

ESCENARIOS, ACTORES Y LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN

CAPACIDADES ESTATALES

Carlos Martínez
Bárbara Couto

Ana Ariovich
Maria Crojethovic
Carlos Jiménez
Tomás Baliña

Lucía Camardón
Daniel Cassano
Andrés Gómez
Mariano Martignago
Anandí Queipo
Julieta Rey
Leandro Rodríguez



Informe de la cuarta etapa del proyecto Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional Agencia I+D+i (IP 415, UNGS). Dr. Rodrigo Carmona (investigador responsable)

Escenarios, actores y lineamientos para la acción: capacidades estatales

Proyecto marco

Ideas Proyecto Agencia I+D+i 415 | 440 | 650 | 763 - Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiescalar de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID-19 y las medidas de ASPO en Argentina. Dr. Horacio Bozzano (Investigador responsable)

Autores/as

Carlos Martínez
Bárbara Couto

Ana Ariovich
María Crojethovic
Carlos Jiménez
Tomás Baliña

Lucía Camardón
Daniel Cassano
Andrés Gómez
Mariano Martignago
Anandí Queipo
Julieta Rey
Leandro Nicolás Rodríguez

Colaboración

Nicolás Dinerstein

Universidad Nacional de General Sarmiento
Julio de 2021, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina

Portada: Sebastián Prevotel



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

Cómo citar:

Martínez, C.; Couto, B.; Ariovich, A.; Crojethovic, M.; Jiménez, C.; Baliña, T.; Camardón, L.; Cassano, D.; Gómez, A.; Martignago, M.; Queipo, A.; Rey, J.; Rodríguez, L. (2021). *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense. Etapa 4. Escenarios, actores y lineamientos para la acción: capacidades estatales*. IP 415 - Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

Contenidos

EL GASTO DE LOS 24 MUNICIPIOS DEL CONURBANO FRENTE AL COVID (2019-2020). DESAFÍOS Y LINEAMIENTOS DE ACCIÓN/INTERVENCIÓN

<i>Carlos Martínez y Bárbara Couto / Colaboración: Nicolás Dinerstein</i>	4
1. Desarrollo Social.....	4
2. Salud.....	10
3. Seguridad	15
4. Desafíos y lineamientos de acción-intervención.....	19
Bibliografía.....	22

CONVERSACIÓN CON TOMÁS BALIÑA:

NOTAS A FUTURO PARA LA GESTIÓN DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD

<i>Ana Ariovich, Maria Crojethovic, Carlos Jiménez, Tomás Baliña</i>	23
1. Introducción	23
2. La gestión del primer nivel en salud	24
3. El abordaje de la atención en el primer nivel.....	26
4. La jerarquización del primer nivel	29
Bibliografía.....	33

LA GESTIÓN LOCAL DE LA SEGURIDAD:

DIAGNÓSTICO Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

<i>Lucía Camardón, Daniel Cassano, Andrés Gómez, Mariano Martignago, Anandí Queipo, Julieta Rey, Leandro Rodríguez</i>	35
1. Introducción	35
2. Aspectos metodológicos.....	36
3. La cuestión de la seguridad en contexto de pandemia	37
4. Desafíos de las gestiones locales y provincial en el Conurbano	44
5. Propuestas y líneas de acción.....	49
8. Comentarios finales	60
Bibliografía.....	60

EL GASTO DE LOS 24 MUNICIPIOS DEL CONURBANO FRENTE AL COVID (2019-2020). DESAFÍOS Y LINEAMIENTOS DE ACCIÓN/INTERVENCIÓN

Carlos Martínez y Bárbara Couto

Colaboración: Nicolás Dinerstein

1. Desarrollo Social

El rol social de los municipios, en especial en las grandes ciudades y en el conurbano bonaerense, se potencia ante cada situación de crisis, dado que operan como el primer punto de contacto entre la ciudadanía y el Estado. Son el nivel más cercano a las necesidades y, a la vez, el más accesible a las demandas y reclamos.

Ante un escenario preexistente de crisis económica en 2019, ya ejercían un importante papel en la contención social más básica: en relación a las políticas alimentarias, tanto propias como –sobre todo– articuladas con el gobierno provincial –entre las que la más destacada es el Servicio Alimentario Escolar (SAE)–.

A partir de la pandemia de Covid-19, esa función social local se reforzó notablemente. Incluso, un programa como el SAE, originalmente pensado para operar dentro de los colegios, ante el cierre de los mismos por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), se reforzó en vez de retroceder, atendiendo a cientos de miles de familias y con notable crecimiento real en sus recursos asignados. Es decir, con un gasto nominal que, prácticamente, se duplicó de un año a otro y con un poder de compra en 2020 que más que duplica el de 2019.

Antes de comparar la realidad, en materia fiscal, de la función desarrollo social, y dentro de ella de los programas de asistencia alimentaria, presente en cada uno de los 24 municipios del conurbano bonaerense, es conveniente dar cuenta del panorama general del conjunto de la región.

En 2019, el gasto en desarrollo social estimado para el conjunto de los 24 partidos que integran el conurbano bonaerense, fue de casi 9.332 millones de pesos. Valor que, para una población total de la región proyectada de unos 11,1 millones de personas, resulta en un gasto

por habitante del orden de los 838 pesos al año. A su vez, en 2020, las erogaciones municipales que corresponden a desarrollo social, treparon a un valor levemente superior a los 18.840 millones de pesos, lo que en términos *per cápita* son unos 1.673 de pesos por año, en promedio, para los casi 11,3 millones de seres humanos que habitaban la región.

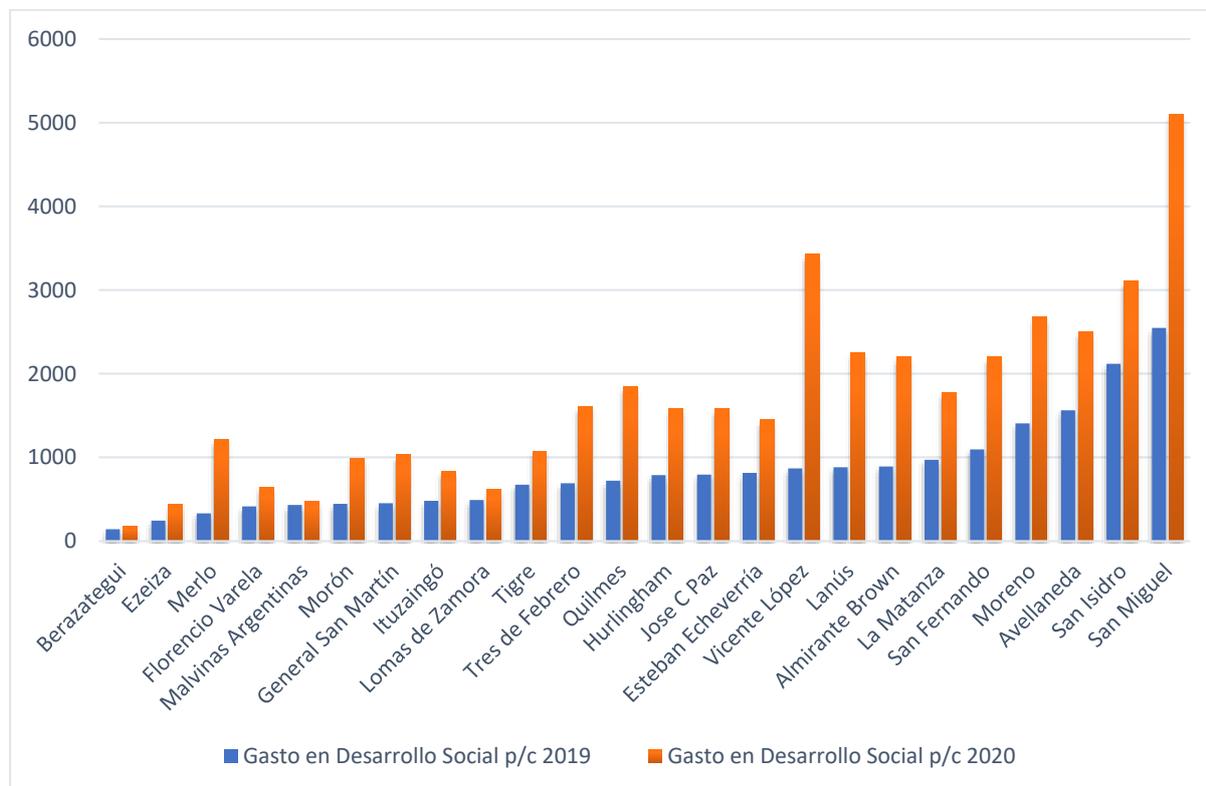
Entonces, se registró un crecimiento nominal en el total de gastos en desarrollo social del conurbano bonaerense de unos 9.508 millones de pesos, que representan un aumento nominal de casi un 102 %, previo a considerar el efecto de la inflación.

En términos *per cápita*, el gasto en desarrollo social de la región fue, en 2020, unos 835 pesos más grande que el de 2020. Es decir que, si se lo mide nominalmente (sin tener en cuenta el aumento de precios de un año a otro), el crecimiento estimado que presenta es de casi un 100 %.

Al tener consideración que el incremento 2020 en el valor del índice de precios al consumidor (IPC) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para la región Gran Buenos Aires (GBA), integrada por los 24 municipios del conurbano y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), fue de un 34,1 %, la tendencia a un fuerte crecimiento del gasto en desarrollo social se mantuvo, pero con números más moderados.

De allí que el crecimiento real (descontado el efecto de la inflación) del gasto total en desarrollo social para la región resultó en un 51% en 2020. Porcentaje que, ajustado por el crecimiento de la población estimado para 2020, implica un gasto por habitante en 2020, con un poder de compra, casi un 49% mayor al de 2019.

Gráfico 1. Gasto en Desarrollo Social por habitante 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

En el gráfico precedente se aprecia que solamente cinco municipios habrían presentado, en 2019, un gasto en desarrollo social por habitante de más de 1.000 pesos, mientras que, en 2020, eran ya ocho los distritos que destinaban más de 2.000 pesos por persona a desarrollo social.

Al analizar las características de los municipios con los niveles más elevados de gasto en desarrollo social 2020, se destaca el hecho de una elevada presencia de gobiernos locales de la zona norte del conurbano y, en especial, de los distritos con niveles de ingreso por habitante más elevados.

De allí se puede colegir que, antes que el nivel de necesidad, lo que impera en la cantidad de recursos por persona asignados a desarrollo social, es la disponibilidad total de recursos existente en cada territorio.

Tal disponibilidad, a su vez, se relaciona, directa e indirectamente con la recaudación propia, que, a su vez, está fuertemente condicionada por el nivel de desarrollo, que se refleja en la actividad económica y en el valor de las propiedades inmuebles.

Así, las zonas del conurbano donde se concentra la producción y el comercio (en especial, formal), permiten a los respectivos gobiernos locales percibir cuantiosos ingresos en concepto de tasa de inspección de seguridad e higiene (TISH) que se suele cobrar como un porcentaje de los ingresos brutos (facturación) de las empresas en el territorio.

Por su parte, en las partes del conurbano en que viven las personas más acaudaladas, el valor fiscal de sus residencias (más allá de los notorios niveles de subdeclaración habituales en las urbanizaciones cerradas) suele ser mucho más elevado que el de la media de la región; lo que tiene un correlato en la recaudación de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), también llamada tasa por servicios generales, que toma como base imponible dicho valor fiscal de los inmuebles existentes en cada distrito.

En forma indirecta, esta mayor disponibilidad de recursos propios municipales también incide en la magnitud de transferencias financieras provinciales de libre disponibilidad recibidas. En tanto, si se utiliza una buena parte de los recursos propios para desarrollar un sistema de salud municipal de alta complejidad, ello opera como un medio para captar una mayor coparticipación proveniente del gobierno bonaerense, mecanismo que se desarrolla en la parte correspondiente al gasto en salud del presente trabajo.

En resumidas cuentas, los municipios más ricos tienen más recursos (tanto de recaudación propia como de libre disponibilidad recibidos de la provincia) para financiar todas sus funciones, incluida entre ellas la promoción y asistencia social (y en particular la asistencia alimentaria) de su población más desfavorecida.

Para el caso particular del gasto en políticas alimentarias, la disponibilidad de datos 2019 y 2020 desagregados al interior de la función desarrollo social, se limita a siete municipios (Almirante Brown, Ezeiza, Lanús, Moreno, Quilmes, Tres de Febrero y Vicente López) en los que habitan 3,1 millones de personas y que –en su conjunto– pasaron de destinar 1.596 millones de pesos a políticas alimentarias en 2019, a tener erogaciones de 4.605 millones de pesos dirigidas a darle de comer a su población durante 2020, con un crecimiento nominal de 188 % y un aumento real de 115 %, más que duplicando su poder de compra total.

Si se consideran los valores por habitante, en 2019, entre los siete municipios asignaron 519 pesos por persona a políticas alimentarias. Valor que, en el año 2020, fue de 1.487 pesos, lo que implica un aumento nominal de 186 %, que se traduce en un incremento real del 113 %.

A su vez, para el conjunto de los cinco municipios que han publicados los datos de ejecución presupuestaria del SAE correspondiente a los ejercicios 2019 y 2020 (Almirante Brown, Lanús, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero) y que concentran cerca de 2,6 millones de habitantes, el gasto de dicho programa alimentario pasó de un total de 1.463 millones de pesos en 2019 a 4.250 millones de pesos durante el año 2020. Esto implica que, nominalmente, el valor de 2020 es 190% mayor al de 2019: casi lo triplica. Incluso, descontando el efecto de la inflación, entre los cinco municipios gastaron en el SAE en 2020 un 117% más que en 2019.

Teniendo en cuenta las magnitudes *per cápita*, el gasto 2019 del SAE fue de 565 pesos, elevándose a 1.628 pesos en 2020. Esto corresponde con un aumento nominal del 188 %, que implica a su vez, un incremento real del 115 %.

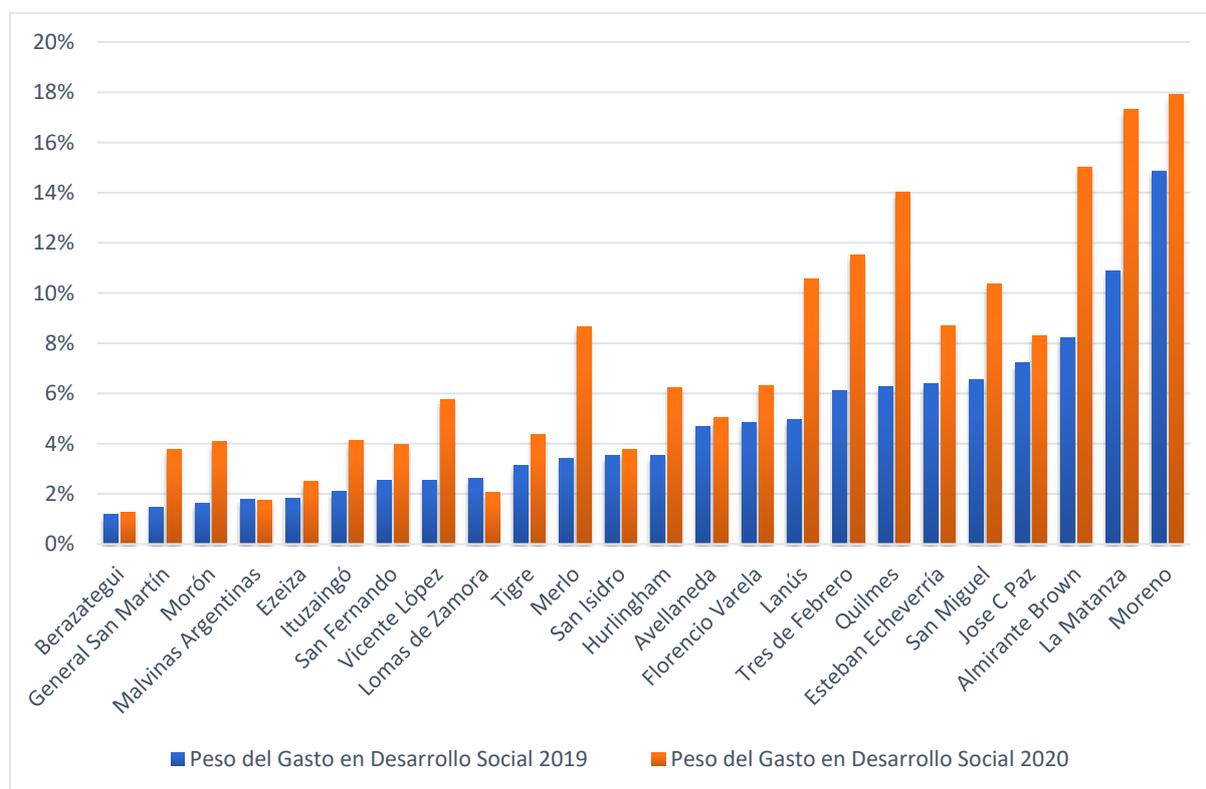
Interesa, entonces, saber si la evolución de los gastos en desarrollo social municipales del conurbano (y dentro de esta, la correspondiente a políticas alimentarias en general y al SAE en particular) siguió el mismo derrotero general que las erogaciones totales del colectivo de 24 municipios de la región o si tuvo una priorización particular a partir del escenario pandémico del año 2020.

Ello puede apreciarse a partir del estudio de los avatares del indicador de gasto en desarrollo social como porcentaje del gasto total entre 2019 y 2020, tanto para el conjunto de la región como para cada uno de los distritos que la integran.

A nivel general, en 2019, el gasto total de los 24 gobiernos locales del conurbano fue de 194.983 millones de pesos, de los que un 4,8 % correspondió a desarrollo social. Mientras que, en 2020, de los 249.540 millones de pesos erogados por los municipios de la región, un 7,5 % fue destinado a desarrollo social. Esto implica un crecimiento de 2,7 puntos porcentuales en la importancia asignada, en los presupuestos municipales, a la temática.

Es de destacar que, según se observa en el siguiente gráfico, en 2019, solamente dos municipios del conurbano destinaban a desarrollo social al menos una décima parte del total de sus recursos. Al calor del recrudecimiento de la crisis provocado por la pandemia, en 2020, siete gobiernos locales del conurbano (casi un tercio del total) disponían que más del 10% de sus respectivos gastos totales fuesen en desarrollo social. Tres de esos casos orientaban a dicho fin más del 15% del total de sus erogaciones.

Gráfico 2. Gasto en Desarrollo Social en porcentaje del gasto total 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

Respecto a los gastos alimentarios, para el conjunto de los referidos siete municipios que presentan datos al respecto, concentraron un 60 % del total de los gastos en desarrollo social en asistencia alimentaria y un 3,7% de los gastos municipales en todas las funciones.

