



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

.....

<b>Autores</b>	<b>04</b>
Breve Reseña .....	
<b>Política y gestión multinivel en tiempos de pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires.</b>	<b>08</b>
Rodrigo Carmona y Bárbara Couto .....	
<b>Impacto del COVID-19 sobre la situación laboral y productiva en el Conurbano Bonaerense</b>	<b>16</b>
Rodrigo Carmona .....	
<b>Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19</b>	<b>22</b>
Andres Barsky .....	
<b>La ecología en el Gran Buenos Aires en tiempos de pandemia.</b>	<b>30</b>
Leonardo Fernández .....	
<b>Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense</b>	<b>42</b>
Carlos Martinez .....	
<b>La emergencia emergente: policialización en tiempos de pandemia</b>	<b>48</b>
Maria Eugenia Carrasco, Tobias J. Schleider, Daniel Cassano .....	
<b>El confinamiento social y los derechos de niños, niñas y adolescentes en el AMBA.</b>	<b>56</b>
Carolina Foglia .....	
<b>El desafío de la escuela en la casa</b>	<b>64</b>
Nadina Sgubin .....	



**Bárbara Couto**



**Rodrigo Carmona**



**Andrés Barsky**



**Leonardo Fernández**



**Carlos Martínez**

Bárbara Couto. Socióloga, Magíster en Política Comparada Latinoamericana de la London School of Economics, Reino Unido; Doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA, Investigadora-docente del Área Estado, Gobierno y Administración Pública, ICO-UNGS. Coordinadora del Observatorio del Conurbano del ICO. Especialista en temas de desarrollo productivo, actores empresarios y políticas estatales, a nivel local y nacional, sobre los cuales tiene diversas publicaciones. Miembro del Programa Interinstituto de Empleo, Trabajo y Producción de la UNGS.

Rodrigo Carmona. Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mención Honorífica (FLACSO-Sede Argentina). Se ha desempeñado como Secretario de Investigación de la UNGS en el período 2014-2016 y como Coordinador de Investigación ICO-UNGS durante el período 2016-2018. Es en la actualidad promotor y miembro del Programa de Investigación Interinstituto "Empleo, Trabajo y Producción" de la UNGS. Se especializa en políticas socioeconómicas y participativas a nivel local. Posee diversas publicaciones nacionales e internacionales sobre la especialidad y trabaja la línea de investigación sobre desarrollo local, gobernanza urbana y políticas territoriales (con eje a nivel productivo, laboral y participativo).

Andrés Barsky. Doctor cum laude en Geografía (Universidad Autónoma de Barcelona), Master en Estudios Sociales Agrarios (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y Licenciado en Geografía (Universidad de Buenos Aires), egresado con Diploma de Honor. Coordinador de Investigación del Área de Ecología del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento ICO-UNGS, miembro del Comité Académico del Programa de Estudios Urbanos PEU-UNGS e integrante del Consejo Consultivo de la Fundación Metropolitana. Especialista en políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial de la interfase periurbana y el abasto alimentario a nivel metropolitano.

Leonardo Fernández. Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Instituto del Conurbano, Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Master en Desarrollo Urbano y Territorial (UPC, Barcelona). Ecólogo urbano y Urbanista (UNGS). Investigador-docente del Instituto del Conurbano. Coordinador de la Licenciatura en Ecología. Profesor de las asignaturas Ecología Urbana y Geografía Urbana y Regional. Director de proyectos de investigación sobre ecología y urbanismo (ICO-UNGS) enfocados en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Ha publicado diversos trabajos sobre ciudad, ecología y urbanismo, entre ellos "La muralla verde. Urbanismo y Ecología en tiempo de dictadura en el Gran Buenos Aires" (2020) y "Biodiversidad Urbana. Apuntes para un sistema de áreas verdes en la Región Metropolitana de Buenos Aires"

Carlos Martínez. Economista y Magíster en Políticas Sociales, Investigador – Docente del Área de Sistemas Económicos Urbanos del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Docente de grado y posgrado en las Universidades Nacionales de Rosario, Buenos Aires, San Martín y Entre Ríos. Asesor Legislativo y consultor de Organismos Internacionales, nacionales, provinciales y municipales y de Organizaciones de la Sociedad Civil argentinas y del exterior. Especializado en Economía y Finanzas del Sector Público y en Economía de la Seguridad Social, con producción académica en temas presupuestarios, de finanzas provinciales y municipales, presupuesto participativo, seguridad social y desarrollo productivo.



**María Eugenia Carrasco**



**Daniel Cassano**



**Tobías Schleider**



**Carolina Foglia**



**Nadina Sgubin**

Maria Eugenia Carrasco. Abogada. Integrante de la Comisión Directiva y coordinadora del Programa de Gobiernos Locales del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Investigadora externa de la UNGS. Integrante del Consejo Consultivo de Pena y Estado, Revista latinoamericana de política criminal. Consultora en instituciones públicas y organismos multilaterales. Sus líneas actuales de investigación son las políticas de seguridad, el gobierno local de la seguridad y la autonomía municipal.

Daniel Cassano. Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Cursó estudios en Desarrollo Social, Universidad Nacional de Luján. Especialización en Derecho de los Recursos Naturales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Ha dictado cursos de posgrado sobre Propiedad urbana y reforma urbana; Gestión ambiental urbana; Aspectos jurídicos, normativos e institucionales de la Evaluación de Impacto Ambiental; Estructura legislativa nacional y provincial; Ciencias Sociales y Medio Ambiente; también de capacitación y actualización en Aspectos Básicos de la Gestión Ambiental - Legislación Ambiental. Coordinador y docente de la Diplomatura en Derechos Humanos y Estrategias de Intervención en el territorio, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tobías Schleider. Abogado y Especialista en Derecho Penal por la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP) y Doctor de la Universidad de Buenos Aires (UBA), área Filosofía del Derecho. Profesor titular en la Universidad Nacional del Sur (UNS), profesor de grado y posgrado en la UNMdP e investigador de ambas instituciones y del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Director de la Licenciatura en Seguridad Pública de la Universidad Nacional del Sur y director de Pena y Estado, Revista latinoamericana de política criminal. Consultor internacional y asesor de instituciones públicas y privadas y organismos multilaterales. Sus líneas actuales de investigación son las políticas de seguridad democrática y su gestión local, el análisis delictual, la teoría de la acción humana, la causalidad y la suerte.

Carolina Foglia. Politóloga, Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales, Doctoranda en Ciencias Sociales, Investigadora Docente del Instituto del Conurbano UNGS. Integrante del Programa "Observatorio del Conurbano". Sus investigaciones abordan procesos de formulación e implementación de políticas sociales en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en la Provincia de Bs. As, indagando especialmente sobre la cuestión de la participación ciudadana. Su trabajo doctoral en curso se focaliza en la gestión local de las políticas de infancia en el Gran Buenos Aires, con énfasis en los dispositivos de carácter participativo y multinivel. En esta línea participa, en representación del Instituto del Conurbano, el Consejo Local de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Municipio de San Miguel.

Nadina Sbugin. Profesora y licenciada en Geografía (UBA). Maestranda de la Maestría en Ciencias Sociales (Flacso). Docente en nivel medio, superior y universitario. Investigadora docente del Área de Sistemas Económicos Urbanos del ICO, especializada en la didáctica de la geografía. Docente en Cursos de Actualización Docente por la UNSAM y UNGS. Miembro de la Red de Docentes e Investigadores en la Enseñanza de la Geografía. Coautora de libros de textos para escuelas secundarias en distintas editoriales. Autora de recursos educativos digitales, específicamente secuencias didácticas en el marco del Plan de trabajo para Conectar Igualdad durante el año de su implementación.



# 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**

<b>% Ocupados</b>	<b>2019</b>
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

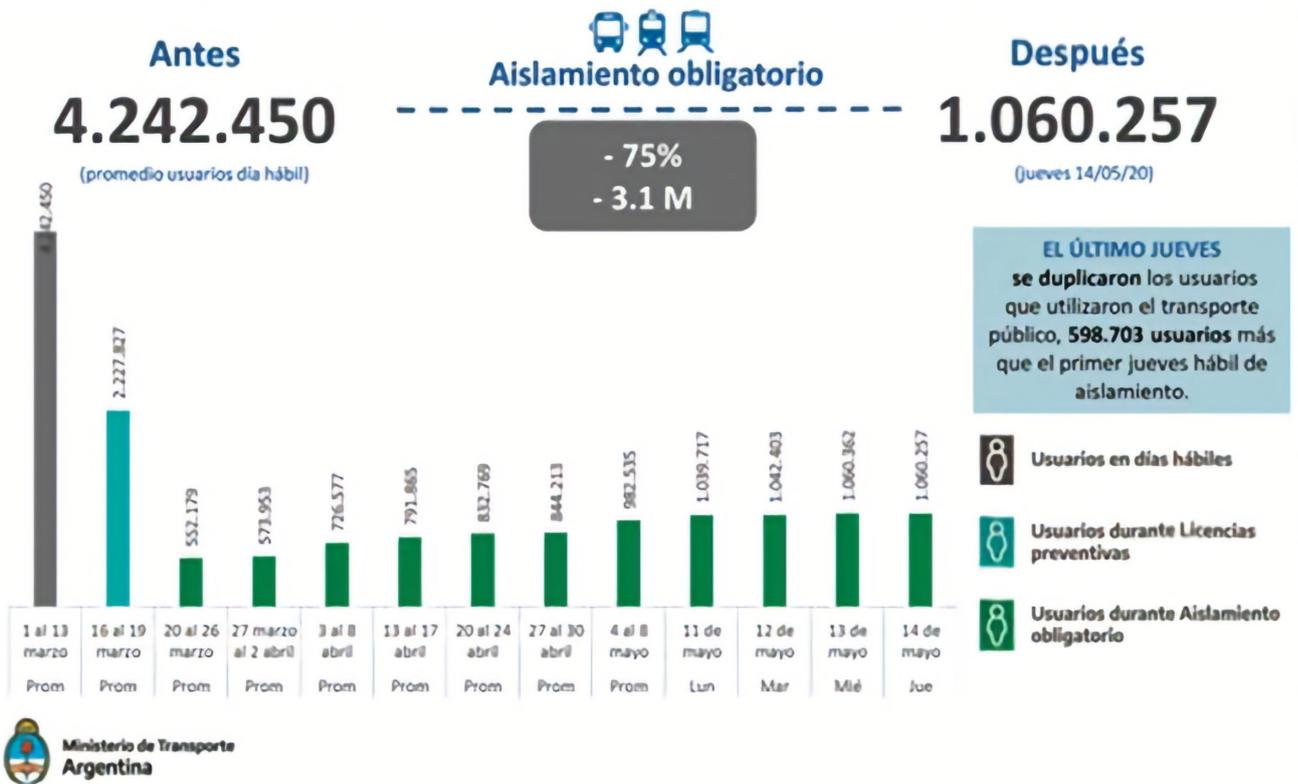
de pasajeros la tarjeta SUBE, para permitir el viaje únicamente a personal esencial y exceptuados.

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-<sup>1</sup> 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.





# Impacto del COVID-19 sobre la situación laboral y productiva en el Conurbano Bonaerense

.....

Rodrigo Carmona (Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales.  
Investigador-docente ICO-UNGS/CONICET) / rcarmona@ungs.edu.ar

La problemática del COVID-19 impacta fuertemente sobre el mundo del trabajo y la producción en los diferentes países.

En el escenario argentino en particular, la emergencia se introduce en un marco de caída sostenida de la actividad económica desde abril del año 2018 a diciembre del 2019 de un 11% (EMAE INDEC, 2020) y una [pobreza creciente del 35,5%](#) (INDEC). Esta situación recesiva, con sucesivas devaluaciones de la moneda y un incremento inflacionario del 53,8% (el valor más alto en casi treinta años), determinó una desocupación abierta en el país del 8,9% para el último trimestre del año (llegando a un 10,1% en el segundo trimestre y a un 9,7% en el tercer trimestre).

### **En el Conurbano Bonaerense, en tanto principal aglomerado urbano del país, la cuestión laboral y productiva mostró un deterioro pronunciado.**

Ello se hizo evidente en una caída de la tasa de empleo durante los dos últimos años (más gradual en el primero y fuertemente en el segundo), una [tasa de desocupación](#) sostenida de dos dígitos durante el período (en los primeros puestos del país y alcanzando para los dos últimos trimestres del 2019 un 12,1% y 10,8%) junto a importantes niveles de ocupados demandantes de empleo (en torno al 18% para esos trimestres) y subocupación (del 13% respectivamente).

Los empleos generados se centraron así en puestos “no asalariados” y dentro de los “asalariados registrados”, un aumento de los monotributistas y del trabajo por cuenta propia denotando la tendencia hacia una mayor precariedad, informalidad y baja calidad del empleo. Ello se combinaría con una fuerte caída en la capacidad de compra y la remuneración media de los trabajadores.

En efecto, durante el 2019 se perdieron en Argentina más de 166.800 empleos registrados y si se toma desde noviembre de 2015 –a punto de empezar el gobierno de Mauricio Macri y

contemplando toda su gestión-, la cantidad total alcanza los 245.900 puestos asalariados del sector privado según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Si se considera que la Región Metropolitana de Buenos Aires representa la mitad del PBI nacional y los 24 partidos que componen el Gran Buenos Aires aportan una quinta parte de la riqueza del país,

**la caída del empleo formal puede estimarse en no menos de 33 mil trabajadores en el 2019 y alrededor de 49 mil para todo el período. La industria a nivel nacional fue la actividad que más cantidad de empleos disminuyó**

en los cuatro años y durante ese lapso, se perdieron 171 mil empleos industriales registrados. Seguidamente, aparece el sector de Comercio con una reducción de 43 mil trabajadores y la Construcción con una caída de 33 mil trabajadores. Sin embargo, se expandió el número de monotributistas (en más de 188.600 casos), el empleo público (en más de 118.900 puestos) y el personal doméstico (con más de 59.300 casos), logrando compensar parcialmente el proceso de destrucción del empleo asalariado.

El empleo privado registrado del aglomerado Gran Buenos Aires en términos interanuales (noviembre de 2018, al mismo mes de 2019) mostró un [descenso del 2,9%, frente a la caída del 2,7%](#) promedio de los aglomerados relevados por la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) nacional. Más recientemente, en febrero de 2020 la misma fuente mostró a nivel interanual una contracción del empleo privado registrado que alcanzó el 2,6% en el Gran Buenos Aires, al igual que los otros aglomerados del interior. Las principales ramas de actividad afectadas para ese período anual fueron la construcción (con una disminución de 17,9%), la industria manufacturera (con una caída del 3,2%) y comercio, restaurantes y hoteles (con una merma de 2,6%) para el conjunto total de aglomerados del país. Si bien respecto a enero del mismo año

no supuso variación para el primero hubo un leve repunte del 0,1% en los segundos, mostrando una mejora tenue en relación con meses previos. Los datos últimos de marzo evidenciaron que la muy leve recuperación mensual se vio afectada por los efectos de la pandemia, fundamentalmente en las actividades con dificultades para trabajar de manera remota, como la construcción, el comercio, hoteles y restaurantes y la industria. El empleo en el Gran Buenos Aires presentó una variación mensual negativa de 0,4%, mientras que los aglomerados del interior, en su conjunto, exhibieron una reducción de 0,6%.

### **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**

en materia económica y social para atender la emergencia. Desde el gobierno nacional se implementaron inicialmente medidas tales como la prohibición de despidos, la suspensión de aumentos de tarifas y de cortes de servicios públicos, el descuento y postergación de cargas patronales y la ampliación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) -con el objeto de cubrir desde el Estado una suma fija remunerativa de un monto equivalente al salario mínimo de empresas en crisis-

Estas acciones se encuadrarían mayormente en el Programa de Asistencia de Emergencias al Trabajo y la Producción ATP (Decreto 376/20) <sup>1</sup> con el Estado nacional cubriendo la mitad del salario -con un piso equivalente a de un salario mínimo vital y móvil de \$16.875 y máximo de dos, es decir \$33.750 pesos- de los trabajadores privados en relación de dependencia en empresas afectadas por la caída de la actividad económica, con incrementos en el monto del seguro de desempleo -a un mínimo de \$ 6.000

y un máximo de \$ 10.000-, créditos a tasa cero para autónomos y monotributistas -con un máximo de \$150.000-, junto a prórrogas y reducción de hasta 95% de las contribuciones patronales. A ello se sumaron también, créditos subsidiados a empresa PyMEs y la ampliación de la cobertura social y previsional (bonos a jubilados y de Asignación Universal por Hijos - AUH-), y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), dónde la Anses pagará un bono de \$10.000 a 7,8 millones de personas. Los créditos para el pago de sueldos de las empresas afectadas serán por \$150 mil millones (afectando a unos 5 millones de trabajadores) y se darán también unos 130 mil seguros de desempleo. Si contempla además el empleo público, se ve una cobertura muy extendida respecto al universo de la población económicamente activa.

En término de resultados puede observarse un amplio alcance de las medidas. El Ingreso Familiar de Emergencia alcanzó a casi 8 millones de personas en el país. Esta medida cobra relevancia también por su fuerte focalización, de los 3 millones de IFE otorgados en la Provincia de Buenos Aires, el 60% son trabajadores informales, el 32% beneficiarios de AUH y el 8% restante son monotributistas y trabajadores de casas particulares (ANSES, 2020). Por su parte, a través del ATP se realizó el pago parcial de salarios para alrededor de 1.600.000 empleados formales de unas 158 mil empresas<sup>2</sup>

### **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. El monto estimado respecto al gasto fiscal y las facilidades financieras alcanza los 1,7 billones de pesos. Este paquete de acciones se aplica en un marco donde los Estados nacionales a escala planetaria buscan dar cuenta de los efectos de

<sup>1</sup> Ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>

<sup>2</sup> Ver [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/emaef\\_04\\_204E711E4EB6.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/emaef_04_204E711E4EB6.pdf)

la pandemia, dado el escenario de caída abrupta de la actividad económica que se estima más aguda que la crisis del '30. CEPAL proyecta que el COVID-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región con un promedio del 5,3% en 2020 y que la Argentina sufrirá una pérdida del 6,5 del PBI.

En efecto, hacia febrero de 2020 cuando todavía no se había desplegado el aislamiento preventivo obligatorio la actividad económica cayó un 2,2% interanual de acuerdo al Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE). El desplome más significativo lo sufrió el sector de la Construcción, con una pérdida del 20,4%, luego aparece la Intermediación Financiera con un 7,8%, el Comercio con un 1,6% y Industria manufacturera respectivamente con una contracción del 1,3% (INDEC, 2020).

En materia laboral, un informe reciente del CEPA resalta que a un mes del confinamiento -15 de marzo al 15 de abril- si bien no había un tendal de despidos (5.386 casos de ruptura del contrato laboral), el fenómeno más extendido era el riesgo salarial con atrasos en los pagos, reducciones salariales y otras modalidades similares (que afectaban a 297.063 casos). Si se contempla al conjunto de afectados, ya sea por rebajas en los sueldos, despidos y suspensiones, el número de trabajadores con problemas derivados de la cuarentena afectaba a 309.672 personas (CEPA, 2020). Por otro lado,

**un informe de la OIT Argentina destaca que este año se podrían perder 340 mil empleos y que las mujeres, los trabajadores informales y los monotributistas enfrentan los mayores riesgos.**

Se enfatiza así que la cantidad y la calidad de los empleos se encuentran amenazadas, con consecuencias más significativas para los trabajadores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad (OIT, 2020).

En este marco, la UIA y la CGT con aval oficial

llegaron a un acuerdo hacia fines de abril para que los trabajadores suspendidos tengan una reducción salarial del 25% y puedan cobrar el 75% del sueldo neto con una garantía de estabilidad que regirá al menos hasta fin de mayo. Ya antes del acuerdo se venían dando suspensiones parciales aplicadas, entre otros, en petroleros, metalúrgicos, comercio, textiles y gastronomía. La crisis del sector metalúrgico, por ejemplo, es elocuente con el 80% de las empresas paralizadas y su concentración en grandes zonas urbanas donde se tardará más tiempo en volver a la actividad.

En este contexto dificultoso en el plano productivo y laboral la pandemia se desarrolla.

**El rápido accionar del Gobierno Nacional y su articulación a nivel provincial y municipal busca amortiguar los efectos ineludibles de la emergencia,**

cuyas consecuencias en términos de desempleo, mayor informalización, precarización de las actividades laborales, e impactos sobre el entramado productivo se muestran nitidamente en el Conurbano Bonaerense. Este territorio presenta gran relevancia relativa pero también grandes vulnerabilidades en materia social y económica.

Precisamente, el AMBA (compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires o el Conurbano) por ser el foco de los mayores contagios seguirá en la fase tres del aislamiento -segmentación geográfica-, mientras que el resto del país avanzará hacia la cuarta fase -reapertura progresiva de las actividades-. Luego de los anuncios recientes del presidente Alberto Fernández sobre la extensión de la cuarentena, el gobernador bonaerense Axel Kicillof aseguró que la reapertura de industrias en el principal distrito productivo del país se realizará "con estrictos protocolos" y regulaciones.

