

# ANÁLISIS INTEGRADO DE IMPACTOS Y TRANSFORMACIONES RESUMEN EJECUTIVO

Rodrigo Carmona  
Investigador-responsable IP 415



Resumen ejecutivo - Informe técnico de la tercera 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)

### **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)

### **Autor**

Rodrigo Carmona (Investigador-Responsable IP 415)

**Universidad Nacional de General Sarmiento**  
**Abril de 2021. Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina**

**Portada:** Sebastián Prevotel | [www.instagram.com/idea.fuerza/](https://www.instagram.com/idea.fuerza/)



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

### **Cómo citar:**

Carmona, Rodrigo (2021). *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense - etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: Resumen ejecutivo*. IP 415 - Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

# Contenido

1. Introducción .....	4
2. La situación sanitaria en contexto de pandemia .....	4
3. Provisión alimentaria e implicancias sociales ante la emergencia .....	5
4. Producción y trabajo en municipios del Conurbano Bonaerense.....	6
5. La seguridad en el marco del COVID-19 .....	7
6. Consideraciones finales .....	8

# 1. Introducción

Este informe resume los principales avances desarrollados en los ejes seleccionados durante la tercera etapa de la IP 415 UNGS, dentro del proyecto marco “Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiesclares de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID-19 y las medidas de ASPO en Argentina”. El documento busca dar cuenta así desde un abordaje multidimensional integrado y sistémico de los distintos impactos, estrategias de los actores e intervenciones desplegadas en los municipios del conurbano bonaerense para atender la emergencia sanitaria. En este escenario, a continuación, se abordan los siguientes ejes centrales: salud, provisión alimentaria, producción y trabajo y seguridad.

En relación a la cartografía, se generó un nuevo mapa interactivo respecto al “Tablero de control COVID-19 AMBA”<sup>1</sup>, basando el desarrollo en una combinación de herramientas de software libre con eje en CartoVL. El recorte geográfico de la información está compuesto por los 24 Partidos del conurbano bonaerense más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Así, en esta la última versión del tablero se incorpora el mapa base publicado por el Instituto Geográfico Nacional (IGN), con el nombre de Argenmap, que es el mapa oficial de la Argentina. Del mismo modo, se desarrolló también cartografía interactiva sobre empleo y producción<sup>2</sup> y política social y asistencia alimentaria<sup>3</sup>. Complementariamente, se desarrolló una matriz de impactos en relación a las condiciones estructurales vinculadas a la pandemia por cada eje, e infografías con información relevante de los mismos. Por último, se presentan unas reflexiones finales sobre las problemáticas abordadas.

## 2. La situación sanitaria en contexto de pandemia

Este eje presenta los impactos de la pandemia sobre las condiciones de la salud de la población y sobre las condiciones del sistema sanitario, la atención de los servicios y su financiamiento desde la irrupción de la pandemia en el conurbano bonaerense. El análisis se diferencia en tres etapas: i) primera etapa, entre marzo y abril; ii) segunda etapa, entre mayo y septiembre; y iii) tercera etapa, de octubre en adelante, debido a la particularidad de problemáticas, transformaciones y de las respuestas de los actores involucrados.

Se advierte el carácter imbricado de las diferentes problemáticas de salud de la población. Dentro de este conjunto de cuestiones, se identifican la alimentación, la violencia de género, los controles vinculados a la salud mental, la contención de la población de adultos mayores y la provisión de medicamentos. Si bien la mayoría de las cuestiones fueron atendidas por el nivel local en una primera y segunda etapa, en una tercera etapa se observó la persistencia de las problemáticas alimentarias debido a la continuidad del ASPO, la inactividad laboral y suspensión de los ingresos, lo cual fue atendido desde el Estado con diferentes políticas asistenciales como la Tarjeta Alimentar,

---

<sup>1</sup> Ver <http://ideconurbano.ungs.edu.ar/covid-19/>

<sup>2</sup> Ver <https://www.arcgis.com/apps/View/index.html?appid=d5f27e03ba234e61b643492a60b68uaci894>

<sup>3</sup> Ver <https://www.arcgis.com/apps/View/index.html?appid=d099beca6ad64c4d9bf66a7864abe5d9>

el IFE y los ATP para pymes con empleados registrados que permitió contener una ola de despidos masivos.

En relación a las condiciones del sistema sanitario, se abordaron las siguientes dimensiones: recursos humanos del sector salud, tanto personal médico como técnico-operativo, analizando los desafíos que enfrentan los municipios en materia de calificación y formación del personal calificado y las oportunidades que se presentan en la articulación con las universidades nacionales.