En 2020, esos valores crecieron al punto de destinarse un 70 % del total de los recursos del área de desarrollo social para alimentar a la población. Es decir, un 7,7 % de todo el gasto municipal. De esta forma, la asistencia alimentaria duplicó su peso en los presupuestos municipales, incrementando su participación en 4 puntos porcentuales.

En cuanto al gasto específico del SAE, para los cinco distritos que presentan información agregada sobre el particular, tanto en 2019 como en 2020, representó un 98% de sus partidas para políticas alimentarias. En relación al conjunto del gasto en desarrollo social, en esos cinco distritos, el SAE pasó de pesar un 62 % en 2019 a un 77 % en 2020. Y sobre el presupuesto total de esos cinco municipios, pasó de ser 4,8 % en 2019 a un 10,7 % en 2020. Es decir que más de un décimo de todos los recursos de dicho conjunto se destinaron al SAE en 2020.

2. Salud

El caso de la política sanitaria reviste particular interés en tanto el objeto de estudio del presente proyecto son las transformaciones (en el sector público local en este caso) producidas por una pandemia que desde hace más de un año y medio viene afectando a la población de todo el planeta.

Al respecto, en los 24 municipios del conurbano, la atención sanitaria por parte del sector público local ya presentaba una dinámica particular (como en buena parte de la totalidad del territorio bonaerense) en el escenario pre pandémico.

Así, como ya se ha mencionado, una particularidad de la provincia de Buenos Aires es ser el único caso en todo el país en el que la distribución secundaria de la coparticipación provincial de impuestos utiliza indicadores sectoriales.

Tales indicadores corresponden al sector salud y presentan importantes sesgos que “premián” particularmente, entre las diversas alternativas de estrategias sanitarias, la de atención con internación y de alta complejidad.

Para clarificar, de la recaudación de casi todos los tributos provinciales (excepto el inmobiliario rural) y de lo que la provincia de Buenos Aires, recibe directamente un 16 % en concepto de coparticipación federal de impuestos nacionales que se distribuye entre los 135 municipios bonaerenses.

Más de un tercio de esa distribución se realiza en proporción a la oferta pública de servicios de salud municipales presente en cada territorio, en base a una serie de indicadores entre los que tienen mucho más peso los referidos a establecimientos médicos municipales con internación (camas, egresos, consultas y pacientes/día) que aquellos que tienen en cuenta la cantidad de establecimientos sin internación de cada gobierno municipal y las consultas médicas que tienen lugar en los mismos.

Ello implica que los municipios bonaerenses que deciden priorizar gasto en salud por sobre otras funciones, reciben más coparticipación. Y si, dentro de la función salud, se especializan en la atención con internación, la coparticipación que les toca es todavía más. Este fenómeno se potencia si, adicionalmente, dentro de lo que es la atención hospitalaria apuestan a los niveles más altos de complejidad.

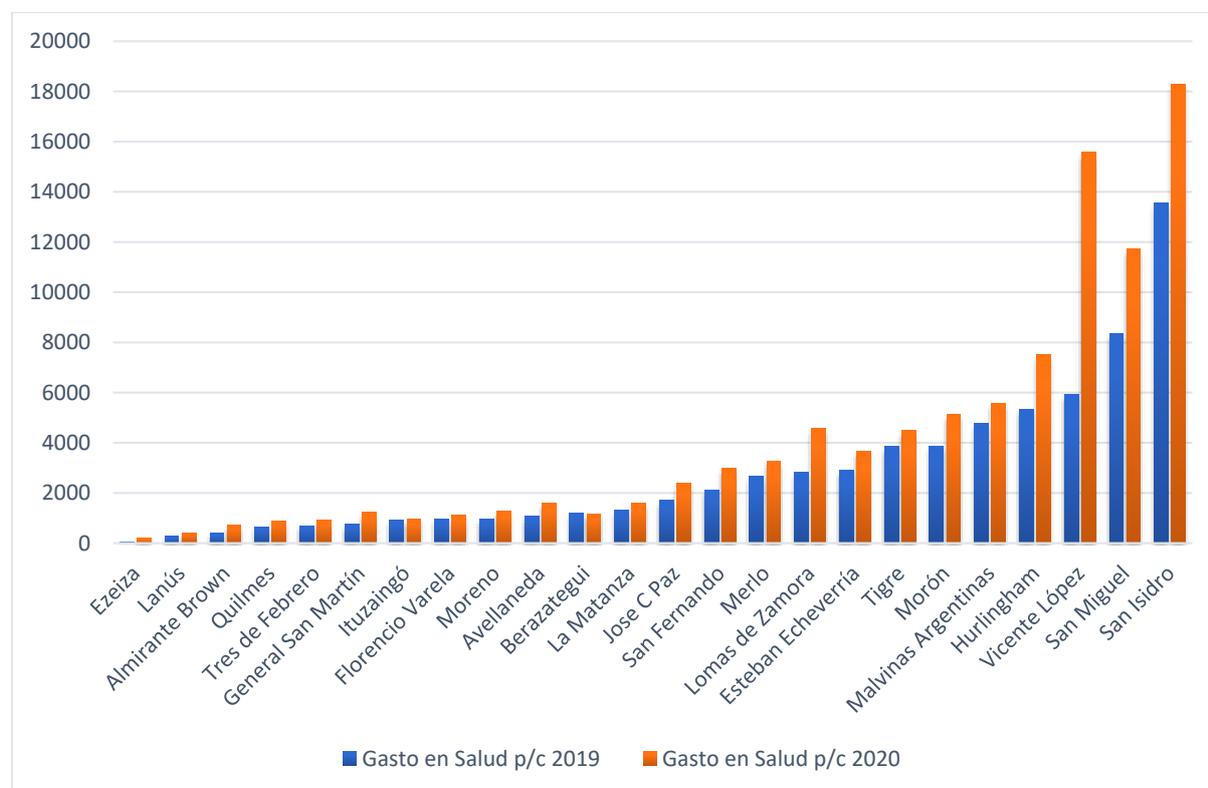
No es de extrañar –entonces– que, en el período 2013-2018, para el consolidado de los 135 municipios bonaerenses, mientras el peso del gasto en seguridad pasó de 2,8 % a 4,2 % y la

participación en el total del gasto en desarrollo social se mantenía en torno a un 5,0 % del total de erogaciones, los recursos destinados a salud hayan representado un 20 %. Es decir, la quinta parte del total de los presupuestos municipales bonaerenses (aunque con un peso algo mayor en el interior provincial que en el conurbano), casi duplicando a las asignaciones presupuestarias destinadas a limpieza y recolección de residuos (actividades típicas de los gobiernos locales de todo el país).

A su vez, retomando el foco en el conurbano, en 2019, en dicha región, se destinaron un total de 25.444 millones de pesos a la atención sanitaria prestada por los gobiernos locales, lo que equivale a un gasto promedio de 2.284 pesos por cada una de los 11,1 millones de personas que habitaban, por entonces, su territorio.

Mientras, en 2020, el conjunto de los gobiernos locales del conurbano gastó 36.015 millones de pesos para atender la salud de sus 11,3 millones de habitantes. Un promedio de 3.197 pesos *per cápita*, con una notable disparidad entre distritos, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Gasto en salud por habitante 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

En términos globales, se advierte un crecimiento nominal del gasto total en salud, de 2019 a 2020, de casi un 42 %. Descontada la pauta inflacionaria (34,1 %), indica un aumento inter-anual en el poder de compra general de los recursos destinados por los municipios del conurbano a la atención de la salud de menos de un 6 %. Si se computa el gasto municipal en salud por habitante, el aumento nominal del mismo habría sido de 40 % en 2020, con un incremento real de apenas un 4 %.

Respecto a la heterogeneidad de las situaciones de los diversos territorios respecto a dicho panorama general, corresponde señalar que doce municipios (la mitad de los gobiernos locales del conurbano que, a su vez, contienen a más del 60 % de la población total de la región) gastaron, en 2020, menos de 2.000 pesos al año por habitante en su política sanitaria. En el otro extremo de la escala, en dos distritos, los recursos destinados a la finalidad salud fueron de más de 15.000 por persona.

El hecho de esos dos municipios –cuyos recursos para la salud pública por habitante más que septuplican a los de la mayoría del conurbano– sean los dos del primer cordón de la zona norte, caracterizados por su elevado nivel de ingreso *per cápita*, muestra a las claras la profunda desigualdad del territorio también en esta materia.

Así, en este caso, la proverbial mayor disponibilidad de recursos propios en general (que permite mantener un gasto alto tanto en salud como en todas las otras finalidades) se potencia por la lógica de la coparticipación bonaerense, en la que los territorios con cierta “acumulación originaria” de recursos (en este caso de recaudación propia) tienen la capacidad de comenzar a desarrollar sistemas de salud pública locales basados en la internación y la alta complejidad. Estrategia que, a su vez, se ve recompensada al momento de la distribución automática de recursos de origen provincial y nacional de libre disponibilidad, dando lugar a procesos de histéresis, que en esta ocasión toma la forma de un círculo vicioso donde quien más recursos propios tiene, más destina a salud y, por ende, más recibe del gobierno provincial en detrimento de los distritos que carecen de esa capacidad económica propia, dados sus menores niveles de desarrollo. Un sistema que tiende a incrementar las desigualdades antes que a atenuarlas.

Cabe plantear el siguiente interrogante. El mayor gasto de los municipios más ricos, ¿se debe solamente a una mayor disponibilidad de recursos propios o corresponde, además, a una estrategia de priorización de determinada función, como es en este caso, el despliegue de servicios de salud?

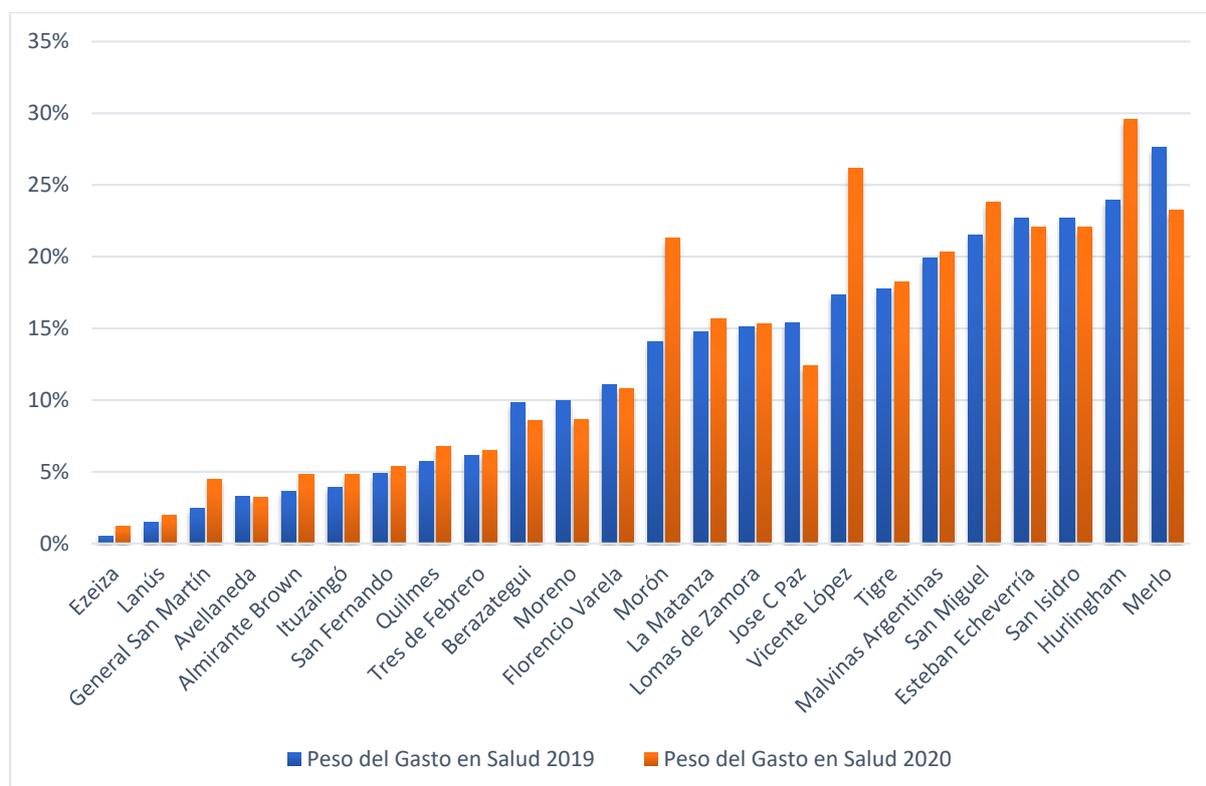
En el sendero de tal verificación, un primer mojón es dar cuenta de la situación general del conjunto de la región para identificar sesgos y situaciones de particular prelación de las erogaciones sanitarias.

Para la suma de los 24 municipios del conurbano bonaerense, el peso de los gastos en salud sobre sus presupuestos totales resultó de cerca de un 13 % en el escenario anterior a la pandemia en 2019.

A su vez, para 2020, no se verifica una variación de significancia en el guarismo de marras, en tanto su valor se ubica en torno a un 14,4 %, con un crecimiento, en pleno contexto pandémico, de apenas 1,4 puntos porcentuales.

Tal como se puede observar con claridad en el siguiente gráfico, la importancia dada, en la agenda pública local a la temática de la salud, según se refleja en los respectivos presupuestos, es variopinta.

Gráfico 4. Gasto en Salud en porcentaje del gasto total 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

Así, mientras que once municipios destinaban a salud, en 2020, menos del 10 % de sus respectivos presupuestos, otros ocho asignaban a dicha finalidad más de un 20 %.

La brecha es tal que la media simple del primer grupo (los once municipios del conurbano que menos priorizan el gasto en salud) es de 5,1 % de sus recursos totales, contra un 23,6 % en promedio simple para el segundo grupo (el de los ocho distritos de la región con mayor peso del gasto en salud en 2020).

Los dos municipios del primer cordón de zona norte, corroborando la hipótesis de su preferencia estratégica por este tipo de erogaciones, se encuentran en el grupo de los territorios que destinan más de un quinto de sus gastos totales a salud.

Mientras que, de los cinco distritos con menor peso de los gastos en salud, cuatro son parte del universo de seis municipios del conurbano sin camas de internación propias. Los otros dos distritos sin camas de internación también se encuentran los territorios en que el gasto en salud representa menos de un décimo del presupuesto municipal total.

Interesa, entonces, reconocer la evolución de los gastos en salud durante el contexto pandémico de 2020, diferenciando, por un lado, la evolución de los municipios que cuentan con camas hospitalarias propios de los que no, y por otra parte –en la medida en que la información disponible lo permite–, dar cuenta, para los distritos con camas de salud municipales, de la composición interna de los gastos sanitarios, según se dediquen a hospitales con internación o al sostenimiento de otros tipos de actividades relacionadas con la salud.

Al respecto, entre 2019 y 2020, en términos nominales, el gasto en salud municipal total de los dieciocho municipios del conurbano que cuentan con camas de internación hospitalarias propias se incrementó en un 41 %. Mientras que, las erogaciones en salud consolidadas de los seis distritos del conurbano que no tienen camas de internación creció un 49 %.

En la misma línea, para una muestra de siete municipios que publican información adecuadamente desagregada (Berazategui, General San Martín, Ituzaingó, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes y Vicente López), el gasto asociado en forma directa a sus respectivos establecimientos hospitalarios con internación, pasó de representar casi un 50% de sus erogaciones sanitarias totales en 2019 a ser en 2020, año de plena pandemia un 43% del total de los gastos en salud del grupo analizado de municipios del conurbano.

Todo ello parece sugerir que, en el marco de la pandemia, se procuró fortalecer, en el conurbano, el crucial rol que los gobiernos locales tienen en materia de política sanitaria: el de efectores de atención primaria de la salud y agentes de formación, capacitación y sensibilización ciudadana en materia de prevención de enfermedades.

En el contexto de la actual pandemia, ello implica un papel muy importante para los gobiernos locales en detección de casos de Covid-19 en sus territorios, seguimiento de contactos estrechos, difusión de las medidas de distanciamiento, aislamiento y cuidados necesarios para reducir la circulación (y por ende la letalidad, directa y por colapso del sistema de salud) del virus.

Desde una visión prospectiva resulta de vital importancia justipreciar este rol y potencial de los gobiernos locales del conurbano, en especial a medida que el avance del proceso de vacunación vuelva imprescindible acercar más la posibilidad de inoculación a toda la población, por medio de un trabajo barrio por barrio y puerta a puerta, para el que los gobiernos locales cuentan con la ventaja comparativa de conocer mejor que los otros niveles las particularidades de su territorio.

3. Seguridad

La seguridad es un claro ejemplo de una función en la que los gobiernos municipales no tienen facultades ni, por tanto, una responsabilidad primaria en materia de gasto público, pero que, sin embargo, cada vez consume más recursos locales, resultando en una finalidad cuyo peso, en los respectivos presupuestos, creció entre un 50 % y un 100 % en cerca de la mitad de los municipios del conurbano entre 2013 y 2018.

A su vez, tras el escenario de crisis desatado en 2018-2019, con su correlato en materia de seguridad, en 2020; al producirse la pandemia de Covid-19, se dan una serie de modificaciones internas importantes en la temática, como el mayor esfuerzo necesario para asegurar el efectivo cumplimiento, por parte de la población de cada territorio, de las medidas de aislamiento y distanciamiento social previstas por las autoridades y el recrudecimiento de la violencia de género al interior de los hogares registrado en el contexto del encierro forzoso por la cuarentena.

Más allá de que la responsabilidad primaria en materia de seguridad en el conurbano corresponda al gobierno provincial y de cierta presencia de fuerzas federales en el territorio (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria) resulta clave analizar la evolución del financiamiento de los servicios de seguridad municipales.

De esta forma, en 2019, el gasto municipal en seguridad que se ha estimado para los 24 distritos del conurbano en su conjunto, fue de unos 8.022 millones de pesos. Dada la población estimada de la región para 2019 (11,1 millones de personas), la erogación media por persona en seguridad en dicho año habría resultado cercana a los 720 pesos anuales.

Por su parte, durante el año 2020, el gasto total en seguridad de los 24 municipios del conurbano bonaerense, fue de unos 12.417 millones de pesos, lo que implica un promedio de 1.102 de pesos por cada uno de los 11,3 millones de seres humanos que habitan su territorio.

De la comparación entre los guarismos desarrollados en los párrafos precedentes, surge un aumento nominal del gasto de seguridad para los municipios del conurbano cercano a los 4.395 millones de pesos, que porcentualmente se corresponde con un 55 % de incremento anual.