La provincia relevó 60 municipios donde no ha llegado el coronavirus y a partir de la disposición

nacional para zonas de baja peligrosidad y baja densidad poblacional, estarán autorizadas actividades comerciales y productivas pero con un “estricto control en la circulación”, a diferencia de lo que ocurre con el Conurbano Bonaerense donde todavía regirá el confinamiento. Más de 400 firmas estarían en condiciones de reabrir, industrias de tamaño mediano y grande, en las siguientes ramas: automotriz y autopartes, electrónica y electrodomésticos, textil, calzado e indumentaria, productos de tabaco, metalurgia, maquinaria y equipos, gráfica, ediciones e impresiones, madera y mueble, juguetes y laboratorios farmacéuticos. Según las nuevas regulaciones, los establecimientos deberán proporcionar de manera detallada la organización de los horarios, las medidas de distanciamiento, los mecanismos de seguridad y el transporte privado que contará cada empresa. De esta manera, la prioridad será siendo la salud de la población y se permitirá poner en marcha estas actividades industriales, con la posibilidad de retroceder si fuera necesario.

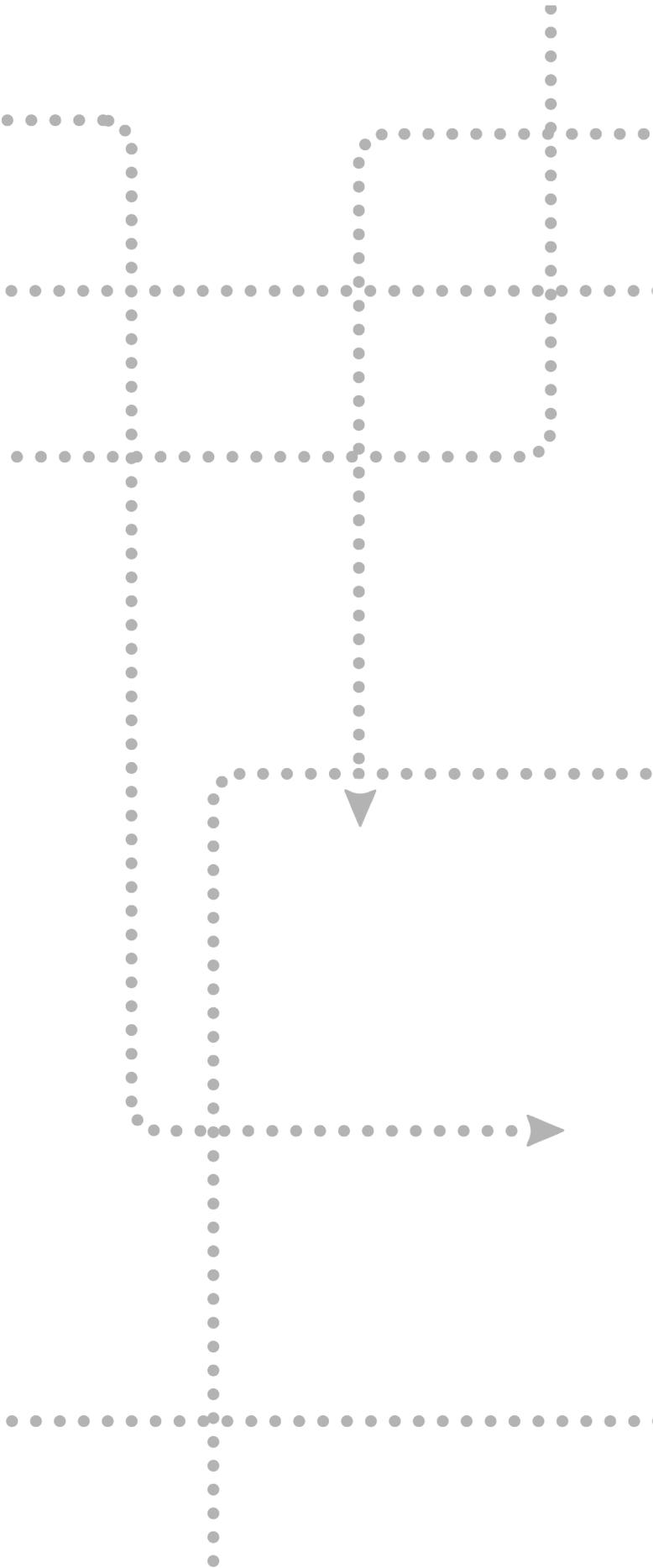
En consecuencia, la Provincia de Buenos Aires presenta realidades diversas que obligan a segmentar las autorizaciones, al tener la más grande concentración de industrias y población aunque variable según sus áreas urbanas más densas y las de menor concentración. Precisamente, el Conurbano Bonaerense aparece como su zona de mayor restricción ante la emergencia y el foco más sensible por tener la mayor cantidad de habitantes, número de establecimientos productivos y grandes inconvenientes en términos socioeconómicos.

**El costo de la pandemia constituye entonces un tema central puesto que la dinámica de la emergencia acentuará en lo inmediato la pérdida de derechos y buscará consolidar esquemas más flexibilizadores desde lo laboral,**

lo cual obligará a una acción estatal firme para garantizar conquistas adquiridas y poder desplegar medidas efectivas y coordinadas que puedan disminuir los efectos nocivos.

**La complejidad de la situación es amplia, en tanto crisis sanitaria y económica, y genera desafíos relevantes para el Conurbano Bonaerense.**

Ello plantea así cuestiones a ser atendidas en el propio desarrollo de la emergencia del COVID-19 en los distintos municipios y en articulación con los otros niveles de gobierno, como respecto al escenario post-pandemia y sus efectos en el territorio que requerirán nuevas estrategias, abordajes integrales e intervenciones más ajustadas por parte de los distintos actores implicados. En este marco, se hace prioritario primeramente asegurar la salud de la población y de los trabajadores buscando disminuir los riesgos de propagación del COVID-19. En segundo término, resulta crucial desplegar un esquema de contención y promoción social y económica de sostenimiento de las condiciones de vida, los empleos y los ingresos de la ciudadanía.



## FUENTES:

- ANSES (2020) Presentación sobre Acceso al Ingreso Familiar de Emergencia. Disponible en: <https://fm10bolivar.com.ar/04-2020/eff9b0df8df931631a003d9d98675435.pdf>
- Decreto 376/20 Programa De Asistencia De Emergencia al Trabajo y La Producción. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>
- Centro de Economía Política Argentina (2020) El impacto del aislamiento en el mercado de trabajo: cuantificación de despidos, suspensiones y reducciones salariales entre el 15 de marzo y el 15 de abril. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/249-el-impacto-del-aislamiento-en-el-mercado-de-trabajo-cuantificacion-de-despidos-suspensiones-y-reducciones-salariales-entre-el-15-de-marzo-y-el-15-de-abril.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/>
- Organización Internacional del Trabajo (2020) El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_740742.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_740742.pdf)



# Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19

---

Andrés Barsky. Dr. en Geografía.

Investigador Docente del Instituto del Conurbano UNGS y especialista en la producción periurbana y el abasto alimentario metropolitano / [andresbarsky@yahoo.com.ar](mailto:andresbarsky@yahoo.com.ar)

En el actual contexto de emergencia sanitaria, la importancia de la alimentación como sector vuelve a evidenciarse, en términos de agenda pública, la fragmentación operativa que caracteriza su funcionamiento. En el caso del abasto alimentario del AMBA, distintos niveles decisionales intervienen en su gestión cotidiana. Por lo tanto,

**este sistema se encuentra tensionado en tres aspectos: a la hora de contar con mecanismos de referenciación de precios en un escenario altamente inflacionario, como garante de los procesos de inocuidad en el marco de la pandemia y en tanto espacio transaccional que involucra a una diversidad de actores.**

En los últimos años, se asiste en diversos países desarrollados a una creciente consideración social del abasto alimentario como un problema prioritario para la política urbana (urban food policies). Es decir, que se visualiza cada vez más a la ciudad como centro de comando de un entorno regional de relaciones urbano-rurales desde donde se debe controlar el sesgo socio-nutricional de la alimentación que involucra a sus habitantes, a los fines de contribuir a un diseño específico de modelo de gobernanza. Paralelamente, un debate con creciente influencia en los países en vías de desarrollo ha girado en torno al concepto de **soberanía alimentaria**. Más explícito acerca de las relaciones económicas y de poder involucradas, establece que

**la comunidad urbana tiene derecho, a través de sus mecanismos de movilización ciudadana, a decidir cómo y bajo qué parámetros se alimentan sus habitantes y de dónde provienen los alimentos que ingresan a sus hogares.**

En el caso de nuestro país, desde comienzos de la década del 2000 la cuestión de la importancia de contar con una oferta productiva de cercanía a las ciudades se ha incorporado crecientemente como tema en la órbita decisional del Estado, traduciéndose en una serie de políticas nacionales, provinciales y municipales con alcance específico sobre la agricultura familiar localizada en los cinturones verdes periurbanos (Barsky, 2012, 2015).

Sin embargo, a fines del 2019 y principios de 2020 dos acontecimientos paradójicos dieron cuenta de la situación compleja en la que se encuentra la Argentina como país productor y consumidor de alimentos. Por un lado, mientras que para la campaña agrícola 2018/2019 se estableció un récord histórico anual en la cosecha de cereales y oleaginosas de aproximadamente 150 millones de toneladas; por el otro, el Congreso Nacional sancionaba simultáneamente la Ley N° 27.519 de Emergencia Alimentaria Nacional y se implementaba, con el advenimiento de la nueva administración, el Plan Nacional "Argentina contra el Hambre", que tuvo como eje la entrega masiva de la Tarjeta Alimentar. Ambas resoluciones son el resultado del sostenido aumento del precio de los alimentos que se viene registrando en los últimos años en el mercado interno, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo de vastas franjas de la población.

De acuerdo con datos del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (ERS-USDA) citados por el analista Joaquín Pérez Martín, en Argentina se destinaron -entre 2012 y 2016- 2.500 dólares per cápita a comprar comida, constituyendo el 28 % del gasto total de los hogares, uno de los más elevados a nivel mundial tanto en términos absolutos como relativos.

El nivel de contrasentido que se registra entre los beneficios producidos por el excedente exportable de commodities y las carencias nutricionales básicas que afectan en la actualidad a 3,2 millones de personas indigentes, así como la alimentación incompleta que comprende a otros 13 millones de personas bajo la línea de pobreza, da cuenta del grado de inconsistencia al que ha llegado la política pública general.

**En lo referido al AMBA, el abasto alimentario de esta región urbana de 15 millones de habitantes (14° más poblada a nivel mundial) está atravesado por distintos niveles de gestión y decisión público-privados que involucran a complejas capilaridades sistémicas, interpelándolo como “fenómeno metropolitano” en su conjunto.**

Fenómeno que, lejos de estar comprendido dentro de un modelo integral de gobernanza urbana o de un ámbito decisional soberano constituido a tal efecto, es gestionado por el entramado estatal con importantes dificultades pues un aparato institucional diverso (nacional, provincial y municipal) debe articular con un heterogéneo mapa de actores. El mismo está integrado por: el Mercado Central de Buenos Aires (gerenciado por el propio Estado), los mercados mayoristas del conurbano (mercados secundarios), la Gran Distribución (híper y supermercadismo) y los nuevos espacios nodales recientemente motorizados por las organizaciones sociales.

En este punto, no puede dejar de mencionarse la principal iniciativa que se ha puesto en marcha desde el ámbito público con el objetivo de ordenar el abasto alimentario de Capital y GBA: la institucionalización del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA). Dispuesta su creación en 1961 e inaugurado en 1984, el mismo se inspiró en el Mercado Rungis de París y es el único organismo que cuenta con representación formal de las tres jurisdicciones con incidencia metropolitana en sus estamentos (Nación, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires). Contó inicialmente con un perímetro territorial exclusivo, lo que lo llevó –en el transcurso de su primera década de actuación- a concentrar más del 60% de la comercialización frutihortícola del AMBA. Con las desregulaciones llevadas a cabo a inicios de la década del 90, se produce el resurgimiento y multiplicación de los mercados frutihortícolas del conurbano.

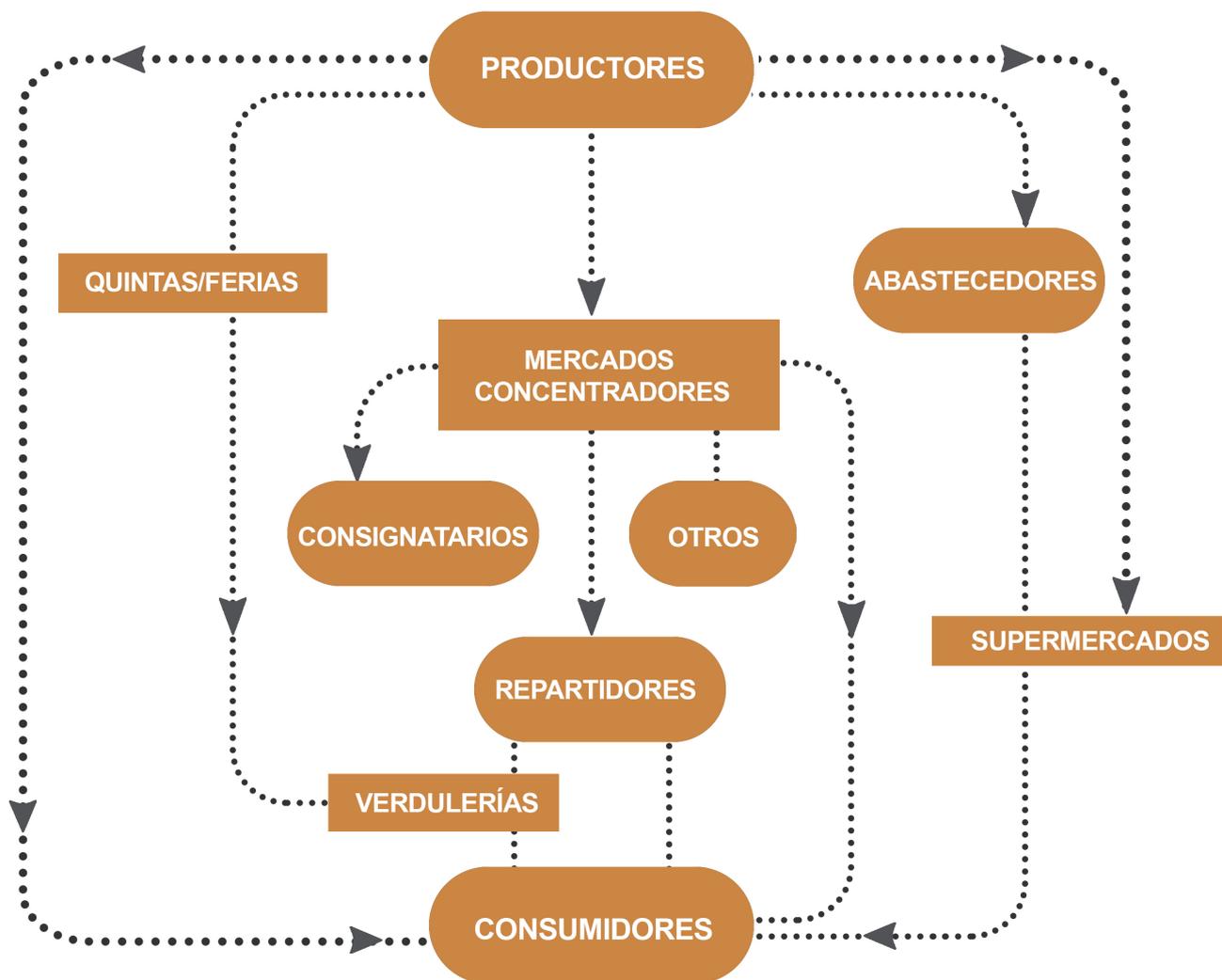
**Hoy la región alberga alrededor de 45 mercados, entre públicos, privados, asociativos y consorcios por propietarios, y el MCBA declinó en su función de concentración y controla desde entonces menos de la mitad del volumen de frutas y hortalizas que se comercializan en la metrópoli (actualmente 1,36 de 3,25 millones anuales de toneladas).**

En virtud de una mayor diversidad de la oferta y ante las crecientes dificultades por parte del Estado para controlar –en términos sanitarios y de registro- la comercialización frutihortícola a nivel metropolitano (el MCBA es el único mercado que cuenta con procedimientos para controlar la inocuidad), en los últimos años se dispuso de dos instrumentos destinados a encuadrar su funcionamiento. Por un lado, formalizando la trazabilidad de los alimentos a través del Documento de Tránsito Vegetal electrónico (DTV-e) que comenzará a regir a partir de 2021. Será obligatorio para el productor abrir un expediente virtual en origen cuando está por despachar la mercadería y al consignatario del mercado a cerrarlo cuando la misma arriba a destino. Por el otro, imponiendo la obligatoriedad de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) para el sector frutícola a partir de 2020 y para el hortícola a partir de 2021. Asimismo, y a los fines de encuadrar la operatoria híper y supermercadista, a principios de marzo se promulgó la Ley de Góndolas (Decreto 268/20) con el objetivo de poner límites a la gran asimetría de poder que poseen las cadenas frente a proveedores y consumidores.

### **Cambios a partir de la irrupción de la emergencia**

En este complejo marco es cuando hace su irrupción la pandemia COVID-19 estableciéndose, por parte del Gobierno Nacional, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio para la mayor parte de la población urbana a partir del día 20 de marzo (Decreto 297/2020); quedando exceptuadas las “Actividades vinculadas con la producción,

## Circuitos de comercialización hortícola en el AMBA



**Fuente:** Elaboración propia en base a Peralta, Ignacio; Rocco, Rocío y Ruiz Arregui, Justina (2016). "Logística del cinturón hortícola platense" (informe). Unidad de Investigación y Desarrollo e Ingeniería Civil, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata.

distribución y comercialización agropecuaria” y el “Reparto a domicilio de alimentos” (incisos 13 y 19 del artículo 6°). Simultáneamente, la Provincia de Buenos Aires declaró el estado de emergencia sanitaria (Decreto 132/2020). Esta nueva e inédita situación trae aparejada una serie de consecuencias en el abasto alimentario metropolitano.

**En primer lugar, vale señalar que, ante la situación de confinamiento en los hogares se produjo una reacción inicial de sobrestockeo masivo –principalmente en lo referido a productos de limpieza, almacén y hortalizas pesadas, entre otros-, ...**

lo que tensionó de manera importante la estructura comercial, traccionando un aumento en la inflación para el mes de marzo de 3,9 % en alimentos.

Ello se sumó a distintas dificultades que surgieron desde el punto de vista logístico, derivadas del control de rutas y cerramiento de caminos dispuesto por distintas administraciones provinciales y locales, entre otros problemas. Por ejemplo, en el transcurso de un mes el tomate -que es el segundo rubro más comercializado en volumen en el Mercado Central- pasó de 55 a 95 pesos el kilogramo en las verdulerías; y una hortaliza como la zanahoria -que es el quinto más importante- subió su precio desde los 35 pesos el kilogramo hasta superar la barrera de los 100 pesos. Síntomas evidentes de una intensificación de determinadas modalidades de consumo hogareño, producto de la cuarentena domiciliaria.

En este punto, vale señalar que la inflación en alimentos responde a dinámicas causales de distinta índole, las cuales se acrecientan en el actual contexto de incertidumbre. Por una parte, en función de la inercia inflacionaria creciente de los últimos años, los agentes económicos adoptan posiciones defensivas remarcatorias ante el desconocimiento de los precios de

reposición de las mercaderías. Por otra parte, y más allá de que los mercados mayoristas suponen teóricamente el encuentro de la oferta y la demanda en un mismo ámbito de negociación, ello está lejos de asegurar una conformación transparente de precios.

Como señala la especialista María Laura Viteri (2013), la alta perecibilidad de las frutas y hortalizas, la fragmentación de oferentes y demandantes, la forma de pactar (venta al oído) y la información imperfecta y asimétrica brindan al operador mayorista una posición ventajosa. Asimismo, las cadenas de híper y supermercados, que centralizan volumen frutihortícola a través de centrales de compra y plataformas logísticas, así como controlan la mayor parte del expendio de lácteos, bebidas y productos de almacén, estructuran fuertemente el sistema alimentario de abastecimiento urbano. Por último, no puede dejar de tenerse en cuenta la consideración de un condicionante central a nivel macroeconómico como es la variación del tipo de cambio, que es el que pauta en términos sectoriales la histórica puja distributiva campo-ciudad en nuestro país, pero también es determinante en el costo de los insumos de las actividades como la horticultura.

En este contexto, la reacción desde distintos niveles de conducción estatal ante la pandemia adquirió distintas aristas.