Asimismo, se analizó la infraestructura hospitalaria, identificando las brechas de disponibilidad de camas de internación y camas críticas; y las políticas y programas desplegados desde los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipales). Respecto a la atención en los servicios, el análisis se centró en las respuestas articuladas para la atención materno-infantil, adultos mayores, salud mental, enfermedades crónicas, implementación de ILEs (interrupción legal de embarazos) y MACs (métodos anticonceptivos) e implementación de operativos de vacunación que fueron suspendidos en la primera y segunda etapa del ASPO.

Finalmente, el análisis presupuestario permitió abordar las condiciones financieras pre-pandemia de los municipios, identificando las brechas de recursos con que diferentes distritos enfrentaron la emergencia sanitaria en el conurbano bonaerense. Se consideraron dos indicadores: el gasto en salud como % del gasto total municipal, que permite dar cuenta del peso de la función dentro del conjunto de erogaciones, y el gasto en salud per cápita que permite dar cuenta del alcance que esas erogaciones tienen dada la población del distrito. Asimismo, se obtuvo información de 12 distritos para el año 2020 lo cual permitió ponderar los impactos de la pandemia en los presupuestos municipales. Se observa que la crisis económica impactó fuertemente sobre la disponibilidad de recursos municipales en términos generales, asimismo la inflación redujo sustancialmente el poder de compra de los municipios con los recursos disponibles. Se observa un aumento nominal pero una caída del 5% en términos reales del gasto per cápita en salud, frente a un deterioro promedio del gasto total per cápita del 14% (todas las funciones) para los doce casos para los que se dispone de información.

### **3. Provisión alimentaria e implicancias sociales ante la emergencia**

En este eje se busca examinar la complejidad de la cuestión alimentaria en la Área Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de crisis socio-sanitaria 2020. En este marco, la cuestión alimentaria articula un conjunto amplio de dimensiones referidas a las formas y escalas de su producción y circulación, al acceso por parte de los hogares signados por profundas desigualdades sociales y a la intervención económica y social del Estado, entre otras.

Estos ámbitos de relación se vieron profundamente afectados por el contexto de pandemia y, al menos desde la perspectiva de la periferia del territorio bajo análisis, ésta ha sido una de las problemáticas de la vida social que experimentó una mayor activación de los actores involucrados (unidades productivas, hogares y distintos niveles de gestión del Estado).

Desde los hogares y los barrios, la cuestión alimentaria se renovó ya en el primer mes de implementación del ASPO con la extrema crudeza vinculada a aquello que los mismos informantes claves refieren como una situación de ingresos laborales cero. Al respecto, la investigación permitió observar la medida en que la cuestión se vertebró tanto como demanda hacia el Estado (expresada a nivel individual y colectivo) como en una intensa auto-organización de la sociedad civil, parcialmente en articulación con los distintos niveles de gestión estatal, los movimientos territoriales, los sindicatos, agrupaciones políticas, iglesias y, excepcionalmente, sectores privados.

Desde el plano de la gestión estatal, se pudo observar el carácter interdistrital de la provisión, así como la tensión entre las demandas crecientes que se dirigen a los estados municipales en tanto autoridad próxima y la disponibilidad relativamente acotada de estos para hacer frente a esquemas cada vez más amplios de gestión. En ese marco, dos son las líneas de indagación que recorre este aporte. Por un lado, dimensionar el incremento presupuestario involucrado en cada nivel y su heterogeneidad. Por otro, analizar las capacidades estatales que se ponen en juego y particularmente localizar las innovaciones en términos de la implementación de asistencia alimentaria a nivel territorial.

Respecto del heterogéneo sector productor y distribuidor de alimentos, se focalizó el análisis sobre aquellos segmentos de mediana y pequeña escala, la horticultura familiar y agroecológica y particularmente, un ámbito socio productivo específico, el de la Economía Social y Solidaria. Durante el período más recesivo del 2020 y en contraposición con lo sucedido con gran parte de este ámbito socio-productivo, la producción y distribución alimentaria de la ESS tomó gran dinamismo. Las nuevas condiciones involucraron estrategias adaptativas referidas tanto a las condiciones de trabajo y a la distribución, a la vez que habilitaron circuitos de comercialización con menores mediaciones y mayor equidad. Finalmente, se observan importantes algunas innovaciones en materia de articulación estatal entre diferentes jurisdicciones y también entre áreas municipales para imbricar intervenciones orientadas a mejorar las condiciones hacia la soberanía alimentaria.

