas con discapacidad. Por lo tanto, están más expuestas a posibles contagios. [La presencia femenina en las actividades de cuidado es significativa](#). La ocupación en las ramas de la salud y la educación está a cargo en un 70% de mujeres y en el caso del servicio doméstico, en su totalidad.

En tiempos de confinamiento de la población, la suspensión de las actividades presenciales de las instituciones educativas y de cuidados de la infancia, y el cierre de los servicios de atención a personas dependientes, concentran de lleno la carga de la tarea de cuidados en las familias, especialmente en las mujeres. La presencia en el hogar durante la mayor parte del día de todo el grupo familiar, se traduce en mayor trabajo para las mujeres.

En este contexto, la brecha de desigualdad económica y la precariedad laboral se hace aún más visible, dado que son las primeras en dejar de percibir ingresos y que, en el caso de estar empleada, su participación en el mercado laboral tiene mayores niveles de informalidad. [Entre los asalariados la brecha de género es evidente](#): en el Conurbano un 41% de las mujeres

asalariadas no está registrada, mientras que este valor disminuye entre los hombres al 36%. Tanto en el sector público como privado se observa una mayor proporción de no registro entre las mujeres y el servicio doméstico, labor a cargo íntegramente de las mujeres. Es el gran "subsector" de la informalidad ya que alcanza al 77%.

## **Por otro lado, la violencia de género, que surge como resultado de la estructura económica, social y cultural patriarcal y machista a la que están expuestas principalmente las mujeres, niñas, adolescentes y toda identidad feminizada, es el gran flagelo que enfrentan muchas mujeres.**

Esta violencia se ejerce en mayor medida en el ámbito doméstico, en el hogar, en el lugar donde se vive a diario. Allí la violencia machista tiene su hábitat, puertas adentro. Las acciones para atender a esta problemática interpelan el discurso sanitario para enfrentar el COVID-19: Cuídate, quédate en casa. Se genera una contradicción cuando se sufre violencia de género.

Por eso, al momento de anunciarse el aislamiento, las alarmas sonaron con fuerza en los organismos estatales especializados en violencia de género, las organizaciones sociales de mujeres y de diversidad sexual territoriales que conocen y trabajan la problemática, y aún más entre quienes la padecen a diario.

Las demandas instaladas por el movimiento feminista, el trabajo de las organizaciones territoriales, la existencia de legislación dirigida a reducir las desigualdades de género, las decisiones y acciones gubernamentales que abordan la problemática de violencia de género, la articulación entre estado y organizaciones territoriales, son fundamentales a la hora entender de qué manera impacta en la vida de las mujeres el aislamiento en situación de violencia.

## Un mapa de la violencia de género

Resulta muy difícil cuantificar las prácticas violentas cotidianas por diferentes razones, muchas están naturalizadas y aceptadas socialmente, se las sigue considerando un problema del ámbito de la intimidad, se minimizan, no se denuncian, se desestiman, se registra muy poco, entre otras- y es por eso que los datos disponibles y más actualizados que circulan refieren a casos de violencia extrema, a los femicidios.

[Según el Observatorio del Ministerio Público Fiscal](#), (Imagen 1)

**entre los años 2015-2019 se registraron en la Provincia de Buenos Aires 489 víctimas fallecidas a causa de femicidios, de los cuales 289 (59%) se perpetraron en 23 partidos del Conurbano Bonaerense (Vicente López no registra ningún femicidio en este período).**

El año 2020, no escapa a esta perversa y tortuosa realidad. Cabe señalar que no existen estadísticas oficiales publicadas en tiempo real sobre femicidios por jurisdicción, por lo que diferentes organizaciones de mujeres han creado observatorios sociales para hacer visible y dar cuenta de esta problemática en el tiempo actual de pandemia.

Las cifras que se registran en este primer semestre son alarmantes y fueron intensificadas por la medida de aislamiento. En la difusión de los primeros datos, las organizaciones sociales cumplen un papel activo de relevamiento y construcción de datos no solo sobre los femicidios, sino también trabajan para visibilizar los transfemicidios/ travesticidios. Según datos del Observatorio Ahora que sí nos ven, durante el contexto de pandemia al 30 de junio de 2020 ocurrió un femicidio cada 27 horas, el 69% de los femicidios perpetrados fueron cometidos por las parejas o ex parejas de las víctimas y el Observatorio también informa que el 70% de los femicidios ocurrió en la vivienda de la víctima.

**Por su parte el Observatorio Lucía Pérez registra incrementos dramáticos de víctimas de femicidios y transfemicidios/travesticidios en el primer semestre de este año.**