**Por un lado, se ha procedido a protocolizar la operatoria, tanto de las producciones primario-intensivas (siempre difíciles de “enquadrar” en virtud de su alto nivel de informalidad) como la de los mercados mayoristas.**

En primer lugar, el Ministerio de Agricultura, con participación de otros organismos como el INTA y el SENASA, publicó on line la serie de documentos “Lineamientos de Buenas Prácticas para la Producción Agropecuaria para el COVID-19” que consta de 11 cuadernillos por

sector: agricultura familiar, apicultura, alimentos y bebidas, pesca, mercados de cercanía, lechería, establecimientos de comercialización mayorista frutihortícolas, plantas y flores, ganadería, plantas frigoríficas y esquila.

En el caso de la agricultura familiar, en el documento se señala que “se recomienda seguir el siguiente protocolo, a fin de asegurar en todos los puntos críticos de la cadena de provisión, la prevención de la propagación del COVID-19 en la comunidad y la afectación de las y los trabajadores”. Se insta a la adopción de las medidas de distanciamiento social e higiene en las sucesivas etapas de producción y comercialización de los distintos productos. Tomando como referencia este primer cuadernillo, se publicó posteriormente –y en la misma línea- el “Protocolo Recomendatorio para la Venta y Distribución de Bolsones de Verduras de la Agricultura Familiar” (elaborado con la participación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche), donde se contemplan situaciones productivas más específicas de la agricultura periurbana.

Con respecto a los mercados mayoristas, el documento del Ministerio establece “la responsabilidad de cada uno de los actores de la cadena: gerencia, puesteros, transportistas, changarines, proveedores y clientes y la importancia de la limpieza y desinfección de las instalaciones”. El mismo sirvió de base para el documento “Lineamientos para la Minimización del Riesgo de Contagio por COVID-19 en Establecimientos de Comercialización Mayorista Frutihortícola”, impulsado por la Federación Nacional de Operadores de Mercados Frutihortícolas (FENAOMFRA) y rubricado por el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires (Res. 67/2020), el cual convocó para su adhesión a la “Mesa Provincial de Mercados Mayoristas Frutihortícolas”. Vale señalar que, en este marco, también se instituyó un sistema de información de precios y volúmenes denominado “Mercados Mayoristas Transparentes”.

En lo referido a la Corporación del Mercado Central

de Buenos Aires, se registraron novedades de carácter político que coincidieron con el inicio de la pandemia: un representante proveniente de una de las organizaciones sociales de la agricultura familiar más importantes del área metropolitana, la UTT (Union de Trabajadores de la Tierra), fue designado como su director nacional (mediante Decreto 307/20). Esto constituye un desafío de gran envergadura en virtud de la trayectoria de los actores que entran en juego.

**Desde su arribo, la nueva conducción promovió el “Compromiso Social de Abastecimiento”, un acuerdo de precios mayoristas por bulto acordados semanalmente con 40 operadores, con difusión de precios minoristas sugeridos para supermercados, almacenes y verdulerías, cuyo recargo ronda aproximadamente el 50 %.**

Además, implementó el “Programa de Abastecimiento Social para el Armado y Distribución de Bolsones de Verduras de Estación a Bajo Costo” y se le solicitó a la población que normalmente se acerca a hacer compras minoristas (150.000 personas cada fin de semana) que se atenga al confinamiento obligatorio y no concurra al predio. En este sentido, mercados secundarios como el de Pilar debieron cerrar sus puertas ante la gran afluencia de público y solicitar auxilio al municipio hasta normalizar la situación, así como en los mercados de la colectividad boliviana y Panochi de Escobar debieron suspender sus operaciones ante los primeros casos de personas con síntomas de la enfermedad.

Asimismo, en el Central se llevan acciones de control de temperatura a las personas que ingresan, y de limpieza y saneamiento de las distintas instalaciones (complejo de naves, feria minorista, paseo de compras, centro de salud, etc.). Tomando como referencia la “Guía

de Recomendaciones Interinstitucionales para Prevenir COVID-19” de la Sociedad Argentina de Infectología (SADI), la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI), la Asociación Argentina de Enfermeros en Control de Infecciones (ADECI) y el Instituto Nacional de Epidemiología (INE) “Dr. Juan H. Jara”, el MCBA emitió su propio “Protocolo de Medidas Preventivas COVID-19. Mercado Mayorista de frutas y hortalizas”. El documento reitera las recomendaciones a los transportistas, operadores y manipuladores de alimentos para que extremen los recaudos de higiene y distancia social.

### **Por lo tanto, la preocupación del Estado se ha centrado fundamentalmente en las medidas de carácter sanitario y protocolización de procedimientos de comercialización frutihortícola**

(los lineamientos emitidos desde el Ministerio de Agricultura y desde las sociedades nacionales de infectología fueron tomadas como bases para varios protocolos institucionales), en la resolución logística de los “cuellos de botella” para el transporte pesado y en la determinación de precios mayoristas y minoristas.

### **A pesar de su declinación como autoridad de concentración, el Mercado Central continúa constituyendo una referencia fundamental en precios y volumen para el mercado nacional y metropolitano**

(es uno de los mercados que mayor volumen de frutas y hortalizas opera a nivel mundial: 500.000 toneladas de frutas y 860.000 de hortalizas en 2019). Por lo tanto, sigue teniendo un rol protagónico a la hora de tomar medidas destinadas a ordenar el abasto alimentario. Con respecto a las limitaciones que presentan dichas disposiciones, vale señalar que los protocolos, de carácter enunciativo sanitarista, incentivan

a los actores a involucrarse en las acciones preventivas, lo cual lleva a una mejoría general de las condiciones de higiene, pero continúa siendo dificultoso el cumplimiento de determinados estándares –por ejemplo- para sectores como el hortícola periurbano del AMBA, que se caracteriza por el uso inadecuado de agroquímicos, alta vulnerabilidad social y bajos ingresos.

La publicación específica del Ministerio sobre los lineamientos para la agricultura familiar y el posterior “Protocolo Recomendatorio para la Agricultura Familiar” constituyen avances en la identificación de las particularidades del sector, pero –tal como señala la especialista Carolina Feito- se parte de la consideración que esos actores comercializan su producción principalmente a través de los mercados frutihortícolas o los servicios de entrega, pero no contemplan a otros actores de la economía social que lo hacen por otros circuitos o la lógica cultural que caracteriza a las producciones de origen boliviano. Por otra parte, el reposicionamiento del MCBA como autoridad de mercado que busca transparentar precios mayoristas y minoristas de referencia es muy importante, pero las dinámicas inflacionarias descritas responden a complejas causalidades que recurrentemente exceden a su operatoria.

Asimismo, y tal como señalan los investigadores del INTA Sebastián Grenoville, Martín Bruno y Florencia Radeljak (2019), los mercados secundarios también deben entrar en la consideración de los decisores políticos porque han demostrado capacidad adaptativa, dando respuesta a distintos actores de las tramas productivas y comerciales, permitiendo el acceso a los pequeños productores y operadores a iniciarse en la actividad mayorista y constituyendo una fuente de trabajo para productores familiares y emprendedores de la economía popular.

En definitiva, siendo la alimentación un sector considerado como absolutamente esencial en el nuevo escenario, la pandemia de la COVID-19 vuelve a poner en la agenda pública la fragmentación que caracteriza al sistema de

abastecimiento pero que, lejos de traducirse en un mercado transparente de libre competencia, se constituye como uno de los principales propulsores inflacionarios en un contexto de caída generalizada de ingresos. Sin embargo, el Estado cuenta con una serie de instrumentos que le permiten vincularse con los distintos actores del entramado alimentario para incidir en su ordenamiento a nivel metropolitano. Esta inesperada coyuntura constituye una oportunidad para el replanteo de estas cuestiones.

#### FUENTES:

- Barsky, A. "Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado. Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015)". En: Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época, N° 28. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes, junio de 2015. ISSN: 2347-1050.
- Barsky, A. "La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: Estudios Socioterritoriales, Centro de Investigaciones Geográficas (CIG), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, julio de 2012. ISSN: 1853-4392.
- Decreto 268/20 con el objetivo de poner límites a la gran asimetría de poder que poseen las cadenas frente a proveedores y consumidores.
- Decreto 132 (12-03-2020) Emergencia Sanitaria, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto 297 (19-03-2020) Aislamiento Social Preventivo Y Obligatorio, Boletín oficial de la República Argentina
- Decreto 307 (23-03-2020) Corporación del Mercado Central De Buenos Aires, Boletín oficial de la República Argentina.
- Viteri, M. L.; Ghezán, G.; Iglesias, D. (2013) "Tomate y lechuga. Producción, comercialización y consumo". Estudio Socioeconómico de los Sistemas Agrarios y Agroindustriales. N° 14. Área de Economía y Sociología, Centro Regional Buenos Aires Sur, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Balcarce, noviembre.
- Genoville, S.; Bruno, M.; Radeljak, F. (2019). "Los mercados mayoristas de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires. Caracterización, diagnóstico y propuestas para seguir avanzando" (informe). Estación Experimental Agropecuaria AMBA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Ituzaingó, abril.
- Peralta, Ignacio; Rocco, Rocío y Ruiz Arregui, Justina (2016). "Logística del cinturón hortícola platense" (informe). Unidad de Investigación y Desarrollo e Ingeniería Civil, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, julio.



# La ecología en el Gran Buenos Aires en tiempos de pandemia

---

Leonardo Fernández. Ecólogo urbano y urbanista.  
Investigador-docente del Instituto del Conurbano.  
Universidad Nacional de General Sarmiento / lfdez75@gmail.com

Un organismo microscópico ha puesto patas para arriba la vida en las ciudades de todo el globo. Durante los días de aislamiento mundial un video se hizo viral en las redes sociales: con música del Edvard Grieg (de su poema sinfónico Peer Gynt), se muestran secuencias de animales salvajes “invadiendo” ciudades: carpinchos en el conurbano de Buenos Aires, pumas en Santiago (Chile), coyotes en San Francisco (E.E.U.U.), ciervos en Londres (Inglaterra), elefantes en Kerala (India). Irónicamente, esas románticas imágenes revelan no sólo el impacto de la pandemia en las ciudades sino la presión que estas ejercen en la naturaleza.

El impacto ambiental de la globalización del virus COVID-19 coloca en el foco el manejo epidemiológico que experimentan las principales ciudades. En Argentina, el mayor epicentro de contagios es el Gran Buenos Aires (GBA), conformado por la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el conurbano bonaerense. Este conglomerado urbano concentra más de 13 millones de habitantes (32% de la población del país), en una superficie urbanizada alrededor de 2.500 km<sup>2</sup> (menos del 1% del territorio nacional).

## **Nos proponemos con este texto, revisar el desempeño ecológico en el marco de la pandemia de ciertos sectores esenciales al interior de la región metropolitana.**

Para ello, reunimos apuntes de la gestión ambiental metropolitana, en el contexto pampeano y rioplatense, específicamente ligados al impacto sanitario en sus tres principales flujos entrópicos<sup>1</sup>: la energía en su relación con la ciudad y el transporte; los residuos y las implicancias sanitarias de la fracción patogénica; y, por último, el agua y las condiciones de vulnerabilidad social. Se comparte una reflexión crítica de este encuadre ecológico para el

<sup>1</sup>La ciudad depende de “entradas” (agua, alimentos, combustible, materiales), al mismo tiempo genera “salidas” (aguas residuales, emisiones gaseosas, residuos sólidos, escombros, entre otros).

GBA que tiene implicancias primordiales en la sociedad, la economía y la política de cara a la post-pandemia.

## **La energía en su relación con la ciudad y el transporte**

A raíz de la crisis generada por el COVID-19, el gobierno nacional decretó la suspensión de los cortes de energía –entre otros servicios públicos– por falta de pago (Decreto N° 311). Esta medida está dirigida a población vulnerable, micro y pequeñas empresas de la economía social, e instituciones de salud (públicas y privadas) y entidades de bien público que contribuyan a la elaboración y distribución de alimentos. En el actual proceso de implementación se aplica por el lapso de al menos los próximos 3 meses.

Tengamos en cuenta que el GBA, dado su peso demográfico, industrial y comercial, es el principal centro de consumo de energía eléctrica de Argentina (cerca de 1 MWh per cápita/año, CAMMESA, 2010) y la región del país que genera mayor cantidad de gases de efecto invernadero como son el CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono), NO<sub>x</sub> (óxidos de nitrógeno), SO<sub>2</sub> (dióxido de azufre) y CH<sub>4</sub> (metano) con una huella de carbono media cercana a 1 TnCO<sub>2</sub>/cap/año (Ferraro et al, 2013). Las centrales termoeléctricas Central Puerto y Puerto Nuevo, ubicadas ambas en Buenos Aires, sólo alcanzan a producir algo así como el 20% del consumo eléctrico de GBA (1.700 MW). Esas centrales queman gas/fuel-oil/diesel para producir electricidad y emiten contaminantes al aire que los vientos dispersan hacia la geografía pampeana y rioplatense.

Sin embargo, buena parte de la electricidad que se utiliza en el GBA proviene de fuentes externas a la región, concretamente de caudalosos ríos de la Mesopotamia y de despobladas montañas de la Patagonia, a través de represas hidroeléctricas (energía renovable) integradas al sistema de interconexión nacional. Esto significa que, además de quemar petróleo a la atmósfera para generar energía, hay una gran entrada de hidroelectricidad, y de otras fuentes,

como por ejemplo la nuclear. La alta demanda energética del GBA, entonces, requiere para su funcionamiento de subsidios económicos (que en los últimos años sufrieron quitas), y también de subsidios “ecológicos” provenientes de la producción de energía que soportan otras regiones del país.

### **Hablar de flujos de energía en el GBA supone entender el funcionamiento del transporte ya que, fuertemente motorizado en el uso de hidrocarburos, organiza la vida metropolitana y es hoy día un potencial vector del COVID-19.**

La red vial mejorada y aumentada en las últimas décadas tiene al auto como medio privilegiado con 5,7 millones de viajes (ENMOD, 2010). Es la principal forma de movilidad de grupos de clase media y alta, con un desempeño ecológico (y económico) ineficiente en términos de consumo energético. Para tener un orden de magnitud: la potencia energética de un auto medio es equivalente a unos 70 kWh (exosomático), lo que representa al menos 600 veces superior a la energía de una persona que se moviliza a pie o bicicleta, que no supera los 150 W diarios (endosomático).

Además, el tráfico automotor impacta negativamente con emisiones y congestión de accesos metropolitanos y de áreas céntricas en las horas pico. Desde el inicio del aislamiento y del bloqueo de circulación, la congestión urbana en Buenos Aires dejó de ser un paisaje típico de la ciudad y quedó reducido a los retenes policiales en los principales accesos. Se suman a este escenario apocalíptico las calles y avenidas urbanas desoladas, que tienen como protagonistas a bicicletas de los delivery de alimentos.

Desde el 20 de marzo la cuarentena llevó a que cerca del 80% de la población se encerrara en sus hogares, contrayendo considerablemente el consumo de combustible del transporte, así como también una parte significativa del consumo

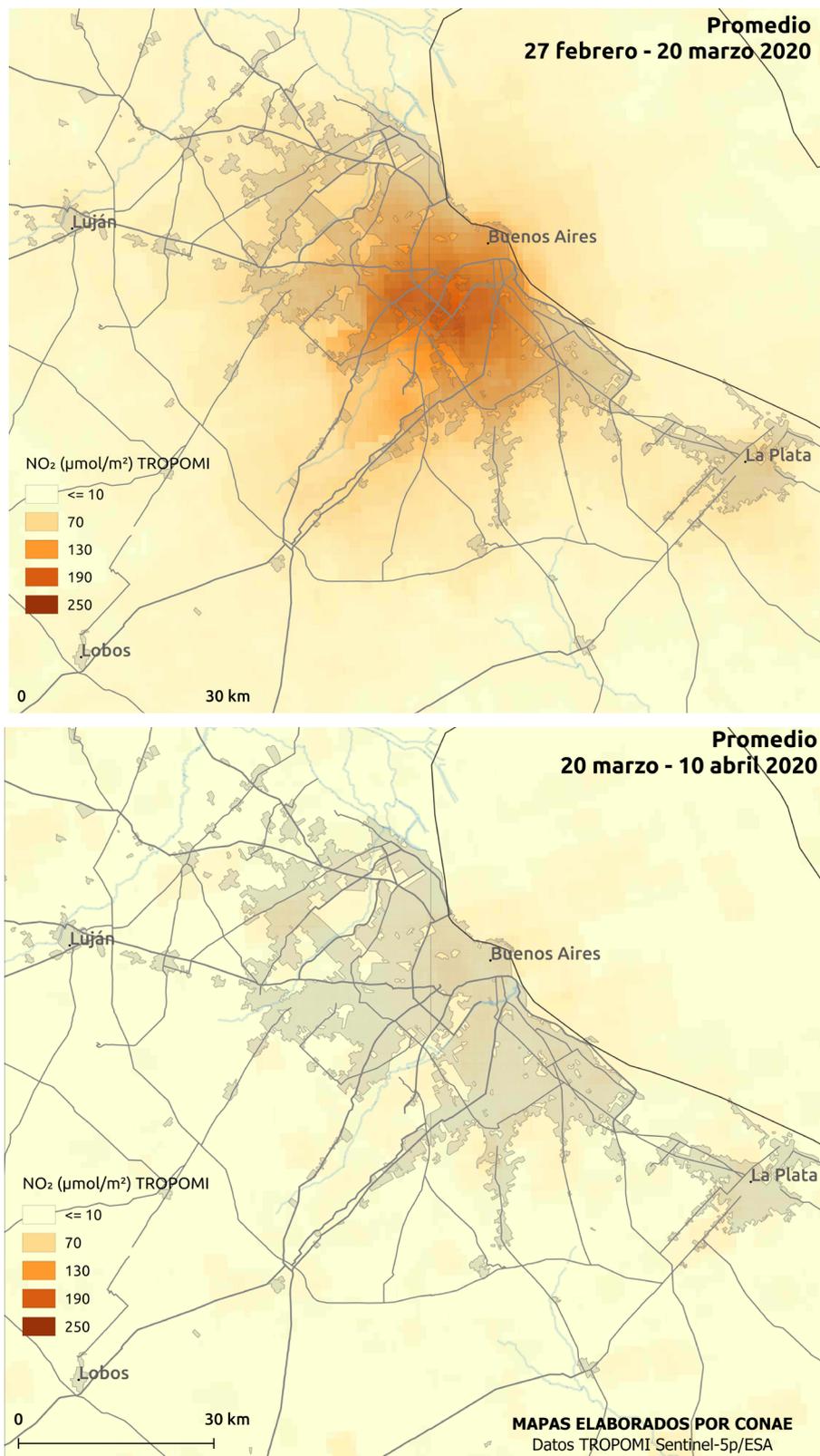
energético para la producción de bienes y servicios. Un dato revelador es la disminución del dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), producto del tránsito vehicular y de algunas actividades industriales. El mapa producido por la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales) muestra la notable reducción durante la cuarentena por la COVID-19 de la densidad promedio de NO<sub>2</sub> en la columna troposférica. El color marrón oscuro indica la cantidad de NO<sub>2</sub>, que una vez emitido se transporta a la atmósfera por acción de las condiciones atmosféricas.

Un elemento a considerar de la matriz energética nacional –y, por ende, también del GBA– es la dependencia de hidrocarburos (energía no renovable), sobre todo de gas. Más de la mitad de la oferta interna de energía eléctrica se obtiene de derivados de petróleo, y casi la mitad de esta es de gas natural. Sin embargo, el COVID-19 y la cuarentena interrumpieron gran parte de las actividades productivas y comerciales, desplomando el consumo de combustibles y enfrentando a la industria petrolera a un escenario muy adverso. A los problemas de demanda se suman inconvenientes todavía más complejos en la oferta: el derrumbe de los precios internacionales a mínimos históricos (por debajo de 20 dólares el barril), incluso tocando inéditos valores negativos.

En contrapartida al transporte automotor, la extensa red de transporte público que incluye los ferrocarriles metropolitanos (1,2 millones de viajes), es la red de infraestructura fija que, junto con la red subterránea (1,1 millones de viajes) y de colectivos (5,5 millones de viajes) de distinto alcance territorial, facilitan la movilidad, sobre todo, de trabajadores de sectores populares y sectores medios.<sup>2</sup> La eficiencia energética del transporte público en relación al privado no es ninguna novedad. A modo de ejemplo, el gasto de combustible de un viaje promedio en auto equivale a cuatro viajes en colectivo y hasta a seis en tren o subterráneo (ni hablar de otras

<sup>2</sup> En base a datos de la última encuesta de transporte metropolitano (2006-2007) de INTRUPUBA en Ministerio de Transporte (2010).

# MAPA 1: Contaminación atmosférica en el Gran Buenos Aires



Mapa generado a partir de procesamiento digital de información. Sensor: TROPOMI, Satélite: Sentinel-5p (ESA) Activación Nacional 152.