## **4. Producción y trabajo en municipios del Conurbano Bonaerense**

En este eje se examinan las tendencias sobre la producción y el empleo en el marco del conurbano bonaerense frente al COVID-19, durante el último trimestre del año 2020 y comienzos de 2021. En un escenario de mayor apertura de actividades y reactivación económica en la etapa final del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y comienzos del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), se evidenció avances en términos de la generación de empleo y menor grado de conflictividad laboral respecto a los primeros meses de la pandemia que fueron muy críticos.

Sin embargo, el escenario general a nivel de la producción y el empleo resulta complejo con consecuencias dispares y variables, tanto por la profundidad de la crisis generada –que tuvo como base un marco pre-pandemia más que problemático, con recesión y aumento de la pobreza y el desempleo durante el período 2018-2019-, como por las complicaciones que seguramente seguirá dejando el COVID-19 a partir de la segunda ola, actualmente en desarrollo.

En este sentido, analiza primeramente el impacto de la pandemia en la industria manufacturera del conurbano bonaerense. Se plantea en este sentido que no se pueden hacer rápidas generalizaciones sobre el impacto del COVID-19 en la industria del Gran Buenos Aires ya que hay una enorme variedad de situaciones y comportamientos que tienen que ver con el tamaño de la empresa, los mercados a los que se orienta, sus capacidades previas, la propia dinámica de la demanda de los productos producidos en este conglomerado metropolitano y el acompañamiento que han tenido muchas empresas a la escala local y regional. Se destaca en este sentido, la intervención estatal para amortiguar los efectos de la crisis.

En segundo lugar, se da cuenta de la dinámica del mercado de trabajo y la evolución del empleo registrado a nivel país, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por sector de actividad económica y tamaño del establecimiento en los partidos del Gran Buenos Aires. Del mismo modo, se analiza la evolución del salario en pandemia y se examinan también las suspensiones y despidos, la negociación colectiva frente al COVID-19 durante el año 2020, por tipo de actividad y su comparación con años anteriores. Se resalta así que los devastadores efectos provocados por la pandemia con fuerte impacto sobre el empleo informal, no repercutieron tan fuertemente en el desempleo de los trabajadores asalariados formales y registrados, siendo central el apoyo gubernamental mediante el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), la prohibición de despidos o el incremento en el monto por despido. De todas formas, la evolución del empleo asalariado no fue pareja para todas los/las trabajadores/as ni en los distintos sectores de la economía, al mismo tiempo que se desarrollaron distintas negociaciones y acuerdos que contemplaron aspectos de índole salarial y cuestiones respecto a la organización del trabajo frente a la pandemia.

Finalmente, una tercera parte considera la conflictividad laboral en el conurbano bonaerense y resto de la Región Metropolitana al cuarto trimestre del año 2020 y su comparación con los trimestres anteriores. En líneas generales, se aprecia para la última etapa una retracción de la conflictividad vinculada con condiciones laborales en los lugares de trabajo en los conflictos con paro, si bien vuelve a intensificarse la conflictividad no huelguística en los lugares de trabajo, con énfasis en el ámbito estatal, respecto a la demanda por mejoras salariales.

## **5. La seguridad en el marco del COVID-19**

El eje considerado condensa los principales hallazgos en relación a los delitos y violencias en el contexto de pandemia, principalmente en torno a los delitos callejeros, violencia institucional y por razones de género, dando cuenta a la vez de las principales políticas y acciones desarrolladas por los gobiernos locales del conurbano bonaerense en el campo de la seguridad ciudadana.

A los fines analíticos y en función de las fuentes disponibles, se contempló una distinción de dos escenarios en el contexto de pandemia: una primera etapa denominada "ASPO I", que se extiende entre la entrada en vigencia del Decreto de ASPO (19 de marzo) hasta el mes de mayo. A partir del mes de junio se propone identificar una segunda etapa, coincidente con el retorno progresivo de ciertas actividades y del aumento de la circulación. Por lo que ha podido observarse a partir de la

información disponible, esta tendencia se mantuvo con el paso a la fase de Distanciamiento Social (DISPO) en el mes de noviembre.

En cuanto a los principales hallazgos, las fuentes disponibles al momento permiten reconocer un descenso en los delitos callejeros durante los primeros meses de ASPO (etapa "ASPO I"). Por otra parte, 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 como el interior de la provincia.