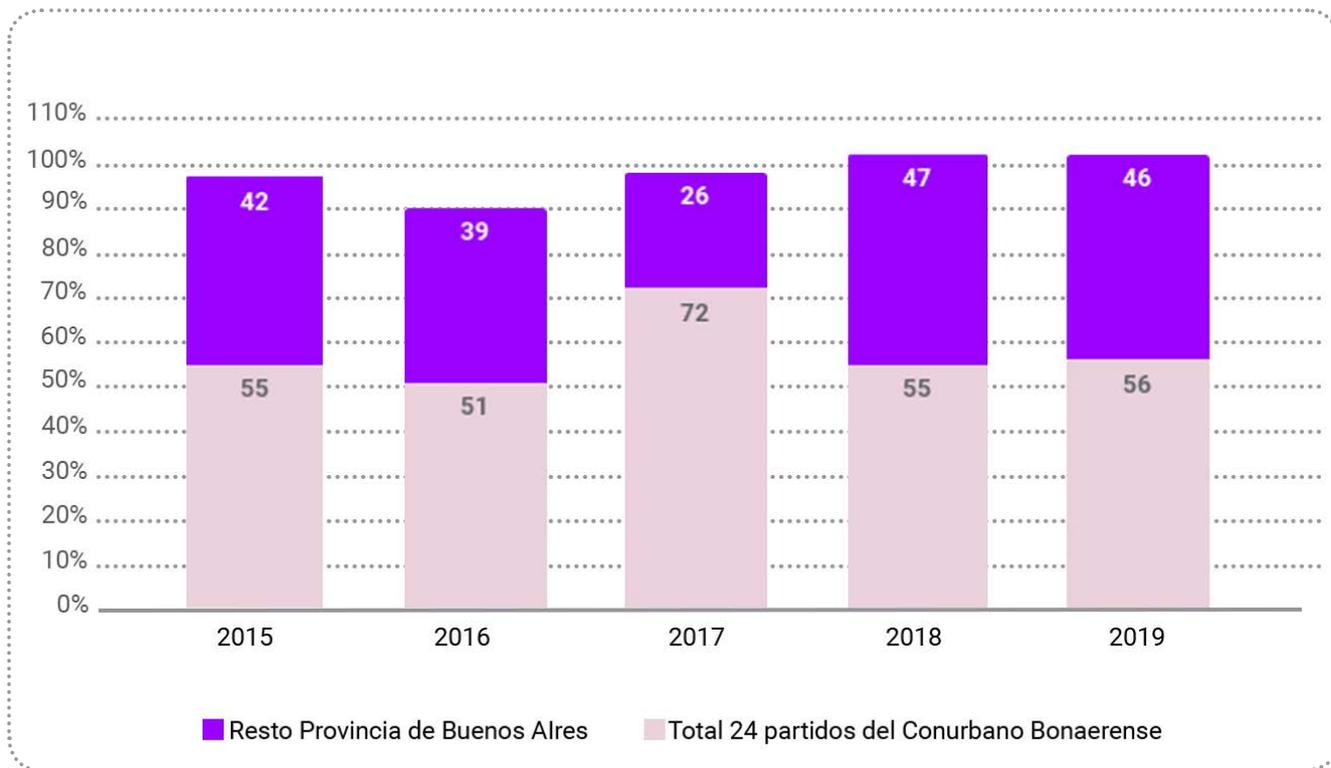
[Los primeros seis meses de 2020](#), 57 víctimas fallecidas a causa de femicidios en la provincia de Buenos Aires, mientras que 27 femicidios se perpetraron en 15 partidos del Conurbano Bonaerense. Además, registran 17 víctimas de transfemicidios/travesticidios en toda la provincia y 8 víctimas en partidos del Conurbano. Se destaca que desde la declaración de la emergencia sanitaria dispuesta el 12 de marzo, se registran 19 femicidios y 5 transfemicidios/travesticidios en partidos del Conurbano Bonaerense. (Imagen2)

Actualmente, los organismos oficiales como la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires incorporan de manera incipiente las categorías transfemicidios y travesticidios. Frente a esto, las organizaciones sociales, principalmente del colectivo LGBTI+, realizan un trabajo artesanal de relevamiento de información para visibilizar las muertes violentas por cuestiones de odio que se desencadenan como resultado de la discriminación y transfobia estructural, como así también denuncian el subregistro de los crímenes de odio contra las personas LGTBI+

**Políticas de género durante el contexto de pandemia**

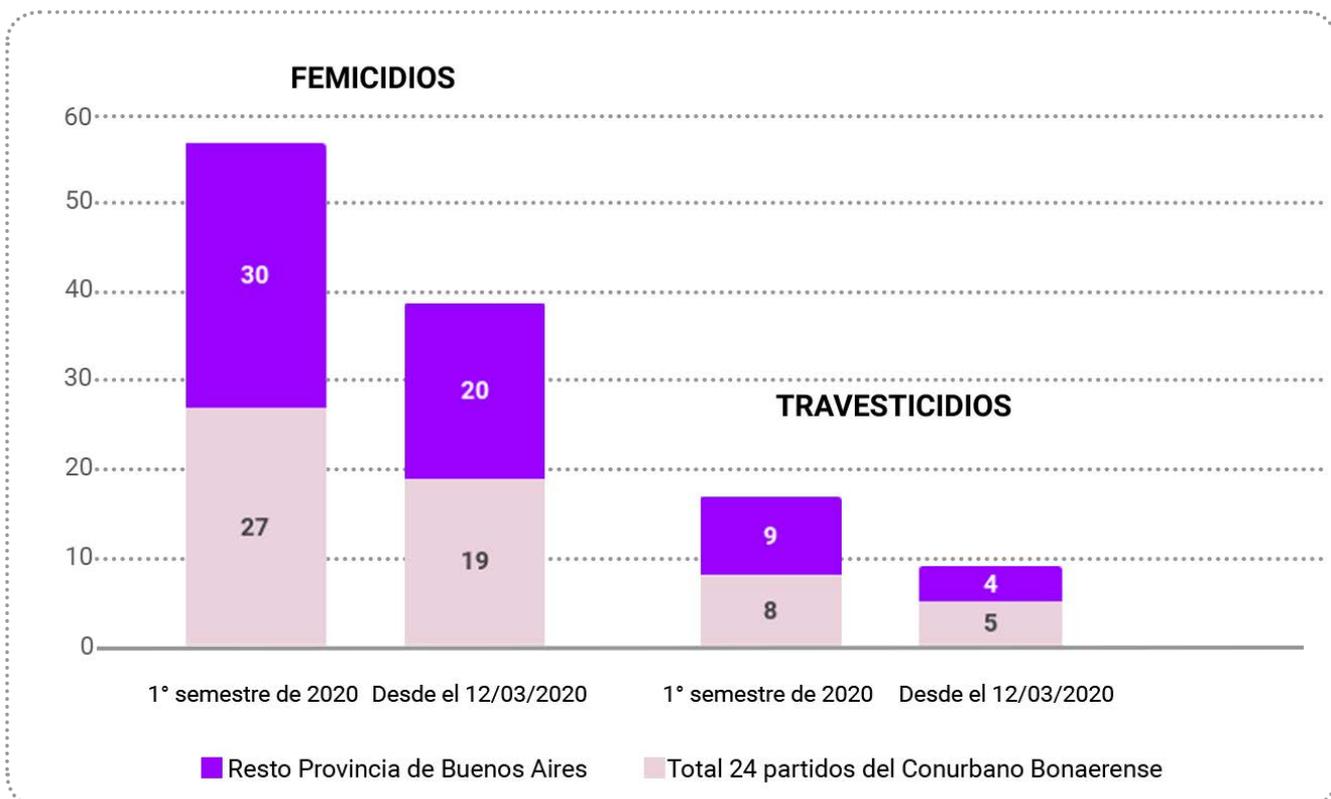
**El Estado en sus diferentes niveles de gobierno es un actor fundamental en el abordaje y puesta en acción de diversas intervenciones para la reducción de la brecha de género. La intervención del Estado resulta indispensable para impulsar y sostener esos cambios.**