Fuente: CONAE (FG@EAT), mapa creado el 24 de abril del 2020, gentileza de Edgardo (Unidad de Atención al Usuario).

formas que no requieren combustible para su funcionamiento). Sin embargo, vale advertir que la pandemia genera grandes contradicciones y paradojas en relación con la movilidad. Esto es así porque el transporte público –en otros contextos defendido y alentado por ser ecológicamente más eficiente– se torna ahora en un vector de posibles contagios, lo que lleva a que se prioricen formas individuales de movilidad, algunas eficientes –como el caso de las bicicletas–, y otras no, como el automóvil. De este modo, el escenario actual supone desafíos que implicarán cambios en las tendencias de organización metropolitana del transporte.

La Ciudad de Buenos Aires, la jurisdicción más densa del país, con su población cercana a los 3 millones de residentes, posee una densidad dinámica que duplica con población del conurbano el número de habitantes durante las jornadas laborales. Actualmente, este fenómeno está drásticamente suprimido por el aislamiento social, a través del repliegue de la población del conurbano a los distritos dormitorio de residencia y la reducción significativa de los movimientos pendulares en el transporte (público y privado).

Las medidas de aislamiento y distanciamiento social actuales han reducido la movilidad casi exclusivamente a los trabajadores esenciales. Este aspecto pone de relieve las tensiones inherentes al manejo epidemiológico en un contexto metropolitano.

Las primeras campañas de testeos para evaluar la circulación metropolitana de COVID-19 fueron llevadas a cabo por el Ministerio de Salud de la Nación en las principales terminales ferroviarias de CABA (Constitución, Once y Retiro) reflejando resultados efectivos a la hora de detectar contagios en conglomerado urbano. El confinamiento en hogares también se volcó al aprovisionamiento en comercios de proximidad apelando sencillamente a una movilidad endosomática. Incluso, el aumento del “teletrabajo” en el domicilio, está experimentando acaso la más eficiente pauta para el manejo del transporte urbano, la no movilidad.

## Una bomba biológica en la gestión metropolitana de residuos

El segundo aspecto ecológico que traemos se relaciona con el manejo sanitario de los residuos del Gran Buenos Aires.

**El comité de expertos que asesora en materia epidemiológica a la presidencia de la Nación planteó ... como cuestión prioritaria para enfrentar el avance del COVID-19 el tratamiento de la basura urbana, debiéndose desplegar protocolos especiales para el manejo de los residuos domiciliarios y, específicamente, de la fracción de residuos biológicos infecciosos que se generan en hospitales (residuos patogénicos).**

Hay que considerar una serie de factores claves que definen la gestión de residuos en el GBA: la recolección municipal puerta a puerta y la centralización metropolitana de la disposición final en la periferia. La mayor parte de la basura domiciliar se vierte bajo la ingeniería de relleno sanitario que aplica la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado). En la actualidad, de los 4 rellenos originales, el más grande -y próximamente el único- llamado Norte III, dispone cerca de [18.000 tn. de residuos diarios](#) (CEAMSE, 2020). Hoy día, Norte III ha superado el vertido de los residuos del famoso Fresh Kills, el basural de Nueva York que disponía 14.000 tn. diariamente (hoy en proceso de desactivación), convirtiéndose el relleno en el basural más grande del planeta. Por la crisis económica de la pandemia la generación de residuos domiciliarios cayó notablemente durante el mes de marzo, tal como indica la Dirección Provincial de Residuos, con una caída cercana a una cuarta parte de la basura que se dispone.

El relleno Norte III se encuentra replegado en Campo de Mayo, prácticamente aislado en su único frente de disposición final, con una tapada de basura que se eleva como accidente geográfico en la llanura bonaerense por arriba de los 35 mts. de altura (se proyecta integrar módulos por arriba de los 50 metros). El crecimiento y próximo colapso del relleno da lugar a un escenario de conflictividad. Esto es así porque se encuentra próximo a humedales y la ribera del Río Reconquista, comprometiendo napas de agua que sirven para abastecer el consumo humano, lo que implica mayores costos de ingeniería para garantizar su protección. Pero lo más preocupante es el olor que emana del relleno, y que alcanza a las localidades vecinas, afectando la calidad del aire que se respira.

La siguiente foto es una captura de un video difundido a trabajadores de la salud que explica los protocolos sanitarios con el uso de material de protección y la eliminación de residuos patogénicos (bolsa roja). Precisamente esos residuos están actualmente en el ojo de la tormenta ya que requieren una logística especial para el material infeccioso. El extraordinario aumento de la basura patogénica (camisolines, doble guantes, antiparras, doble cofia, etcétera) por pacientes con sintomatología respiratoria en centros de salud puede poner en crisis el circuito de esa fracción de residuos patogénicos en todo el GBA. Frente a este escenario, el Ministerio de Ambiente de la Nación conformó un Comité para implementar un plan especial.

Respecto a los residuos patogénicos la Ley 154 en la CABA y la Ley 11.347 en la Provincia de Buenos Aires regulan la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final.

**En condiciones normales un paciente de hospital genera cerca de 1 kilo de residuos patogénico por día. Pero en el actual contexto de la pandemia, los protocolos epidemiológicos para pacientes sospechosos de COVID-19 hasta cuadriplica la generación de residuos.**

De hecho, la Dirección Provincial de Residuos bonaerense ha realizado cálculos para el despliegue de dispositivos de emergencia sanitaria: considerando 4 kilos por cama, una cifra alta asimilable a lo generado en Wuhan (China), se estima que el sistema se saturaría con 21 mil camas, teniendo en cuenta que el 20% de los contagios se internan. Esta estimación considera cerca de 105.000 afectados entre CABA y toda la Provincia de Buenos Aires, con una fuerte generación de residuos en el conglomerado metropolitano. Los residuos patogénicos, requieren un tratamiento de estabilización, fijación química e inertización y, posteriormente, incineración tal como prevé la normativa (Decreto 95/95 Residuos Peligrosos). Respecto a las cenizas provenientes de procesos de incineración, se realiza en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires junto con el circuito de residuos domiciliarios a cargo de la CEAMSE.

Teniendo en cuenta estos aspectos el gobierno de la Provincia está trabajando en los escenarios alternativos que supone el incremento extraordinario de esa fracción de residuos. En este sentido, se evalúa tomar el control de industrias con hornos pirolíticos y de cementeras bajo los estándares de tratamiento establecidos en la ley 11.347. Frente a esos escenarios la Dirección Provincial de Residuos calcula duplicar la capacidad de tratamiento de patogénicos a 44.000 camas del sistema sanitario.

Sin embargo, aunque se estima aumentar la capacidad instalada para el manejo de la fracción patogénica de la basura, hay un punto crítico en la logística de la recolección, considerando la multiplicación de puntos de recogida, especialmente a partir de la creación de los Centros de Aislamiento en varias zonas de la geografía metropolitana. Hay que agregar que existe el riesgo latente de que generadores, incumpliendo la normativa y evitando los altos costos de tratamiento, desvíen los residuos patogénicos sin ningún tratamiento a basurales a cielo abierto o se mezclen con los residuos de recolección municipal.

La tensión que supone la gestión de residuos de CABA y la Provincia no es novedosa. Recordemos que, en 2008, cuando el Jefe de Gobierno de la

**FOTO: Frecuencia de retiro de residuos frente a exposición de COVID-19**



**Fuente:** Hospital Piñero (CABA), gentileza del Dr. Amauri Tapia.

CABA amenazó con limitar el acceso de población procedente del conurbano a hospitales porteños, dio lugar a una reacción del gobierno provincial respecto a la posibilidad de prohibir la disposición de la basura generada en la Capital Federal en jurisdicción provincial. Ese episodio trajo como consecuencia que durante muchos días no se realizara la recolección de residuos porteños, al punto de casi decretar la emergencia sanitaria del distrito. Y, aunque posteriormente se dirimió el conflicto, el mismo puso en evidencia cómo la basura es un eficaz dispositivo de pulseada política.

Tengamos en cuenta las representaciones e intereses entorno al manejo de residuos en el contexto de la epidemia del virus COVID-19 porque hay que considerar que tanto en la Provincia como en CABA el control de los patógenos se da al interior de cada jurisdicción, inclusive prohíben el ingreso en sus respectivas jurisdicciones.

**En este sentido, un manejo interjurisdiccional a escala metropolitana de esa fracción de residuos patógenos en la coyuntura actual implica el traslado de una verdadera “bomba biológica”.**

Desde la génesis del CEAMSE el esquema “metabólico” adoptado, no sólo se monopolizó en términos materiales sino económicos: las municipalidades pasaron a transferir a pocas empresas privadas de recolección buena parte de las finanzas comunales. Este esquema somete entre un 10 a 30 % de presupuesto municipal. De hecho, una empresa de rápido y silencioso crecimiento en el transporte de la basura llegó a encargarse de la recolección en 15 municipios (actualmente 8 municipios) y la corporación del Mercado Central, absorbiendo una gran bolsa presupuestaria de municipios del conurbano.

Algo similar, aunque con otra magnitud presupuestaria, se reproduce en las empresas que colonizan el circuito de residuos patógenos, una cuestión delicada considerando la crisis sanitaria del COVID-19.

**La situación excepcional de la pandemia supone que los residuos de pacientes domiciliarios en cuarentena sean asimilables a la definición de residuos patogénicos** (art. 2 de la Ley 11.347 y Decreto 450/94 de la PBA, art. 2 Ley 154 CABA).

**Y es que el virus permanece en los materiales y objetos que manipulamos, por ende el tratamiento de la basura domiciliaria es un vector de transmisión viral.**

Sin embargo, resulta imposible implementar una estrategia sanitaria que contemple los parámetros de esa ley. La OPDS (Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable) realizó una guía para los pacientes en aislamiento domiciliario que da instrucciones para el uso de una triple bolsa para que puedan recolectarse en el circuito normal de los residuos domiciliarios.

En este punto se abren interrogantes sobre la aplicación de ese protocolo, teniendo en cuenta las precauciones del caso y las dificultades para incrementar el uso de las costosas bolsas. En este sentido, es importante señalar, que los trabajadores de la recolección, del reciclado y del tratamiento de los residuos urbanos, sometidos al ensayo de un nuevo protocolo de manipulación de la basura, están expuestos a la transmisión de contagios.

### **Las condiciones de vulnerabilidad social en el acceso al agua**

El último punto que nos interesa abordar es el de los flujos del agua en el GBA. El Ministerio de Salud de la Nación planteó la prioridad de modificar o intensificar hábitos de higiene de sus habitantes para enfrentar el avance del COVID-19. Indudablemente, esto se refleja en el aumento del uso del agua para la limpieza de las manos y, en general la higiene personal y urbana.

**Pero el GBA es un territorio en el que se distribuye y circula el agua en el espacio de manera muy desigual no sólo por los intereses que primen los actores encargados de la gestión del recurso hídrico, sino que deviene de un proceso histórico de larga data que fue consolidando zonas cubiertas por el servicio (y, en consecuencia, integradas al tejido urbano) y zonas descubiertas (sin cobertura), que se encuentran marginadas y excluidas.**

El abastecimiento metropolitano está a cargo de la empresa estatal AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.), una de las proveedoras más grande del mundo. El agua para consumo humano proviene principalmente de origen superficial del Río de la Plata y, en menor proporción, de agua subterránea del Acuífero Puelche. La potabilización del agua superficial para el área de servicio se realiza a través de las plantas General Belgrano (producción 1,6 millones m<sup>3</sup> por día), situada en Bernal (zona sur del Gran Buenos Aires), y en la Planta San Martín, una de las plantas potabilizadoras más grandes del mundo (producción 3,1 millones m<sup>3</sup> por día), situada en Palermo (Capital Federal). Además, la empresa fue construyendo la planta Juan Manuel de Rosas, en Dique Luján (Tigre), que actualmente abastece a habitantes de Tigre. Pero también existe una gran proporción de hogares que obtienen agua de explotaciones puntuales de agua subterránea a los acuíferos Puelche y Pampeano, ya sea de sistemas autónomos de redes públicas o a través de perforaciones autónomas o domiciliarias, con distintas tecnologías, profundidades y medidas de protección de la contaminación.

En el GBA no es un problema la oferta de agua, dado el régimen de lluvias, la disponibilidad de

acuíferos (acuífero puelche) y caudales de Río de la Plata (20.000 m<sup>3</sup>/s). De hecho, el problema es el exceso hídrico: en el sistema AySA, como ya dijimos, la principal fuente es el agua superficial de la cuenca del Plata. La importación del agua litoraleña (fluvial y estuarina) al sistema metropolitano, sin resolver sus salidas a través de los sistema cloacales, provoca un desbalance hídrico y un deterioro de la calidad de las aguas, especialmente evidente en procesos de ascensos de napas en contexto de alta densidad poblacional. Eso se agrava por la elevada media de consumo que caracteriza al sistema de redes en la región: más de 600lts diarios por persona. Sin embargo, a pesar de la abundante dotación de agua en la región, la expansión de las redes no logra abastecer al conjunto de los habitantes, existiendo casi un 30% de la población del GBA que no cuenta con agua potable para consumo humano ni para garantizar las mínimas condiciones de higiene. Esta situación se ve agravada en el marco de la amenaza sanitaria actual, al exigir redoblar las tareas de higiene de alimentos y objetos que manipulamos. En villas de la ciudad y los barrios populares del conurbano la falta de acceso al agua impide llevar a la práctica la más elemental de las recomendaciones de los organismos sanitarios frente al COVID-19, como es lavarse las manos.

La hipótesis de expansión de la red de agua en la segunda y tercera corona del conurbano –actualmente la de mayor demanda social– deberá apelar al ingreso de agua de río.<sup>3</sup> De ahí la necesidad del enfoque sistémico agua-cloaca en su expansión, de manera de equilibrar el crítico cuadro ambiental de la contaminación de ríos urbanos, desbalance hídrico y situación sanitaria de la población. Un dilema evidente refiere al patrón de urbanización de muy baja densidad (menos de 120 hab./ha.) que plantea la ley de uso de suelo provincial, que históricamente no ha logrado una ecuación económica prorrateable de expansión. No obstante, las densidades alcanzadas sí consiguen comprometer la calidad química y biológica de las aguas de acuíferos

<sup>3</sup>La nueva Planta Juan Manuel de Rosas actualmente abastece a 150.000 habitantes del partido de Tigre. En una segunda etapa abastecerá a 2 millones de personas de los partidos del noroeste de la Concesión (AySA, 2020).

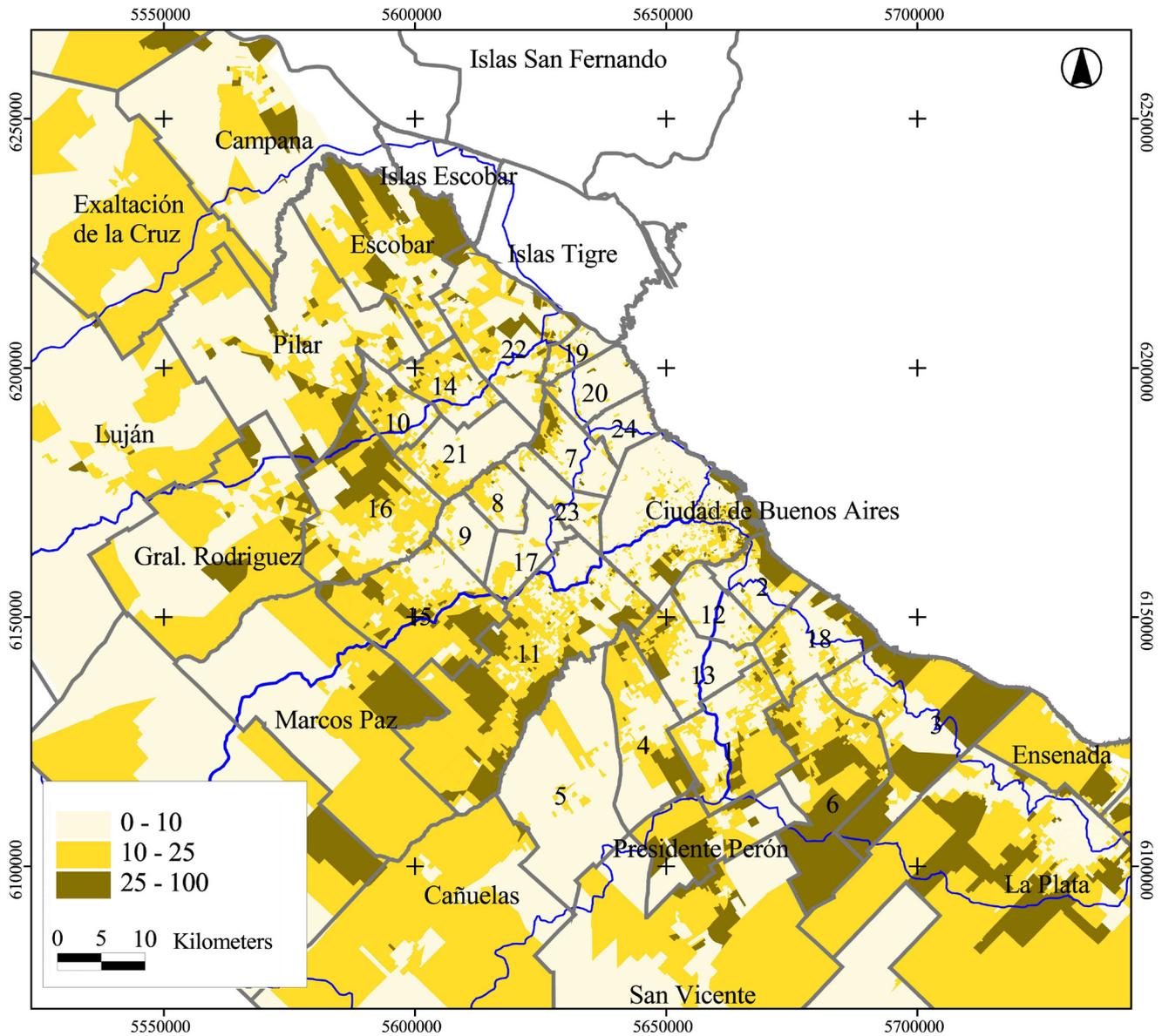
(pampeano y puelches), debido a los detritus de pozos negros que contaminan el agua para consumo (Tobías y Fernández, 2019). En este sentido, uno de los ejes centrales del plan de Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y AySA se centra en la prolongación del emisario sur en Berazategui, apelando al poder dilutorio del Río de la Plata para vertido de efluentes cloacales.

El siguiente mapa también permite evidenciar la persistencia de verdaderos núcleos duros de pobreza<sup>4</sup> coincidentes con los cursos de agua de las principales cuencas metropolitanas como la Cuenca Matanza-Riachuelo, la del Reconquista y la cuenca del arroyo Santo Domingo en zona sur. Esta situación se observa especialmente en los municipios de La Matanza, Lanús y Lomas de Zamora en el Río Matanza-Riachuelo, y en los partidos de Hurlingham, Merlo, Moreno y Tigre, en el Río Reconquista y en Almirante Brown, Florencio Varela, Quilmes y Avellaneda que responden al arroyo Santo Domingo-San Francisco (cañada del Gaete). Este patrón espacial que caracteriza la situación de pobreza se mantiene con ciertas variaciones durante los censos de 2001 y 2010, aunque en este último se reconocen notables disminuciones en los partidos del segundo cordón metropolitano. De este cuadro surge la necesidad del control estatal de las empresas sanitarias (nacional y provincial) para sortear aspectos de gestión ambiental metropolitana, sobre todo atendiendo a las geografías sociales de alta vulnerabilidad frente al COVID-19, y en general ante la contaminación del agua.

Además de los problemas vinculados a las tasas de cobertura, otro de los grandes desafíos que tiene la región está asociado a la contaminación de las aguas. Los efluentes cloacales se vierten (con o sin tratamiento) en varias cuencas

<sup>4</sup>El indicador más comúnmente utilizado para medir el nivel socioeconómico de los hogares es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que permite medir la pobreza estructural identificando para ello la presencia en los hogares con al menos una de las siguientes características: vivienda inconveniente, carencias sanitarias, condiciones de hacinamiento, inasistencia escolar y capacidad de subsistencia. Este método incluye las condiciones sanitarias de provisión y procedencia del agua.

## MAPA 2: Hogares NBI, en porcentajes por radio censal



Nota: 1 Almirante Brown, 2 Avellaneda, 3 Berazategui, 4 Esteban Echeverría, 5 Ezeiza, 6 Florencio Varela, 7 General San Martín, 8 Hurlingham, 9 Ituzaingó, 10 José C. Paz, 11 La Matanza, 12 Lanús, 13 Lomas de Zamora, 14 Malvinas Argentinas, 15 Merlo, 16 Moreno, 17 Morón, 18 Quilmes, 19 San Fernando, 20 San Isidro, 21 San Miguel, 22 Tigre, 23 Tres de Febrero, 24 Vicente López.

**Fuente:** Elaborado en base a INDEC, 2010.

metropolitanas. Además, el grueso de las descargas de aguas residuales se realiza a través de pozos negros, fosas sépticas o, en el peor de los casos, hacia letrinas conectadas a los acuíferos Pampeano y Puelche, y en menor proporción, en los ríos y arroyos metropolitanos. Este flujo contaminante tiene un impacto de origen químico (nitratos) y biológico (E. Coli), con riesgo para la salud pública. Pero indudablemente la alarma se encuentra ahora en la posibilidad de contaminación de aguas con el virus COVID-19. Como la noticia que llegó de París, donde se detectó la presencia de rastros del virus en puntos de distribución del agua no potable utilizada para riego y limpieza urbana de la capital francesa.

