



Observatorio
del Conurbano
Bonaerense

SERIE ESPECIAL COVID-19. La gestión de la crisis en el Conurbano Bonaerense





Coordinación editorial: Equipo Observatorio del Conurbano

Diseño y edición gráfica: Ma. Eugenia Jaime

Los Polvorines, junio de 2020

Observatorio del Conurbano

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

SERIE ESPECIAL COVID-19.
La gestión de la crisis
en el Conurbano Bonaerense

.....

Índice de Contenidos

.....

Autores	
Breve Reseña	04

Política y gestión multinivel en tiempos de pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires.	
Rodrigo Carmona y Bárbara Couto	08

Impacto del COVID-19 sobre la situación laboral y productiva en el Conurbano Bonaerense	
Rodrigo Carmona	16

Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19	
Andres Barsky	22

La ecología en el Gran Buenos Aires en tiempos de pandemia.	
Leonardo Fernández	30

Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense	
Carlos Martinez	42

La emergencia emergente: policialización en tiempos de pandemia	
Maria Eugenia Carrasco, Tobias J. Schleider, Daniel Cassano	48

El confinamiento social y los derechos de niños, niñas y adolescentes en el AMBA.	
Carolina Foglia	56

El desafío de la escuela en la casa	
Nadina Sgubin	64



Política y gestión multinivel en tiempos de pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Rodrigo Carmona. Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales.

Investigador-docente ICO-UNGS/CONICET) / rcarmona@ungs.edu.ar

Bárbara Couto. Socióloga y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA).

Investigadora-docente ICO-UNGS / bcouto@campus.ungs.edu.ar

Como es habitual el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que incluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los 24 partidos del Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense, concentra toda la atención de los decisores gubernamentales. Ello es así por ser el territorio con mayor densidad poblacional y por ende en esta coyuntura de excepción, es el lugar donde se espera la mayor expansión del COVID-19 a nivel nacional.

Este espacio geográfico y de flujos sociales, económicos y de circulación que conforman la “ciudad real”, que se extiende desde las principales cabeceras de ferrocarril hacia otras jurisdicciones, carece de un órgano de gobierno preexistente de coordinación gubernamental.

La pandemia tensiona de hecho diferentes campos de la intervención en clave de coordinación entre la Nación, la Provincia y los Municipios. La prestación de los servicios de salud, la problemática del transporte, la cuestión productiva, el manejo de residuos o la gestión de la seguridad demandan intervenciones coordinadas sobre las problemáticas.

Históricamente no ha habido órganos metropolitanos que abordaran estas cuestiones debido a las dificultades propias de una prestación coordinada y fundamentalmente a la convivencia de signos políticos opositores en las diferentes jurisdicciones que permitieran establecer acuerdos cooperativos.

No obstante dicha tendencia, la emergencia sanitaria plantea un escenario de coordinación de “hecho”, en el cual se han desplegado un conjunto de mecanismos e instrumentos de articulación a diferentes niveles.

La integralidad de las políticas aparece también como otro factor a ser considerado. Del mismo modo, en una primera etapa los signos políticos contrarios en la gestión de la crisis quedaron desplazados dada la gravedad de la situación, si bien las tensiones políticas se irían manifestando más adelante.

Así como el Ministerio de Salud de la Nación estableció a través del “Plan Operativo de preparación y respuesta al COVID-19” una coordinación con las provincias en materia sanitaria y con diversas dependencias en el plano sectorial (a nivel educativo, científico-tecnológico, transporte, desarrollo social), en el nivel de la Provincia de Buenos Aires se creó el Comité de Emergencia bonaerense. Este organismo se orienta a coordinar las estrategias en articulación con el nivel de Nación, Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En ese marco asimismo se han instalado comités de emergencia social en los municipios del Conurbano Bonaerense con vistas a lograr una articulación entre las diferentes áreas críticas de intervención estatal pero al mismo tiempo, una articulación desde cada intendencia, del accionar de la amplia red de organizaciones sociales y entidades religiosas capaces de propender contención a los hogares bonaerenses.

Una buena coordinación intergubernamental e intersectorial para la implementación de políticas públicas efectivas ante el marco de emergencia sanitaria aparece como uno de los desafíos centrales. A ello se suma, la articulación con actores y fuerzas sociales en el territorio de modo de contener a los sectores vulnerables de la pandemia. Sin dudas, resulta relevante coordinar esfuerzos institucionales y sociales en esta coyuntura excepcional, todo un ejercicio de gobernanza multinivel y territorial inédito en nuestro país (Carmona, 2012; 2015 y Vigil y Fernández, 2012).