**Imagen 1:** Víctimas de femicidios. 2015-2019



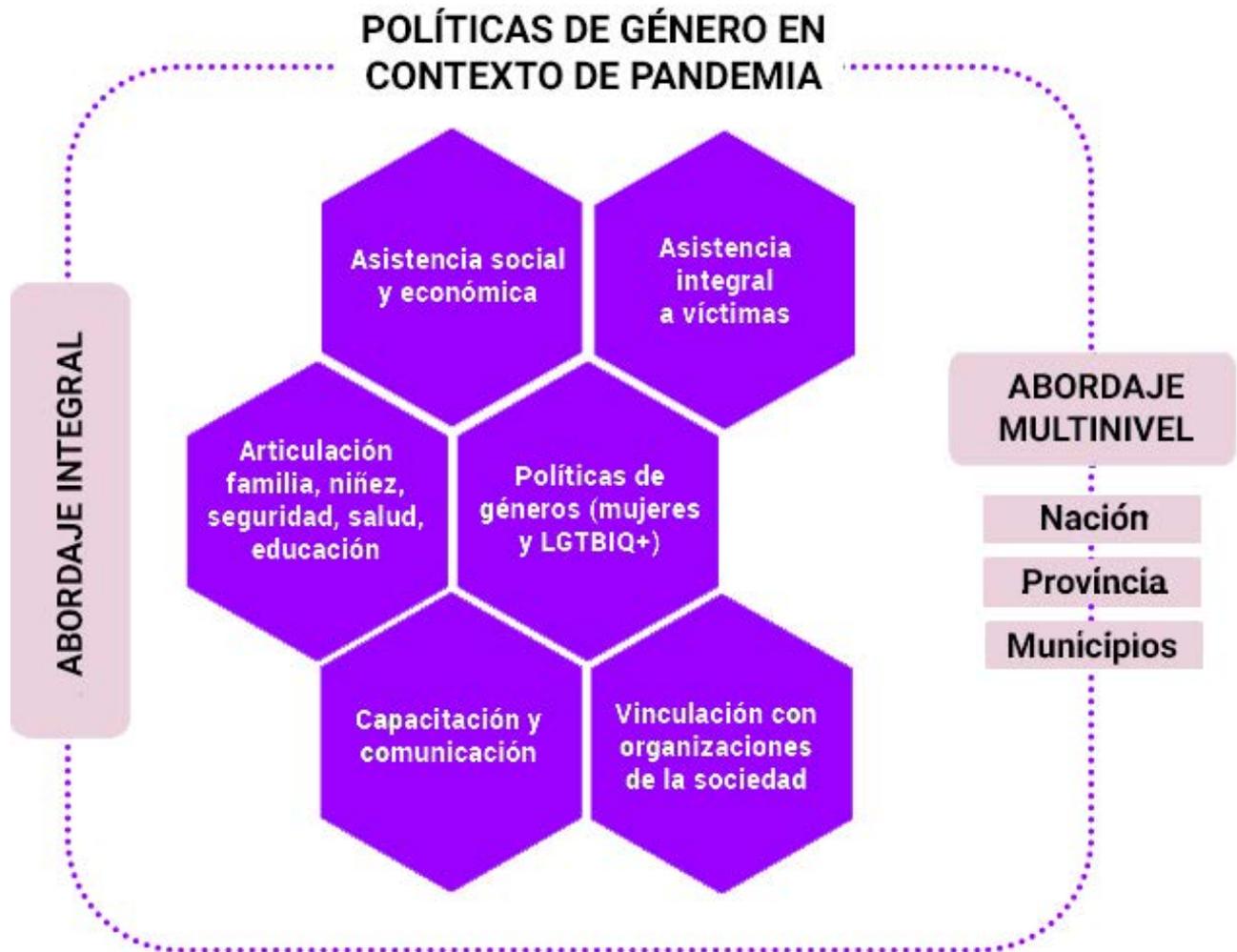
**Fuente:** Observatorio del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.