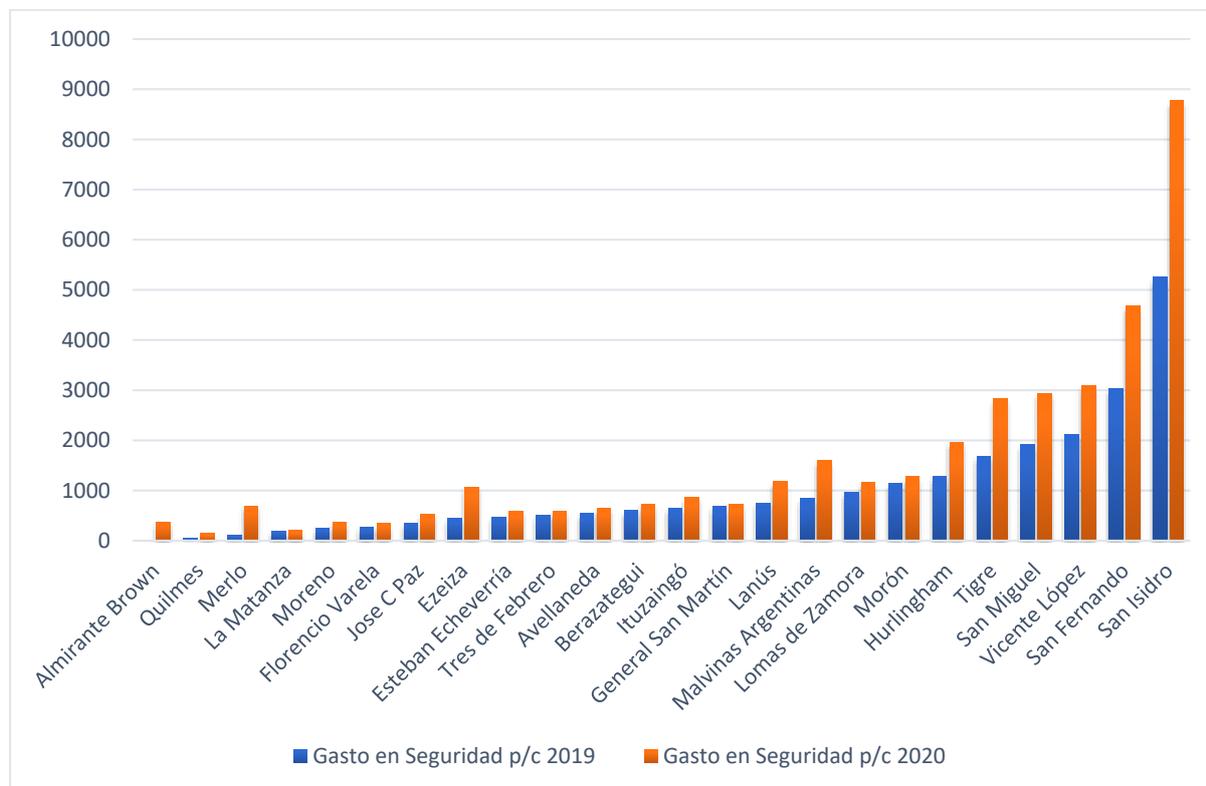
Si analizan esos datos en relación a la situación de la población en el período de referencia, surge un aumento del gasto en seguridad municipal *per cápita* del conurbano de unos 382 pesos al año. Esto es, un crecimiento nominal del 53 %.

Al considerar el impacto de la inflación durante 2020 en el conurbano (34,1 % según el INDEC, para todo el GBA), el crecimiento real del gasto en seguridad resulta mucho más moderado, aunque todavía muy significativo, ya que habría crecido un 15 % por encima de la inflación.

Como consecuencia de ello, al verificar la evolución de los valores reales por habitante entre 2019 y 2020, las erogaciones en seguridad del conjunto de municipios del conurbano muestran un crecimiento de 14 % en el poder de compra constante.

Es de destacar, entonces, que el gasto en seguridad de los municipios de la región, en el escenario de la pandemia de Covid-19, ha crecido menos de un tercio de lo que lo han hecho las erogaciones en desarrollo social locales en igual período. Esto muestra, a las claras, la escala de prioridades que marca la actual realidad del territorio. Sin perjuicio de este panorama general, resulta de interés considerar la situación particular de cada distrito, en una perspectiva comparada.

Gráfico 5. Gasto en Seguridad por habitante 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

En el caso de la función seguridad, el sesgo geográfico –en materia de escala del gasto municipal por habitante–, resulta particularmente notorio. Hay cinco distritos que presentan valores mucho más elevados que el resto y que se agolpan en una parte específica del amplio territorio del conurbano.

Así, los cuatro municipios de zona norte (a los que se adiciona uno de la zona noroeste), habrían destinado, durante todo el 2020, a servicios de seguridad, entre poco menos de 3.000 y casi 9.000 pesos por persona.

Mientras que, en una escala decreciente, el sexto municipio del conurbano que más habría gastado en seguridad no llega a 2.000 pesos por habitante, lo que da cuenta de la brecha existente entre la zona norte y el resto del conurbano.

Al respecto –tal como se ha mencionado en relación al gasto en desarrollo social–, en algunos casos, se trata de distritos donde la amplia disponibilidad de recursos permite sostener erogaciones elevadas en todas las finalidades.

Sin perjuicio de ello, también en estos distritos, que concentran población de ingresos altos y medio altos, es posible que la demanda por seguridad permee con mayor firmeza en la agenda pública local que las de otro tipo, tales como las vinculadas a la salud pública o a las políticas alimentarias, por ejemplo.

Una forma complementaria de analizar ambos efectos (el de la mayor disponibilidad de recursos y el de una mayor priorización del gasto en seguridad) es considerar el peso de la función seguridad en los gastos totales de los municipios del conurbano, y su evolución en 2019-2020.

En el año 2019, el conjunto de los 24 municipios del conurbano habría destinado a seguridad un 4,1 % de sus presupuestos totales. Mientras que, para el año 2020, y en el marco de las restricciones a la circulación por el aislamiento y el distanciamiento social provocados por la pandemia de coronavirus, dicho valor se habría elevado, hasta alcanzar un 5,0 %.

Al estudiar la situación caso por caso, se puede apreciar que, en el año 2019, había solamente seis municipios (apenas un cuarto del total de los gobiernos locales del conurbano) que destinaban a seguridad un 5 % o más de la totalidad de sus presupuestos.

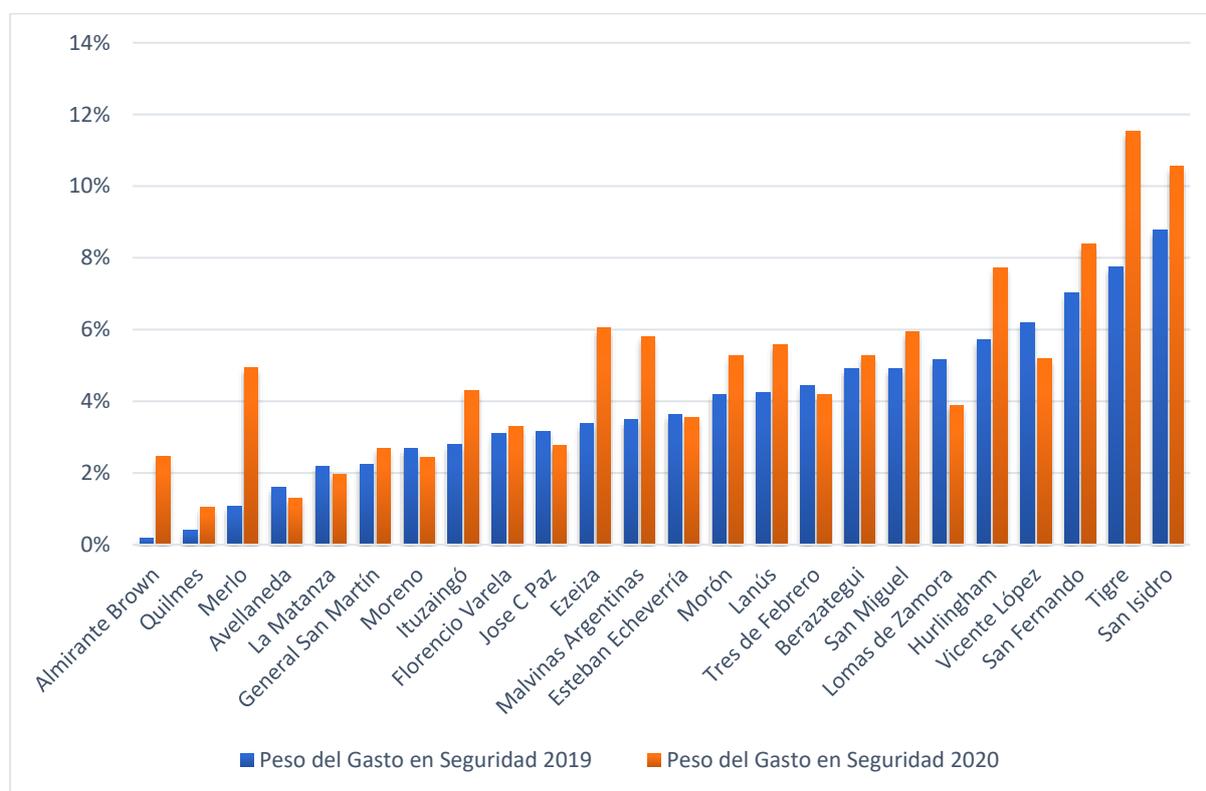
Para el año 2020, esa proporción era de casi la mitad de los distritos, sumando un total de once gobiernos locales.

Asimismo, en 2019, solamente un municipio del conurbano tuvo un gasto en seguridad que representó entre un 8 % y un 9 % de su presupuesto total. Mientras que, en 2020, se estima que hubo dos gobiernos locales que destinaron a seguridad entre el 10 % y el 12 % de la totalidad de sus erogaciones.

Al tener en cuenta tanto el gasto en seguridad municipal por habitante como el peso de esta finalidad en el total de los respectivos presupuestos públicos locales, es posible notar que, los distritos de zona norte, además de contar con más recursos para todos sus fines, incluyendo la seguridad, también le dan una especial y creciente priorización a esta temática, al momento de escoger el destino de los recursos fiscales.

Así, en 2019, los cuatro municipios de zona norte presentaban los mayores porcentajes de gasto en seguridad, siendo los únicos donde su peso superaba un 6 %, como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 6. Gasto en Seguridad en porcentaje del gasto total 2019 y 2020 para los 24 municipios del conurbano



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2019), presupuestos y ejecuciones presupuestarias municipales 2019, 2020 y 2021.

4. Desafíos y lineamientos de acción-intervención

4.1. Asistencia alimentaria

A partir del escenario de pandemia, se volvió a discutir el rol del Estado en el mundo capitalista. El agravamiento de las condiciones sociales, el incremento de la pobreza y la indigencia, y la profundización de las crisis fiscales, pusieron sobre la mesa la necesidad de discutir la redistribución del ingreso y de la renta.

En ese marco, en el nivel nacional emergieron las discusiones sobre el ingreso universal y la renta ciudadana (Dinerstein, 2020), la reforma tributaria (Strada y Velarde, 2021) y la reglamentación de la Ley de Aporte Extraordinario y Solidario de las Grandes Fortunas (Martínez et al., 2021). Estos, representan intentos por trascender la discusión de las políticas sociales

y asistenciales en curso, y someter al debate los rasgos fundantes de la distribución inequitativa actual.

En el nivel local, el análisis de gasto permite reafirmar, además, que existe una desigualdad profunda entre los distritos del conurbano. Esta desigualdad estructural se traduce en las capacidades diferenciales de los gobiernos para intervenir. No solo en términos de recursos, sino también en términos de composición de las áreas municipales en desarrollo social, jerarquía y autonomía de los funcionarios, dotación de recursos humanos calificados y presencia de dispositivos de intervención multinivel (nación, provincia, municipios) y multiactoral (mesas y consejos temáticos).

Como se mencionó, algunos municipios que informan desagregadamente el SAE dentro de las erogaciones municipales, permiten apreciar el peso que ese programa tiene. El SAE está municipalizado en 14 de las 24 jurisdicciones de la región conurbano, aunque solo 5 municipios (Almirante Brown, Lanús, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero) lo informan, refiriendo que dicha partida representa el 98% del gasto alimentario. La articulación del SAE con otros programas alimentarios o de promoción de la economía social en el nivel local tienen actualmente una gran potencia. Algunos partidos (San Martín o Moreno) realizan un aprovechamiento de estos recursos provinciales para articular programas propios de producción agroalimentaria de gran potencial. Estas iniciativas pueden replicarse en la medida que la articulación intraburocrática municipal logre aceptarse y se multipliquen e institucionalicen los dispositivos de coordinación multinivel.

Resulta esencial promover en el ámbito local espacios multiactorales participativos. Los informes han identificado una heterogeneidad entre municipios en la presencia de dispositivos de participación e implementación de políticas que involucran a los actores del territorio. En este sentido, es necesario avanzar en el registro formal de las organizaciones y progresivamente, la institucionalización de los dispositivos. El universo de las organizaciones de la sociedad civil que sostienen y contienen día a día en los barrios es heterogéneo y dinámico, por ello es importante avanzar en la consolidación de los registros municipales de organizaciones de provisión alimentaria y su integración al Registro Nacional de comedores y merenderos que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

La integración de sistemas de información local-provincia-nacional sobre provisión alimentaria va a permitir mejorar la cobertura de asistencia en el territorio y facilitar el acceso a los beneficios estatales en las zonas más vulnerables, tanto para efectores bien integrados a la red estatal de asistencia, como para aquellos menos integrados.

Cabe advertir que debe sostenerse el rol de las universidades en los procesos de formación de cuadros técnicos y políticos municipales en temas sociales, asistencia alimentaria, género, salud, educación, entre otros. El impulso de diplomaturas o cursos de formación continua se ha expandido a partir del incremento de fondos públicos.

4.2. Salud

En términos de salud, la siguiente sección –elaborada por equipo de salud del Instituto del Conurbano (ICO) de la UNGs– se enfoca en delinear una serie de notas sobre la gestión del primer nivel de atención.

En páginas anteriores se hizo referencia a la lógica de distribución de recursos del sistema de coparticipación. El análisis del gasto de los 24 municipios evidencia asimetrías en función de la estrategia de los gobiernos locales de captar recursos de dicho sistema.

En este sentido, en el actual contexto pandémico, a contrapelo de lo que intuitivamente se podía haber esperado, –como ya se señaló– para los seis municipios que no tienen camas de internación el gasto en salud creció (nominalmente) un 49 % de 2019 a 2020, mientras que para el conjunto de los 18 gobiernos locales del conurbano solamente aumentó un 41 % en dicho período. En la misma línea, para los siete distritos que presentan datos al respecto, la atención primaria pasó de concentrar un 50 % del gasto total en salud en 2019 a un 57 % en 2020.

Como se indicó, por los incentivos que establece para ello el esquema de coparticipación bonaerense, una importante masa de recursos municipales se destina a atención médica de alta complejidad. Ello, en los tiempos de la “vieja normalidad”, dificultaba a los municipios enfocarse en las tareas primarias de prevención de la salud que deben desplegar. No obstante, cabe señalar que, en el escenario de pandemia, esto constituyó una situación de relativa ventaja en la medida que estos distritos, que fueron los más afectados por el Covid-19, pudieron recibir en hospitales propios mayor cantidad de pacientes graves.

Por otro lado, se puso en evidencia que los municipios más pobres, al contar con una menor recaudación propia, enfrentaron serios inconvenientes para atender los onerosos gastos que requiere el funcionamiento pleno de las terapias intensivas, la disponibilidad de insumos, el reclutamiento de personal calificado necesario y el mantenimiento de la infraestructura hospitalaria (Lucero, 2020).

Finalmente, la pandemia puso en evidencia la necesidad de resolver los graves problemas de articulación y gobernanza en materia de salud en el Área Metropolitana de Buenos Aires entendida como un todo (Mangas et al., 2019). En esta confluyen, además de efectores privados y del sistema de seguridad social (obras sociales y PAMI), establecimientos municipales, provinciales, del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y nacionales de varios tipos (incluyendo hospitales universitarios). Cualquier discusión de fondo sobre una trayectoria de revisión de las políticas y el sistema, no puede soslayar la lógica de la coparticipación de la provincia en términos de distribución de recursos. Del mismo modo, es necesario considerar la articulación política necesaria con la CABA en la definición de un horizonte común para el AMBA.

En materia de seguridad, en el tercer artículo se incorporan lineamientos y recomendaciones de política en este campo.

Bibliografía

Dinerstein, N. (2020) "El Ingreso Básico Universal: estimación de su factibilidad en Argentina. Un análisis comparativo con el IFE". *Seguridad social latinoamericana*, 2, (1), 46-57.

Lucero, R. (2020) Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario. En Couto, B.; Carmona, R.; Camardon, L.; Cassano, D.; Gómez, A.; Lucero, R.; Mangas, M.; Martignago, M.; Martínez, C.; Paparás, R.; Queipo, A.; Rey, J.; Rodríguez, L. (2020) Capacidades estatales: La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19. "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional". Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

Mangas, M.; Paparás, R.; y Martínez, C. (2019) "El gasto "metropolitano" en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una forma de medición y su impacto territorial". Ponencia presentada en las I Jornadas de Economía Feminista y XII Jornadas de Economía Crítica de la Sociedad de Economía Crítica. Córdoba.

Martínez, C.; Mangas, M.; y Paparás, R. (2021) "Una reforma fiscal integral y progresiva para financiar el desarrollo". En *Tiempo Ahora*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Strada, J.; y Velarde R. (2021) *Progresividad tributaria en América y Europa: entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

CONVERSACIÓN CON TOMÁS BALIÑA: NOTAS A FUTURO PARA LA GESTIÓN DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD

Ana Ariovich, María Crojethovic, Carlos Jiménez y Tomás Baliña¹

1. Introducción

Estas notas surgen con el ánimo de realizar una breve reflexión sobre lo sucedido en el primer nivel de atención, durante el año 2020, a partir de la emergencia sanitaria y la implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Las mismas retoman los resultados de los informes *El conurbano en cuarentena²* y dialogan con un experto de la gestión, Tomás Baliña, para revisar algunas cuestiones claves que habiliten a pensar el desarrollo de la atención del primer nivel en el mencionado contexto. Este último propone, a la vez, tomarlas en consideración –ya sea de continuidad de la pandemia o de post-pandemia–.

De esta charla han surgido algunas observaciones sobre la gestión y acerca de las problemáticas estructurales viabilizadas por la pandemia. Este escenario, en el intento por combatir la Covid-19, ha impuesto diversos retos que discurren entre viejas problemáticas enmarcadas en discusiones históricas y los nuevos desafíos para trabajar en la actualidad; los que se deben atender si no se quiere regresar al punto de partida (previo a la pandemia). Aquí aparecen, entonces, algunos puntos que ponen de relieve cuestiones como la articulación y coordinación del primer nivel de atención, el abordaje de la atención y su jerarquización dentro del sector.