La empresa reestatizada AySA bajo gestión nacional se propuso la meta de alcanzar una cobertura metropolitana del 100% de cobertura de agua potable de red y el 75% de desagües cloacales (AySA, 2020). A partir del 2017 incorporaron a su área de concesión 8 municipios del Gran Buenos Aires (Moreno, Escobar, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Pte. Perón, Merlo y Florencio Varela) a los 17 municipios originales junto con la CABA, abandonando la gestión provincial.

**Entendemos la necesidad de compatibilizar la expansión de agua potable en el segundo cordón metropolitano, villas de la ciudad y, en general, barrios populares, con la consecuente expansión de los desagües cloacales. La demanda de higiene por efecto de la pandemia demuestra la distancia actual de alcanzar la universalización de los servicios de agua y cloacas.**

### **A modo de cierre**

El impacto ambiental de la globalización del virus COVID-19 coloca en el foco el manejo epidemiológico que experimentan las principales

ciudades. La pandemia que afecta al GBA visibiliza con crudeza la naturaleza interjurisdiccional de este espacio metropolitano. El texto se centró en analizar la energía, el transporte, la basura, los servicios sanitarios, y los desafíos que supone la pandemia en todos estos aspectos.

El bloqueo metropolitano frente al COVID-19 redujo el tráfico, eliminó la congestión y disminuyó la contaminación atmosférica. En este punto surgen desafíos para que las administraciones organicen los sistemas de transporte, tanto privado como público. En cuanto al sistema masivo de transporte público (trenes, colectivos, subtes), deberán tomarse en cuenta nuevas medidas epidemiológicas de distanciamiento social. En cuanto al uso del auto en la ciudad, vale destacar disposiciones como las que se han tomado en la ciudad de Milán, donde se están reasignando el espacio de calles y avenidas de autos, para improvisar circuitos de bicicleta y caminata, evaluando que se volcarán masivamente a ese medio de movilidad urbana a medida que se levanten las restricciones de la pandemia y se reabra la economía.

En cuanto a la basura, existe una presión del sistema de salud en el eslabón del circuito de residuos, especialmente de la fracción patogénica. La fracción de residuos domiciliarios, de mayor peso y volumen, es un vector de contagios que somete a estrictos protocolos sanitarios de manipulación para el servicio de recolección de la basura. A ello, debemos sumar la precariedad urbana en la provisión de servicios esenciales. El deterioro del hábitat llega a situaciones de riesgo sanitario acarreadas por la posible ingesta de alimentos contaminados con COVID-19 y la falta de higiene agravada por la inseparable presencia de vectores provenientes de basurales, que se agravan en condiciones de hacinamiento.

La pandemia ha puesto en debate el modelo de ciudades densas, cuestionado hoy día por los desafíos de compatibilizar medidas de distancia social y de atender el factor "miedo" que suponen la diversidad de actividades y la proximidad de la población. Este debate interpela al modelo de ciudad compacta ecológicamente consagrado como el más eficiente (Rueda, 1995), y lo

hace precisamente en relación con los 3 flujos entrópicos abordados en este trabajo. Mientras tanto la difusión de desarrollos inmobiliarios (barrios cerrados) que está teniendo lugar estos días en varios matutinos refleja cómo los especuladores de suelo en la periferia comienzan a relamerse con expectativas de ganancias en un posible mercado de vivienda que busque más verde y baja densidad, alejándose geográficamente del centro y de las ventajas de vivir próximos en la ciudad.

La cuarentena impuesta por el gobierno nacional es una medida que actualmente está amortiguando el avance del virus, pero también profundizando desigualdades preexistentes. El 8 de mayo se anunció que las provincias argentinas, a excepción del GBA o Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), pasaban a la fase cuatro de la cuarentena. En esta nueva etapa se flexibilizan actividades para los conglomerados de menor densidad poblacional permitiendo a gobernadores establecer excepciones teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Ministerio de Salud de la Nación.

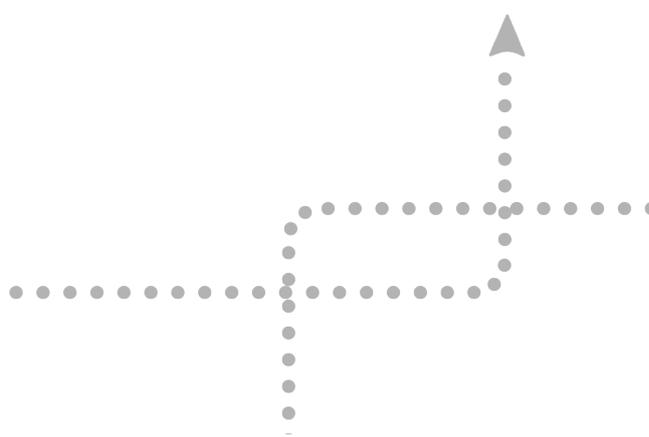
En este contexto, se abren interrogantes sobre cómo evolucionará el decretado “aislamientos preventivo, social y obligatorio” para el desarrollo del trabajo, la movilidad, el consumo, la educación, la construcción y el esparcimiento.

### **Sin dudas el virus de COVID-19 puso al GBA patas para arriba, al igual que a las grandes ciudades globalizadas.**

La aparición y el desarrollo del virus nos obliga a reflexionar de cara a la post-pandemia sobre el modo de organización de las ciudades, entendiéndolas más como un ecosistema –donde interviene el agua, la energía y los materiales– bajo los criterios de bioseguridad que se imponen en una nueva normalidad.

#### **FUENTES:**

- Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) <www.aysa.com.ar>
- ENMODO (2010) Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010 de la Secretaría de Transporte de la Nación.
- Secretaría de Transporte (2010) Investigación de Transporte Urbano de Buenos Aires INTRUPUBA: 2006-2007 de la Secretaría de Transporte de la Nación.
- Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A. (CAMMESA) (2010) Informe anual 2010. Disponible en: <www.cammesa.com>
- Coordinación Área Metropolitana de Buenos Aires Sociedad del Estado (CEAMSE) (2020) Estudio de calidad de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) Dispuestos. Disponible en: <www.ceamse.gov.ar>
- Ferraro, R.; Gareis, M. C.; Zulaica, L. (2013) Aportes para la estimación de la huella de carbono en los grandes asentamientos urbanos de Argentina. En: Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía. 22 (2): 87-106.
- Martínez-Alier, J. y Jordi Roca, J. (2001) Economía ecológica y política ambiental. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Provincia de Buenos Aires. Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS). Subsecretaría de Fiscalización y Evaluación Ambiental. Dirección Provincial de Residuos. (2020)
- Rueda, S. (1995) Ecología Urbana: Barcelona i la seva regió metropolitana com a referents. Beta Editorial, Barcelona.
- Tobías, M.; Fernández, L. (2019) “La circulación del agua en Buenos Aires: resonancias geográficas y desigualdades socioespaciales en el acceso al servicio.” Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 28 (2): 423-441.





# Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense

---

Carlos Martínez. Economista.

Investigador Docente especializado en finanzas del sector público, asesor legislativo y consultor de organismos internacionales y nacionales / [cmartinez@campus.ungs.edu.ar](mailto:cmartinez@campus.ungs.edu.ar)

En el Conurbano Bonaerense, 36% de la población no cuenta con cobertura privada de salud y depende de la prestación de servicios estatales. La salud pública en los municipios del Conurbano es provista por instituciones nacionales, provinciales y municipales.

### **Las dificultades de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno redundan en problemas de financiamiento y desigualdades en los recursos disponibles en cada territorio, que se traducen en capacidades muy distintas para enfrentar situaciones tales como el actual escenario de COVID-19.**

Al respecto, desde comienzos de marzo las autoridades de los diferentes niveles gubernamentales encaran esfuerzos por fortalecer el sistema de salud para hacer frente a la emergencia. En este sentido, se anunciaron un conjunto de medidas orientadas a mejorar las condiciones del sistema en la región que presenta mayor riesgo sociosanitario por su densidad poblacional y la combinación de condiciones sociourbanas adversas. El Decreto 260 (12-03-2020) por ejemplo habilita a la Nación la potestad de “determinar la distribución de insumos críticos para la atención de la emergencia sanitaria” adoptando diferentes “medidas para evitar el desabastecimiento”, medida que le permitió regular la compra de respiradores y administrar su distribución. En otro orden, las carteras de Salud y Obras proyectaron y concluyeron la obra civil de 12 hospitales modulares de emergencia en todo el país, con una presencia significativa en el conurbano bonaerense en los distritos de Almirante Brown, Lomas de Zamora, General Rodríguez, Mar del Plata, Florencio Varela, Quilmes, Hurlingham, Tres de Febrero y Moreno (Télam, 14-05-2020).

Las medidas del gobierno resultan esenciales a la luz de la heterogeneidad de las condiciones

sanitarias de la región. Un análisis de últimos datos disponibles oficiales acerca de las desigualdades en términos de financiamiento y recursos disponibles pone en evidencia esta problemática. Si consideramos la situación de partida, esto es, previo a que se haya desatado la pandemia, en materia de camas críticas del sistema público de salud (nacional, provincial y municipal) para pacientes no infantiles<sup>1</sup>, la disponibilidad promedio para los 24 municipios del conurbano en 2018 era de una cama cada 20.749 habitantes adultos. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad entre distritos. La brecha va desde contar con una cama crítica cada 6.751 “adultos” (Malvinas Argentinas) a tener, solamente, una cama crítica cada 63.893 habitantes de más de 12 años de edad (Lomas de Zamora), lo que implica una disponibilidad casi ocho veces menor.

En el territorio del Conurbano Bonaerense, entendido como la superficie de los 24 partidos que integran los dos primeros cordones o anillos del suelo bonaerense que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se solapan las acciones, referidas a las diversas políticas públicas, del gobierno nacional, del gobierno de la provincia de Buenos Aires y de los respectivos gobiernos municipales.

**De este modo, la entelequia que podríamos llamar “lo metropolitano” no termina de cristalizarse institucionalmente en un territorio que es heterogéneo, desigual y, en muchos aspectos, hasta desgobernado,**

<sup>1</sup>Incluye camas de admisión de pacientes críticos, cuidados especiales, cuidados intensivos, terapia intensiva y terapia intermedia. No incluye camas de cuidados especiales infantiles, cuidados intensivos pediátricos, terapia intensiva infantil, terapia intensiva neonatológica, terapia intermedia infantil, terapia intermedia recién nacido ni unidad coronaria, por estar orientadas a población con baja prevalencia de COVID-19 o con patologías distintas de la misma.

**Cuadro 1: Camas críticas para población adulta totales y por nivel de gobierno y población adulta en los 24 municipios del Conurbano. 2018**

Municipio	CCN	CCP	CCM	CCT	Población Mayor a 12 años*	Habitantes de más de 12 años por cama crítica disponible
Almirante Brown	0	13	0	13	455.330	35.025
Avellaneda	0	29	0	29	288.412	9.945
Berazategui	0	8	0	8	277.331	34.666
Esteban Echeverría	0	0	8	8	272.304	34.038
Ezeiza	0	7	0	7	154.396	22.057
Florencio Varela	0	47	0	47	368.916	7.849
General San Martín	0	13	7	20	343.595	17.180
José C. Paz	0	6	0	6	224.066	37.344
La Matanza	0	33	5	38	1.680.943	44.235
Lanús	0	12	0	12	379.168	31.597
Lomas de Zamora	0	8	0	8	511.146	63.893
Malvinas Argentinas	0	0	40	40	270.048	6.751
Merlo	0	8	19	27	450.628	16.690
Moreno	0	8	0	8	391.250	48.906
Morón**	26	11	8	45	564.228	12.538
Quilmes	0	10	0	10	511.855	51.186
San Fernando	0	10	0	10	137.533	13.753
San Isidro	0	0	14	14	242.669	17.334
San Miguel	0	0	29	29	234.008	8.069
Tigre	0	7	2	9	340.376	37.820
Tres de Febrero	0	14	0	14	283.321	20.237
Vicente López	0	6	7	13	229.199	17.631
<b>Total 24 Partidos</b>	<b>26</b>	<b>250</b>	<b>139</b>	<b>415</b>	<b>8.610.722</b>	<b>20.749</b>

Notas: CCN: Camas Críticas Nacionales, CCP: Camas Críticas Provinciales, CCM: Camas Críticas Municipales, CCT: Camas Críticas Totales. \*Estimada en base a las proyecciones de población por departamento a 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y a la distribución por edades de la población registrada en el Censo 2010. \*\* Incluye Morón, Ituzaingó y Hurlingham, dado que estos dos últimos municipios no cuentan con camas críticas del sistema público de salud.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Gestión de la Información, Educación Permanente y Fiscalización del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

**Cuadro 2: Camas críticas para población adulta totales y por nivel de gobierno en los 24 municipios del Conurbano. 2018**

Nivel	Camas críticas no infantiles del sistema público	% de las camas críticas no infantiles del sistema público
Nacional	26	6%
Provincial	250	60%
Municipal	139	34%
<b>Total</b>	<b>415</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Gestión de la Información, Educación Permanente y Fiscalización del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

más allá de constituir un objeto de estudio de particular interés para dar cuenta de la acción conjunta del Estado a través del gasto público de los diferentes niveles de gobierno.

En tal sentido, la presente cuestión se inscribe dentro del debate acerca de la distribución de funciones (y, por ende, de responsabilidades de gasto) entre niveles de gobierno que forma parte del campo del federalismo fiscal. En particular, en el campo de las políticas sanitarias, esta complejidad resulta todavía mayor, dado que a los respectivos sectores públicos nacional, provincial y municipal, se superpone el sector privado y el de la seguridad social (Obras Sociales).

Al respecto, la atención pública de la salud, en general, en nuestro país, es responsabilidad de los gobiernos de nivel provincial. Así, en el año 2017, del total del gasto público dirigido a dicha finalidad, un 67% provino de los gobiernos de nivel provincial, 17% del gobierno nacional y 16% de los gobiernos locales.

Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires en general, y en el Conurbano en particular, la situación es distinta. Por el lado del gobierno nacional, el mayor hospital que depende directamente del Estado Nacional, el Hospital Posadas, se encuentra en el municipio de Morón.

Y, en referencia a los gobiernos municipales, mientras que a nivel país, durante 2017, del gasto público subnacional en salud, un 81% fue provincial y un 19% municipal, en el territorio bonaerense un 55% fue provincial y un 45% municipal.

Esta particularidad también es visible en el Conurbano cuando se analiza la oferta de camas críticas no infantiles del sistema público de salud, donde un tercio de las mismas son municipales. Ello nos permite dar cuenta de una particularidad bonaerense en relación a la prelación de la finalidad salud en el gasto público municipal, a dos niveles.

**Por un lado, el peso de los gastos en salud de los municipios bonaerenses es particularmente elevado a nivel país. Así, mientras que, en 2017, el conjunto de los gobiernos locales argentinos asignó a la atención pública de la salud un 12% de sus recursos, entre los municipios bonaerenses dicha proporción fue del 18%, según datos de los Ministerios de Economía nacional y bonaerense.**

Por otra parte, tal como permitió apreciar el análisis de las camas críticas para adultos, el sector municipal tiene una importancia elevada, incluso en lo que corresponde al máximo nivel de complejidad de la atención sanitaria. En la misma línea, del total de camas disponibles por el sistema público de salud en el territorio del Conurbano, un 38% son municipales (contra un 5% de nacionales y un 57% de provinciales).

### **Las razones de esta particularidad bonaerense radican en la lógica de la distribución secundaria de la coparticipación que realiza el gobierno de la provincia de Buenos Aires hacia sus diversos municipios.**

Así, la provincia de Buenos Aires reparte entre sus municipios el 16,14% de los recursos que recibe del Estado Nacional por la Coparticipación Federal de Impuestos y de lo que recauda por los impuestos a los ingresos brutos, a los sellos, a los inmuebles urbanos, a los automotores y por otros tributos. La asignación a cada municipio bonaerense de su respectiva porción obedece a una serie de indicadores tales como su población, su superficie, la inversa de su capacidad tributaria y la descentralización desde la provincia al respectivo gobierno local de servicios públicos no sanitarios durante la década de 1970.

Pero el principal componente de la coparticipación bonaerense, que explica más de un tercio de la misma, viene dado por la oferta pública municipal de servicios de salud. Y, en particular, dentro de dicha oferta, se compensa especialmente la existencia de camas municipales y se asignan más recursos en caso de atenderse la alta complejidad (López Accotto et. all, 2013).

**Ello implica que, a contramano de lo que el grueso de los sistemas de salud pública existentes suele establecer, los gobiernos locales**

**bonaerenses son incentivados a enfocarse en la internación y en el desarrollo de una oferta sanitaria pública de la mayor complejidad posible, prestando menos atención a la prevención y la atención primaria de la salud.**

En esa línea, cabe aclarar que se trata de un juego de suma cero. Ello obedece a que el monto total de recursos que provincia reparte entre los 135 municipios depende de la evolución de la recaudación de impuestos nacionales y provinciales y no del crecimiento de la oferta hospitalaria municipal. Eso se puede ver con un ejemplo sencillo: incluso en un año tan complejo como 2018 la cantidad total de camas en los hospitales de los municipios bonaerenses creció un 0,04%, mientras que la coparticipación total que la provincia reparte entre ellos bajó, considerando el efecto de la inflación, un 8,50%, lo que implica que, en poder de compra constante, en relación a cada cama que los gobiernos locales de Buenos Aires ponen a disposición de la ciudadanía, el monto recibido fue, en 2018, un 8,54% inferior al de 2017. Así, los gobiernos locales compiten entre ellos, incrementado su oferta sanitaria, por recursos que, a nivel global, crecen menos que lo que el aumento de dicha oferta de servicios de salud locales demanda.

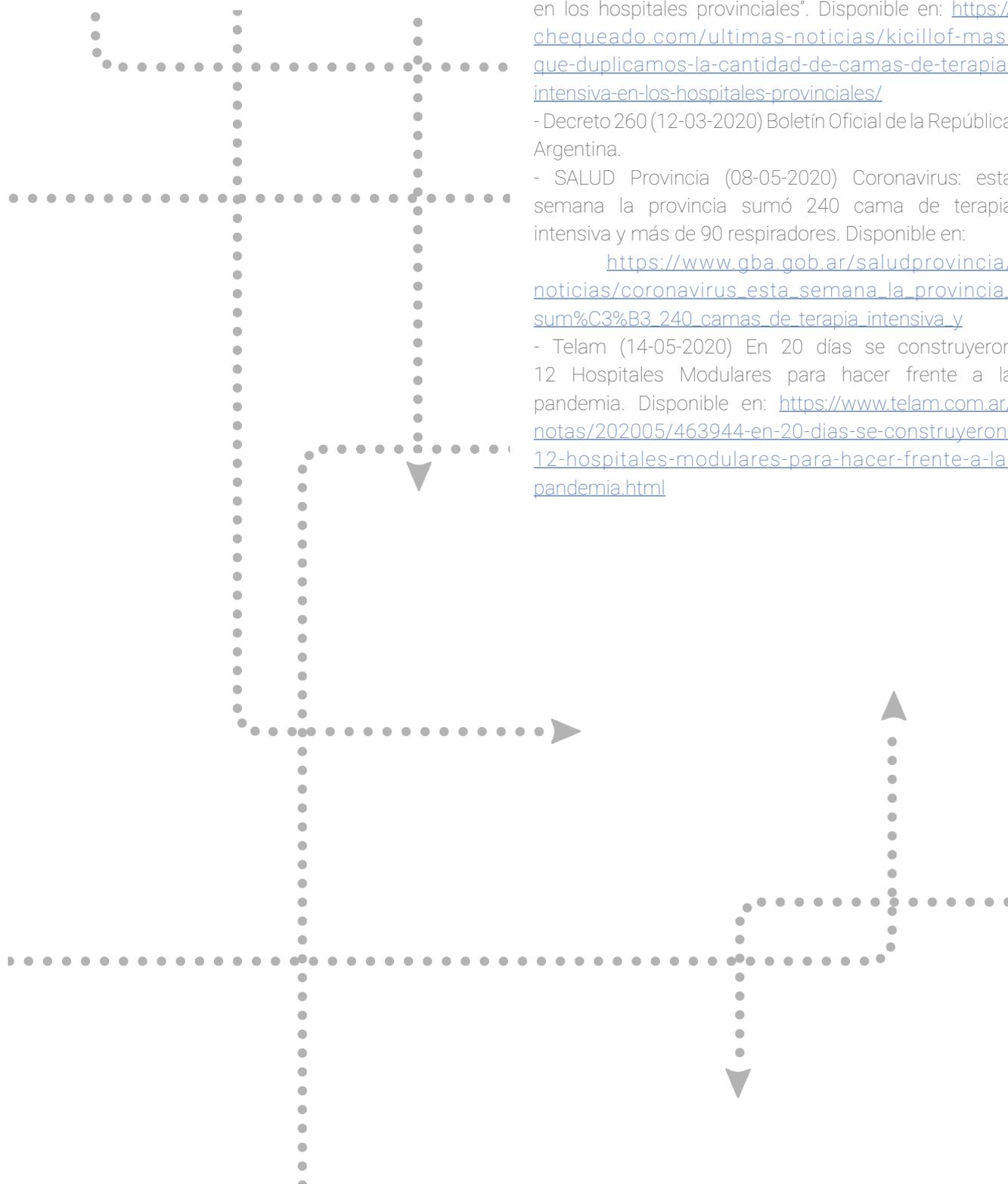
La diversidad en la voluntad política de participar en esta "carrera", en la capacidad técnica para hacerlo y en la disponibilidad de financiamiento que permita sostenerlo, explican la heterogeneidad observada en el territorio en materia de oferta sanitaria pública.