En particular las condiciones sociourbanas precarias características de los barrios populares del Conurbano Bonaerense complejizan la tarea de prevención y control de las medidas impuestas del aislamiento social. Ello plantea la importancia que tiene la coordinación y la integralidad de las



políticas aplicadas para potenciar la eficiencia y calidad de las intervenciones y permitir escenarios más adecuados. Indudablemente, tal como se destaca en la literatura se requiere de capacidades políticas y administrativas para promover la coordinación y que ambas operen simultáneamente si se quiere lograr mayores grados de integralidad en las intervenciones públicas (Wright, 1997; Subirats y Gomá, 1999; Acuña, 2010; Nogueira, 2010 y Repetto, 2010).

El incremento sostenido de casos positivos de COVID-19 en las villas de la CABA, que aparecen en la actualidad como el epicentro de la pandemia en el país, y el esfuerzo del gobierno de la Provincia de Buenos Aires por contener los efectos de la pandemia en los más de mil ochocientos barrios vulnerables del Conurbano Bonaerense, han tensado el vínculo entre el gobernador Axel Kicillof y el jefe de gobierno porteño Horacio Rodríguez Larreta.

Los cruces surgen fundamentalmente por las cifras que exhiben los partes epidemiológicos que se desarrollan diariamente por la Presidencia de la Nación. En los últimos días, se evidencia un incremento de los casos positivos y la curva de la CABA duplica a la Provincia de Buenos Aires, sobrepasando en ciertas ocasiones los 200 casos diarios y acumulando hacia el 14/05 un total de 2618 casos (Salud Nación Informe 14-05-2020). De esta forma, aparece como el lugar de mayor expansión de la enfermedad en el conjunto del país.

En La Plata no comprenden por qué la Ciudad resolvió flexibilizar el despliegue de actividades comerciales en un contexto complicado como el actual –previo al pico de casos- y entienden que las disputas internas de la oposición podrían ser el origen. Precisamente, varios intendentes peronistas del Conurbano Bonaerense criticaron la flexibilización llevada a cabo por la Ciudad dado que estiman que si en la misma se extiende el contagio, el Gran Buenos Aires se verá fuertemente afectado. En la CABA, por su parte, minimizan el riesgo tomado respecto a la apertura de comercios y los estrechos vínculos existentes con los municipios lindantes a nivel de circulación, planteando como necesario seguir activamente con los testeos (especialmente, en

las villas) y la importancia de mantener un diálogo y trabajar en forma coordinada con la Provincia de Buenos Aires para implementar medidas. No obstante, desde el área de salud porteña se resalta que un aumento mayor en el número de casos podrá hacer retrotraer lo hecho.

Por ahora CABA está atenta a la cifra de contagios para decidir próximamente si se sostiene la flexibilización de medidas o se vuelve atrás con la apertura de algunas actividades y comercios,

mientras coordinan con Provincia las próximas restricciones al uso del transporte público en el AMBA y el cumplimiento de protocolos en los comercios.

Movilidad y transmisión comunitaria del COVID-19. Medidas de monitoreo y prevención.

La interacción entre la Ciudad Autónoma y los distritos del Conurbano Bonaerense en términos socioeconómicos es fuerte y se manifiesta con claridad en el flujo de los trabajadores entre jurisdicciones y en el transporte de pasajeros.

En primer término, las cifras oficiales del gobierno porteño que aparecen en el cuadro siguiente en base a datos del INDEC destacan que,

de los más de 2,7 millones de puestos de trabajo de la CABA, 1,3 millones (el 48,5%) son ocupados por personas que viven en el Gran Buenos Aires.

Del mismo modo, en menor proporción los que trabajan en partidos del Conurbano Bonaerense y se trasladan desde la ciudad son un poco más de 230 mil personas (el 5,5%). Estos valores, fundamentalmente en la primera dinámica, aparecen reducidos en los distintos trimestres relevados del estudio, puesto que la cuota de trabajadores que llegan a la Ciudad en varios

Cuadro: Ocupados del Gran Buenos Aires según lugar de trabajo y residencia, 2019

% Ocupados	2019
Ocupados de CABA que residen en Conurbano Bonaerense	49,7
Ocupados del Conurbano Bonaerense que residen en CABA	5,5

Notas: Los datos corresponden al cuarto trimestre 2019

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec

períodos supera el 50%. Lo mismo ocurre, pero en sentido inverso con la segunda dinámica de trabajadores que viajan al Conurbano, con casi todos los trimestres por encima del último monto. En esta línea de múltiples intercambios, los intendentes bonaerenses afectados reclaman que si se van a abrir comercios en CABA se debe coordinar con ellos antes, puesto el posible impacto que esto puede llegar a ocasionar al liberar actividades no esenciales.