**Imagen 2:** Víctimas de femicidios y travesticidios. Primer trimestre de 2020



**Fuente:** Observatorio Lucia Perez

**Imagen 3:** Esquema de organización de las políticas de género en contexto de pandemia.



**Fuente:** Elaboración propia

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. Las dos grandes líneas de acción son: la asistencia integral a la víctima de violencia como asesoramiento legal, apoyo psicológico, atención directa a través de hogares- refugio para casos de alto riesgo; y la prevención de la violencia de género como talleres/ charlas y capacitación de los agentes públicos.

El cambio de gestión gubernamental en diciembre de 2019 al mando del Frente de Todos, trajo consigo la creación de carteras ministeriales, a nivel nacional el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad y en la provincia de Buenos Aires el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual.

**Esta jerarquización de las políticas de género y diversidad sexual propone ampliar la agenda y el abanico de acciones.**

Solo días atrás se oficializó el [Plan Nacional de acción contra las violencias por motivos de género](#).

El contexto de aislamiento y restricción de circulación obligó a adaptar el trabajo de las áreas de género a este nuevo escenario; en particular, las áreas de género municipales se vieron afectadas. Uno de los cambios más significativos es la focalización de las acciones y actividades destinadas a la asistencia a la víctima, se redujo la atención presencial y se fortaleció la atención telefónica.

Frente al escenario de aumento de la violencia de género durante el aislamiento, las intervenciones del Estado se orientan a cuatro tipos de instrumentos: de asistencia y seguimiento, de vinculación con las organizaciones sociales, de cuidados durante el ASPO y de capacitación y formación.

Al realizar un [recorrido por las políticas de género](#), observamos que se han desplegado de manera vertical desde los diferentes niveles gubernamentales, Nación, Provincia y Municipios, a la vez que se despliegan acciones transversalmente articulando entre los diferentes organismos (Mujeres, Géneros, Justicia, Seguridad, Educación y Salud principalmente), abordando la temática desde una perspectiva integral. (Imagen 3)

### **El modo de abordaje de la violencia de género que se lleva adelante en los servicios de atención está enmarcado en la noción de integralidad y desde una perspectiva de género.**

En estos servicios deben considerarse aspectos que puedan mirar de forma ampliada la problemática y para ello es indispensable promover espacios de escucha activa y empática, de intercambio cara a cara, garantizar la intimidad y la confidencialidad y consolidar canales de comunicación (Cohen Imach, 2016: 106). En cuanto a la atención de la violencia de género prevalecen las instancias telefónicas, vía web o aplicaciones móviles, excepciones al aislamiento en caso de denuncias, oficinas de casos críticos, asistencia alimentaria y fortalecimiento del diálogo entre con el ámbito judicial y policial.

Según el modelo de abordaje territorial de la violencia familiar en la provincia de Buenos Aires; debido a su complejidad se requiere que las intervenciones y acciones tengan un carácter interdisciplinario e intersectorial, propiciando la formación de redes que faciliten la comunicación entre el equipo, la comunidad y los distintos sectores del Estado en pos de mejorar la calidad

y accesibilidad de la atención; desarrollando acciones de prevención, sensibilizando a la población, en un marco de construcción y defensa de los derechos humanos, fortaleciendo la participación y la organización comunitaria. (Observatorio de la Violencia de Género de la Pcia. de Bs.As, 2016)

El trabajo integrado, tanto desde la interdisciplina dentro de los equipos de atención, como el intercambio con otros sectores del Estado y/o de la comunidad, constituye una estrategia imprescindible basada en la consolidación de redes, para dar tratamiento a estas situaciones.

### **Las organizaciones sociales contra la violencia de género**

El 8 de marzo de 2020, Día Internacional de la Mujer Trabajadora, en las principales ciudades del país se registraron movilizaciones exigiendo el cese de los femicidios y travesticidios; la legalización y despenalización del aborto; la implementación efectiva de la Educación Sexual Integral. El Conurbano Bonaerense Oeste, Noroeste y Sur también visibilizó la fecha, estuvieron en las calles numerosas organizaciones sociales, feministas, comunitarias, sindicales entre otras, planteando demandas vinculadas al género de carácter territorial. Fue la última presencia masiva en la vía pública de mujeres, lesbianas, travestis y trans antes del inicio del aislamiento.

### **Las organizaciones de mujeres y territoriales son actores fundamentales a la hora de visibilizar la problemática de violencia de género y demandar al Estado para que implemente acciones concretas, pero también actúan, se organizan y acompañan a las mujeres víctimas.**

Este es el caso de las organizaciones presentes en el Conurbano Bonaerense. Muchas de las organizaciones están nucleadas a modo de

campañas o redes que atienden a cuestiones vinculadas a la asistencia alimentaria o habitacional, acompañamiento en casos de violencia de género o para garantizar el acceso a salud sexual y reproductiva.

Como ha sido mencionado, durante el contexto de aislamiento la intervención estatal sobre la problemática se ha visto limitada.

### **El acompañamiento y seguimiento de las víctimas de forma presencial y otras articulaciones de tipo comunitarias se vieron seriamente afectadas por las medidas de aislamiento.**

Frente a esto, ha aumentado el acompañamiento por proximidad de espacios creados a causa de la pandemia, como ollas populares, y de organizaciones de mujeres y territoriales. El acompañamiento a las personas víctimas de violencia no es una tarea que asumieron durante la pandemia, sino que las realizaban con anterioridad de una forma militante, comprometida y desde un enfoque de derechos las organizaciones sociales y feministas insertas en los diferentes territorios, y que en este contexto toman mayor relevancia.