De este modo, en materia de atención pública de la salud, se verifica, en el territorio del Conurbano, la convergencia de los problemas de coordinación propios del carácter metropolitano de su territorio, con las dificultades que nacen en la profunda heterogeneidad del mismo y con las complejidades que surgen de los incentivos

provocados por el sistema de coparticipación provincial sobre la especialización funcional de los municipios, que disloca las lógicas más tradicionales de articulación sanitaria que asocian los niveles de complejidad prestacional al rango del nivel de gobierno a cargo de su atención.

#### FUENTES:

- López Accotto, A.; Martínez, C.; Grinberg, I. y Mangas, M. (2013) La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos. Ediciones UNGS.
- Chequeado (18-05-2020) Kicillof: "Más que duplicamos la cantidad de camas de terapia intensiva en los hospitales provinciales". Disponible en: <https://chequeado.com/ultimas-noticias/kicillof-mas-que-duplicamos-la-cantidad-de-camas-de-terapia-intensiva-en-los-hospitales-provinciales/>
- Decreto 260 (12-03-2020) Boletín Oficial de la República Argentina.
- SALUD Provincia (08-05-2020) Coronavirus: esta semana la provincia sumó 240 cama de terapia intensiva y más de 90 respiradores. Disponible en: [https://www.gba.gob.ar/saludprovincia/noticias/coronavirus\\_esta\\_semana\\_la\\_provincia\\_sum%C3%B3\\_240\\_camas\\_de\\_terapia\\_intensiva\\_y](https://www.gba.gob.ar/saludprovincia/noticias/coronavirus_esta_semana_la_provincia_sum%C3%B3_240_camas_de_terapia_intensiva_y)
- Telam (14-05-2020) En 20 días se construyeron 12 Hospitales Modulares para hacer frente a la pandemia. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202005/463944-en-20-dias-se-construyeron-12-hospitales-modulares-para-hacer-frente-a-la-pandemia.html>



# La emergencia emergente: policialización en tiempos de pandemia

---

Maria Eugenia Carrasco. Abogada, Coordinadora del Programa de Gobiernos Locales del ILSED, Investigadora externa del ICO-UNGS / [mcarrasco@cpacf.org.ar](mailto:mcarrasco@cpacf.org.ar)

Daniel Cassano. Abogado. Investigador - docente del Instituto del Conurbano, UNGS / [dnlcssn@gmail.com](mailto:dnlcssn@gmail.com)

Tobias J. Schleider. Doctor en Filosofía del Derecho (UBA). Profesor titular e investigador (UNS - UNMDP - ILSED). Director de la Licenciatura en Seguridad Pública de la Universidad Nacional del Sur / [tschleider@gmail.com](mailto:tschleider@gmail.com)

## 1. En el principio era la emergencia

La asociación entre seguridad y emergencia en la provincia de Buenos Aires no es una novedad. Desde mediados de la década de 1990, las autoridades provinciales han reconocido en oportunidades diversas que es necesario un reajuste profundo para que la gestión de la seguridad sea posible, sobre todo, a partir del gobierno de su instrumento más usado: la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La coincidencia (al menos, parcial) en el diagnóstico no implicó una respuesta única y sostenida en el tiempo. Pero esto sí se tradujo en un estado declarado de permanente emergencia<sup>1</sup>. (Ver infografía)

Así es que la emergencia sanitaria decretada el pasado mes de marzo se suma a una situación de por sí compleja en la provincia y, especialmente, en los 24 municipios que conforman el conurbano. Son más de 11 millones de personas<sup>2</sup> con acceso desigual a los servicios, cuya cotidianeidad se vio severamente afectada por las medidas de aislamiento dispuestas.

Se suele hacer hincapié en la alta concentración de hechos delictivos en esta área (\*i). En los medios se instala el miedo al descontrol. Aún así, no hay publicidad de datos oficiales sobre hechos delictivos registrados durante este período. Son actores de la sociedad civil los que nos advierten sobre la situación en materia de violencia de género<sup>3</sup> y violencia institucional<sup>4</sup>.

---

1 La última prórroga del estado de emergencia fue aprobada por ley 15165, por el plazo de un año a partir del 21 de diciembre de 2019.

---

2 Según proyección del INDEC la población de los partidos del conurbano bonaerense en 2020 asciende a 11.264.104.

---

3 La Casa del Encuentro registró 9 femicidios ocurridos en la provincia de Buenos Aires durante el período de aislamiento social preventivo obligatorio (actualizado al 3/05/20). Véase: <http://www.lacasadelencuentro.org>

---

4 La Coordinadora contra la represión policial e institucional presenta informes diarios con los casos detectados de violencia institucional. Véase: <https://www.correpi.org>

**La emergencia sanitaria está exponiendo muchas de las deudas de nuestra democracia. Entre ellas, las vinculadas con las respuestas securitarias y el rol de los gobiernos locales.**

## 2. La policía: respuesta única y reforma paralela

En general, el gobierno de las instituciones se ve afectado de manera profunda por las situaciones de emergencia. Esto, en particular, se ve de manera patente respecto de la seguridad (y en ocasión de esta emergencia). Los problemas usuales para gobernar la seguridad –la desactualización de los regímenes normativos, las estructuras poco profesionales, la prevalencia de funcionarios con capacitación y especialización escasa para gerenciar el sistema– se profundizan cuando la urgencia desplaza a la importancia.

Si bien los teóricos de la seguridad suelen estar de acuerdo en la insuficiencia de una estrategia policial para el abordaje de los conflictos violentos o delictivos, prima la ausencia de programas de prevención social o comunitaria, de participación ciudadana y de control comunitario sobre el sistema de seguridad. La ola reformista que brega por un gobierno de la seguridad sin delegación de la gestión en las cúpulas policiales no ha logrado aún afianzarse en la provincia. No hay hoy otro actor más que la policía disponible para ser desplegado en territorio.

Se ha dejado de hablar de seguridad pública para pensar, en cambio, en un concepto con eje en los seres humanos, anclado en la noción más amplia de seguridad humana, y que privilegia la participación de los individuos (seguridad ciudadana). Sin embargo, los modelos no siguen quedando grandes.



# CRONOLOGÍA DE UNA EMERGENCIA

## 1996

Estado de emergencia de la policía provincial y posterior intervención

12/1996 al 4/1998

## 2001

Emergencia del estado provincial

7/2001 al 12/2003

## 2004

Emergencia en seguridad de municipios del conurbano y de las policías

4/2004 al 11/2010

## 2014

Se decreta la emergencia en seguridad en la provincia

4/2014 al 4/2015

## 2016

Se declara la emergencia en seguridad en la provincia

1/2016 al 12/2020

## 2020

Se decreta la emergencia sanitaria

1/2020 al 12/2020

Fuente: Elaborado por los autores en base a la información del artículo.

## **En las últimas semanas se han dispuesto intervenciones policiales, o con la policía como estandarte, casi como la única manera de responder a las situaciones securitarias en el marco excepcional de la emergencia y el semiconfinamiento,**

En segundo lugar, de manera subterránea, se avanzó en una reforma progresiva de la estructura de la Policía Bonaerense, que se ha acelerado, silenciosamente –salvo hacia adentro de la fuerza, con consecuencias inciertas gestándose–, en las semanas de vigencia de la excepción.

Así, se han redirigido los recursos policiales, de manera desproporcionada, a tareas que se identifican como de cuidado de la población. Solo que, en rigor, son el ejercicio de funciones de vigilancia y control –y, en su caso, represión– de conductas vinculadas con presuntas transgresiones al aislamiento preventivo social obligatorio (“cuarentena”). Así, los policías dedican su tiempo laboral a pedir documentación a peatones o a conductores de vehículos, en retenes urbanos o periurbanos; a ordenar filas de bancos, oficinas públicas y otras dependencias de concurrencia masiva; a prestar asistencia a tareas de asistencia sanitaria y social, y a otras tareas que, en la cotidianidad habitual del gremio, suelen ser secundarias o complementarias.

Desde las carteras de seguridad no se conocen, públicamente, otras actividades (diseñadas especialmente para esta etapa) que no involucren a las fuerzas en estas funciones atípicas, circunstancia que ha llevado al ministro de la cartera a prometer una “reorientación de los esfuerzos” para volver a perseguir delitos comunes. Además, el fundamento de sus intervenciones se sustenta en normas que permiten una interpretación laxa y, por ende,

discrecional, como las disposiciones penales nacidas a partir del DNU 277/2020 (\*ii).

La policialización de la seguridad –en general, pero en mayor medida en circunstancias especiales como las que imperan– suele degenerar en arbitrariedad y excesos. Casos numerosos de violencia policial están siendo documentados por medios de comunicación alternativos (y hasta centrales). Esta situación no promete relajarse a partir de las medidas accesorias que están tomándose, como la reincorporación de policías sumariados durante gestiones anteriores que aún no han resuelto su situación administrativa o penal por denuncias de corrupción, pero también de ejercicio de violencia institucional.

Por otra parte, la Policía Bonaerense no es la única desplegada en el conurbano. Según lo informado por la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic<sup>5</sup>, se reforzó la cantidad de personal de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval en cuatro municipios: La Matanza, San Fernando, Quilmes y Moreno. Aún así, la provincia decidió no participar de manera permanente del Comando Unificado de Seguridad COVID-19 creado para coordinar los esfuerzos federales durante la pandemia.

En cuanto a la segunda tendencia comentada, una serie de disposiciones normativas parecen orientarse hacia una vuelta atrás respecto de los avances (escasos, aislados, vacilantes, pero conseguidos) en la conducción civil y en la descentralización de los esfuerzos policiales. Entre ellas, destaca el Decreto 52 del 30 de enero de 2020, que suprime de la estructura del Ministerio de Seguridad provincial la Superintendencia General de Policía, la Superintendencia de Inteligencia Criminal, la

---

5 Reunión informativa de la Comisión de Seguridad Interior, 7 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1wLfD-dGct4>



Superintendencia de Institutos de Formación Policial y la Superintendencia de Policía Local; y las transfiere a la órbita de la Policía.

También, mediante Decreto 141 del 19 de marzo de 2020, con el argumento de que “resulta sustancial reforzar la cadena de mando”, se vuelve a crear una Jefatura de Policía, con su Subjefatura, como órgano superior de las 28 Superintendencias de policía (contando a las creadas hasta el pasado diciembre y las modificadas y agregadas mediante la Resolución 219 del 7 de abril de 2020). Esto es, una única cabeza para gobernar a todas las dependencias descentralizadas de gobierno de la fuerza policial. En concreto, esta nueva (o reciclada) Jefatura tiene como función principal coordinar, dirigir, controlar y supervisar a la Policía Bonaerense en su totalidad, incluso en las cuestiones referidas a formación, disciplina, asignación de recursos y modificaciones orgánicas y administrativas.

### 3. El rol del municipio en la gestión de los conflictos en el marco de la pandemia

Hasta aquí se hizo referencia a la respuesta provincial y, en menor medida, a la nacional. Ante el uso de la policía como principal estrategia en seguridad en estos niveles, es importante pensar en qué sentido se orienta la política de seguridad municipal (si es que hay). Aparece, entonces, uno de los tantos debates postergados. Sin intención de agotar el tema –no es momento ni el espacio–, aun con estas consideraciones sintéticas se ve que la temática deriva en la discusión de la autonomía municipal y las atribuciones municipales. En especial, respecto de la intervención en el marco de la emergencia sanitaria decretada.

En la bibliografía, como reseña Rosatti (2006) suelen asimilarse los términos competencia e incumbencia. No obstante, la significación jurídica del primer término es más específica,

y refiere al conjunto de funciones que pueden ejercerse legítimamente, o la aptitud legal de obrar atribuida a un ente, en lo que importa aquí, estatal.

En el caso de los Estados locales, esta competencia se encuentra delimitada, y asume dos dimensiones. La primera, territorial, se vincula con el ámbito físico de actuación; en general, coincide con los límites geográficos del municipio. La segunda, material, alude a los asuntos que jurídicamente le incumben, el contenido de sus actuaciones.

Ahora bien, desde la década de 1990, a raíz de los planes de reforma del Estado y de descentralización, se concretó la transferencia de múltiples actividades ejecutadas por el Estado nacional a las provincias, primero, y a los municipios, más tarde. Esto fue configurando una nueva agenda de funciones municipales, que hoy trasciende a las clásicas, como la gestión administrativa, el desarrollo urbano y la prestación de servicios públicos.

Esta cuestión, en principio, no termina de resolverse en la Provincia de Buenos Aires<sup>6</sup>. La Convención Constituyente, cuya labor resultó en la reforma constitucional de 1994, optó por no reformar, en lo sustancial, el capítulo vetusto e insuficiente que se ocupa del régimen municipal desde 1934. En consecuencia, esta situación excepcional ha debido afrontarse con limitaciones institucionales claras.

Así dadas las cosas, las atribuciones que la Constitución provincial asigna a los municipios en su artículo 192, entre otras meramente reglamentarias, son las siguientes: “Tener a su

6 A pesar y a contrapelo de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que incorpora en su articulado el reconocimiento de la autonomía municipal en forma expresa, saldando un añoso debate en torno a la autonomía o autarquía de los municipios.

cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostengan la Provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.” (inciso 4).

Por otra parte, en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-ley 6769/58) y sus sucesivas reformas aparecen como competencia, atribuciones y deberes del municipio entre otros, las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos; instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido; la habilitación y funcionamiento de los espectáculos públicos; la prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población; y el tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial, a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad (artículo 27).

**Es necesario remarcar que, en consonancia con la policialización de la seguridad, se nota una profundización de las facultades de poder de policía de los municipios. Esta situación ha generado cierta resistencia y algo de debate, sobre todo, por algunas medidas que aparecen como extremas.**

Entre ellas, virtuales toques de queda (prohibición de la población de circular por las calles después de determinada hora); cierre de vías de acceso y prohibición de ingreso o egreso en los límites del municipio; controles compulsivos en la vía

pública para detectar síntomas de la enfermedad, etc.

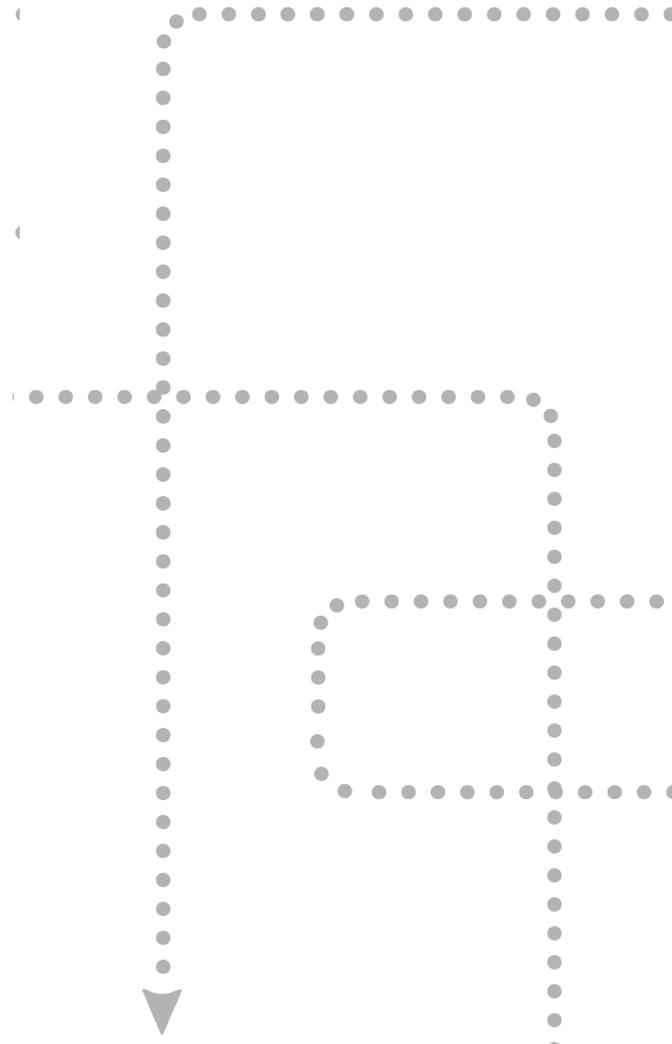
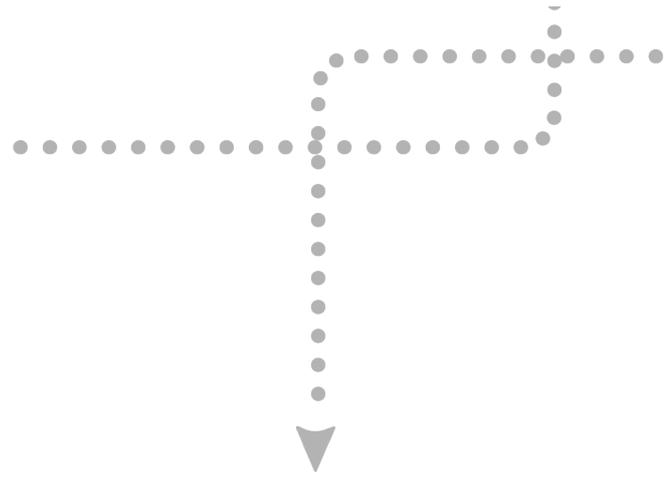
En este punto, es evidente un contraste entre el llamado, de manera las más de las veces capciosa, “bien común” (la seguridad y la salud de la población; o los derechos a la integridad y, en última instancia, a la vida), por una parte, y los derechos individuales (en tanto se ven afectadas la libertad de circular o de desarrollar actividades lícitas, o la obligación de usar determinados dispositivos de protección –tapabocas o barbijos–, etc.). Este enfrentamiento aparente termina por resolverse a favor de la salud pública, lo cual lo muestra como absurdo o inexistente. Sí se justifica, en cambio, una alerta anticipada acerca de qué podría suceder cuando, superada la situación crítica, se retomen las actividades y los vínculos de un modo igual o semejante al anterior. Porque si estas medidas temporales terminan por convertirse en permanentes, se consolidaría un desplazamiento de la comunidad del centro de la problemática securitaria; un retroceso en cuanto a la posibilidad de implementar mecanismos de participación, y un riesgo de perder nuevamente (como en la última dictadura) al espacio público como lugar de encuentro y de democratización social.