¹ Tomás Baliña es médico, graduado con diploma de honor Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Doctor por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Medicina General y/o de Familia. Fue Coordinador del Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes (ProFIR) de la Unidad de Fortalecimiento del Sistema de Salud, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires; y Director del Primer Nivel de Atención, Secretaría de Salud de la Municipalidad de San Miguel. Actualmente docente de “Gestión en Salud Comunitaria 1” UNAHUR.

² *El conurbano en la cuarentena II*: Segundo relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el contexto de aislamiento social obligatorio. *El conurbano en la cuarentena III*: Informe del tercer relevamiento a referentes de los barrios populares del Conurbano Bonaerense en el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. 8 al 28 de Julio de 2020.

2. La gestión del primer nivel en salud

2.1. La coordinación y articulación

La escasa **coordinación y articulación** del primer nivel en los barrios del conurbano, aparece como un tema estructural que se ha visibilizado producto de la fragmentación y heterogeneidad del sistema (Chiara y Jimenez; 2007), situación que se ha visto agravada por la pandemia. Dicha escasez de coordinación y articulación fue más pronunciada en algunos barrios, donde los problemas previos al ASPO se agudizaron y fueron las redes comunales o de vecinos las que dieron ciertas respuestas (aunque muchas otras redes sociales se rompieron debido al aislamiento). En cambio, en otros barrios, hubo un tejido social más fuerte con los equipos del primer nivel; el vínculo fue central para el abordaje y resolución de la atención que se brindó en el transcurso de la pandemia. No en todas las temáticas, pero por sobre todo en cuestiones vinculadas a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la interrupción legal del embarazo (ILE) o con casos de violencia de género(s), la sensibilidad de los equipos de primer nivel tuvo un rol importante. Se debe tener en cuenta que el papel que juegan estos equipos de salud. Es clave en la trama de relaciones y responsabilidades de la atención del primer nivel en el territorio.

Dice Tomás Baliña:

Es inherente al trabajo del primer nivel de atención la articulación con los actores de organizaciones, de instituciones, de escuelas, de iglesias. Digamos, esa articulación, ese tejido en el barrio, es lo que permite generar acceso y continuidad de cuidado ante un montón de situaciones. Y en la pandemia, donde un montón de esas redes se han roto, sigue siendo imprescindible poder sostener y dar vida o fluidez a las situaciones que se canalizan a través de esas instituciones y esas redes. No hay ninguna duda que en buena medida la eficacia del primer nivel de atención tiene que ver con eso que logran tejer.

Sin embargo, esta escasa articulación del primer nivel con el barrio se vio contrarrestada por el fortalecimiento de las intervenciones provinciales y nacionales en articulación con los municipios, las cuales se dieron en el territorio mediante diferentes institucionalidades públicas que facilitaron la resolución de problemáticas urgentes y complejas. Además, se debe resaltar que las *regiones sanitarias* tuvieron un papel más activo que antes de la pandemia; cumplieron un rol más importante en la articulación con los hospitales y con los municipios. El ministerio les dio, también, un lugar más activo, con matices, dependiendo de la región, y de su director/ra, lo que fue visto como un crecimiento para estas regiones.

2.2. Financiamiento

La pandemia ha puesto de relieve una cuestión estructural, la misma tiene que ver con el financiamiento y con el presupuesto que se le asigna al sector de la salud.

La vieja discusión acerca de si se debe incrementar el financiamiento o se debe organizar mejor al sistema (Molina et. al., 2000), ha crujido con la crisis sanitaria. Es cierto que se pueden adoptar modelos de gestión más eficientes o más eficaces, pero si no hay inversión en aspectos como la cantidad de trabajadores o las estructuras edilicias, no es posible dar una respuesta adecuada al problema. El resultado que se obtiene es un sistema de salud muy vulnerable frente a cualquier contingencia.

Desde luego, entrando en los modelos de gestión y atención, se podría priorizar con mayor eficacia qué cuestiones sostener y cómo sostenerlas. En una situación de pandemia es entendible que no se pueda realizar todo, pero en ese caso habría que elegir, qué priorizar o sostener y cómo hacerlo. Eso, además, debe estar acompañado de la inversión que la situación requiere. Se debe reconocer que hubo intentos de definir algunas cuestiones por parte los ministerios de salud de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires en relación a las prácticas esenciales; pero en algunos casos se ha logrado y en otros no.

En relación a la tensión entre poner el foco en lo estructural o en los modelos de gestión, Baliña señala:

Ahí hay una cuestión que es sin dudas estructural, tiene que ver con el financiamiento, con el presupuesto; un sistema de salud que estaba atado con alambres o es muy frágil, muy vulnerable a una contingencia. De eso no hay duda. Por más que podamos tener modelos de gestión más eficientes o eficaces, si no hay inversión en cantidad de trabajadores, en estructuras edilicias, etcétera, imposible dar una respuesta lo suficientemente adecuada.

2.3. Algunas notas y apuntes

Este análisis de situación acerca de la articulación, la coordinación y el financiamiento, invita a pensar desde una perspectiva de la gestión local en salud, sobre los principales desafíos inmediatos o urgentes, pero también sobre aquellos que forman parte de transformaciones más amplias visibilizados por la pandemia y que deben ser considerados.

En este sentido, la construcción de nuevas redes durante la emergencia sanitaria ha resultado fundamental para sostener el trabajo hecho en el territorio. Pensar en esta clave y además incorporar aquellas que existían previamente a la pandemia, fortalecería el abordaje territorial.

Por otra parte, sin desmedro de todo el esfuerzo realizado frente a esta situación sanitaria inusitada, se debe reconocer que el factor del financiamiento y el lugar que ha ocupado históricamente el sector salud (con pocas excepciones), aparece como un obstáculo al pensar su reorientación. De modo que reabrir la discusión sobre el financiamiento y el presupuesto es un paso obligado para jerarquizar al sector.

3. El abordaje de la atención en el primer nivel

3.1. Contemplar las necesidades sanitarias del área programática

Una de las características de la salud en el nivel local, es que los municipios definen agendas sanitarias muy diversas desde las cuales se configuran capacidades de respuestas a la atención muy heterogéneas (Moro, 2012; Chiara, 2018)³. Más allá y a pesar de los lineamientos compartidos –y que vienen siendo discutidos desde Alma Ata en relación a la atención primaria de la salud–, se puede encontrar en los establecimientos del primer nivel distintos recursos, prestaciones diversas y abordajes diferentes sobre la atención de la salud.

Aunque no es una problemática exclusiva de la pandemia, en la planificación y en las dinámicas de trabajo de los equipos de salud, aún no se ha generalizado una mirada extramuros que permita contemplar las necesidades de toda la población del área programática del centro en los procesos de atención. Al respecto, los relevamientos realizados en el conurbano bonaerense muestran dos situaciones a lo largo de la emergencia sanitaria:

- a. una atención limitada a resolver únicamente las urgencias, especialmente en los primeros momentos del ASPO;
- b. una atención más amplia, pero orientada a abordar los problemas de salud de las personas que regularmente asisten a los centros, en aquellos momentos en los que el trabajo en estos efectores tendió a regularizarse (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021).

Tomás Baliña delimita la problemática:

nosotros miramos los números, el desempeño de un efector del primer nivel de atención y vemos cómo está tratando a sus pacientes hipertensos; pero para mí un gran tema es ese

³ Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud – Alma Ata, URSS. 1978. Ginebra: Organización Mundial de la Salud - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

centro de salud debería poder dar cuenta de cómo está la situación de los hipertensos de toda el área problemática (...) Si vos pensás en términos poblacionales, hay ciertas cosas que vos deberías dejar y empezar a hacer otras.

La eficacia del primer nivel se relaciona con la articulación multiactoral en el territorio y no con la lógica propia de un “policonsultorio” orientado a resolver lo que llega a la puerta del efector. En este sentido, en la atención del primer nivel, es fundamental que se promueva una articulación con las organizaciones y las instituciones del territorio (Róvere, 2012) como escuelas, instituciones religiosas, sociedades de fomento, clubes u organizaciones sociales. Este vínculo tejido con otros actores del barrio es lo que permite facilitar el acceso a la atención y la continuidad de los cuidados de la salud.

3.2. La atención oportuna de la salud

Lo que se conoce como la “oportunidad de consulta” (entendida como no perder la posibilidad de ser atendido de modo adecuado en el momento preciso), no fue priorizada en la agenda de la atención primaria durante el ASPO. Una cuestión recurrente a lo largo de la pandemia fue la suspensión de cirugías programadas en los hospitales; pero también fue frecuente la falta de controles ginecológicos, de atención de adultos mayores, de controles del niño sano así como discontinuidades en los consultorios de la atención de especialidades en los establecimientos del primer nivel. El derrotero de esta situación ha sido desplazar en el tiempo problemáticas que padecen las personas y que pueden complejizarse o agravarse.

Baliña dice al respecto:

...ese chico que no tuvo contacto con el sistema de salud durante un año y medio para hacer un control de salud; sin tiene, por ejemplo, un retraso madurativo, un año y medio de retraso en el diagnóstico y en las intervenciones es algo muy importante (...) Hay pacientes que no pueden acceder a una cirugía programada de vesícula, y están cada un mes con un cuadro de abdomen agudo que terminan haciéndoselo, en la clínica privada que hay en el barrio...

3.3. La cuestión de la calidad

Desde los sistemas locales de salud, se ha problematizado muy bien la accesibilidad a la atención primaria (Starfield, 2002; Macinko y Almeida, 2006; Giovanella et al., 2015). Sin embargo, la calidad de las prestaciones que ofrecen estos efectores de proximidad con la población, parece ser una cuestión menos tematizada, a la vez que un desafío pendiente de la política sanitaria en el nivel municipal. Cabe resaltar que no es una cuestión relativa solamente a los tiempos de pandemia.

“Entonces, la cuestión de la calidad todavía no entró en la agenda de discusión del primer nivel de atención (...) profesionales súper desactualizados (...) medicamentos que se siguen usando cuya eficacia es limitada (...) hay disciplinas que deberían estar trabajando, que hoy todavía no están trabajando en el primer nivel de atención”, establece Baliña.

3.4. Adopción de modalidades remotas

Además de las visitas domiciliarias a adultos y adultas mayores que se atienden en los centros, una estrategia compartida por los equipos de salud para sostener los controles y el seguimiento de las personas y las familias que regularmente asisten al Centro de salud, fue la adopción de modalidades remotas que han pasado a reemplazar las prácticas presenciales. En este marco, las consultas telefónicas o a través de videollamada se institucionalizaron rápidamente en el primer nivel, casi desde los comienzos de la pandemia (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021).

Si bien estas experiencias fueron muy interesantes y abren un campo que merece ser profundizado, debe advertirse que la telemedicina también encierra algunos riesgos vinculados a reducir la accesibilidad de algunos sectores a la atención en el primer nivel: puede generar un acceso diferencial en detrimento de aquellas personas que no dispongan de acceso a nuevas tecnologías o que no sepan utilizarlas. Paralelamente, es un campo con bastante desconocimiento tanto en profesionales de salud como en los equipos de gestión.

Baliña advierte el riesgo de la “accesibilidad reversa”:

Al final terminas causando una accesibilidad reversa, que quien más accede o quien más recursos tiene, tiene más acceso. Hay que tener cierta mirada ahí, vigilancia epistémica, si se quiere, para no caer en eso.

3.5. Algunas notas y apuntes

Las modalidades en las que se viene abordando la atención en las instituciones del primer nivel, tanto en los tiempos de la pandemia como en los previos, habilitan a pensar en la necesidad de una agenda de trabajo mucho más comprensiva; orientada a brindar diagnósticos y respuestas sobre las necesidades y demandas de la población del área programática del centro de salud; con el propósito de acompañar los procesos de salud de un barrio con toda su complejidad, y no sólo los de aquellas personas que logran llegar y atenderse en el efector.

Dimensiones como la captación de personas y de grupos específicos (como adolescentes, varones jóvenes o adultos) que no forman parte de la población que asiste al centro, la formación y la capacitación de los equipos (técnicos, profesionales y administrativos), la oferta de especialidades, el enfoque de las intervenciones de salud y los vínculos con la comunidad y sus actores, son variables que hacen a la calidad de la atención y que forman parte de las temáticas a discutir y trabajar desde la gestión local para la construcción de esa agenda.

En esta misma línea resulta fundamental, aún en tiempos de emergencia sanitaria, el reconocimiento de las problemáticas sociosanitarias que se vienen relegando, o a las que no se está llegando desde el sistema, dado que éstas representan pérdidas de oportunidad para la atención y van agravando el estado de salud de la población.

4. La jerarquización del primer nivel

4.1. La escasa participación del primer nivel

Más allá de la *desorientación* que envolvió a los equipos del primer nivel (en este caso), generada por la velocidad y el dinamismo del contexto epidemiológico, pareciera haber surgido cierta *desconfianza* por el desempeño de las instituciones de atención primaria en la pandemia. Lo que resulta llamativo ya que son éstas las que tienen una cercanía con el territorio, las que conocen a su población, las que pueden generar las respuestas adecuadas en el marco de una emergencia sanitaria tan compleja.

Tomás Baliña profundiza:

El término es desconfianza respecto a la capacidad del primer nivel de atención. O incluso desconocimiento de algunas instancias de gestión o de dirección institucional respecto a la capacidad, lo que podía hacer el primer nivel de atención. Tanto es así, que se han montado un montón de estructuras paralelas al sistema de salud y en buena medida no se contó con el primer nivel de atención para llevar adelante un montón de procesos.

Esta misma desconfianza parece tener un correlato con la *escasa participación del primer nivel de atención para trabajar en momentos de pandemia*, lo que ha dado como resultado la construcción de diversas estructuras paralelas al subsistema público de salud, perdiendo la oportunidad de fortalecer un pilar fundamental del propio subsistema público.

Ejemplo de ello es la estructura de vacunación, por qué el plan de inmunización no ha pasado por el centro de salud, siendo que estos equipos del primer nivel de atención conocen de

cerca a la población, inclusive podrían llegar a los domicilios para vacunar a quienes tienen movilidad reducida.

Otro ejemplo es la vigilancia epidemiológica, la misma se ha centralizado y baja al territorio de forma vertical y homogénea sin contemplar la diversidad de los problemas de salud que padecen las familias del barrio. Llama la atención que, desde el comienzo de la pandemia, la vigilancia se centralizó en las áreas de epidemiología de los distintos territorios. Por lo que no se ha delegado la responsabilidad sobre el seguimiento de contactos estrechos o del propio paciente en el domicilio a los equipos de salud del primer nivel (aunque hubo ciertas excepciones que sí lo hicieron, en Morón, en Avellaneda, en Tigre, no fue la generalidad de los casos).

Es verdad que el primer nivel de atención jugó un rol importante en el abordaje territorial, con el dispositivo *Detectar*. Aun así, en muchos municipios, este dispositivo incorporó al territorio desde una perspectiva de *control militar y homogénea* (Chiara y Ariovich, 2013), trabajando puntualmente sobre los casos de Covid-19. *Algunos centros de salud llegaron a desconocer que se estaban realizando operativos Detectar próximos a su área* programática. Fue recurrente la llegada al barrio de los equipos de Detectar (articulados entre provincia y municipios) sin convocar a los equipos del centro de salud, que desde hace varios años venían trabajando con esa población, conociendo cada persona, cada domicilio, cada familia.

En relación al rol del nivel primario en los procesos, Baliña plantea:

No es lo mismo que te llame un trabajador de salud que trabaja en el barrio (...) que conoce las circunstancias de los recursos, del contexto, las redes, etcétera. (...) No es lo mismo que te llame ese trabajador a que te llame una persona que ni siquiera sabe cómo se llama el barrio donde estás viviendo. (...) Las recomendaciones que puede dar alguien desde un nivel centralizado, desde un call center o desde una oficina municipal, son muy distintas a las que te puede dar un trabajador de centro de salud que te va a hacer una visita domiciliaria, que te llama y sabe dónde estás viviendo. (...) Me parece que deberíamos poder elegir o precisar o explicitar con qué vamos a volver, con qué cosas sí, con qué cosas no.

En relación a la atención de enfermedades crónicas o control de niños sanos y embarazadas, fue complejo definir y acordar con los equipos qué cuestiones sostener y qué cuestiones posponer. Son los equipos de salud del primer nivel quienes tienen mayor conocimiento sobre la población de referencia (Giovannella, 2015), más que los equipos de los niveles de gestión municipal, provincial o nacional. De modo que la contribución que podrían haber realizado estos equipos en dichos operativos, hubiera orientado y aproximado la atención de forma más pertinente. Por supuesto, hay y hubo excepciones. Hay lugares donde sí estuvieron convocados. En relación a lo señalado, se observa que las relaciones intergubernamentales (Agranoff,

1997) funcionaron de forma adecuada ya que el municipio ha articulado bien con la Provincia. Sin embargo, hacia adentro de la propia estructura municipal, no se ha convocado a los equipos del primer nivel de atención que trabajan en los barrios.

4.2. Reubicación de los equipos del primer nivel

Además de haber dejado de lado al primer nivel de atención del trabajo que se ha venido realizando con la pandemia, lo que ha sucedido en muchos municipios es que se ha convocado a los profesionales de la salud para cubrir otras áreas en relación a la Covid-19. *Esto ha desarmado a los equipos de salud del primer nivel* y ha generado que en la mayoría de los centros se ha sostenido la atención, aunque con restricciones en ciertas especialidades por la falta de profesionales –como pediatría, fonoaudiología, odontología, nutrición, entre otros; inclusive han llegado a faltar generalistas– (Ariovich, Crojethovic y Jimenez, 2021). La merma o pérdida –en muchos casos– de las diversas prácticas y trabajos que se venía realizando en el territorio, comienzan a tener consecuencias no deseadas a largo plazo: aparición de problemas asociados al no control del niño sano o la niña sana, de la embarazada, de quienes padecen una enfermedad crónica no transmisible, entre otros. Problemas que luego de uno o dos años son irreversibles en el mejor de los casos.

4.3. Repliegue del territorio

El *repliegue* de los equipos de salud del primer nivel de atención, en parte se debió a la heterogénea reorganización de los servicios del primer nivel (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021), que en cierto modo condujo a que los equipos de salud se recluyeran en polideportivos, centros culturales, etc. en la búsqueda de zonas limpias (Ariovich, Crojethovic y Jiménez, 2021); y en parte también por el miedo al contagio que han vivido los profesionales (y miedo a contagiar a sus familias) al no sentirse cuidados, protegidos. A medida que expertos y expertas fueron conociendo un poco más acerca del virus, y que este conocimiento fue circulando entre las autoridades sanitarias correspondientes, se fue contando con capacitaciones, entrenamiento y se fueron adquiriendo insumos. Todo esto, sumado a la aparición de la vacuna, fue generando cierta confianza para que los equipos de salud pudieran retomar las actividades y trabajos en el territorio, aunque no plenamente. Si bien muchas prácticas volvieron a desarrollarse, las actividades comunitarias no se llegaron a retomar.