Es justo reconocer que el diálogo entre los gobiernos de la CABA y el de la Provincia de Buenos Aires es permanente y fluido, propiciado por el Ejecutivo Nacional, pero sin duda en la implementación, la colaboración se vuelve más dificultosa.

En la Casa Rosada están siguiendo con atención la evolución del incremento de los casos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y considerando incluso la posibilidad seguir en la fase 3 con incrementando los controles.

Respecto al transporte de pasajeros entre la CABA y los partidos bonaerenses de la metrópoli, las cifras oficiales del Ministerio de Transporte, muestran que

hasta el 14 de mayo hubo más de un millón de pasajeros por día en trenes, colectivos y subtes, la cuarta parte del tráfico normal pero el doble respecto a diez días previos.

En efecto, respecto a lo señalado en la infografía siguiente (Kollmann, 17-05-2020), la reapertura de actividades implicó un ligero aumento en esa semana en más de 1.060.000 pasajeros en los colectivos, trenes y subtes, muy por debajo de los más de 4.242.000 usuarios de transporte que había antes de la cuarentena. Si bien producto de la mayor cantidad de actividades aumentó la cantidad de vehículos en las autopistas y el número de personas en las calles, no se manifestó una recarga del transporte público que, por su masividad, aparece como uno de los puntos críticos de contagio. Según los datos aportados por el Ministerio de Transporte, el jueves 14/05 que se abrieron una segunda tanda de comercios en la CABA y se establecía que los negocios debían ponerse en funcionamiento con empleados que no usaran ni trenes, colectivos ni subtes, viajaron unos 20.540 personas más que el lunes 11/05 (de 1.039.717 se pasó a 1.060.257). Esos números totales igualmente duplican la cantidad de pasajeros cuando se estableció la cuarentena hacia el 20 de marzo. Para las autoridades sanitarias, hasta el momento el transporte público está controlado evaluándose la posibilidad de utilizar en función el crecimiento

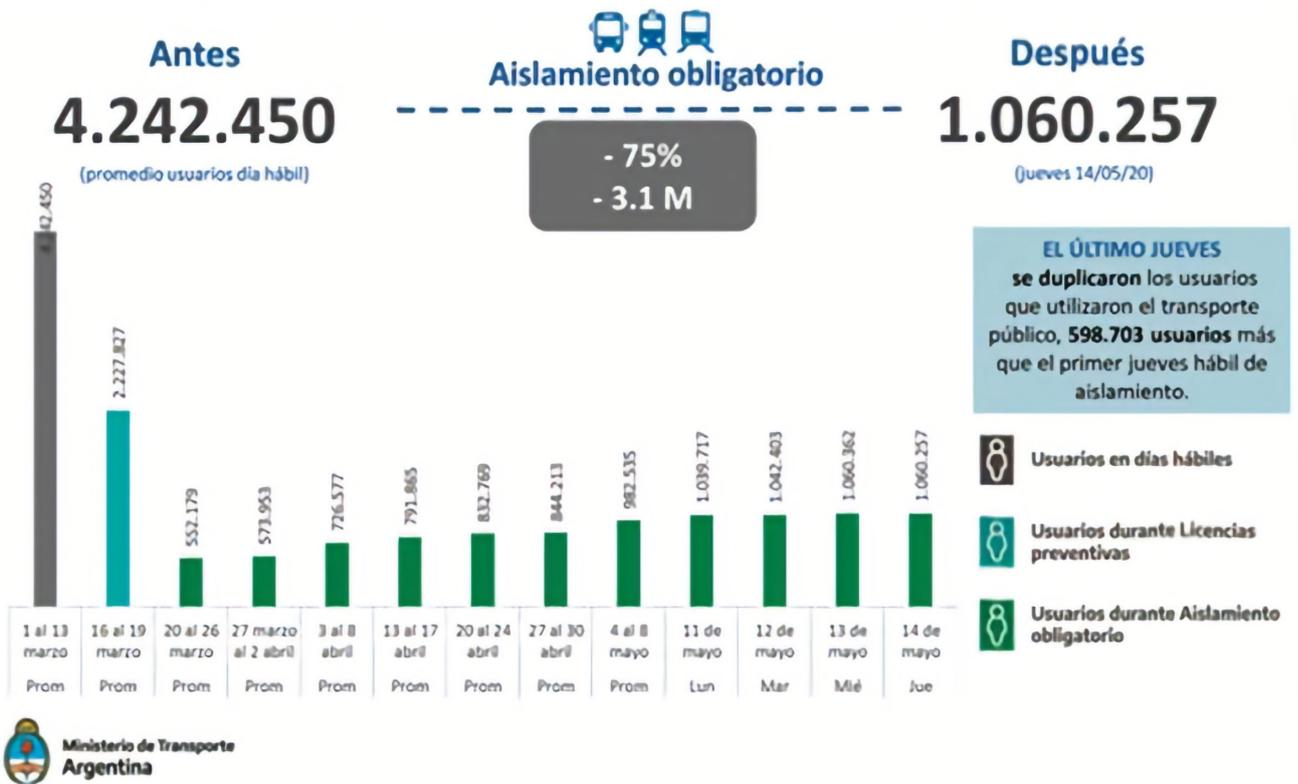
de pasajeros la tarjeta SUBE, para permitir el viaje únicamente a personal esencial y exceptuados.

En estos términos, la evolución reciente respecto al transporte público se considera adecuada por parte de los diferentes niveles de gobierno y la articulación central para el ataque de la pandemia en el AMBA se ubica fundamentalmente en relación a las villas y barrios vulnerables. Para la CABA, su foco relevante se encuentra en la villa 31 y también en la 1-11-14. La estrategia establecida por el gobierno porteño y la Nación en estas áreas se orienta a detectar casos sospechosos, hacer hisopados y en caso de contagios dar seguimiento del círculo íntimo.

Se busca avanzar así con el programa DETeCTar (Dispositivo Estratégico de Testeo para Coronavirus en Terreno de Argentina), diseñado para implementar acciones de control, apoyo y contención en las poblaciones más vulnerables

e incorpora la provisión de insumos de higiene personal y alimentos en los casos en que se considere necesario. Se busca así la detección precoz de casos de COVID-19 mediante el relevamiento domiciliario.

El último jueves un 25% de los usuarios utilizaron transporte público



Fuente: Kollmann 17-05-2020, en base a datos del Ministerio de Transporte de Nación. Aclaración: en la infografía, "último jueves" refiere al jueves 14 de mayo de 2020.

La base del despliegue del programa DeTeCTar en el Conurbano Bonaerense se realizará sobre el Programa de Emergencia Sanitaria “El Barrio Cuida al Barrio”,

con desarrollo actualmente en Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, San Martín, Almirante Brown, Cañuelas, La Matanza, Vicente López y San Vicente. Ello involucra también acciones de coordinación con representantes de distintas carteras del gobierno nacional (Salud, Desarrollo Social, Seguridad, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil de Jefatura de Gabinete de Ministros), del gobierno bonaerense y los distintos municipios.

Otro programa a considerar para enfrentar inteligentemente al COVID-19 en un marco de incorporación de la Administración Pública en el uso de “big data”, es la aplicación para celulares CuidAr. Mediante el uso “voluntario” de esta app se busca conseguir información para controlar la pandemia. El Gobierno pidió por ahora cuatro aplicaciones simultáneas para intervenir y medir el avance de la enfermedad y la transmisión comunitaria: *1. Autodiagnóstico de COVID-19*: dónde se busca desarrollar estadísticas sobre la localización geográfica de los contagios a través de los datos que recopile de los usuarios que se bajen la aplicación y se hagan “autodiagnóstico por síntomas” de coronavirus, con el objeto de evitar el colapso de las líneas telefónicas de emergencia” de cada provincia o distrito. En caso de haber síntomas sospechosos, la misma aplicación derivará a un operador médico que se pondrá en contacto con la persona para atenderla y derivarla al sistema sanitario; *2. Trámite del permiso para circulación*: en transportes públicos o vehículos a quienes estén previstos en las actividades exceptuadas de la cuarentena; *3. Ayuda a la organización de los centros de operaciones*, como por ejemplo, mediante la disponibilidad de camas de terapia intensiva en cada región; *4. Visión de diagnósticos específicos*: para saber dónde se producen brotes para determinar las

políticas sanitarias a ser aplicadas. En el marco de la cuarentena “segmentada” que se viene, la app buscará tomar distintos tipos de medidas y acciones, desde brindar información a las personas sobre los cuidados como intervenir de manera puntual, dependiendo de dónde se esté y del estado de la pandemia.

En una línea similar a nivel local, el Centro Operativo Municipal de La Matanza opera desde principios de mayo el novedoso software COVIDControl que es un sistema de seguimiento, geolocalización y atención personalizada de pacientes con COVID-19. El gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, le pidió al intendente Fernando Espinoza la autorización para que el mismo pueda ser usado a toda la Provincia, puesto que la mayor parte de los municipios llevan los casos en forma manual. El sistema permite a través de una aplicación para celulares, hacer un seguimiento del paciente y asistirlo. El programa de seguimiento no sólo facilita el control de la evolución de los pacientes, sino además el cumplimiento del aislamiento obligatorio. De la misma forma, permite optimizar y aprovechar en todo su potencial al personal médico disponible, incluso a los que están en su casa por pertenecer a grupos de riesgo.

En consecuencia, en los próximos días se irán sucediendo diversas reuniones de los gobiernos nacional, porteño y bonaerense para decidir sobre los pasos a seguir en el escenario dinámico de la pandemia. Los niveles de coordinación y articulación generados ante la emergencia han sido importantes, si bien han aparecido las primeras tensiones políticas entre la CABA y la Provincia de Buenos Aires por criterios distintos en la instrumentación de las medidas. Una buena coordinación intergubernamental e intersectorial para el desarrollo de intervenciones públicas efectivas y con carácter “inteligente a nivel tecnológico resulta central para poder contener la expansión del virus. Los buenos resultados dependerán fundamentalmente de la capacidad política de las partes para poder orientar las acciones en un mismo sentido y alcanzar las metas buscadas. De la misma forma, las intervenciones de control a nivel local adquieren cada vez más envergadura y requieren de la

articulación con actores y fuerzas sociales del territorio para poder combatir con mayor fuerza el avance de la pandemia.

Serie Especial

La Serie Especial propone analizar los impactos del COVID19 y del Aislamiento Impuesto en áreas críticas de la vida urbana. Los interrogantes que abordan los autores refieren a cómo la emergencia sanitaria irrumpe o pone en crisis las transformaciones y problemáticas que venían operando en los diferentes sectores analizados. Como señalan los autores, los desafíos de coordinación se ponen de manifiesto en los diferentes campos de la intervención estatal. La pandemia plantea nuevas dificultades que se procesan en un escenario de condiciones estructurales previas complejas y problemáticas. Vale aclarar que los artículos refieren delimitaciones y recortes geográficos particulares -Conurbano Bonaerense, Área Metropolitana de Buenos Aires y Región Metropolitana de Buenos Aires-¹ en función de las problemáticas particulares de cada sector.

El aporte de Rodrigo Carmona analiza los impactos del actual contexto de aislamiento impuesto sobre las condiciones de la producción y el empleo, las cuales venían exhibiendo una tendencia previa de caída. Entre 2015 y 2019 la RMBA experimentó una caída del de 39 mil empleos formales siendo la industria la más afectada. En este escenario problemático, la pandemia irrumpe agregando complejidad a la situación existente y obligando al despliegue de un paquete amplio y variado de instrumentos públicos enmarcados en el Programa de Asistencia de Emergencias al Trabajo y la Producción (ATP). Este conjunto de medidas de asistencia social, laboral y económica ante la pandemia es de gran magnitud y representa un 5,6% del PIB para ser aplicado entre los meses de abril y junio del corriente año. Los acuerdos con

los actores de la producción rigen por ahora hasta fin de mayo, habrá que ver en qué medida están en condiciones de contener la situación que de seguro se prolongará en las zonas urbanas más pobladas, los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

El artículo de Andrés Barsky presenta la problemática del abasto alimentario como eje central de la política urbana, analizando cómo entran en tensión los múltiples roles que juega el Mercado Central de Buenos Aires, como referente de precios en un contexto inflacionario, como garante de inocuidad introduciendo nuevos protocolos por la pandemia, y más recientemente como promotor de acuerdos sociales para la provisión de bolsones a precios accesibles. Advierte el autor que en tanto fenómeno metropolitano, el abasto alimentario de la región, carece de un modelo integral de gobernanza urbana; y que más bien se observa una trama de gestión estatal multinivel que se articula con dificultad tanto en términos interjurisdiccionales como en el vínculo con un heterogéneo mapa de actores sectoriales.

Leonardo Fernández nos entrega un artículo sobre la ecología en tiempos de pandemia analizando el impacto del COVID19 y del aislamiento en tres ejes. Sobre el primero, los flujos de energía y el transporte urbano, el autor evidencia la impactante disminución de la contaminación atmosférica en el Gran Buenos Aires producto de las medidas de aislamiento impuesto. En segundo lugar, analiza el incremento sustantivo de residuos patogénicos y la consecuente necesidad de las autoridades de introducir nuevos protocolos para su tratamiento y disposición. Finalmente, Fernández analiza la fuerte desigualdad territorial en el acceso al agua y los impactos potenciales de incremento de riesgo sanitario para las familias que habitan la región.

Carlos Martínez analiza la desigualdad en el gasto asignado en salud entre diferentes municipios del Gran Buenos Aires, a partir de un análisis de camas críticas por cantidad habitantes. En el artículo advierte una profunda heterogeneidad de situaciones previas a la emergencia, una brecha significativa entre distritos, la cual

1 El Conurbano Bonaerense delimita los 24 partidos del Gran Buenos Aires. Área Metropolitana de Buenos Aires incluye a la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires, mientras que la Región Metropolitana de Buenos Aires alude a la Ciudad de Buenos Aires, los 24 partidos del GBA más 16 otros partidos que incluyen Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada).

deriva de los incentivos inherentes al sistema de coparticipación bonaerense que compensa inversiones municipales en servicios de salud de alta complejidad. Frente a este escenario Martínez refiere las principales medidas que las autoridades nacionales y provinciales emprenden para mejorar las condiciones del sistema sanitario de la región.

El aporte sobre seguridad de María Eugenia Carrasco, Daniel Cassano y Tobías Schleider, se centra en las respuestas securitarias durante la emergencia sanitaria. Los autores destacan el empleo, casi de manera exclusiva, de intervenciones policiales. También advierten sobre los primeros pasos de una reforma de la estructura de la Policía Bonaerense, con consecuencias inciertas. En ese contexto, el artículo señala que algunos municipios han hecho un uso del poder de policía debatido y resistido.

El artículo de Carolina Foglia ilumina las problemáticas de niñas, niños y adolescentes en el marco de la emergencia. Foglia refiere que pese a no ser considerada población de riesgo, lxs NNyA padecen las consecuencias del aislamiento. Advierte que la desigualdad estructural de las condiciones de los hogares del AMBA en muchos casos impide la protección del cumplimiento de sus derechos, al ser un colectivo no visibilizado en este escenario.

Por su parte, el aporte de Nadina Sgubin analiza los desafíos de la continuidad pedagógica de la enseñanza a través de la virtualización, y expone la profunda desigualdad social del acceso de los alumnos a las TICs y de las condiciones familiares para acompañar adecuadamente este proceso. En algunos distritos en particular, la población con estudios secundarios completos y con acceso a herramientas tecnológicas es muy bajo y tensiona aún más la brecha preexistente en el acceso a la educación.

FUENTES:

- Acuña, C. H. (2010) "Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción"; en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.
- Carmona, R. (2015): "El desafío de gobernar ciudades en Argentina. Alcances y perspectivas en materia de organización política y administrativa". Revista de Direito da Cidade, 7(1), 206-225.
- Carmona, R. (2012): El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas. UNGS- CICCUS.
- Martínez Nogueira, R.(2010): "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.-Kollmann, Raúl (17-05-2020) El doble, pero bajo control, Página 12
- Ministerio de Transporte (21-05-2020) Comunicado "La circulación de pasajeros en transporte público en AMBA promedia el 25%".
- Repetto, F. (2010): "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina; Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Argentina.
- Subirats, J. y R. Gomà (1999): "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en Subirats, Joan y Ricard Gomà (comp.) Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno; Ariel, Barcelona.
- Vigil, J. L. y V. R., Fernández (2012): "Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas", Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 53. (Jun. 2012). Caracas.
- Wright, D. (1997) Para entender las relaciones intergubernamentales. México DF: Fondo de Cultura Económica.





Coordinación editorial:
Equipo Observatorio del Conurbano