Según el informe [“El Conurbano en Cuarentena II”](#) en los casos de violencia la actuación de las organizaciones sociales en general o feministas en particular es clave, tanto en la escucha atenta y localización de situaciones como espacio de referencia al que acuden las mujeres en busca de ayuda, como en su acompañamiento para viabilizar los casos en que estas violencias logran ser denunciadas. Asimismo, las organizaciones detectan o son informadas de las situaciones, por ejemplo, en los comedores, y según el caso intervienen llamando a la policía, asegurando que tomen la denuncia, que se implemente la medida cautelar, estableciendo contacto con las fiscalías, entre otras intervenciones. También actúan acompañando a las mujeres en el momento y encontrando espacios donde puedan refugiarse

solos o con sus hijos. Parte de las organizaciones conforman a su vez frentes, redes y construyen espacios de articulación con distintas instituciones. Algunas de las organizaciones han referido que su capacidad de asistencia se ha visto sobrepasada en este contexto y otras, si bien toman contacto con la situación de violencia, logran obtener algunas respuestas a través de 144.

### **Se destaca además, la articulación con instituciones de nivel municipal y sus equipos de géneros.**

En la región Noroeste del Conurbano Bonaerense, fueron consultadas integrantes de organizaciones feministas de los municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz, quienes mencionan que hacen acompañamientos y/o asesoramientos telefónicos, que también han acompañado a realizar denuncias a la Comisaría de la Mujer. A su vez hacen referencia a la asistencia alimentaria que realizan a partir de donaciones o mediante la gestión con áreas municipales o con otras organizaciones aliadas. A su vez refieren que han comenzado a vincularse con chicas travestis y trans quienes padecen una situación crítica con problemáticas vinculadas a salud y falta de alimentos.

Por su parte, en el marco de las acciones del 3 de junio por el Ni Una Menos, las organizaciones integrantes de la [Asamblea Feminista Conurbana Noroeste](#) realizaron difusión de información y asesoramiento en caso de violencia de género en ollas populares de la región. En zona sur las organizaciones de mujeres que integran movimientos sociales como Somos Barrios de Pie, la CCC, Marea y el Movimiento Evita, bajo el lema “Por una cuarentena segura para todas” se pronunciaron con la advertencia de que el aislamiento obligatorio, medida clave para contener la curva de contagios del COVID-19, puede agravar la violencia machista porque muchas mujeres conviven con sus agresores. Estas organizaciones a su vez difundieron un recusero para ubicar a las promotoras barriales de sus organizaciones contra las violencias.

## Desafíos entre la pandemia y la vuelta a la “normalidad”

La pandemia deja al descubierto varias cuestiones. Trajo consigo nuevas problemáticas y a su vez refuerza otras preexistentes, como aquellas asociadas a las desigualdades de género. La alarma es ineludible, permanecer en aislamiento agrava la situación de violencia machista. Esta violencia se padece mayormente en el ámbito de la convivencia con la pareja y es allí también en donde se produce la mayor cantidad de femicidios. Se registra un crecimiento de la violencia de género que exige políticas públicas efectivas de proximidad y accesibles para la población afectada.

Durante este tiempo, las organizaciones y el Estado, buscan generar nuevos modos de articulación y vínculos. El Estado jerarquizó sus organismos para atender la temática aunque al mismo tiempo se redujeron los canales personales de atención y contención por el aislamiento impuesto. En ese escenario las organizaciones de mujeres y territoriales aumentaron exponencialmente el trabajo de acompañamiento. Esta nueva coyuntura, exige reconocer y articular con el entramado territorial de organizaciones. Más que nunca, el abordaje integral de coordinación estatal entre niveles de gobierno y entre diferentes organismos públicos requiere de las organizaciones sociales y los feminismos para encarar esta cuestión.

## FUENTES:

- Cohen Imach, Silvina (2016) Infancia maltratada en la posmodernidad: teoría, clínica y evaluación. Paidós, Buenos Aires.
- El Digital (2020) Con al menos 22 femicidios desde la cuarentena, desde La Matanza exigen que se declare la Emergencia en Violencia de Género. Diario el El Digital, 17 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.el1digital.com.ar/articulo/view/90673/con-al-menos-22-femicidios-desde-la-cuarentena-desde-la-matanza-exigen-que-se-declare-la-emergencia-en-violencia-de-genero>
- Hoyos, S.; Puntano, L.; Rodríguez Barrios, E.; Rofman, A. (2020) Violencia de género en el aislamiento: las respuestas de los municipios del Conurbano. Observatorio del Conurbano Bonaerense/UNGS, 1 de mayo de 2020 Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Violencia-de-genero-en-el-aislamiento-1.pdf>
- LATFEM (2020) Pandemia: ¿por qué los femicidios se mantienen y el resto de los delitos bajan?. Latfem, 22 de abril de 2020. Disponible en: <https://latfem.org/pandemia-por-que-los-femicidios-se-mantienen-y-el-resto-de-los-delitos-bajan/>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020) Medidas en materia de género y diversidad en el marco de la emergencia sanitaria. Ministerio de las mujeres, géneros y diversidad. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materia-de-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria>
- Observatorio de la Violencia de Género de la Provincia de Bs. As. (2013) El modelo de abordaje territorial de la violencia familiar en la provincia de Buenos Aires. Observatorio de la Violencia de Género, Defensoría del pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.defensorba.org.ar/micrositios/ovg/pdfs/Instrumentos-Tecnicos-para-Mesas-Locales.pdf>
- Observatorio Lucía Pérez de Violencia Patriarcal (2020) Primer padrón autogestionado y público de femicidios, travesticidios, muertas por aborto clandestino y desaparecidas. Disponible en: <http://niunamenos.lavaca.org.ar/wp-content/uploads/Violencia-de-genero-en-el-aislamiento-1.pdf>

# Los Sistemas de Información Geográfica como aporte a la pandemia

En este documento se exponen dos herramientas de visualización y análisis de información geográfica aplicada en el contexto de la pandemia de COVID-19. En primer lugar, se presenta un Tablero de control, con datos sobre COVID-19 para los municipios que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), destacando allí la visualización de casos positivos confirmados en un mapa con simbología de puntos graduada. En segundo lugar, se observa el trabajo de articulación con la Secretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de la Municipalidad de Hurlingham que permitió georreferenciar a la población de adultos mayores en el distrito y posteriormente asignarle a cada voluntario del Programa “Ciudadano Acompañante” una cantidad determinada de adultos a asistir a partir de un área de cobertura de 100 metros desde el domicilio del acompañante.