Dice Tomás Baliña:

Mirábamos, por ejemplo, con el equipo de la Provincia, las tasas de rastreo de cáncer de cuello de útero (...). Desde el SITAM miramos las prácticas de rastreo en toda la provincia de

Buenos Aires y comparábamos un año contra el año anterior, y estábamos en el diez por ciento de las prácticas; la cantidad de prácticas de rastreo realizadas durante el año, en cuello de útero, en toda la provincia. Obviamente para quienes estábamos mirando esos números era una preocupación enorme. Pero no sé si resultaba un problema para otros. Tal vez había otros problemas que les estaban comiendo su agenda.

4.4. Algunas notas y apuntes

Como vimos en los informes, las experiencias fueron diversas entre los municipios, entre los efectores y entre los distintos momentos de la pandemia. Sin embargo, ésta nos deja como aprendizaje el potencial del primer nivel frente a otras estructuras sanitarias, tanto para garantizar la continuidad de la atención en el barrio como para desarrollar estrategias de prevención y de seguimientos de casos. Sus equipos de salud están en el territorio, interactúan con su población y conocen las problemáticas, los contextos sociales y las dinámicas particulares del barrio.

Dar protagonismo al primer nivel de atención permitiría, a futuro, trabajar con información epidemiológica pero también con aquellas cuestiones vinculadas a los determinantes sociales de salud que, por lo general, abordan los equipos del primer nivel por estar próximos a la comunidad. De esta forma, se podrá contemplar la heterogeneidad del barrio para atender a las necesidades de las familias y así incrementar una mirada cada vez más integral en las intervenciones sanitarias. Esto requiere convocar, desde el nivel municipal, a los equipos que trabajan en el territorio para realizar operativos que requieren conocer muy bien a la población y sus diversas demandas. En esta línea, se debe *jerarquizar el primer nivel de atención* en los procesos de atención en general y frente a intervenciones enfocadas en la prevención. Pero esta jerarquización implica precisar, de cara al futuro, prestaciones o servicios, y poner a disposición nuevos recursos, equipos, tecnologías. Esto debe ir acompañado, a su vez, por una (re)jerarquización de los profesionales, técnicos y no profesionales del primer nivel.

En suma, la estructura y organización del primer nivel de atención ha mostrado el lugar que ocupa dentro del sector y, con ello, su flaqueza. Por eso, es necesario repensar al sistema reorganizado desde el primer nivel de atención para que le permita, así, recuperar un abordaje más integral y próximo a la población, mirando las demandas (heterogéneas) que surgen en los diversos territorios.

Bibliografía

Agranoff, Robert (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamental. en Bañón R. Y Carrillo, E. La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza .

Ariovich, A.; Crojethovic, M. y Jimenez, C. (2021). Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria. En: Carmona R (comp.) El conurbano bonaerense en pandemia: alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cetrángolo, O. y Devoto, F. (2002). Documento realizado para ser presentado en el Taller: "Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health" , en la ciudad de Toronto, el día 17 de junio.

Chiara, M. (2018). *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011*. Los Polvorines: Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento

Chiara, M.; Jiménez, C. (2007): "Relaciones intergubernamentales (RIGs) y política de salud en el nivel local. El caso del subsector público en el Gran Buenos Aires". CLAD.

Giovanella L, Fidelis de Almeida P, Vega Romero R, Oliveira S,Tejerina Silva H. (2015) Panorama de la Atención Primaria de Salud en Suramérica: concepciones, componentes y desafíos. *Saúde em Debate*; 39 (105): 300-322.

Macinko, J y Almeida, C. (2006). Validação de Metodologia de Avaliação Rápida das Características Organizacionais e do Desempenho dos Serviços de Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS) em Nível Local. Brasilia-DF: Série Técnica Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde.

Molina, R., Pinto M., Henderson P. y VieiraC., (2000). Gasto y financiamiento en salud: situación y tendencias. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health* 8(1/2):71-83.

Moro, J. (2012). Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local. En: Chiara, M. (comp.) *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Organización Mundial para la Salud (1978). *Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud – Alma Ata, URSS*. 1978. Ginebra: Organización Mundial de la Salud - Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

Rovere, M. (2012) Atención Primaria de la Salud en Debate. *Saúde em Debate*, Vol 36, Núm. 94, 327-342.

Starfield, B. (2002). *Atenção primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia*. Brasília, DF: UNESCO- Ministério da Saúde.

LA GESTIÓN LOCAL DE LA SEGURIDAD: DIAGNÓSTICO Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

*Lucía Camardón, Daniel Cassano, Andrés Gómez, Mariano Martignago,
Anandí Queipo, Julieta Rey y Leandro Nicolás Rodríguez*

1. Introducción

El presente informe sintetiza los principales resultados de la investigación realizada en el marco del 'Eje Seguridad' del Proyecto "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional", apoyado por la Agencia I+D+i. En el marco del mismo, se llevó adelante un estudio acerca de las dinámicas delictivas y las violencias, así como de la gestión de la seguridad a nivel local en el contexto de la emergencia sanitaria en el Conurbano Bonaerense.⁴ La investigación fue llevada a cabo en el marco de un proyecto conjunto del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) y del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (IL-SED). Los objetivos centrales de este informe consisten en (I) sintetizar las dinámicas de delitos y violencias en el contexto de pandemia y caracterizar las estrategias que se desplegaron desde la gestión local de la seguridad⁵; y (II) plantear una serie de propuestas y líneas de acción que surgen del análisis precedente en pos de contribuir con el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y con la mejora de las políticas de intervención territorial en materia de seguridad y prevención del delito y las violencias.

El escenario de pandemia ha exacerbado las desigualdades sociales y económicas existentes, afectando particularmente a los sectores más vulnerables de la población. La situación

⁴ El documento integra las principales conclusiones y líneas de investigación desarrolladas en el marco del estudio y de los informes publicados previamente (Baudino et Al., 2020, Queipo et Al., 2020 y Camardón et Al., 2021).

⁵ Este trabajo centra su análisis en los delitos contra la propiedad (principalmente robos y hurtos), y delitos contra las personas (lesiones, homicidios) y las violencias, debido a su impacto en la gestión local y en las comunidades. En cambio, no se han considerado en el análisis delitos muy difundidos en el contexto de aislamiento, tales como los fraudes y delitos digitales, o aquellos que se redujeron sustancialmente como los viales.

de emergencia sanitaria demandó la implementación de medidas de restricción de la circulación, lo cual impactó considerablemente en el acceso a servicios básicos, a la educación, al desarrollo habitual de las rutinas de trabajo, afectando el acceso a derechos y agudizando las dinámicas de violencias sobre todo en grupos particularmente vulnerables como las mujeres, niños, niñas y adolescentes, habitantes de barrios populares, personas en situación de calle o en contextos de encierro (UN, 2020). Esta situación ha enfrentado a todos los niveles de gobierno al desafío de coordinar la imposición de medidas de control y restricción extraordinarias, con la vigencia de los derechos humanos y garantías fundamentales. Asimismo, la política de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante ASPO) dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 297/2020, se tradujo en la discontinuidad de ingresos en muchos hogares, agudizando la demanda de asistencia alimentaria y de articulación de redes territoriales para motorizar políticas públicas de asistencia a los barrios más vulnerables, además de agravar las situaciones de violencia de género e intrafamiliar.

Por otro lado, el abordaje de las políticas públicas y de las medidas de prevención desde una perspectiva metropolitana, dejó a la vista los desafíos pendientes respecto a la coordinación de las competencias de los tres niveles de gobierno que interactúan en ese entramado y la necesaria articulación entre éstos a la hora de ejecutar políticas públicas eficaces, como se problematiza más adelante.

2. Aspectos metodológicos

El presente trabajo se realizó a partir de una estrategia metodológica cualitativa, mediante la triangulación de fuentes primarias y secundarias. Por un lado, entre octubre y noviembre del 2020 se realizaron entrevistas en profundidad semiestructuradas a funcionarios/as jerárquicos/as de las áreas de seguridad de distintos municipios del Conurbano, a saber: Avellaneda, José C. Paz, Moreno, Malvinas Argentinas y General San Martín. En el mes de mayo del corriente se actualizó el trabajo de campo en el caso de Moreno, a través de una nueva entrevista, y se incorporó al municipio de San Miguel. Por otro lado, en materia de fuentes secundarias, se recopiló información estadística publicada sobre hechos delictivos a partir de las fuentes judiciales y policiales disponibles al momento, y se realizó un relevamiento de medios sobre temas vinculados a la gestión de la seguridad.

Desde ya, abordar estas fuentes ha planteado una serie de desafíos y dificultades que deben ser tenidos en cuenta al momento de realizar el análisis del objeto de estudio. Por un lado, debe considerarse el sesgo propio de cada fuente: las entrevistas fueron realizadas a funcionarios/as que tienen actualmente a su cargo la cartera de seguridad de su jurisdicción, por lo

que la reseña que cada uno/a ha realizado sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas locales, provinciales o nacionales, se encuentra intervenida por lógicas discursivas que se pretenden performativas y que pueden adoptar perspectivas apologéticas o críticas que no necesariamente reflejan de forma fidedigna lo que realmente sucede, como ocurre con cualquier discurso. Por otro lado, los datos estadísticos también presentan un sesgo en función de variables como la tasa de denuncia, la tasa de judicialización, la llamada ‘cifra negra’ de determinados tipos delictuales, la falta de relevamientos de información en determinados contextos, etc. Estas consideraciones metodológicas deben acompañar la lectura de la información presentada en este informe.

3. La cuestión de la seguridad en contexto de pandemia

En líneas generales, a lo largo del estudio se constató que ante la situación de excepción que supuso la restricción a la circulación, se registró una notable caída en los “delitos callejeros”⁶, principalmente en los delitos contra la propiedad (robos o hurtos) y contra las personas (principalmente lesiones u homicidios)⁷. A medida que nuevas actividades fueron habilitadas y los controles flexibilizados, estos valores comenzaron a aumentar, aunque sin recuperar los valores previos al contexto de pandemia, al menos en función de las fuentes disponibles. Mientras tanto, violencias vinculadas a cuestiones estructurales, como las violencias por razones de género⁸ y la violencia institucional, se vieron agudizadas.

⁶ Este tipo de delitos se caracterizan por acontecer en el espacio público, por la proximidad física entre perpetrador y víctima, y por un bajo nivel de organización y complejidad, lo que da cuenta de cierta espontaneidad e improvisación (Equipo de Estudios e Investigaciones en Prevención del Delito, 2012).

⁷ El caso paradigmático en este aspecto es la siniestralidad vial. Para mayor información sobre seguridad vial y salud pública en el contexto de pandemia, ver el dossier del Observatorio Vial de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que estima una caída del 80% en la cantidad de víctimas fatales por siniestros viales durante el ASPO. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridadvial/observatoriovialnacional/dossier/la-inseguridad-vial-la-otra-pandemia>

⁸ Tanto las fuentes entrevistadas como las organizaciones que trabajan en la temática, destacan un aumento en las violencias por razones de género, principalmente para el caso de las mujeres debido a que el confinamiento agudizó un contexto en que el mayor riesgo se presenta en el entorno “íntimo” o próximo de las mujeres victimizadas. Las violencias por razones de género en contexto de pandemia serán abordadas en el documento elaborado en conjunto con el equipo de género dentro de esta compilación.

Para abordar la caída y la posterior recuperación relativa de los “delitos callejeros”, se consideró la información presentada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia⁹, en la que se da cuenta de la caída de los que denomina como “delitos prevenibles”¹⁰, en especial durante la primera etapa del ASPO¹¹. Es digno de mención que lo que se categoriza como “otros tipos de hechos” -asociados centralmente a las violencias y conflictividades interpersonales (y cuya conceptualización como “no prevenibles” amerita ser seriamente problematizada)¹²- exhibe un comportamiento proporcionalmente opuesto, dando cuenta de un proceso de desplazamiento en los delitos y las violencias, y manteniendo constante el nivel general y agregado de hechos durante todo el período bajo análisis en el informe provincial (ver Gráfico 1). Este aumento de las violencias y conflictividades interpersonales y asociadas al delito ha sido destacado asimismo por las fuentes entrevistadas. En este sentido, algunos/as entrevistados/as atribuyeron cierta incidencia al contexto de aislamiento en la dinámica de violencias interpersonales e intrafamiliar, así como algunos/as destacaron la incidencia de la cuestión habitacional.

En este punto, es preciso considerar que los datos oficiales disponibles sobre el tema son escasos: el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires sólo ha actualizado los datos con el nivel de desagregación que muestra el Gráfico 1, por lo que no es posible realizar un análisis a nivel municipal o por tipo de delito. Por otra parte, tampoco existen otro tipo de

⁹ Se trata de un informe de gestión presentado ante la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf (páginas 605-625)

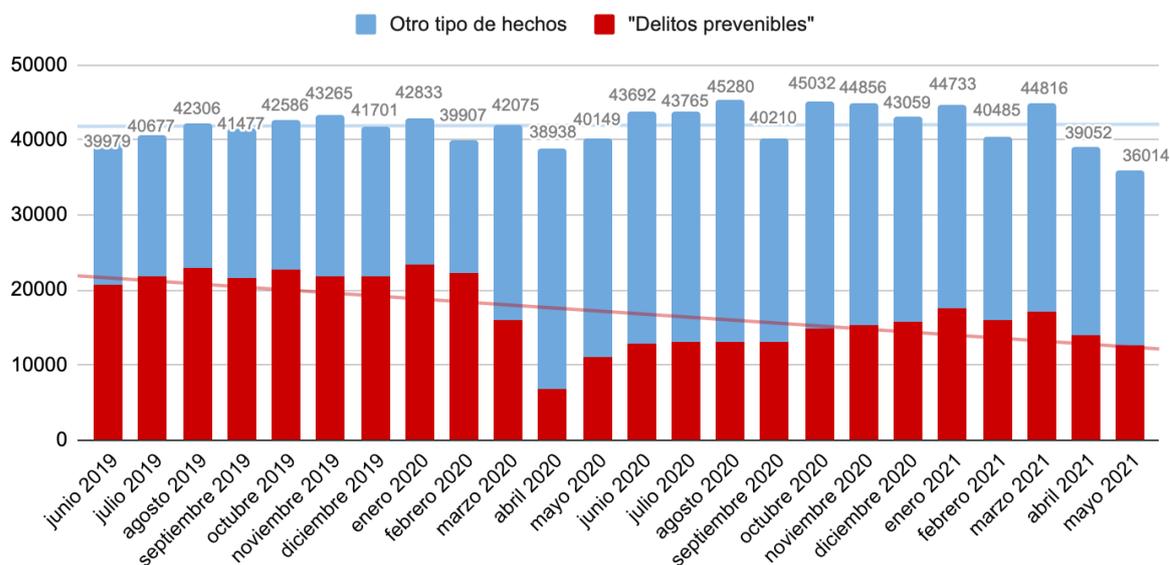
¹⁰ El Ministerio de Seguridad de la Provincia define este tipo de delitos como: “*hurtos, robos, asaltos, piratas del asfalto, cuatrismo, automotores, homicidio y violaciones*”. Cfr. Informe de gestión presentado ante la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf (página 614).

¹¹ En el marco de esta investigación, la primera etapa de ASPO comprende los meses de marzo hasta finales de mayo del 2020, período en que los esfuerzos de los gobiernos locales se centraron en el control del cumplimiento de las medidas de aislamiento. A partir del mes de junio se propuso identificar -con fines netamente analíticos- una segunda etapa del ASPO, de la mano del retorno de ciertas actividades y del aumento de la circulación, en la cual los delitos callejeros cobraron mayor relevancia (Queipo et al, 2020).

¹² El Ministerio de Seguridad de la Provincia define esta categoría de hechos como: “(...) *los no prevenibles, como violencia familiar o vecinal, violencia de género y todo lo que sucede en el ámbito familiar.*” Cfr. Informe de gestión presentado ante la Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia. Disponible en: https://gba.gob.ar/static/jefatura/Informes_bicamerales/7mo%20Informe%20Bicameral.pdf (página 614).

datos de acceso público a nivel provincial¹³. Esta escasez da cuenta de que el acceso a la información pública se encuentra seriamente restringido¹⁴.

Gráfico 1. Totales mensuales de “delitos prevenibles” y de “otro tipo de hechos”.
Junio 2019 - Mayo 2021, Provincia de Buenos Aires (abs.)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2021.

A propósito de los delitos callejeros durante el 2020 resulta de interés que, según las fuentes judiciales disponibles, es posible advertir que la progresiva liberación de la circulación habría traído aparejada un aumento en los delitos denunciados en todos los departamentos judiciales, con una tendencia mayor en los departamentos del Conurbano frente a los que se agrupan en la categoría ‘Interior de la provincia’. En efecto, en el mes de mayo 2020 se reportaron un 37,1% de Investigaciones Penales Preparatorias (IPP)¹⁵ iniciadas más que en abril, lo cual podría vincularse a la mayor cantidad de actividades habilitadas y la distensión en los controles. Por otro lado, al analizar la información por departamento judicial, se encuentra que los departamentos de Lomas de Zamora y San Martín registran mayor cantidad de IPP iniciadas

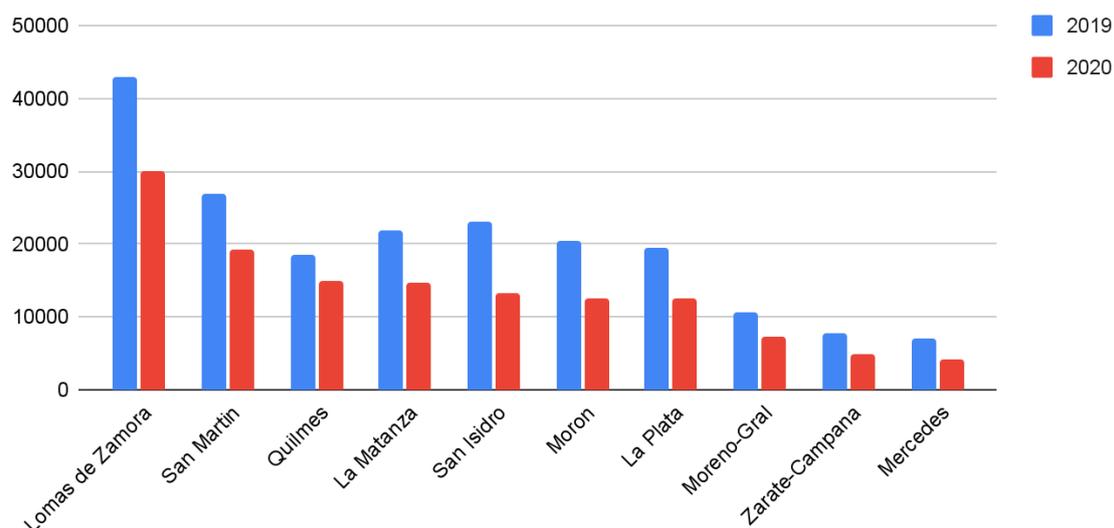
¹³ Sólo está disponible información aislada de producción propia en municipios como Vicente López (en el Conurbano), y Bahía Blanca (en el interior de la Provincia).