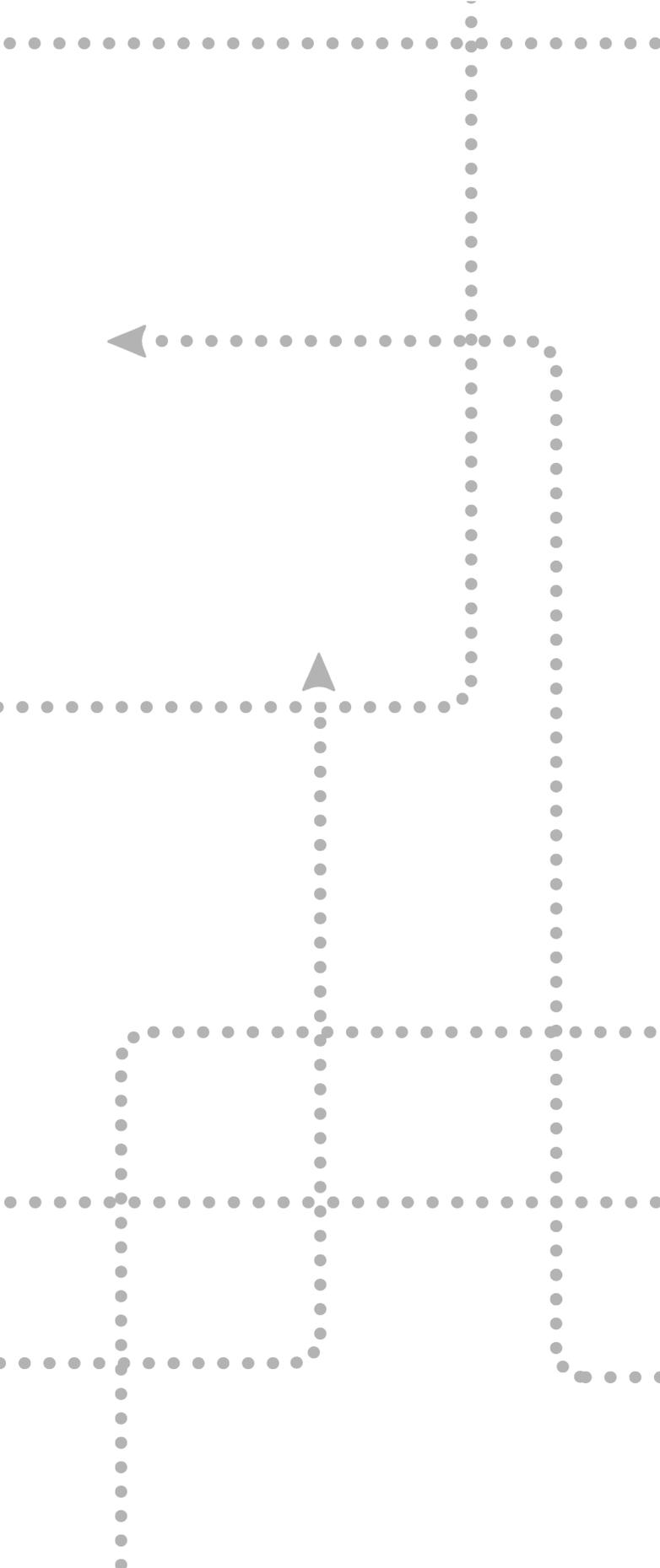


## Notas aclaratorias

(\*i) De los datos recolectados por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) se desprende que, para 2018, de un total de 406.947 hechos registrados en la provincia de Buenos Aires, un 64% tuvieron lugar en los 24 municipios que conforman el conurbano bonaerense. Este porcentaje es superior para algunos delitos, tales como los robos (el 75% ocurrieron en el conurbano) y homicidios dolosos (el 71% ocurrieron en el conurbano).

(\*ii) En el artículo 4 de esa manda puede leerse la justificación del proceder represivo policial en la fórmula multívoca siguiente: “infracción al cumplimiento del ‘aislamiento social, preventivo y obligatorio’ o a otras normas dispuestas para la protección de la salud pública en el marco de la emergencia sanitaria”. La creación o integración de delitos a través de un decreto (en este caso, además, de “necesidad y urgencia”), con fórmulas imprecisas y, a su vez, abiertas, se topa con las garantías constitucionales y convencionales que resguardan el estado de inocencia.





## FUENTES

- Binder, A. (2009). "El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual", en G. Kessler et al., Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras. Buenos Aires: Edhasa.

- Binder, Alberto M. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el delito. En: Carrasco, Schleider (eds.) (2016). Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

- Carrasco, M.E. & Schleider, T.J. (2017). Análisis N° 23: Actores y dinámicas de la inseguridad en la República Argentina. Friedrich Ebert Stiftung.

Faur & Pita (2020). Lógica policial o ética del cuidado. En Anfibia. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/logica-policial-etica-del-cuidado/>

Rosatti, H. (2006), Tratado de Derecho Municipal, To I. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.

Sozzo, M. (2009b). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. En Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 6: pp. 58-73.





# El confinamiento social y los derechos de niños, niñas y adolescentes en el AMBA

---

Carolina Foglia. Politóloga, Doctoranda en Ciencias Sociales.  
Investigadora Docente del Instituto del Conurbano- UNGS / cfoglia@campus.ungs.edu.ar

El nuevo coronavirus, COVID-19, encuentra en la población de adultos mayores de 65 años al principal grupo de riesgo. Hacia este grupo etario están y deben estar dirigidas las principales medidas sanitarias a fin de evitar los efectos más dramáticos de la enfermedad. Sin embargo, en el otro extremo del ciclo de vida, los niños, niñas y adolescentes (NNYA) afrontan las consecuencias de las normativas de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). Sin ser el colectivo más visibilizado en la agenda pública en esta coyuntura enfrentan condiciones que no siempre permiten el cumplimiento de sus derechos.

Particularmente, cabe indagar sobre la situación en la que se encuentran los NNYA del Área Metropolitana de Buenos Aires, en cuyo Conurbano la pobreza y la indigencia por ingreso golpean duramente a los NNYA.

**En el cuarto trimestre del 2019, [la pobreza en el conurbano](#) era de 44,5% pero en los menores de 18 la pobreza había alcanzado al 63%**

(EPH INDEC, 2020) y donde las [condiciones de hacinamiento](#) y el acceso al agua potable presentan niveles críticos (EPH INDEC, 2020) siendo estos elementos claves para afrontar la pandemia.

Recientemente UNICEF Argentina publicó los resultados de la "Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de NNYA"<sup>1</sup> llevada a cabo entre el 8 y el 15 de abril de 2020 por vía telefónica a una muestra de 2.678 hogares con NNYA de Argentina. De estos hogares, un 37% está ubicado en la Ciudad Autónoma y en los partidos

<sup>1</sup>Efectuada en el marco del acuerdo de cooperación para la implementación de la Encuesta MICS (Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados -MICS por sus siglas en inglés) con el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, con representación nacional y regional y una población ponderada de 6,1 millones de hogares y 26,8 millones de personas que habitan en ellos.

del Gran Buenos Aires, siendo representativos de un total de 2.245.874 hogares de la región.

Consideraremos algunos de los emergentes más relevantes de esta encuesta situando el análisis en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

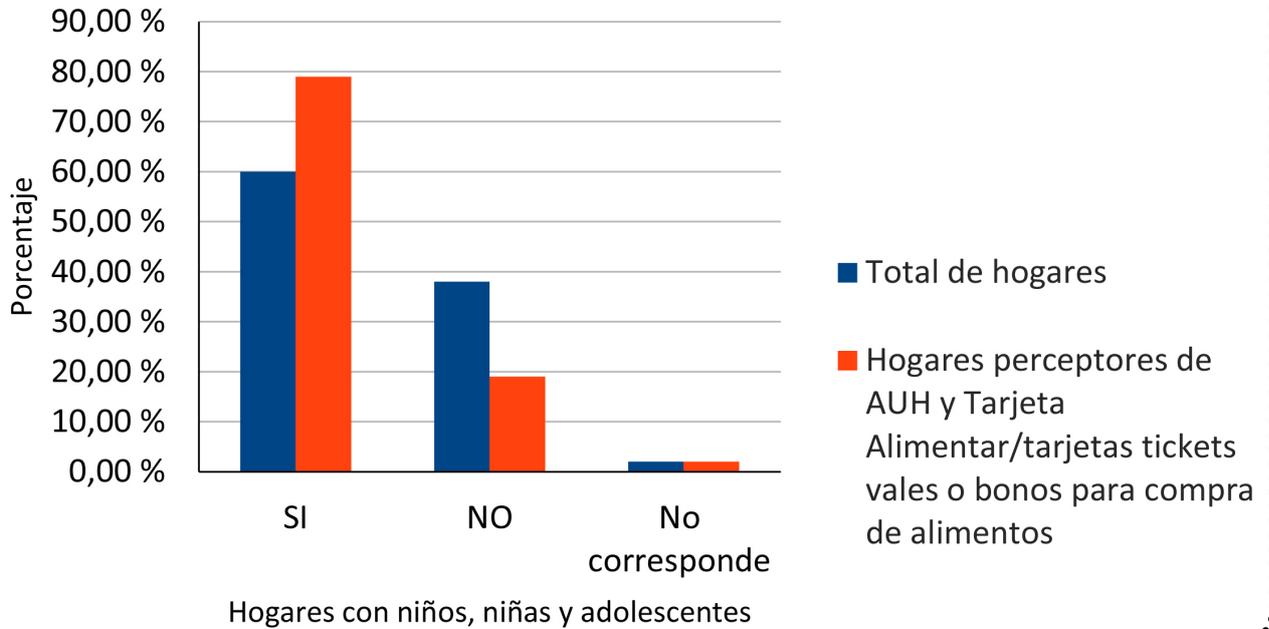
**Primeramente, el informe resalta que un 60% de los hogares con NNYA de la región han visto reducidos sus ingresos laborales durante el mes de marzo (que representa 1.357.928 de hogares),**

situación que agudiza el ya crítico escenario estructural señalado más arriba. De este porcentaje referido, el 24% manifiesta no haber percibido ningún ingreso, un 11% haberlos visto reducidos hasta en un 90% y un 24% hasta en un 75%. Es decir, más de la mitad de ese 60% tuvo serias dificultades para conseguir recursos económicos y solventar sus necesidades más básicas. Es importante señalar que la reducción de los ingresos laborales aparece siendo más severa en aquellos hogares perceptores de AUH, tarjeta alimentaria o vales/bonos para compra de alimentos, donde la cifra alcanza casi el 80%, hogares de los más vulnerables entre los vulnerables.

La razón de la reducción de ingresos se encuentra principalmente en que son hogares cuya actividad económica es la venta ambulante o el cuenta propismo, y que por lo tanto se ven impedidos de salir a trabajar, situación que refleja la elevada [informalidad laboral](#) que caracteriza a este conglomerado. Esta causa se agudiza en los hogares cuyas viviendas se encuentran en villas o asentamientos o son viviendas sociales. Otras razones mencionadas, en orden de porcentaje de respuestas, fueron la suspensión temporal y la baja de ventas o pedidos de clientes.

En contraste, la pérdida de empleo no aparece como elemento porcentualmente tan significativo, siendo sólo el 6% del total de hogares del AMBA los que

**Gráfico 1: Reducción de ingresos laborales en el mes de marzo, según percepción de AUH y/o tarjeta alimentaria/bono de alimentos. AMBA**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Encuesta del impacto COVID-19 en hogares con NNYA - UNICEF, Abril 2020

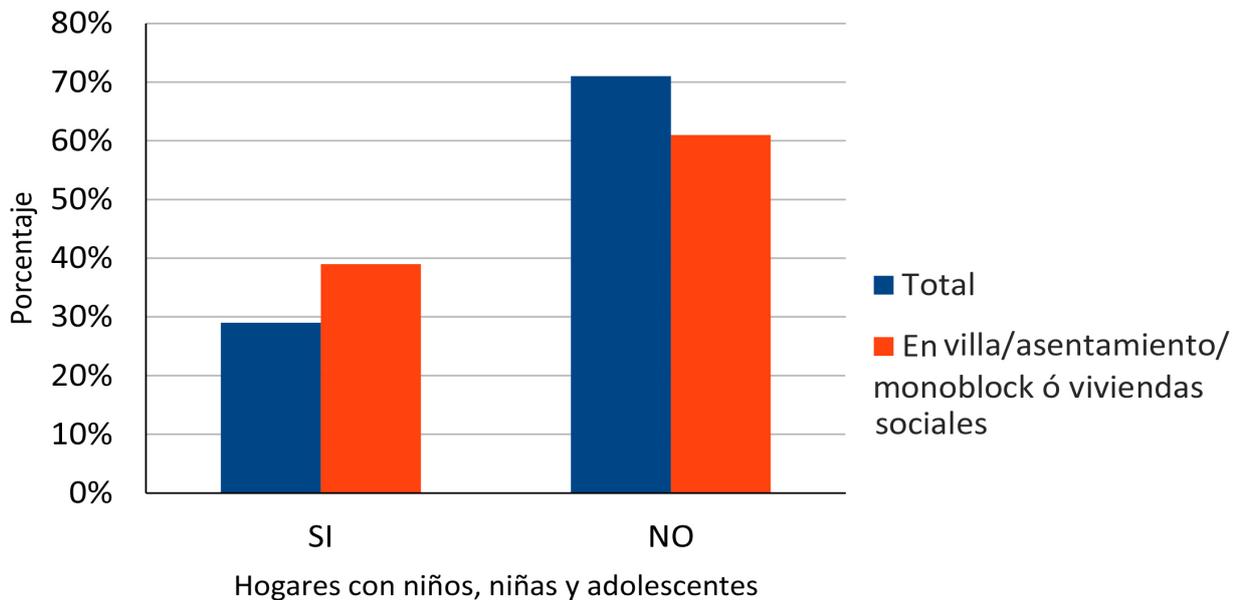
refieren que durante el ASPO algún miembro del hogar atravesó esta situación. Sin embargo, los mismos representan 140.915 hogares de la región, número nada desdeñable. (Gráfico 1)

Esta importante reducción en los ingresos laborales señalada condice con la imposibilidad que tuvieron los hogares para abonar algunos servicios, principalmente la luz/gas/teléfono/celular/internet (30% del total de hogares y 42% de aquellos con reducción de ingresos). En esta misma línea, casi un 30% (645.790) de los hogares manifestó que tuvo que dejar de comprar algún alimento por no tener dinero, porcentaje que ronda el 40% en aquellos hogares con viviendas ubicadas en villas o asentamientos, y un 12% indicó que algún miembro del hogar debió asistir a un comedor comunitario o retirar viandas.

**De los hogares que debieron acudir a un comedor o retirar viandas, 16.775 (6%) manifestaron dificultades para acceder, siendo el principal problema la imposibilidad de ir al comedor o centro de entrega** (alrededor del 50% de las respuestas).

Asimismo, ninguno de los hogares indica que la obtención de alimentos y/o viandas se realiza con la misma frecuencia que previamente al ASPO, señalando que ahora sólo pueden retirar comida/viandas una vez a la semana o menos que antes. (Gráfico 2)

Gráfico 2: Hogares que debieron dejar de comprar algún alimento por no tener dinero, según ubicación de la vivienda. AMBA



**Fuente:** Elaboración propia en base a Encuesta del impacto COVID-19 en hogares con NNYA - UNICEF, Abril 2020

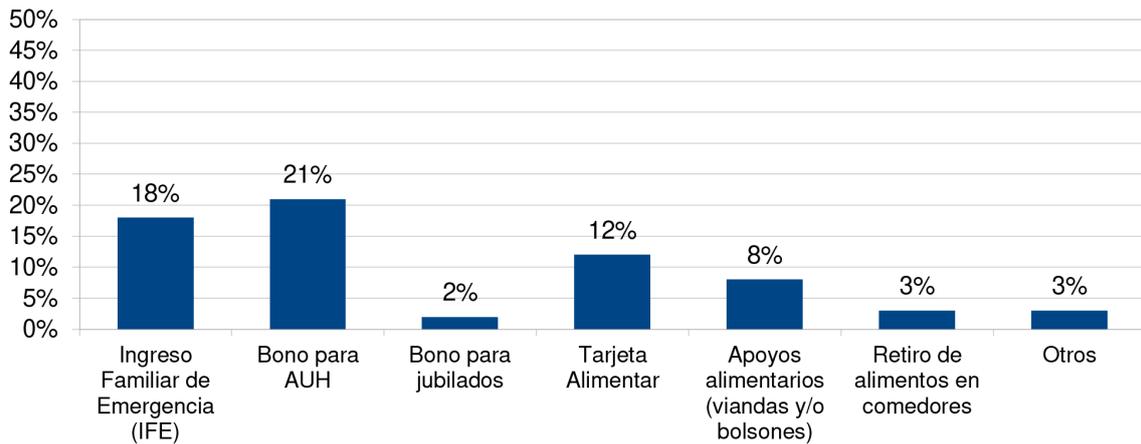
En el caso de los NNYA, 227.562 hogares (un 10%) indicaron que habitualmente alguno de ellos come en comedor escolar y un 79% de estos manifiesta que en estos días de cuarentena la atención de los comedores no sigue manteniendo la misma frecuencia, lo que podría dificultar el acceso a la alimentación de este grupo etario.

En este plano cobra especial relevancia el papel del Estado. El dato vinculado a las transferencias sociales recibidas por los hogares nos aproxima a cuantificar su rol en este contexto.

Un 67% de los hogares (en este caso el total de hogares se eleva a 2.947.195 por ser esta una pregunta de respuesta múltiple en la encuesta) manifestó haber recibido -desde que se tomaron las medidas de ASPO- algún beneficio social,

Ingreso Familiar de Emergencia, Bono para AUH, Tarjeta alimentaria, Bono para los jubilados, Apoyos alimentarios a través de viandas o bolsones, Retiro de alimentos vía viandas/tupper en comedores y/o pago por ser personal esencial. De los hogares que recibieron alguna de estas transferencias, un 76% indicó que no tuvo

Gráfico 3: Principales transferencias sociales estatales percibidas por los hogares con nnya. AMBA (Respuesta múltiple y guiada)



**Fuente:** Elaboración propia en base a Encuesta del impacto COVID-19 en hogares con niños, niñas y adolescentes - UNICEF, Abril 2020

dificultades para acceder al dinero, dando cuenta del grado de efectividad de la respuesta estatal (cabe aclarar que además un 15% de los mismos no recibe dinero como parte de la percepción). (Gráfico 3)

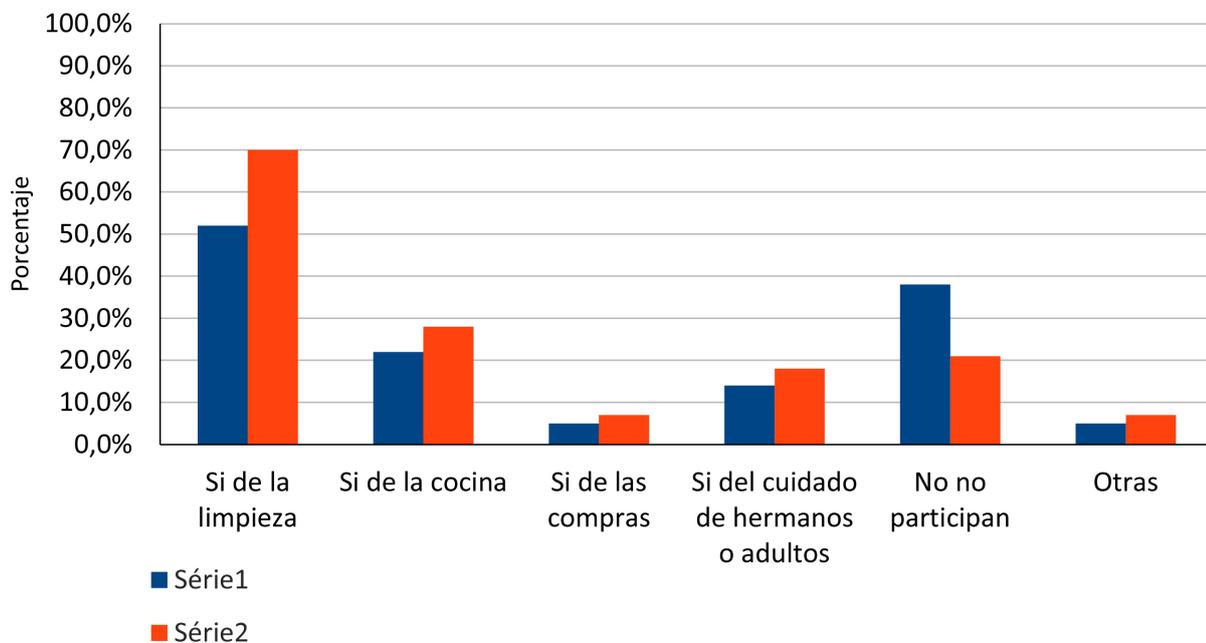
En otro orden, la encuesta también permite capturar el cumplimiento del derecho a la educación de NNYA en la región metropolitana de Buenos Aires frente a la suspensión de las clases presenciales. Casi un 80% de los hogares indica que los NNYA del hogar tienen tareas escolares que les insumen mayoritariamente entre una y dos horas por día (46%) o entre 2 y cuatro horas (34%).

**Son alrededor de 200.000 hogares en donde los NNYA no reciben tareas por parte de la escuela.**

**Asimismo, casi 260.000 hogares (15%) refieren que no han tenido comunicación por parte de la escuela, elevándose porcentualmente este número (22%) en los hogares que viven en villas o asentamientos.**

Una cuestión relevante para señalar es que los NNYA, además de dedicarse a las tareas escolares, realizan otras actividades en el seno del hogar: un 56% participa de la limpieza, un 22% de la cocina y un 14% del cuidado de hermanos, como tareas más relevante en orden de mención (cabe mencionar que la respuesta a esta pregunta era múltiple con lo que hay hogares que mencionan la realización de varias tareas por parte de los NNYA del hogar).