40

.....  
**Nicolás Caloni.** Coordinador del Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica. Director del Proyecto 30/2091 “Tecnologías de la Información Geográfica aplicadas a la gestión municipal. La modernización del catastro municipal como herramienta de gestión innovadora.”

## Tablero de control COVID-19 para el AMBA

En el contexto actual de pandemia de COVID-19, el Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica (LABSIG) del Área de Tecnologías de la Información Geográfica y Análisis Espacial del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) ha desarrollado e implementado un Tablero de control de datos de COVID-19 para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) con la integración de un visor de mapas.

**El LABSIG continúa con la política de utilización de software libre e integración de datos abiertos, el Tablero de control integra aquellos generados y administrados por la Infraestructura de Datos Espaciales del Conurbano (IDE), con los disponibles en fuentes oficiales**

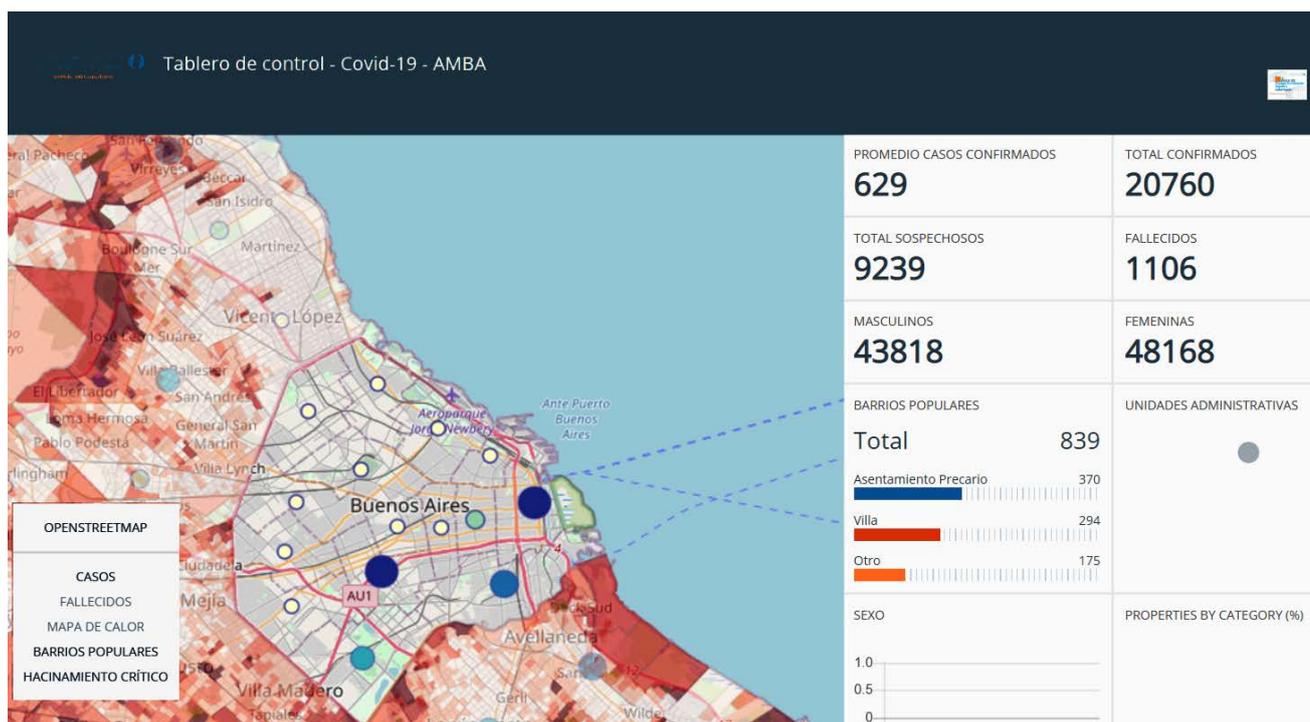
como la Dirección Nacional de Epidemiología y [Análisis de Situación de Salud](#) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación.

## La generación de mapas web

En la imagen 1 podemos observar los datos a partir de capas temáticas que se representan en el tablero de control de COVID-19 para el AMBA, la información de los casos declarados se observa a través de una capa con simbología de punto graduada en tamaño, en función de la cantidad de casos para cada municipio del AMBA y por comuna para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El visor de mapas funciona "tildando" en aquellas capas que deseamos visualizar, la información de COVID-19 se completa con la cantidad de fallecidos, representa con simbología de punto y unificada en el mapa.