¹⁴ En relación con el acceso a la información pública, durante el desarrollo de este proyecto se realizaron pedidos de información al Ministerio que no fueron respondidos oportunamente.

¹⁵ Nótese que la información de IPPs se encuentra desagregada por departamento judicial y no por bien jurídico protegido.

tanto en 2019 como en 2020, en términos absolutos. Se destaca en la comparación el descenso de IPP iniciadas en el departamento judicial de San Isidro, que alcanza el 42,9%.

Gráfico 2. Investigaciones Penales Preparatorias iniciadas en el Fuero Criminal y Correccional por Departamento Judicial. Período 20/03 al 25/06, 2019 y 2020, Provincia de Buenos Aires (abs.)

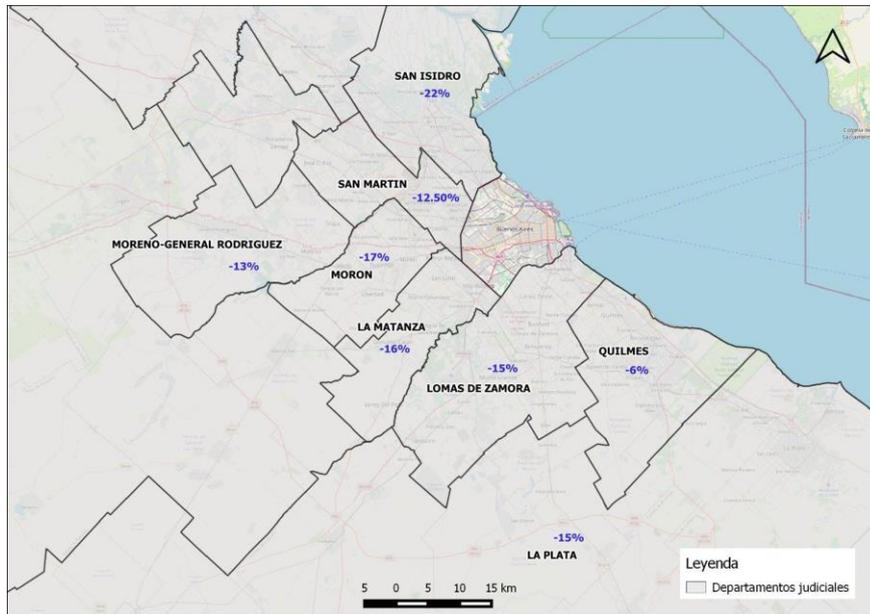


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

Las IPP iniciadas se redujeron en un 15,3% en el total de la Provincia de Buenos Aires en 2020 respecto a 2019, y en un 14,6% en los departamentos judiciales del Conurbano¹⁶. La tasa de litigiosidad se redujo en todos los departamentos judiciales, pero con diferentes valores: San Isidro tuvo la mayor reducción con un 22%, mientras que la mayoría de los departamentos rondaron el 15% y en el de Quilmes se redujo un 6%, tratándose de una diferencia muy significativa.

¹⁶ Con valores mayores, las mismas tendencias se observaron en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil.

Mapa 1. Variación interanual de IPPs en Fuero Criminal y Correccional por Departamento Judicial en la Provincia de Buenos Aires, 2019-2020 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

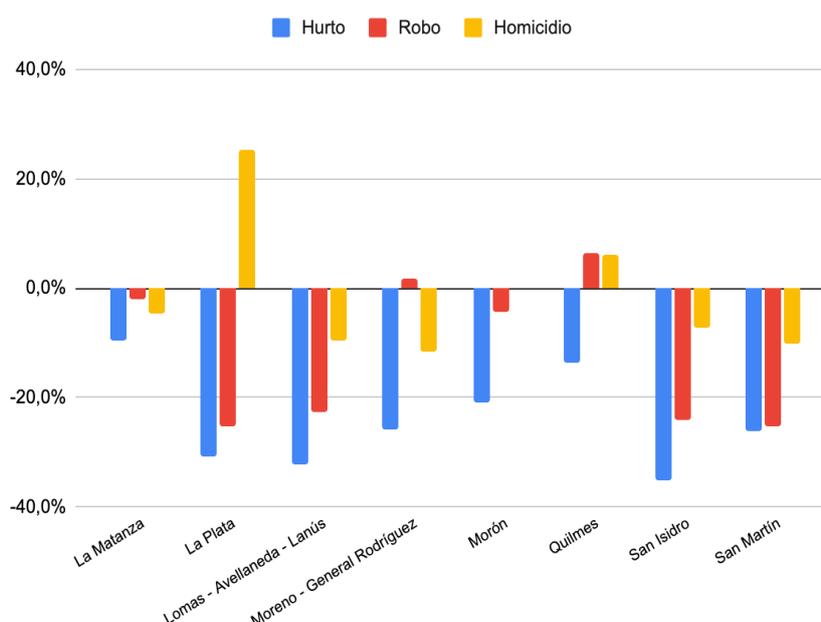
Respecto a las IPP iniciadas según tipo de delito, se da cuenta de una reducción relevante a excepción de los homicidios (-3.6%). Mientras que los homicidios en ocasión de robo y los homicidios culposos (mayormente asociados a siniestros viales) cayeron cerca de un 20%, los otros tipos de homicidios se mantuvieron relativamente constantes, dando cuenta de que la conflictividad y la violencia letal persiste a pesar de las restricciones de circulación. En el Gráfico 3 se observan las fluctuaciones más relevantes en la diferencia entre robos (-15,8%) y hurtos (-24,6%), atribuible en parte a la reducción de circulación en los lugares con mayor circulación, como zonas comerciales.

Al analizar los datos del Conurbano en particular, se observan diferencias importantes entre departamentos judiciales: los robos (y robos agravados) aumentaron en Quilmes y Moreno-General Rodríguez, y se redujeron levemente en La Matanza, mientras en el resto de los departamentos exhiben una reducción de más de un 25% respecto al año 2019. Esta tendencia se repite en hurtos, aunque en distinto grado. Desde el abordaje cualitativo, tanto las fuentes entrevistadas como los relevamientos de medios dieron cuenta de la preeminencia de hurtos, asaltos y robos a mano armada como los problemas con más impacto en la vida cotidiana en las distintas zonas. En todos los casos, los/as funcionarios/as entrevistados/as coincidieron en que a la disminución de este tipo de delitos en los primeros meses del ASPO, le siguió un aumento importante en los meses de julio y agosto, que luego se estabilizó por debajo de valores de años anteriores.

Otra cuestión a considerar es el aumento de las denuncias por estafa (17,9%) y los llamados delitos contra la salud pública. Estos últimos cobraron relevancia particular a partir de los decretos de aislamiento y la posibilidad de iniciar causas penales por incumplimiento. Aún cuando la variación interanual de los delitos contra la salud pública es alta (522%), en valores absolutos pasaron de 104 a 647 IPPs, con lo que no podría hablarse de una fuerte judicialización del incumplimiento de las restricciones a la circulación.

En resumen, las dinámicas delictivas más problematizadas por las gestiones municipales no se modificaron sustancialmente por el contexto de emergencia: se redujeron ante las restricciones de circulación y recuperaron relativamente valores habituales a partir de la flexibilización de las medidas de restricción. Es necesario tomar en consideración para el análisis las diferencias entre las distintas fuentes analizadas: la reducción general de los “delitos prevenibles” que muestra la acotada serie estadística que informó el Ministerio de Seguridad de la Provincia debe tomarse en consideración junto con el aumento de determinadas modalidades en algunos departamentos del Conurbano Bonaerense. Un análisis de este fenómeno en mayor profundidad demanda una mayor desagregación de la información y los distintos hechos ocurridos. Los datos disponibles públicamente no permiten realizar una evaluación del nivel de efectividad de las políticas aplicadas a nivel provincial en materia securitaria o analizar las diferencias que se presentan entre los municipios.

Gráfico 3. Variación interanual de Homicidios, Robos y Hurtos en los Departamentos Judiciales del Conurbano Bonaerense, 2019-2020 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2020.

En cuanto a las situaciones de violencia institucional perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado, el Archivo de Casos de Personas Asesinadas por el Estado elaborado por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) reportó entre el 10 de diciembre de 2019 y la misma fecha en 2020 un total de 411 casos de muertes de personas provocadas por el accionar de las fuerzas estatales a nivel nacional, de las cuales el 84,67% (348) ocurrieron en el período posterior al 20 de marzo. Al observar las tasas por millón de habitantes, la Provincia de Buenos Aires -que concentra el 51,49% de los casos relevados- encabeza la lista con una tasa de 260,16% de casos, seguida por las provincias de Tierra del Fuego, Santa Fe, Chubut y Mendoza. Asimismo, el informe indica que durante 2020 –especialmente en contexto de pandemia- se registró un crecimiento exponencial de muertes bajo custodia, principalmente en establecimientos penitenciarios provinciales y federales.

Por su parte, el Registro de Investigaciones Penales por Hechos de Violencia Institucional (RVI) del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires arroja que durante el primer semestre de 2020 se iniciaron un total de 1.383 investigaciones penales por hechos de violencia institucional. Las instituciones públicas de mayor implicancia en este tipo de hechos son la Policía Bonaerense (908 casos que representan un 65,7% del total) y el Servicio Penitenciario Bonaerense (319, que equivale al 23,1%), representando entre ambas instituciones el 90,4% de los casos en los que se contaba con el dato registrado (1.358 casos). De las IPP iniciadas para las que se contaba con la información, el 32,7% de los hechos tuvieron lugar en la vía pública, el 22,2% en dependencias policiales y 19,3% en unidades penitenciarias. En relación a los meses de ocurrencia, la mayor cantidad de casos

se registraron en los meses de enero (352) y febrero (307), y el valor más bajo se registró en abril (140), lo cual amerita un análisis en mayor profundidad respecto del impacto del contexto de aislamiento en el reporte de casos.

Finalmente, si bien en las entrevistas no se señaló ninguna política dirigida específicamente al abordaje de las violencias perpetradas por las fuerzas de seguridad y penitenciarias, y no fue identificada como una problemática acuciante o en incremento -a la luz de la advertencia metodológica de las fuentes, dado que se trata de funcionarios/as en ejercicio-, en el caso de Avellaneda se destacó la importancia de la participación ciudadana para abordar cuestiones de violencia institucional y generar fuentes de información para los efectores locales, si bien es una cuestión que se aborda a nivel provincial, a través del Ministerio de Seguridad. En el mismo sentido, en el caso de Malvinas Argentinas se subraya la tarea del Observatorio de Seguridad Democrática, Participativa y Derechos Humanos, encargado -entre otras funciones- de recibir denuncias por hechos de violencia institucional ocurridos en el distrito y de dar intervención a los organismos correspondientes.

En síntesis, el impacto de las restricciones en la disminución de los delitos contra la propiedad relevados coincide con tendencias observadas a nivel internacional (UNODC, 2020; Alvarado et al., 2020), al menos como efecto de corto plazo y en países que impusieron medidas más estrictas de aislamiento. Cabe advertir que no es posible aseverar de manera concluyente si esto refleja necesariamente una reducción de los hechos acontecidos o un cambio de las dinámicas delictivas en sí mismas frente a la reducción de oportunidades para la ocurrencia de este tipo de delitos, sin considerar también una posible caída en el reporte o denuncia de los hechos o dificultades en el acceso a la justicia, y un subregistro por parte de los organismos públicos, por las mismas restricciones. Asimismo, si bien en todos los datos disponibles el Conurbano muestra indicadores más problemáticos, el acceso a fuentes disponibles no permite problematizar de manera acabada la situación al interior de cada municipio.

4. Desafíos de las gestiones locales y provincial en el conurbano

El ámbito local se presenta como un ámbito idóneo para planificar e implementar políticas públicas que involucren la prevención del delito y las violencias, en cercanía con la ciudadanía y las problemáticas del territorio (Dammert, 2007). Sin embargo, históricamente la gestión de los municipios del Conurbano -al menos en lo que respecta a la seguridad- se caracterizó por su lugar de marginalidad en relación a la gestión provincial, centrada en la gestión de la Policía Bonaerense, dado el carácter policialista que signó a las administraciones en materia de seguridad, pese a los procesos de reforma -con sus etapas y contrarreformas- que tuvieron lugar a nivel provincial, hacia el 1997-1999 y 2004-2007.

Más recientemente, algunos estudios han dado cuenta de un proceso de progresiva reversión de esta posición marginal de los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires en relación al involucramiento en los asuntos de seguridad ciudadana (Sozzo, 2009; Rodríguez Games et al., 2016, entre otros). Tal como ha sido señalado en informes anteriores (Queipo et al, 2020), ello no exime al municipio de su característico rol *delegativo* de la gestión local de la seguridad (Rodríguez Games et al, 2016) hacia la policía provincial y las fuerzas de seguridad federales, pero implica la introducción de ciertas prácticas, políticas e intervenciones que reducen la pasividad del gobierno local en esta materia.

Tal como se mencionó anteriormente, la pandemia trajo aparejados nuevos desafíos en esta materia, contribuyendo a acentuar ciertas tendencias y problemáticas preexistentes e introducir otras nuevas vinculadas a la gestión de la pandemia. Si bien los municipios desempeñaron un rol fundamental en las tareas de prevención, asistencia y control en el contexto de crisis

sanitaria, todo ello se dio en un marco de significativas limitaciones y dificultades, propias de un proceso inacabado de progresivo involucramiento de los gobiernos locales en las cuestiones de seguridad.

Entre estas limitaciones, las personas entrevistadas señalaron el hecho de contar con recursos humanos y económicos acotados y en algunos casos, con personas sin formación específica en la materia -aspecto que empeoró durante la pandemia, por la reducción del personal en actividad. Tal como fuera mencionado anteriormente (Queipo et. al., 2021), la ausencia de burocracias civiles especializadas -si bien en parte podría explicarse por la problemática general vinculada a la dificultad de hacerse de profesionales estables y de garantizar cierta carrera profesional en la administración pública más allá de los cambios de gobierno- en el campo específico de la seguridad ciudadana resulta propio de los modelos de gestión tradicional de la seguridad, basados en lo que Sain (2008) denominó el *desgobierno de los asuntos de seguridad pública*, dada la delegación -por parte de las autoridades gubernamentales- del monopolio de la dirección y administración de los asuntos de seguridad pública, a las agencias policiales.

También es preciso mencionar las importantes limitaciones de los municipios en términos de análisis de información, mapeo delictivo y la constitución de áreas especializadas para la reunión, procesamiento y análisis de información desde el ámbito local. No obstante, en algunos municipios se identificaron iniciativas destinadas a fortalecer estas tareas -como Moreno- o bien la existencia de áreas ya abocadas a estas funciones con un desarrollo relevante -como Malvinas Argentinas y San Miguel-. Otros municipios, pese a carecer de este tipo de diagnósticos locales, no identificaron la cuestión como problemática, lo que resulta propio de gestiones signadas por el enfoque tradicional de gestión policialista de la seguridad (Queipo et al, 2021).

En este sentido, es posible establecer dos etapas claramente diferenciadas desde el inicio de la pandemia, que también significaron desafíos diferentes para los municipios. Durante lo que en el marco de esta investigación se ha denominado la primera etapa del ASPO¹⁷, la participación del municipio en las tareas de “coordinación” -acuñando la terminología empleada por los/as entrevistados/as para referirse al rol de los gobiernos locales- en el despliegue de los

¹⁷ El comportamiento delictual, cuya variación se atribuye en gran medida a las restricciones de circulación, permitió delimitar dos etapas bien diferenciadas, a las que se hizo mención en el primer apartado, a partir de los hallazgos descritos en informes previos -donde se distinguió una primera etapa que comprende los meses de marzo hasta finales de mayo del 2020, seguida de una segunda etapa con el retorno de ciertas actividades y del aumento de la circulación, en la cual los delitos callejeros cobraron mayor relevancia (Queipo et al, 2020).

operativos de control de la circulación fue fundamental y los esfuerzos de los gobiernos locales estuvieron destinados en gran medida al cumplimiento de las medidas de aislamiento. A partir del mes de junio se identificó una segunda etapa en la que, actividades previas a la pandemia comenzaron a realizarse, de la mano con el aumento de la circulación y con el retorno a valores delictivos más cercanos a los previos a la pandemia (Queipo et al, 2020). Las detenciones -por ende, la actuación policial- también dejaron de estar centradas en la violación de medidas sanitarias dispuesta por la autoridad competente (que constituían infracciones al art. 205 del CP) y habían dado lugar a las situaciones de violencia institucional a las que se hizo referencia en el apartado anterior.

Además de este tipo de distinción, de acuerdo a la etapa en el desarrollo epidemiológico y a las medidas preventivas dispuestas por las autoridades, es posible identificar distintos modelos o lógicas de intervención local en materia de seguridad. En este punto, es preciso advertir la preeminencia de las lógicas *tradicionales, policialistas y punitivas*¹⁸, no sólo en términos del abordaje de los “delitos prevenibles” y/o los delitos “comunes” y al de los delitos y violencias por razones de género, sino también en relación al enfoque para abordar las transgresiones a las medidas sanitarias, con el riesgo de que las intervenciones con este objetivo involucren un avance en términos de la militarización o criminalización de los barrios. Tal como se advierte en las entrevistas, este tipo de violaciones a las medidas sanitarias, bien podían ser abordadas desde un enfoque centrado en la concientización y la prevención, sin recurrir al uso de la fuerza (como en el caso del Municipio de Avellaneda, donde se dio cuenta de una iniciativa tendiente a concientizar a la población, con trabajo territorial a cargo de los Cuidadores Comunitarios¹⁹). Sin embargo, habitualmente, se promovieron intervenciones centradas en las denuncias y detenciones, medidas que también fueron difundidas y propiciadas por funcionarios de diferentes niveles de gobierno, incluyendo al nacional.

En este sentido, se encuentra que predominó un enfoque policialista y, de esta forma, el ASPO contribuyó a acentuar y extender estas prácticas, y a propiciar la *policialización de las tareas de “cuidado”*, lo que implicó la realización de tareas más allá de las tradicionalmente asociadas

¹⁸ Tal como se advirtió en informes anteriores, el mayor involucramiento de los gobiernos locales en los asuntos de seguridad, no se vio eximido de este carácter policialista (Queipo et al, 2020), por lo que la diversificación de los interlocutores no involucró una concurrente ampliación de la agenda en materia de seguridad, es decir, una despolicialización de las estrategias de abordaje.