En relación a las violencias en el contexto de aislamiento, 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. Si bien en la etapa previa al ASPO (01 de enero al 19 de marzo) la cantidad de femicidios fue superior en 2019 (31 femicidios en 2019 y 24 en 2020), durante el ASPO -entre el 20 de marzo y el 8 de noviembre- se registró un aumento del 29,8% en las víctimas de femicidios registradas en la Provincia de Buenos Aires. En total, durante el 2020 se registraron 94 víctimas, por lo que una mujer fue víctima fatal de violencia de género en la provincia cada 4 horas, y el 68% de esos hechos ocurrieron en departamentos judiciales del AMBA.

Por su parte, las situaciones de violencia institucional perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado, según el archivo de Casos de Personas Asesinadas por el Estado elaborado por la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), reportó desde el 10 de diciembre de 2019 a 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.

En estos términos, las principales acciones implementadas por las áreas locales de seguridad en las distintas etapas de la pandemia tuvieron que ver con tareas de apoyo y coordinación con otras áreas locales en torno a las medidas sanitarias, y el policiamiento (tanto por parte de personal de las fuerzas de seguridad como de personal civil), particularmente aquel asociado -sobre todo en una primera etapa- al control del acatamiento de las medidas aislamiento. Entre las soluciones innovadoras que pueden destacarse, se encuentra principalmente la articulación de las distintas áreas locales -de género, niñez y adolescencia, desarrollo social, salud y seguridad- para el abordaje de las violencias por razones de género e intrafamiliar, fenómeno que -tal como ha sido señalado- constituyó una problemática central en el contexto del ASPO.

## **6. Consideraciones finales**

Los avances desarrollados en esta etapa se centraron en hacer un análisis multidimensional integrado y a nivel sistémico sobre los impactos recientes de la pandemia en el conurbano bonaerense (se seleccionaron como ejes centrales: salud, provisión alimentaria, producción y trabajo, y seguridad). Para ello, se contempló la problemática territorial desde el plano municipal y regional, junto a

la consideración de aspectos relevantes resaltados en infografías, cartografías puntuales e interactivas y matriz de impactos por eje. Se tuvo como base diversas fuentes de información y una sistematización más específica del conjunto amplio de entrevistas desarrolladas en las etapas previas.

La irrupción de la emergencia sanitaria hace un año atrás puso en crisis los ya preexistentes desequilibrios urbanos en la provisión de servicios públicos de toda índole para el territorio considerado y en particular, en primer plano a la salud dentro de la agenda pública. En estos términos, a partir del análisis realizado se advierte el carácter superpuesto de las diferentes problemáticas de salud de la población. Dentro de este conjunto, se identifican la alimentación, la violencia de género, los controles vinculados a la salud mental, la contención de la población de adultos mayores y la provisión de medicamentos como temáticas relevantes. Aparece, a su vez, la importancia de examinar las condiciones y desafíos del sistema sanitario, la atención de los servicios y su financiamiento durante el primer año de pandemia en 2020.

Por otro lado, la cuestión alimentaria articula un conjunto amplio de cuestiones referidas a las formas y escalas de su producción y circulación, al acceso por parte de los hogares signados por profundas desigualdades sociales y a la intervención económica y social del Estado, entre otras. Estos ámbitos de relación se vieron profundamente afectados por el contexto de pandemia y, al menos en los barrios del conurbano bonaerense, ésta ha sido una de las problemáticas de la vida social que experimentó una mayor activación de los actores involucrados (unidades productivas, hogares y distintos niveles de gestión del Estado).

El escenario respecto a la cuestión productiva y del trabajo, más allá de las mejoras en los últimos meses por la reactivación económica, se muestra complejo. Por un lado, no se pueden hacer rápidas generalizaciones sobre el impacto del COVID-19 en la industria del Gran Buenos Aires ya que hay una enorme variedad de situaciones y comportamientos. Por otra parte, los devastadores efectos provocados por la pandemia con fuerte impacto sobre el empleo informal, no repercutieron tan fuertemente en el desempleo de los trabajadores asalariados formales y registrados contenidos en gran parte por la acción estatal.

Finalmente en materia de seguridad, las principales acciones implementadas por las áreas locales vinculadas en las distintas etapas de la pandemia tuvieron que ver con tareas de apoyo y coordinación con otras áreas locales en torno a las medidas sanitarias, y tareas de vigilancia y control (tanto por parte de personal de las fuerzas de seguridad como de personal civil), particularmente asociadas -sobre todo en una primera etapa- al acatamiento de las medidas aislamiento y que en el marco de la segunda ola pueden llegar a incrementarse.