Gráfico 4: Participación de los niños, niñas y adolescentes en las tareas del hogar, según ubicación de la vivienda. AMBA (Respuesta múltiple y guiada) N=2.413.926



**Fuente:** Elaboración propia en base a Encuesta del impacto COVID-19 en hogares con niños, niñas y adolescentes - UNICEF, Abril 2020

**Todos estos porcentajes se incrementan al considerar los hogares que habitan en villas o asentamientos.**

Estos datos cobran relevancia para planificar el volumen y la intensidad de actividades escolares por parte de las escuelas y refutan la suposición que los NNYA no están haciendo nada dentro de sus casas. Por el contrario, demuestran que están colaborando en el sostenimiento de las actividades domésticas y de cuidado en un contexto de reducción de la cualquier tipo de ayuda externa. (Gráfico 4)

Otra cuestión importante en esta línea es la disponibilidad de dispositivos electrónicos para realizar tareas educativas a distancia como también el acceso a internet. En el marco de un conjunto de preguntas dirigidas especialmente

a los adolescentes de entre 13 y 17 años de los hogares encuestados, UNICEF relevó que en el AMBA un 65% (de 598.811 adolescentes) cuenta con computadora en el hogar (tablet, pc o notebook) y un 88% tiene conexión de internet. Sin embargo, cuando cruzamos estos datos por percepción de AUH o tarjeta alimentaria, vemos que la tendencia se revierte ya que

**sólo un 35% de los adolescentes de hogares que tienen AUH y tarjeta alimentaria/ indica que en su hogar tiene computadora.**

La conexión a internet no presenta porcentajes demasiado dispares, según el cruce referido, probablemente porque el ingreso a la misma se produce a través de los datos móviles de

los celulares. Sin embargo, este tipo de acceso requiere contar con saldo lo que no se siempre se da por descontado, dificultándose en este caso la conexión. Si bien el acceso al portal Seguimos Educando del Ministerio de Educación tiene gratuidad en la navegación luego de un acuerdo con las compañías telefónicas, no sucede lo mismo con otras plataformas de uso extendido en el marco de la educación a distancia. Algunos de estas cuestiones serán analizadas en la nota siguiente donde se analizan las diferentes condiciones necesarias para sostener la continuidad pedagógica.

Un último tema que cabe ser considerado, tanto para la planificación de las actividades educativas como para el diseño de políticas públicas en el marco de la pandemia, es la situación emocional de los NNYA.

**En la sección específica para adolescentes de la mencionada encuesta, un 27% de los adolescentes refirió sentirse asustado, un 17% angustiado y un 5% está deprimido frente al contexto actual. Asimismo, más de la mitad cree que el/ella o algún miembro de su familia podría contagiarse de COVID, lo cual sin duda despierta temores e incertidumbres.**

Estos aspectos, raramente jerarquizados, requieren una especial atención considerando que el ASPO en la región metropolitana tiene aún un largo trayecto por recorrer y estas situaciones podrían extenderse o agravarse.

En síntesis, la pandemia y las principales medidas estatales para afrontarla transformó la vida cotidiana de todos nuestros hogares, requiriendo de grandes esfuerzos para organizar, compatibilizar, ajustar y reestructurar transitoriamente nuestro mundo. Pero para la niñez y la adolescencia, como señalan el Comité Internacional de los Derechos del Niño (2020) y UNICEF (2020), los

impactos son multidimensionales (educación, salud física y mental, nutrición, recreación, etc.), y para los NNYA en situación de pobreza, de mayor profundidad y gravedad, requiriendo del máximo empeño gubernamental para proteger y garantizar el ejercicio de sus derechos.



## FUENTES:

- Comité Internacional de los Derechos del Niño (2020) El Comité de Derechos del Niño advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños y hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de los niños, 8 de abril. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CRC\\_STA\\_9095\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf)
- Foglia, C. (2019) Los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia: institucionalizando la participación de la sociedad civil en la producción de la política pública de infancia a nivel local en el conurbano bonaerense. Revista Ciudadanías N. 4. pg. 72-97. Disponible en [http://ciudadanias.untref.edu.ar/pdf/n4\\_dossier\\_art3.pdf](http://ciudadanias.untref.edu.ar/pdf/n4_dossier_art3.pdf)
- Unicef (2020) Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población: Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Disponible en <http://dash.knack-research.com/DASHUNICEF-CODIV19/login.php> (Login: datos\_knack | Contraseña: uyR456!)
- Unicef (2020) Informe Sectorial: Educación "Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana", Mayo. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8056/file/COVID19-EncuestaRapida-InformeEducacion.pdf>



# El desafío de la escuela en casa

---

Nadina Sgubin. Profesora y licenciada en Geografía (UBA).

Investigadora docente del Instituto del Conurbano, UNGS / [nsgubin@campus.ungs.edu.ar](mailto:nsgubin@campus.ungs.edu.ar)

**En épocas de pandemia,  
la continuidad pedagógica  
de la enseñanza a través de la  
virtualización de la educación  
expone con crudeza la profunda  
desigualdad social  
del acceso de los alumnos  
a las TICs y de las  
condiciones familiares  
para acompañar adecuadamente  
este proceso,**

desigualdad que en el Conurbano Bonaerense alcanza niveles significativos.

Con la aparición del COVID-19 y la puesta en vigencia del decreto N° 297, se estableció la cuarentena obligatoria en la Argentina que rige hasta el día de hoy suspendiendo totalmente la presencialidad en la educación en todos los niveles. Ello implica que si bien las escuelas permanecen abiertas, para garantizar la continuidad de todas las prestaciones alimentarias y el funcionamiento administrativo mínimo necesario, en ellas no se dictan clases. El Ministerio de Educación propone para el tiempo que dure la cuarentena, “la continuidad de las actividades de enseñanza en el Sistema Educativo Nacional” (ME, 2020). Para ello, se creó el programa “Seguimos Educando” que contempla diversas acciones como “elaborar materiales y/o recursos según los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios correspondientes a cada nivel. Elaborar y difundir materiales y/o recursos culturales para el uso familiar y/o comunitario” (ME, 2020, Art. N° 2).

A partir de esta propuesta ministerial, se comenzaron a implementar distintos modos de enseñar por parte de las escuelas pero afuera de las aulas y sin la presencia de los estudiantes. Algunas instituciones comenzaron a utilizar plataformas virtuales, en otras su uso se volvió intensivo, se buscó garantizar canales de comunicación con las familias, y tantas otras

acciones que se pusieron en marcha desde aquel decreto. Los docentes también se dedicaron a explorar distintas maneras de adaptar las clases que se tenían pensadas para un contexto de presencialidad, transformando los contenidos y armando material para la virtualidad, en muchos casos recorriendo portales y tutoriales nunca antes visitados.

A su vez, en los hogares también se desencadenaron acciones destinadas al aprendizaje en casa: desde mejorar la conectividad, pasando por organizar cronogramas para el uso de la computadora, hasta madres, padres y hermanos mayores buscando colaborar con los más pequeños en el uso de la tecnología, a fin de cumplir con las propuestas de los docentes.

Por supuesto, que todo ello estuvo y sigue estando acompañado de una importante cuota de ansiedad, angustia e incertidumbre respecto de qué pasa del otro lado una vez que se apretó la tecla de *enviar*.

Como afirma Nicolás Trotta “El aula es irremplazable, pero tenemos que prepararnos para todos los escenarios posibles (...) “Los que somos padres sabemos que es un enorme desafío organizarnos en casa” (Página 12, 2020). Asimismo, el Ministro advierte “como concientes de la profunda desigualdad que hay en Argentina” y en ese sentido el ME resolvió que no se calificará al estudiantado en este tiempo de pandemia (Infobaires24, 2020).

Es en este marco fijado por la cuarentena, que resultan de interés para analizar, dos realidades: una de ellas es la no presencialidad en el acto de enseñanza y, la otra, está vinculada a las condiciones de los hogares, ambas íntimamente relacionadas entre sí. En cuanto a la no presencialidad de los estudiantes y docentes en el aula, resulta novedoso para la enseñanza primaria y secundaria, mientras que en otros niveles ya se implementa a través de numerosos cursos virtuales que se ofrecen en las páginas de Universidades e institutos. Sin embargo, como

## Hogares con disponibilidad de computadora e internet según quintil; 24 partidos del conurbano bonaerense, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2019

Jurisdicción	Quintil	2019	
		Computadora	Internet
24 partidos del conurbano bonaerense	1	27,2	60,4
	2	42,9	73,3
	3	59,6	84,8
	4	76,3	94,7
	5	89,6	98,4
	<b>Total de hogares</b>		<b>56,1</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1	51,7	86,4
	2	64,0	80,9
	3	74,0	89,5
	4	84,0	93,2
	5	97,9	99,3
	<b>Total de hogares</b>		<b>79,7</b>

Notas: los datos corresponden al cuarto trimestre de 2019

Fuente: Módulo de acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación de la EPH. INDEC

planteó Rita Segato<sup>1</sup>, en una entrevista de estos días, la distancia física, es también una distancia social y, afirma, que en esa relación bidimensional y puramente verbal, sin presencialidad, no hay sociabilidad real.

En el mismo sentido que el planteo de Segato, el ministro Trotta, realizaba la siguiente afirmación al inicio de la cuarentena: “No sólo afrontamos el trabajo de poder contener a los niños, en un marco donde ellos también están afectados por este nivel de incertidumbre, ya que tuvieron un cambio abrupto de la rutina que no sólo es la no concurrencia al colegio, sino no poder visitar a sus afectos ni establecer un vínculo cotidiano con sus compañeros de colegio” (Télam, 2020). Probablemente, al final de estas experiencias se resignificará el encuentro entre docentes y estudiantes en el aula; por ahora la única certeza es la de mantener el contacto virtual entre ellos. En cuanto a las condiciones de los hogares, particularmente de los estudiantes, algunas

preguntas que surgen se vinculan con, ¿qué condiciones y con qué herramientas los hogares enfrentan el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes estudiantes?

El Ministerio de Educación y la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, diseñaron distintos materiales y modalidades para apoyar a los estudiantes y sus familias<sup>2</sup>. Sin embargo, la desigualdad socioeducativa y de acceso a las tecnologías de información limitarían la utilización de estas herramientas.

Esas limitaciones incluirían la infraestructura y también el capital educativo de los hogares. En este último caso, si se tiene en cuenta que la tarea de acompañamiento de las niñas y niños sería de los adultos con quienes conviven, el dato de la última EPH del 2019 sobre estudios secundarios completos por grupo etario, permite plantear una primera preocupación en cuanto

<sup>1</sup>Para ver la totalidad de la entrevista, consultar <https://ar.domiplay.net/video/rita-segato-en-recalculando-la-30-04-20-youtube-z8485e>

<sup>2</sup> Pueden visitarse los siguientes sitios oficiales: <http://www.educ.gob.ar/> / <http://www.abc.gob.ar>

a las posibilidades de acompañamiento en la interpretación de consignas y resolución de tareas de los estudiantes, ya que en el Gran Buenos Aires, el 31,4% de las personas entre 21 y 24 años han completado sus estudios secundarios, el 38,8% de entre 25 y 29 años y 35,8% entre 30 y 39 años.

En cuanto a las posibilidades materiales de conectarse a una clase virtual, bajar materiales de las páginas oficiales, consultar links sugeridos

por los docentes y también subir las tareas en blogs y plataformas digitales, los datos del INDEC señalan que en los partidos del Gran Buenos Aires, más del 50% de los hogares incluidos dentro de los quintiles de menores ingresos no disponen de computadora.

En ese mismo sentido, la encuesta realizada por Unicef Argentina en el marco de la pandemia, relevó que el 37% de las y los adolescentes, no cuenta con *tablet*, *notebook* o PC. (Unicef, 2020)

### MAPA: Población en Hogares con NBI en partidos de la Jefatura Regional IX de Educación

Provincia de Buenos Aires

POBLACION EN HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)

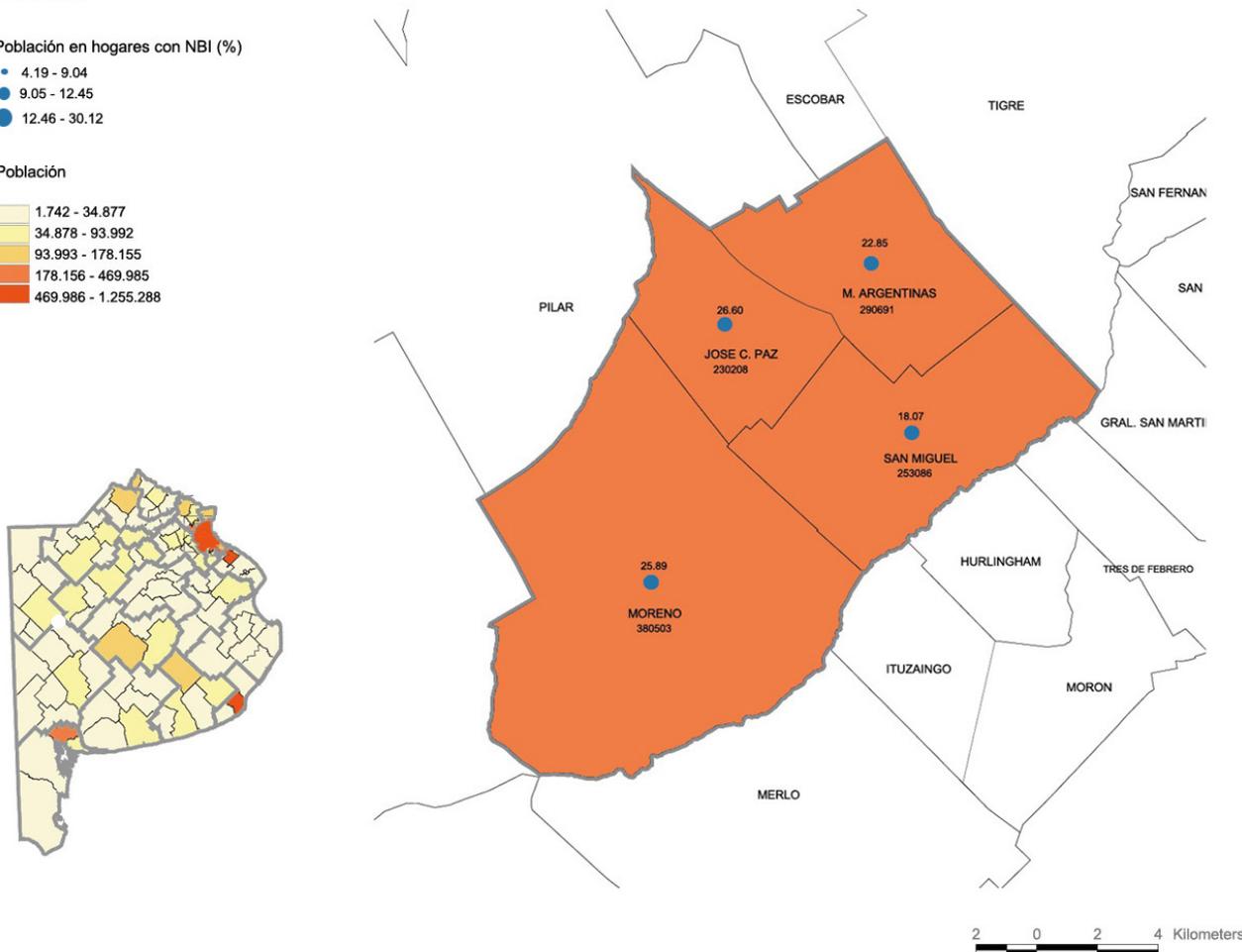
REGION 9

Población en hogares con NBI (%)

- 4.19 - 9.04
- 9.05 - 12.45
- 12.46 - 30.12

Población

- 1.742 - 34.877
- 34.878 - 93.992
- 93.993 - 178.155
- 178.156 - 469.985
- 469.986 - 1.255.288



**FUENTE:** Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. INDEC 2001  
 Elaboración: Dirección Provincial de Planeamiento. Dirección de Información y Estadísticas. Departamento de Análisis de la Información. DGCyE.2006

Pese a los diferentes programas como Conectar Igualdad<sup>3</sup> o Aprender Conectados (2019-2020), los datos revelan la profunda desigualdad en el acceso a las TICs de los sectores más pobres de la población y la consecuente dificultad para la realización de las tareas escolares en estos hogares. Como menciona un informe reciente del ICO, “se advierte sobre la dificultad de familias que no tienen computadoras personales, porque esto compromete la continuidad remota del año escolar” (ICO, 2020: 5).

**Frente a esta realidad, los docentes han buscado canales alternativos para llegar a los hogares como el uso de la aplicación *whatsapp* para el contacto con las familias, la realización de tareas, la presencia de una clase virtual o la devolución de las actividades. Sin embargo, el 18% de las y los adolescentes declaran no tener acceso a internet (Unicef, 2020) y otra fuerte limitación se encuentra en el consumo de datos.**

Para poder tener una mirada más local acerca del acompañamiento de los estudiantes en el contexto que plantea la pandemia, se eligieron algunos datos de los partidos de José C. Paz y Malvinas Argentinas.

Considerando que en ambos partidos, el porcentaje de población con estudios secundarios completos es del 12,73% para José C. Paz y 14,53% para Malvinas Argentinas (INDEC, 2010), la difusión de los materiales elaborados por el Ministerio y la DGCyE, constituyen recursos de gran importancia para la enseñanza, facilitados a través de las redes y de la programación en los medios de comunicación (televisión y radio), destinados a niñas, niños y adolescentes, en los que participan docentes de acuerdo a los ciclos

y niveles educativos.

El uso de franjas horarias por nivel en la televisión y radio públicas, busca solucionar en parte el problema de la falta de conectividad o la disponibilidad de computadoras e internet en aquellos hogares más vulnerables. En los partidos de Malvinas Argentinas y José C. Paz, el porcentaje de hogares con NBI se encuentra alrededor del 12%, siendo en el primero de ellos que el 52,9 % de la población de 3 años y más usan computadora; mientras que en José C. Paz, este porcentaje es del 45,3%.

La preocupación de los intendentes de estos partidos y del Ministerio de Educación por no profundizar la brecha digital entre los estudiantes, quedó reflejada en la firma de acuerdos que se llevaron a cabo entre fines de abril y mediados del mes de mayo, para la entrega de *notebooks* y *tablets* a estudiantes del nivel secundario.

En ese mismo sentido, el gobierno nacional busca retomar el espíritu del Plan Conectar-Igualdad, con la puesta en marcha de un nuevo programa de conectividad llamado Juana Manso, que incluye la entrega de computadoras a los estudiantes de primer año de secundaria. Esta entrega sería conforme al índice de población ajustada por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e incluye a los 24 partidos del gran Buenos Aires y al aglomerado gran La Plata. La prontitud en la implementación de este programa se debe a la posibilidad de un retorno a las escuelas, siempre dependiendo de la situación epidemiológica, que contemplaría un esquema dual, es decir, la división de los cursos en grupos de trabajo que alternen entre la presencialidad y la virtualidad, a fin de poder cumplir con el distanciamiento social dentro de las aulas.

El ministro de educación señala “nuestro primer desafío es que no se profundice la desigualdad, porque no todos los hogares tienen el mismo capital educativo” (Vales, 2020). En este camino, la escuela ha salido a la búsqueda de los hogares para poder acompañar a los estudiantes, en un gran esfuerzo por adaptarse a distintos formatos casi todos ellos virtuales sobre todo

<sup>3</sup> Iniciado en el año 2010 y desarticulado a partir de su transferencia a las provincias desde el año 2016

en las ciudades. Sin embargo, es claro que ese acompañamiento no podrá ser de la misma manera para todas y todos. El rol del estado en la búsqueda de achicar brechas como la digital en la educación, ha quedado evidenciado en el contexto de la pandemia, así como el gran desafío de toda la comunidad educativa por sostener la continuidad pedagógica a pesar de los problemas estructurales de la región.

## FUENTES

- ICO-UNGS (2020) El Conurbano en la cuarentena. Breve informe a partir del relevamiento del Instituto del Conurbano (UNGS).
- Indec (2018) Informes Técnicos. Vol. 3, nº 86. Ciencia y tecnología. Vol. 3, nº 1 Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH Cuarto trimestre de 2018. ISSN 2545-6636.
- Indec (2019 a) Condiciones de vida. Vol. 3, nº 15. Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2019. ISSN 2545-6660.
- Indec (2019 b) Informes técnicos. Vol. 4, nº 59. Condiciones de vida. Vol. 4, nº 4. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019 ISSN 2545-6636.
- Infobaires24 (20-05-2020) Nicolás Trotta: "Somos conscientes de la profunda desigualdad que hay en la Argentina". Disponible en <https://www.infobaires24.com.ar/nicolas-trotta-somos-conscientes-de-la-profunda-desigualdad-que-hay-en-la-argentina/>
- Ministerio de Educación (2020) Resolución 106/2020 (16 de Marzo de 2020). En <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226751/20200316>
- Página 12 (27-03-2020) Cómo se prepara el Ministerio de Educación para una extensión de la cuarentena. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/255468-como-se-prepara-el-ministerio-de-educacion-para-una-extensio](http://www.pagina12.com.ar/255468-como-se-prepara-el-ministerio-de-educacion-para-una-extensio)
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 297/20 Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (20 de Marzo de 2020). En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>
- Telam (30-03-2020) Trotta: "La escuela es irremplazable, así como lo son los maestros y las maestras". Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202003/446289-trotta-la-escuela-es-irreemplazable-asi-como-lo-son-los-maestros-y-las-maestras.html>
- Unicef (2020) Encuesta COVID Percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes.
- Vales, L. (2020) Como se prepara el Ministerio de Educación para una extensión de la cuarentena. En Página 12, 27 de marzo de 2020.



**Coordinación editorial:**  
Equipo Observatorio del Conurbano