¹⁹ Nos referimos a las intervenciones en territorio por parte de los Cuidadores Comunitarios, que constituye un cuerpo municipal civil, con otro tipo de herramientas discursivas basadas en el consenso y la concientización social, antes que en el uso de la fuerza, que procuraban evitar la asociación entre cumplimiento del ASPO y la militarización de los barrios.

a la “policía de calle”, habitualmente en detrimento de las intervenciones propias de actores de otros organismos de carteras sociales del Estado (Queipo et al 2021). Así, entre las políticas y estrategias locales enmarcadas en el modelo *punitivo* y *policialista* podemos mencionar el desarrollo de centros de monitoreo y cuerpos preventores locales. En relación a estos últimos, anteriormente se hizo referencia al carácter preventivo civil y enfocado en la relación comunitaria o de “proximidad” de algunos (como Avellaneda y Moreno), frente a la existencia de otros municipios con cuerpos de carácter semi-policial integrados por integrantes o ex integrantes de fuerzas de seguridad (como en el caso de José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Martín y San Miguel), creados con el objetivo de dar apoyo a la actividad de la Policía de la Provincia (Queipo et al, 2020 y 2021).

También es preciso identificar otro tipo de lógicas de intervención, que incluyen tácticas sociales y comunitarias de prevención del delito (Sozzo, 2008) o estrategias extra-penales de prevención y abordajes multiagenciales de los delitos y violencias. Dentro de este conjunto de iniciativas cabe mencionar aquellas que promueven la participación comunitaria o ciudadana, ya sea mediante los conocidos foros vecinales -como en el municipio de Gral. San Martín- o mediante reuniones de articulación con organizaciones barriales y vecinos -como en el municipio de Avellaneda. Entre las iniciativas de prevención social del delito e intervenciones multi e interagenciales, caben destacarse el Programa Comunidad Moreno -para el acompañamiento de jóvenes en conflicto con la ley laboral, con fuerte articulación con otras agencias y programas del Estado, como el Potenciar Trabajo-, así como programas e iniciativas que permiten trabajar realizando una fuerte articulación con carteras sociales, tales como las áreas o programas de Asistencia a la Víctima del Municipio de Moreno y Malvinas Argentinas, las articulaciones con el Observatorio Social del Municipio de Avellaneda, y con otros organismos y agencias del Estado. En el caso de San Miguel, se subraya el establecimiento de dos destacamentos integrales municipales (DIM), uno en el barrio Obligado y otro en el barrio Mitre, dos conglomerados históricamente caracterizados por altas tasas de violencia y marginalidad²⁰. Otros municipios no destacaron iniciativas preventivas y multiagenciales desde el ámbito local, sino -como en el caso de José C. Paz- únicamente aquellas, más de carácter reactivo, por partir de disposiciones u órdenes judiciales, en materia de niñez, violencia de género, entre otras.

²⁰ La instalación de los DIM implicó la puesta en funcionamiento, en el centro de ambos barrios, de dependencias municipales destinadas a la asistencia social, además de otras con foco directo en la prevención de delitos. Sobre este último punto, funcionan allí destacamentos del cuerpo preventivo municipal, centros de monitoreo -donde se visualizan las cámaras de ambos barrios- y oficinas dirigidas a la atención al vecino.

Con respecto a las articulaciones entre diferentes niveles de gobierno, cabe hacer referencia, por un lado, a las relaciones informales habituales entre las Secretarías o Subsecretarías de Seguridad del municipio y las fuerzas de seguridad desplegadas en el territorio -principalmente la Policía de la Provincia y, en menor medida, fuerzas federales²¹- y al aporte de recursos locales para el despliegue de la fuerza provincial²², así como al intercambio con el Ministerio de Seguridad provincial, en relación a las cuestiones operativas, la planificación del despliegue y la toma de decisiones a partir del conocimiento de territorio del municipio (Queipo et al, 2020).

Además de estos intercambios informales, también cabe mencionar las articulaciones formalizadas a través de los acuerdos entre 'nación - provincia - municipios', en el marco del "Programa de Fortalecimiento de Seguridad", que constituía en un aporte no reintegrable de 37.700 millones de pesos a la fuerza provincial por parte del gobierno nacional, que luego se traduciría en una serie de convenios entre el gobierno provincial y los municipales para establecer la distribución de los recursos otorgados y los insumos a otorgar a cada gobierno local²³. Este Programa representó un aporte al fortalecimiento de los recursos para el despliegue policial, cámaras, centros de monitoreo, es decir, estrategias que responden al modelo punitivo tradicional, sin contemplarse aportes para fortalecer otro tipo de estrategias de prevención del delito (Queipo et al, 2021). La implementación de este programa respondió -en parte- al aumento de delitos mencionado a partir del mes de julio.

Por su parte, la Resolución 341/20 de Modernización y Profesionalización de la Policía de la Provincia, en tanto iniciativa que permitiría una coordinación más directa del municipio, así

²¹ De acuerdo a la información obtenida del trabajo de campo, sobresale en este punto el destacamento de la Gendarmería Nacional Argentina ubicado en el Partido de Malvinas Argentinas, construido con fondos municipales. Dicha sede concentra a más de cien gendarmes. La coordinación con la gendarmería se realiza mediante reuniones semanales, en las que se establecen acciones preventivas a desarrollar. Un esquema de trabajo análogo se realiza en San Miguel con personal de la mencionada fuerza federal, aunque en menor escala. Por su lado, también existe un destacamento de gendarmería en José C. Paz, en un espacio físico cedido por el municipio, donde se desempeñan entre sesenta y setenta efectivos; lo que se repite en San Martín, con cerca de ciento treinta efectivos.

²² Tal como se señaló en informes anteriores, las fuentes mencionan, entre otras cuestiones, el pago por parte del gobierno de horas adicionales (POLAD) y la provisión de equipamiento o insumos, como el combustible de los móviles (Queipo et al, 2020).

²³ Programa creado a partir de un convenio de cooperación y asistencia financiera entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y aprobado mediante Decreto 877/2020 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Se estipulaba que los fondos a otorgar a cada municipio deberían destinarse en un 80% para reparación o mantenimiento de móviles policiales y un 20% para otros equipamientos de seguridad, entre éstos chalecos antibalas, cámaras de seguridad, tecnología aplicada, puntos o paradas seguras (Queipo et al, 2020).

como la posibilidad de eliminar instancias intermedias en el intercambio en la tríada 'gobierno provincial - policía - municipio', fue recepcionada favorablemente por las fuentes entrevistadas. Sin embargo, a más de un año de haber sido establecida y más allá de los cambios en las jefaturas policiales, las fuentes dieron cuenta de cierta continuidad en las dinámicas de trabajo y señalaron haber presentado sus planes locales de seguridad al Ministerio de Seguridad de la Provincia pero sin una aprobación definitiva desde el área provincial.

En relación a los abordajes interagenciales que tienen lugar dentro del gobierno local, el contexto de pandemia dio lugar a articulaciones entre las áreas de seguridad locales y patrullas urbanas o cuerpos preventores locales con las áreas de salud y desarrollo social, en la organización de tareas de control de las medidas sanitarias, así como a la coordinación con las áreas de desarrollo social, familia o género ante los casos de los casos de violencia.

5. Propuestas y líneas de acción

Tomando como punto de partida el diagnóstico y el análisis expuestos, y considerando los desafíos que puso sobre relieve la pandemia y los aprendizajes que trajo consigo, en este apartado se propone dar cuenta de algunas recomendaciones y posibles líneas de acción para fortalecer la gestión local en materia de seguridad ciudadana y prevención, así como en mejorar y dotar de mayor eficiencia a las estrategias de intervención territorial que ponen en práctica los gobiernos municipales en esta temática. A fin de agrupar las distintas líneas de acción, se proponen dos categorías analítico-conceptuales: acciones dirigidas a (I) el fortalecimiento institucional o a (II) la intervención territorial. Desde ya, se trata de una escisión argumentativa, que de ningún modo implica que existan esas dos dimensiones como elementos efectivamente escindidos en la realidad.

5. I. Líneas de acción para el fortalecimiento institucional

En esta categoría se incluyen propuestas que tienden al mejoramiento de la gestión de los recursos institucionales (tanto los recursos humanos como las estructuras de gestión) y al fortalecimiento de los mecanismos que apuntan al diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De esta forma, buscamos fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

5. I. a. Diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas basadas en información de calidad

En primer lugar, puede mencionarse la necesidad de que los/as decisores/as cuenten con información oportuna, de actualización periódica y de calidad como insumo para la toma de decisiones. A excepción de algunos casos puntuales en los que existe una vocación de producir información propia²⁴, la gestión local de la seguridad en el Conurbano Bonaerense tiende actualmente a realizarse en base a información que proveen el gobierno provincial o nacional, y a información de origen local escasa, que no es recolectada periódicamente sino que responde a criterios de relevamiento efímeros y circunstanciales, en general dictados por la coyuntura política y/o a partir de casos de repercusión mediática. Resulta fundamental señalar que el diseño de cualquier política pública requiere conocer con la mayor profundidad y veracidad posible la realidad sobre la que se pretende intervenir, de lo contrario las medidas son simplemente programáticas y prescriptivas. El valor de los datos reside no sólo en que permiten conocer y analizar de manera más pertinente las violencias y los delitos de manera situada, sino que se constituyen en fundamentales para dotar de transparencia a las acciones públicas y como insumos en instancias de participación e interacción con la ciudadanía, para la construcción de una sociedad con herramientas sólidas de participación y canales permanentes de diálogo y auditoría ciudadana, entendiendo los contextos sobre los que se opera como escenarios en permanente transformación. En este contexto, los gobiernos municipales por su cercanía al territorio son un espacio clave para poder generar esa información.

Para que puedan elaborarse y diseñarse políticas públicas en base a una gestión adecuada de la información, es preciso que (I) se arbitren los medios para contar con información actualizada que sirva de insumo a los decisores políticos para diseñar y evaluar las intervenciones en materia de seguridad pública, y que permita a los ciudadanos conocer qué sucede con los fenómenos asociados al delito y las violencias -ambos esencialmente dinámicos- en el municipio en el que viven. Es necesario además (II) contar con toda la información relevante, en forma oportuna, sistemática y periódica: no es suficiente contar con información pública respecto de algunos fenómenos delictivos aislados o propios de un relevamiento coyuntural. También, (III) es fundamental contar con información que se encuentre lo suficientemente desagregada, dado que conocer en qué circunstancias ocurren los delitos y las situaciones

²⁴ En los casos de los municipios de Malvinas Argentinas y San Miguel se ha tomado conocimiento a partir de las entrevistas con sus funcionarios que existen dependencias con vocación de producir información propia con relativa regularidad. En el caso de Malvinas Argentinas existe la Dirección General de Observatorio de Seguridad Democrática, Participativa y Derechos Humanos. En San Miguel existe la Dirección General de Análisis de Incidentes y Estadísticas.

de violencia permite diseñar y evaluar políticas ajustadas a los fenómenos realmente existentes. A modo de ejemplo, conocer información estadística sobre las víctimas y los imputados (género, grupo etario, pertenencia o no a una fuerza de seguridad, qué vínculo existe entre ellos) permite comprender más cabalmente cuáles son las lógicas que subyacen a las dinámicas delictivas e intervenir y asignar los recursos de forma más adecuada.

A la vez, estos datos (IV) deben estar debidamente contextualizados: la información estadística debe analizarse teniendo en cuenta una serie de pautas contextuales sin las cuales los datos no aportan demasiado (por ejemplo: la incorporación de valores expresados en tasas además de en términos absolutos permiten dimensionar los valores presentados, además de habilitar la comparación con otras jurisdicciones pertinentes; la inclusión de una serie histórica permite ver la progresión de un fenómeno y su comportamiento a lo largo de los años; el dato acerca de la tasa de denuncia permite comprender la incidencia de la llamada ‘cifra negra’ para un tipo delictual particular; etc.). La información, para encontrarse adecuadamente contextualizada debería también (V) contemplar otras fuentes de información para completar y complementar el análisis (e.g. encuestas de percepción o de victimización).

Idealmente, (VI) el proceso de diseño de políticas públicas en base a información también debería ser participativo: el acceso a la información, y la participación y colaboración en su confección se consideran como fases sucesivas, recurrentes e interdependientes en los procesos de involucramiento y empoderamiento cívico. El acceso y aprovechamiento de los datos por parte de la sociedad como estrategia central de un esquema de gobierno abierto puede dar origen a usos innovadores de la información y a servicios que las instituciones del Estado no tienen capacidad ni obligación de proporcionar. El desarrollo tecnológico actual permite incrementar los alcances en esta materia, pudiendo emplearse no sólo para tecnologizar y hacer más eficientes las gestiones sino también para incrementar el intercambio, la transparencia y la participación de la ciudadanía. El mapeo participativo -por ejemplo- permitiría complementar la información de denuncias que, aún cuando tiende a ser más rigurosa en relación a su construcción en términos metodológicos, requiere complementarse con otras fuentes en tanto con frecuencia la desconfianza en las instituciones estatales o represivas y las características de ciertos fenómenos delictivos confluyen en la existencia de una baja tasa de denuncias o de una mayor ‘cifra negra’ para determinados delitos (como en el caso de los delitos contra la integridad sexual o aquellos asociados a la violencia de género, la violencia institucional, los delitos denominados habitualmente como “de cuello blanco”, entre otros).

Así, si se viabiliza y canaliza adecuadamente la participación de los vecinos y organizaciones comunitarias en el territorio, esta información puede enriquecer el análisis de los fenómenos asociados a las violencias y los delitos. Además, la creación de un canal a través del cual la

ciudadanía pueda expresar su voz y sumar información respecto a estas temáticas podría aprovecharse como una oportunidad para generar espacios de evaluación y auditoría ciudadana respecto del accionar de las instituciones y, en particular, de las fuerzas de seguridad. Esto sería particularmente útil, no sólo para evaluar el accionar policial y la confianza de la población en las instituciones de seguridad, sino también para visibilizar problemáticas delictivas que tienden a ser invisibilizadas por las lógicas propias del engranaje policial, como la violencia institucional y la violencia de género.

Teniendo en cuenta estos puntos, se sintetizan algunas recomendaciones en materia de política:

- Sistematizar y dar continuidad a la información disponible en las áreas municipales.
- Recopilar y sistematizar información sobre dinámicas delictivas a nivel local desde una diversidad de fuentes:
 - Actividad de agentes municipales.
 - Hechos registrados a partir de los Centros de Monitoreo locales.
 - Mapeos comunitarios.
 - Relevamientos de organizaciones sociales en territorio.
 - Canales de denuncia municipales presenciales o líneas telefónicas.
 - Relevamientos de victimización a partir de otras instancias (trámites municipales, registros en territorios, etc).
- Generar canales de intercambio con la comunidad para el registro de hechos o denuncias.
 - Análisis crítico de otras fuentes disponibles (provinciales o nacionales).
 - Apertura de datos disponibles para la construcción participativa.

5. I. b. Formación de burocracias locales especializadas

Otra cuestión central que ha surgido como emergente del trabajo de campo ha sido la necesidad de contar con una mayor formación para los equipos locales, en particular en lo que refiere (I) a una gestión democrática e integral de la seguridad, y (II) a la incorporación de perspectiva de género como enfoques transversales de abordaje.

El primer punto (I) referido a la necesidad de capacitar al personal local que diseña, implementa y evalúa las estrategias de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, está vinculado al universo de conceptos y prácticas que hacen a la gestión democrática de la seguridad. Esto involucra, por una parte, una concepción integral de la cuestión de la seguridad que identifique la necesidad de operar sobre las causas profundas de los fenómenos delictivos y elabore propuestas asociadas con la prevención de los delitos y violencias, y no sólo con su sanción o disuasión en términos punitivos o penales. Para este abordaje integral, es menester trabajar interagencialmente con otros actores del Estado y de las organizaciones

civiles y sociales, además de con otras jurisdicciones. También es fundamental en este sentido contar con personal capacitado, o bien realizar capacitaciones que permitan a estos actores o actrices tener los recursos para poder gestionar y tomar decisiones en base a información, así como en la construcción y mantenimiento de las políticas públicas implementadas, por los motivos que fueron señalados en el acápite anterior.

Por otra parte, pensar políticas para una seguridad democrática involucra formar a los actores o actrices intervinientes a nivel local en la importancia de pensar un gobierno civil de las fuerzas policiales, esto implica por un lado ejercer la conducción civil y estratégica de las policías locales, pero también trabajar en el fortalecimiento de ese tipo de fuerzas municipales en pos de su integración con la comunidad y su rol en la prevención social del delito y las violencias. Asimismo, es relevante mencionar que este tipo de formación involucraría la posibilidad de visibilizar y abordar integralmente problemáticas graves que hoy enfrenta la gestión local de la seguridad, entre las que reviste una relevancia particular -como ha sido abordado en el primer apartado del análisis- el fenómeno de la violencia institucional.

La segunda cuestión que ha sido relevada como fundamental -la transversalización de la perspectiva de género- en términos de formación de los/las actores/actrices se halla inextricablemente vinculada a una concepción democrática de la seguridad. El trabajo de campo ha sugerido las grandes dificultades que ha encontrado la gestión local de la seguridad para lidiar con las violencias por razones de género y la violencia intrafamiliar. Parte de esta dificultad está asociada con que, a pesar de que la llamada “Ley Micaela”²⁵ ha implicado grandes avances en la formación de funcionarios/as, los/las actores/actrices no cuentan en muchas ocasiones con la suficiente cantidad de herramientas conceptuales, teóricas y prácticas para abordar este tipo de problemáticas específicas. Esto es particularmente relevante dado que las fuerzas de seguridad son las que usualmente se encuentran en la primera instancia de contacto de la víctima con el sistema de denuncias y de acceso a la justicia. Así, la formación de funcionarios/as con este tipo de mirada permitiría un mejor diseño de los programas de formación y actualización de las fuerzas, así como un monitoreo más adecuado de las lógicas que se ponen en juego en ese tipo de instancias de contacto con la víctima que usualmente implican un proceso de revictimización.

²⁵ Ley Nro. 27.449 de Capacitación Obligatoria en la Temática de Género y Violencia contra las Mujeres. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666/texto>

5. I. c. Monitoreo y evaluación de programas

Otra cuestión que ha surgido del análisis de las fuentes disponibles y del trabajo de campo está vinculada a la falta parcial o total de monitoreo y evaluación de las prácticas y programas puestos en funcionamiento. Esto sucede tanto en lo que hace a las políticas que implementa el municipio como con las que son iniciativa de las gestiones provincial o nacional: se destinan recursos al abordaje de determinados fenómenos y, al no realizar un adecuado seguimiento y un posterior análisis de impacto -e incluso careciendo de los insumos de información básicos necesarios para darle curso a una evaluación-, el gobierno municipal no tiene una noción concreta y acabada de si los recursos se están utilizando de forma eficiente, de si podrían utilizarse de otra manera o en otro lugar del territorio, etc. Así, incluso programas que proponen un abordaje integral de las problemáticas más acuciantes y que han sido adecuadamente diseñados, no tienen una ejecución óptima o -lo que es más frecuente- no se tiene conocimiento objetivo o metodológicamente sólido de cuáles han sido sus alcances y efectos.