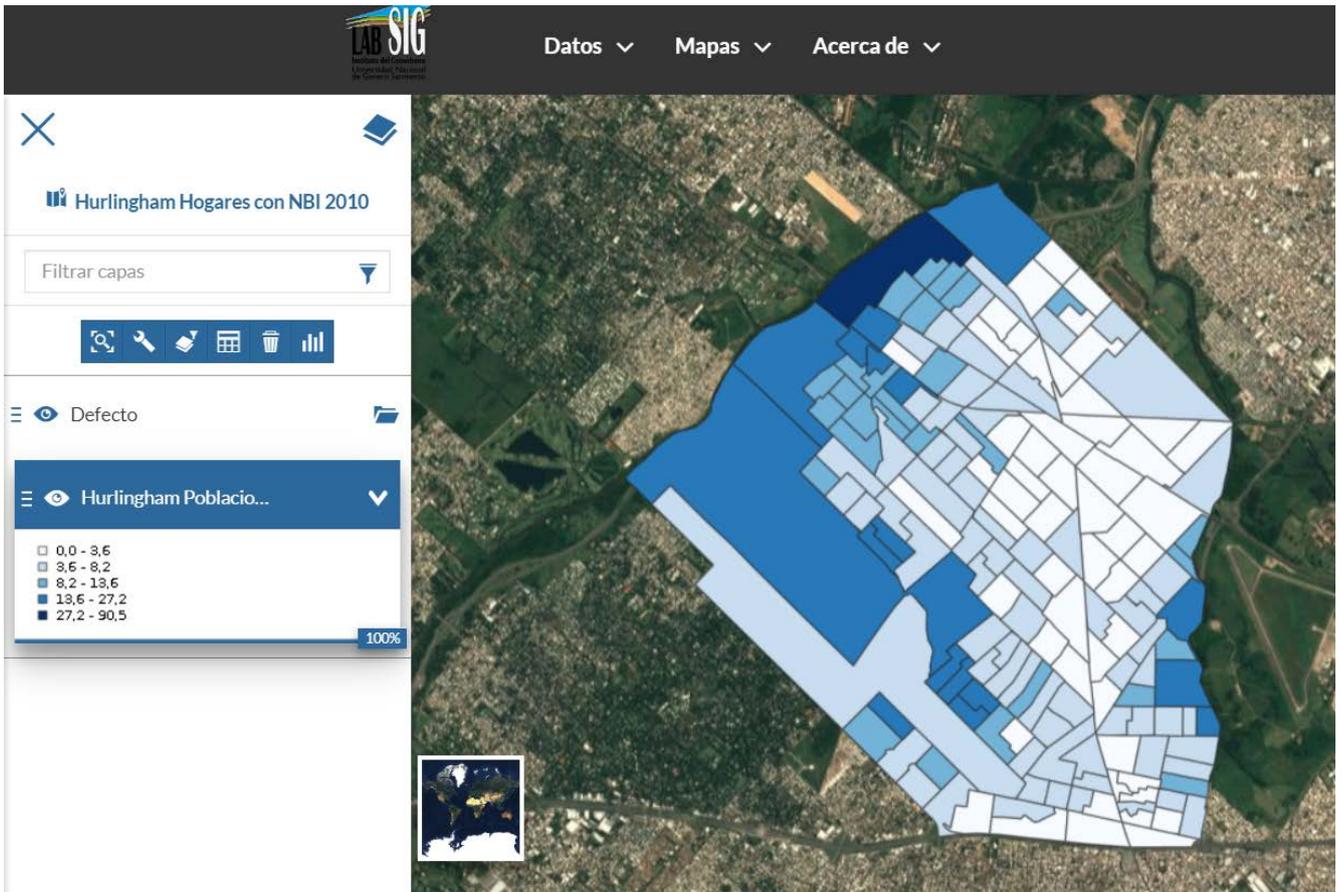
Esta información sobre COVID-19 se vincula y representa en el visor de mapas con dos capas de información muy importantes al momento de caracterizar la distribución espacial de los casos.

Imagen 1: Tablero de control-COVID19-AMBA



Fuente: Elaboración propia

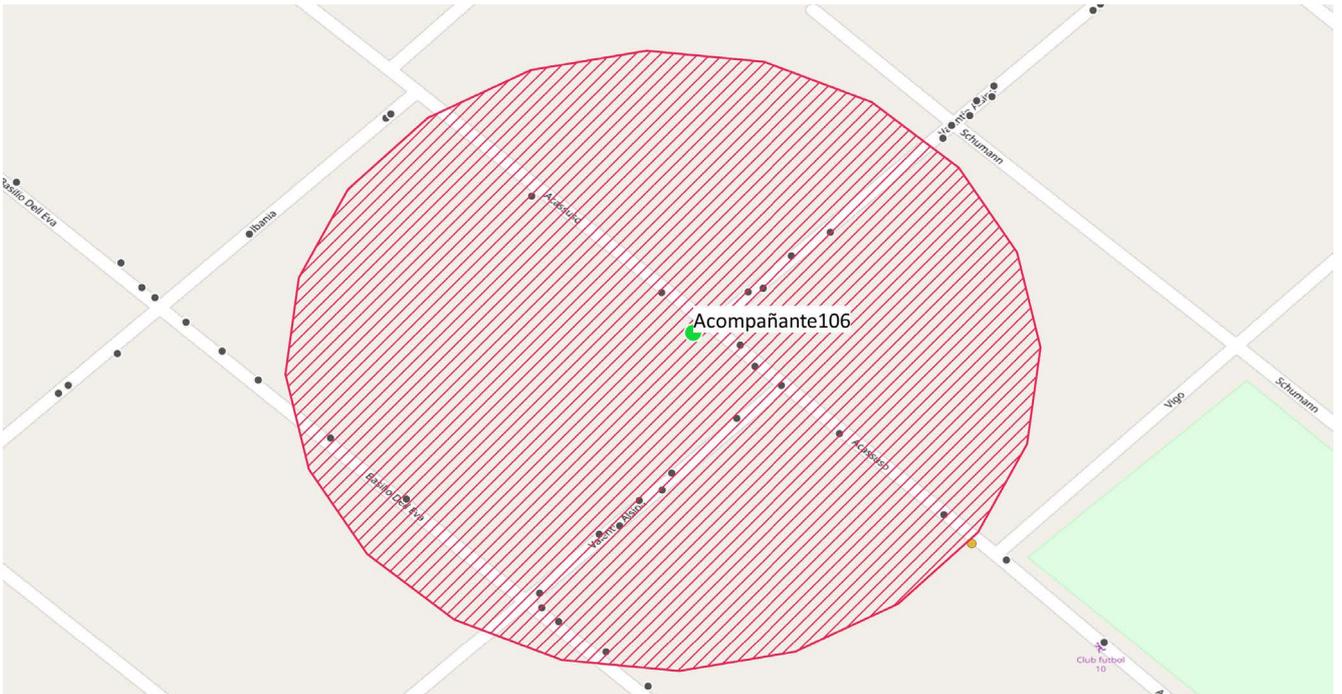
Imagen 2: Hogares con NBI por radio censal - Hurlingham



Fuente: Elaboración propia

42

Imagen 3: Área de cobertura por Acompañante y ciudadanos y ciudadanas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia

Estas capas hacen referencia en primer lugar a una variable socio-habitacional que determina los hogares con hacinamiento crítico, considerados según el INDEC como aquellos hogares con más de tres personas por cuarto (sin contar la cocina y el baño). La variable de hacinamiento crítico se representa a nivel de radio censal y con un gradiente de color, utilizando una paleta que permite identificar los valores más altos a partir del color más intenso, en este caso en color rojo. En segundo lugar, la [localización de barrios populares](#) presentes en cada uno de los partidos que integran el AMBA.

Esta propuesta técnica y metodológica pretende actualizarse cotidianamente con el fin de ser una herramienta de consulta y análisis de información geográfica para el estudio de la pandemia de COVID-19 y su impacto en el AMBA.

### **Uso de Tecnologías de Análisis Espacial en el Municipio de Hurlingham**

En el marco de las Tecnologías de la Información Geográfica y a través de los SIG es posible realizar una serie de operaciones fundamentales de análisis espacial, que pueden usar una gran cantidad de procesos analíticos. En este trabajo se aplicaron operaciones de superposición de capas, generación de áreas de influencia (buffers) y selección de objetos espaciales según su localización.

Hacia fines del mes de marzo el LABSIG comenzó a trabajar en la asistencia técnica al Municipio de Hurlingham a través de la Secretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto que dirige el Licenciado Lautaro Aragón.

En un principio la información geográfica solicitada refería a la [distribución espacial de los adultos mayores](#) (personas de más de 65 años) en tanto población de riesgo, en el partido de Hurlingham. Para ello se ha generado un mapa que evidencia esa [distribución por radio censal](#), teniendo en cuenta el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010.

## **A través de la IDE del Conurbano se han generado capas temáticas para el municipio de Hurlingham que representan la distribución geográfica de la población mayor de 60 años y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como un indicador de condiciones de vulnerabilidad de la población y mayor impacto de la pandemia de COVID-19.**

Según el INDEC, el concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales.

A continuación, en la imagen 2 se visualiza la distribución espacial por radio censal de los hogares con NBI en valores de porcentaje. [Este mapa se encuentra disponible para su visualización en la IDE del Conurbano.](#)

A partir de esta vinculación entre el LABSIG y la Secretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto es que hemos logrado la georreferenciación de una base de datos con los domicilios de los adultos mayores del partido de Hurlingham que poseía el Municipio. Este proceso de georreferenciación hizo posible analizar la distribución geográfica de los adultos mayores en el partido, mejorando así la aplicación de políticas públicas.

En este marco es que se implementa el Programa de acompañamiento y apoyo comunitario frente a la pandemia de COVID-19 ["Ciudadano Acompañante"](#). Este programa tiene el propósito

de brindar acompañamiento y apoyo a personas que pertenecen a alguna población de riesgo o poseen alguna discapacidad frente a la situación de pandemia por COVID-19. Tiene como objetivo colaborar y facilitar las tareas de supervivencia que, debido al aislamiento social preventivo y obligatorio, se vean imposibilitadas de realizar. Busca también brindar contención afectiva y asesoramiento técnico y legal por vía telefónica a quienes lo necesiten.

A partir de un registro voluntario de acompañantes, y en función del domicilio de cada uno de ellos se realizó un trabajo de análisis espacial, a través de la determinación de un área de cobertura de 100 metros desde el domicilio del acompañante. A partir de esa determinación han sido seleccionados y asignados a cada acompañante un listado con los adultos mayores que residen en sus cercanías, como se puede observar en la imagen n°3. Es así que para iniciar el trabajo, cada acompañante cuenta con un listado de ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a la población de riesgo a los que deben contactar y a la que podrían llegar a asistir.

Es evidente que tanto el uso de Sistemas de Información Geográfica como la aplicación de procesos y herramientas de análisis espacial y la generación de cartografía temática posibilitan un análisis más profundo acerca de los impactos de la pandemia de COVID-19 a escala municipal, permitiendo a los decisores políticos abordar la problemática con mayor integralidad.

## FUENTES

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/>
- Infraestructura de Datos Espaciales del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://ideconurbano.ungs.edu.ar/>
- Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>
- Tablero de Control de COVID-19 para el AMBA, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://ideconurbano.ungs.edu.ar:8080/covid-19/>