La línea de acción sugerida en este sentido se vincula al seguimiento y evaluación adecuados de los programas -locales, provinciales y nacionales- que se encuentran en marcha en el municipio, y tomar en consideración seriamente estas instancias (incluyendo la necesidad de un adecuado diagnóstico) al momento de diseñar o incorporar programas nuevos. Esta cuestión no es exclusiva del contexto de pandemia: las distintas experiencias relevadas dan cuenta de una alta discontinuidad de políticas en la gestión local no sólo por cambios de gestión, sino de equipos al interior de los mismos gobiernos. Por señalar algunos ejemplos: el mantenimiento de centros de monitoreo, sistemas de patrullaje municipal o estrategias de presencia en el territorio como corredores escolares, suelen implementarse y luego retirarse, afectando tanto los recursos para la planificación como la ejecución cuando se busca reactivar estas medidas. Aquí el rol de los Honorables Concejos Deliberantes en los municipios puede ser central para avanzar hacia un monitoreo y evaluación de los distintos programas ejecutivos en cualquiera de sus niveles.

5. I. d. Fortalecimiento de la articulación, coordinación y complementación de los abordajes

La articulación y los intercambios entre los distintos engranajes institucionales que intervienen en el abordaje de una problemática particular son instancias fundamentales en la diagramación de las políticas públicas, en su implementación y en el aprovechamiento de los recursos -tanto humanos como materiales- que se ponen en juego en estos procesos. En materia de políticas públicas de seguridad -considerando la deseabilidad de un abordaje integral y profundo de los fenómenos sociales dinámicos de los que se ocupa la gestión local- intervienen

una serie de actores o actrices diversos: otras áreas del Estado tanto a nivel municipal, provincial o nacional (ya sea abocadas a la seguridad directamente como a líneas de acción asociadas como desarrollo social, salud, género, educación, etc.); organizaciones de la sociedad civil que tienen injerencia territorial; las fuerzas de seguridad de jurisdicción local, provincial o federal y de las jurisdicciones aledañas; la ciudadanía, entre otros.

Una parte relevante de las problemáticas observadas al nivel de la gestión local tiene relación con (I) la falta de instancias institucionalizadas para favorecer el intercambio entre estos actores/actrices, y el trabajo coordinado y articulado que puede resultar de este tipo de interacción. Como corolario de esta carencia de espacios idóneos puede observarse la proliferación de vínculos y articulaciones de tipo informal/personal, que adolecen de una falta de institucionalización (y de la previsibilidad y periodicidad que ésta trae usualmente aparejada) que determina su inestabilidad y falta de legitimidad para funcionar una vez que los individuos que las sostienen abandonan su rol institucional o se modifica por alguna razón la agenda de la gestión.

Otra consecuencia de la desarticulación que se observa entre los distintos actores/actrices está vinculado a (II) la reiteración de esfuerzos y al desaprovechamiento de los recursos humanos y materiales que trae aparejada. La falta de intercambios redundan en muchas ocasiones en que las distintas agencias del Estado se superpongan y realicen las mismas tareas en el territorio, o en que el Estado destine recursos a relevar u operar sobre una situación sobre la que alguna organización de la sociedad civil con injerencia territorial ya ha trabajado o sobre la que ya tiene realizado un relevamiento más o menos exhaustivo.

Esto último se vincula con otra esfera relevante en la que se desaprovechan recursos: la información. La falta de instancias de intercambio deriva en (III) la dificultad o imposibilidad de aprovechar la información y el conocimiento que pueden aportar o proveer los actores/actrices que actúan en el territorio, ya sean organizaciones de la sociedad civil, miembros de las fuerzas de seguridad que forman parte del despliegue territorial, o la propia ciudadanía. Esta cuestión redundan en (IV) una falta de contacto con la realidad del territorio que empobrece el diseño y la implementación de las políticas públicas -no haciendo uso de los recursos que ya

se encuentran a disposición-, y además no habilita una adecuada evaluación de lo ya implementado, en tanto no se atiende a qué sucede a nivel territorial con lo que ya se ha hecho, vedando los beneficios de un verdadero proceso participativo²⁶.

Asimismo, no sólo la gestión local pierde con esta falta de instancias de intercambio, (V) los actores/actrices que operan en el territorio (referentes barriales, organizaciones de la sociedad civil) se encuentran frecuentemente desprovistos de herramientas materiales, de formación y de conocimiento respecto a los recursos que el Estado provee. En ocasiones, este tipo de actores/actrices cubren, sustituyen, suplementan o complementan funciones propiamente estatales pero no cuentan con el apoyo presupuestario, logístico o de capacitación para ejercer este tipo de roles.

Es por todo lo expuesto que resulta no sólo deseable sino también necesario que se promuevan mesas intersectoriales y espacios de intercambio y articulación institucionalizados, que gocen de una determinada periodicidad y estabilidad, y permitan así la acción coordinada y ordenada de los distintos engranajes que realizan trabajo de intervención territorial. Este tipo de espacio de trabajo permitiría que se realice un abordaje más adecuado de los fenómenos realmente existentes y que se aprovechen todos los recursos que ya se encuentran a disposición tanto a nivel estatal como a nivel territorial.

5. II. Líneas de acción para la intervención territorial

En esta categoría se incluyen aquellas propuestas que tienden al fortalecimiento de la intervención territorial en materia de seguridad y prevención del delito y las violencias.

5. II. a. Promover estrategias de prevención extra penal, multiactoral y multiagencial de las violencias

A lo largo del estudio hemos relevado la preocupación de los/as decisores/as locales por la agudización de las violencias interpersonales -violencias por razones de género, violencia intrafamiliar, conflictos interpersonales entre vecinos/as, etc.-. En este punto, desde una perspectiva amplia de la seguridad en tanto seguridad humana, cabe considerar el impacto de estas violencias en la erosión de los lazos comunitarios y en la calidad de vida de las comunidades. Las políticas de prevención y gestión de la conflictividad buscan intervenir sobre los

²⁶ Un ejemplo clave en estos problemas es la presencia de fuerzas federales en un determinado territorio (Prefectura, Policía Federal o Gendarmería) y su relación con otras fuerzas desplegadas (en general, la Policía de la Provincia).

conflictos para evitar que éstos se resuelvan de manera violenta. Éste sin duda se trata de un gran desafío a nivel local, de cara a las consecuencias económicas y sociales que la crisis sanitaria trae aparejadas.

El desarrollo de una política integral de prevención extra penal, multiactoral y multiagencial de las violencias a nivel local requiere desplegar estrategias proactivas, destinadas a gestionar las conflictividades desde un enfoque de derechos humanos, con equipos interdisciplinarios, territoriales y articulando diferentes agencias del Estado. Asimismo, en línea con el punto 3.I.b, resulta fundamental fortalecer la articulación entre programas y actores que intervienen en el territorio -tanto del gobierno local como de distintos niveles de gobierno, organizaciones comunitarias- a fin de optimizar recursos humanos, institucionales, materiales. En efecto, resulta de vital importancia comprender la seguridad comunitaria o seguridad ciudadana como una tarea colectiva, que trasciende a las instituciones policial y judicial, que debe tender a facilitar el acceso a derechos de aquellos sectores más vulnerabilizados.

Las estrategias de prevención más difundidas a nivel local en Argentina, tienen que ver con medidas tendientes a disuadir la ocurrencia de delitos (medidas de prevención situacional-ambiental, de acuerdo a una clasificación muy difundida en la bibliografía especializada). En este sentido, además de la instalación de cámaras de seguridad y los operativos de saturación policial, la intervención en el espacio público y la recuperación de áreas comunes pueden ser factores que ayuden a mitigar la tasa de ocurrencia de delitos en espacios urbanos y suburbanos, así como también inciden de manera positiva en la percepción de seguridad (que, siguiendo a Kessler, incide en la inseguridad subjetiva).

En relación al abordaje comunitario de la seguridad ciudadana, es necesario considerar el acceso a la información pública para el diagnóstico, monitoreo y evaluación; la disposición a desplegar metodologías de trabajo participativas que movilicen a la sociedad civil; y abordajes estratégicos basados en diagnósticos certeros, y adecuados a las necesidades de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Existen antecedentes a nivel nacional de políticas implementadas en el marco del Plan Nacional de Prevención del Delito -con experiencias piloto en distintas localidades del país-; a nivel provincial en la provincia de Río Negro; y a nivel local en la ciudad de Rosario. En relación a los abordajes integrales, involucrando diferentes agencias del Estado y niveles de gobierno -con participación de las áreas de seguridad- cabe mencionar la experiencia del Plan Nacional de Abordaje Territorial (Plan Ahí), impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el año 2008, que involucró la articulación en territorio con ocho ministerios.

Si bien existen ciertos cuestionamientos a las políticas de abordaje focalizado (tales como el Plan Nacional de Prevención del Delito), las iniciativas que se basan en garantizar el acceso a derechos, planes y políticas universales -de educación, vivienda, trabajo, etc.-, por parte de poblaciones vulnerabilizadas y, al mismo tiempo, promoviendo abordajes preventivos que reduzcan las violencias, problematicen las masculinidades hegemónicas y apunten a una mayor cohesión social, constituyen una buena alternativa para incrementar la presencia del Estado “social” en territorios históricamente vulnerabilizados. Los gobiernos locales resultan los ámbitos propicios para realizar este tipo de abordajes, en articulación con otros niveles de gobierno y diferentes agencias del Estado (seguridad, trabajo, vivienda, economía, salud, educación, obras públicas, entre otras).

En esa línea, pueden mencionarse algunas estrategias posibles:

- Metodologías de diagnóstico: los mapeos participativos, así como los encuentros destinados a la discusión en materia de seguridad, pueden fomentar la participación activa de una parte esencial de la prevención: las comunidades y diversos sectores de la sociedad civil, que deben cumplir una función importante al determinar las prioridades de prevención, aplicación y evaluación, ayudando a determinar situaciones de base y prospectivas (UNODC, 2011).
- Generar espacios barriales o locales para el abordaje de las conflictividades, con apoyo del gobierno local y participación de actores diversos de la comunidad -instituciones, organizaciones, representantes del gobierno local, etc.-.
- Promover o fortalecer programas de capacitación e inserción laboral o educativa destinados a jóvenes.
- Desarrollar intervenciones de rediseño del espacio público en función de su uso real por parte de la población. Acciones como la demarcación de senderos seguros, la eliminación de "puntos ciegos" u obstáculos a la visión, la instalación de infraestructura de seguridad que dé cuenta de la presencia del Estado (con postas policiales, garitas, puntos seguros, entre otros), acompañando al mantenimiento de estos espacios en condiciones, inciden favorablemente en la percepción de seguridad.
- Desarrollar programas que permitan la comunicación constante entre vecinos y vecinas. Acciones como las "cuadras seguras", las alarmas vecinales comunitarias o incluso los grupos de comunicación por mensajería, pueden ser sencillas de fomentar y no requieren un gran esfuerzo en términos de recursos.

5. II. b. Despliegue de las fuerzas de seguridad en el territorio

El despliegue de las fuerzas de seguridad en el territorio es una de las herramientas centrales con las que cuenta la gestión local en materia de políticas de seguridad y, lamentablemente, en muchas ocasiones se trata del único recurso del que se echa mano a la hora de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana en la realidad. En esta situación, se vuelve de extrema relevancia la articulación del despliegue policial con otro tipo de estrategias preventivas, así como contar con efectivos altamente profesionalizados y capacitados. En este punto, el control del proceso de selección, de ingreso (a través de análisis psicotécnicos y de estudios

socio-ambientales), la formación -inicial y permanente-, y el seguimiento adecuado del estado de salud mental de los agentes son cuestiones centrales para la puesta en práctica de cualquier política de seguridad que incluya a las fuerzas, sobre todo en pos de que prime una lógica de utilización racional y proporcionada de la fuerza en un esquema anclado en los valores democráticos y en la plena vigencia de los derechos humanos.

Para esto también es central que existan protocolos de actuación claros y se garantice la regulación del accionar policial en los operativos en el espacio público (como contraejemplo se puede observar lo sucedido con los episodios de desalojos que hubo en el momento álgido de visibilización de la problemática de usurpación de tierras durante el ASPO). Para contar con protocolos de actuación claros es fundamental establecer con rango normativo estándares mínimos de actuación en el espacio público, que aseguren un uso de la fuerza proporcional y racional, y erradicar las prácticas policiales contrarias a esos criterios.

5. II. c. Abordaje interjurisdiccional de los problemas metropolitanos

La pandemia puso en evidencia la necesidad ya existente de un abordaje interjurisdiccional de las problemáticas metropolitanas. La relevancia de la categoría del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA por sus siglas) para el diseño estratégico para lidiar con la pandemia, y la necesidad de cooperación entre municipios y jurisdicciones que requirieron las políticas sanitarias y de desarrollo social en ese contexto, son sólo ejemplos salientes de cómo la crisis sanitaria visibilizó y puso sobre relieve la cuestión.

En materia de seguridad, los fenómenos de desplazamiento que operan en la ocurrencia de delitos y violencias, y los delitos llamados “complejos” que suelen incluir una trama transjurisdiccional (como el narcotráfico o la trata de personas), hacen particularmente relevante que el diseño y la implementación de políticas públicas se realice coordinadamente con las autoridades de localidades aledañas. Además, es relevante un abordaje conjunto e interjurisdiccional de lo que sucede en las “zonas o áreas de borde” entre jurisdicciones, dado que tienden a constituirse como espacios vacantes del control y el cuidado estatales, en los que la ciudadanía tampoco tiene certezas acerca de a qué jurisdicción acudir para recibir asistencia o acceder a derechos.

5. II. d. Fortalecimiento de sistemas de recepción de denuncias y acompañamiento

Otra de las cuestiones relevadas en el marco del proyecto fueron las dificultades en la recepción de denuncias o seguimiento de determinadas situaciones de violencia y conflicto. En muchas oportunidades, los municipios canalizan denuncias que no fueron realizadas en sede

policial o judicial, o que no fueron recibidas por la institución competente. En este sentido, algunos municipios implementan instancias de acompañamiento a personas victimizadas (principalmente en casos de violencia de género) que suelen ser informales, de acuerdo con los/as funcionarios/as.

En este sentido, fortalecer o formalizar estructuras para la recepción de denuncias o acompañamiento de las víctimas en determinados casos es una línea de acción posible. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta los cambios implementados en la estructura policial y las estaciones de policía locales, se podría fortalecer el control de los municipios a la hora de la recepción de denuncias (al menos en aquellas instancias en las que éste tiene capacidad de intervención).

8. Comentarios finales

A lo largo del proyecto se reconstruyó una caracterización, en función de las fuentes disponibles y los alcances del trabajo de campo realizado, de las dinámicas delictivas y las violencias en el contexto de emergencia sanitaria en el Conurbano Bonaerense. Asimismo, se dio cuenta de los principales desafíos que las gestiones locales de seguridad enfrentaron en este marco, debiendo desplegar esfuerzos de coordinación y articulación de apoyos a las medidas de prevención del Covid-19 y a la atención de la emergencia.

Si bien no se pueden hacer lecturas concluyentes del impacto a mediano y largo plazo de la pandemia en las dinámicas de delitos y violencias, es posible pensar que un gran desafío que los gobiernos locales habrán de enfrentar tiene que ver con la gestión de las violencias a nivel territorial en vistas de las consecuencias que la crisis sanitaria ya evidencia en términos sociales y económicos.

Este documento espera contribuir con estrategias de abordaje y líneas de acción, que no deben concebirse en tanto propuestas acabadas o exhaustivas, sino que se realizan procurando que la respuesta estatal no quede circunscripta a las instituciones policiales y judiciales, sino que incluya la articulación con otras agencias y programas presentes en el territorio, desde un enfoque proactivo y respetuoso de los derechos humanos.

Bibliografía

Alvarado, N; Norza , D ; Perez-Vincent, S ; Tobon, S ; Vanegas-Arias, M (2020). Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del Covid-19. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0002780>

Baudino, A.; et. al. (2020) Gestión de la seguridad y emergencia sanitaria en el Conurbano Bonaerense: aportes preliminares. "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional". Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Sep-2020-08-Seguridad.pdf>

BID (2020) "Cuando el distanciamiento social pone en jaque el espacio público: resignificando la co-construcción de las ciudades". Disponible en:

<https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/publico-comun-tiempos-aislamiento-fisico-distanciamiento-social-covid19-coronavirus-placemaking-ciudades-comunes/>

Binder, A. M. (2016). "Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto", en: Schleider, T. J. y Carrasco, M. E. (eds.). (2016). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

Camardon, Lucía; et. al (2021). Resumen ejecutivo. Informe técnico- Segunda etapa "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense desde una perspectiva multidimensional". IP 415-Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320086921_Perspectivas_y_dilemas_de_la_seguridad_ciudadana_en_America_Latina

Equipo de Estudios e Investigaciones en Prevención del Delito (2012) "Un modelo de intervención con jóvenes de comunidades vulnerables involucrados en prácticas de delito callejero". En *Niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal* (pp. 107-129). Buenos Aires: Infojus.

Kessler, G. (2009) "El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito". Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Queipo, A.; et. al. (2020). "La gestión de la seguridad en el Conurbano. Desafíos e intervenciones". En: Couto, B.; et. al. (2020) *Capacidades estatales: La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19. "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional"*. Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Dic-2020-04-Capacidades-estatales.pdf>

Queipo, A; Camardon. L; Rey, J. (2021). “Gestión local de la seguridad en el Conurbano Bonaerense en contexto de pandemia”, en *El Conurbano Bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Rodrigo Carmona (comp.) - 1a ed.- Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-630-526-6 Disponible en: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/El-conurbano-bonaerense-en-pandemia.pdf>

Rodríguez Games, N., Fernández, S. A., y Saín, M. F. (2016) *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. Disponible en: <https://umetonline.com/wp-content/uploads/2020/09/3.Serie-Documentos-de-Trabajo-Nro-3.pdf>

Sozzo, M. (2009). “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”. En *URVIO*, Nro. 6 (pp. 58-73). Quito: FLACSO. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/285114602_Gobierno_local_y_prevenccion_del_delito_en_la_Argentina

UNODC (2020) “Research brief: Effect of the COVID-19 pandemic and related restrictions on homicide and property crime”. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Property_Crime_Brief_2020.pdf

UNODC (2011) “Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito”. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf