

Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional

Informe técnico | Segunda etapa

RESUMEN EJECUTIVO

Diciembre 2020



Resumen Ejecutivo, Informe técnico- segunda 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 COVID19 y las medidas de ASPO en Argentina. Dr. Horacio Bozzano (Investigador-Responsable)

Autores/as:

Rodrigo Carmona (Investigador-Responsable IP 415)

Verónica Maceira (Coordinadora Eje “Condiciones de vida y estrategia de los hogares”) • **Oswaldo Battistini** (Coordinador Eje “Condiciones del trabajo y el empleo”) • **José Borello** (Coordinador Eje “Condiciones de la industria manufacturera”) • **Gonzalo Vázquez** (Coordinador Eje “Condiciones de la economía social y solidaria”) • **Andrés Barsky** (Coordinador del Eje “Condiciones de los mercados mayoristas frutihortícolas”) • **Bárbara Couto** (Coordinadora Eje “Capacidades político-institucionales de los municipios”) • **Daniel Cassano** (Coordinador Eje “Seguridad”)

Diciembre de 2020

Portada: Sebastián Prevotel

Algunas de las imágenes de la portada son cortesía de la Maternidad Estela de Carlotto de Moreno.



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

Cómo citar:

Carmona, R. (Compilador); Maceira, V.; Borello, J.; Battistini, O.; Vázquez, G.; Barsky, A.; Couto, B.; Cassano, D. (2020). *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.

Contenido

1. Introducción.....	4
2. Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia	5
3. Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense. Alcances y perspectivas	9
4. Capacidades estatales. La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19.....	13
5. Consideraciones finales.....	15

1. Introducción

Este informe resume los principales avances desarrollados en cada uno de los ejes 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”, durante la segunda etapa. El documento busca dar cuenta así desde un abordaje multidimensional 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, se abordan como ejes temáticos las condiciones de vida y estrategia de los hogares, la problemática del trabajo y el empleo, las condiciones de la industria manufacturera, de la economía social y solidaria, junto a la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas a nivel metropolitano. De la misma forma, se consideran las capacidades político-institucionales de los municipios para gestionar la asistencia alimentaria, la salud y la cuestión de la seguridad considerando las políticas desarrolladas y los desafíos en relación a las competencias de los diferentes niveles de gobierno intervinientes.

Respecto al “Tablero de control COVID-19 AMBA”¹, se generó un nuevo mapa interactivo, basando el desarrollo en una combinación de herramientas de software libre basadas en CartoVL (una librería de JavaScript que interactúa con las diferentes APIs de CARTO para construir aplicaciones propias que permiten la visualización de datos vectoriales), para la renderización de la información geográfica, la generación de gráficos y la visualización de la información numérica, asociado a Mapbox (<http://www.mapbox.com/>) que provee el mapa de base. El recorte geográfico de la información está compuesta 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 desarrollo cartografía interactiva sobre empleo y producción² y política social y asistencia alimentaria³. Por último, se presentan unas reflexiones finales sobre las problemáticas abordadas

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

² Ver <https://www.arcgis.com/apps/View/index.html?appid=d5f27e03ba234e61b643492a60b68894>

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

2. Habitar el conurbano: problemas, conflictos y estrategias en contexto de pandemia

El primer informe del impacto del COVID en las condiciones de vida de la población de los barrios populares de la periferia del conurbano bonaerense, consistió en un diagnóstico de coyuntura en base a un nutrido conjunto de entrevistas cortas a referentes socio-territoriales y sanitarios. De este informe de coyuntura discriminamos cuatro grandes dimensiones a profundizar cuya exploración se presenta en este segundo informe de avance.

En esa dirección, **primeramente**, se recupera de manera sucinta el diagnóstico ya realizado sobre las principales problemáticas emergentes en el primer cuatrimestre del ASPO a la vez que se lo actualiza, atravesándolo en este caso con el análisis de la **conflictividad socio-territorial** que expresa tales problemáticas. El trabajo se basa en una sistematización de registros de la prensa digital. En este caso, nuestro análisis se ha ampliado a toda la Región Metropolitana de Buenos Aires, en la medida en que algunas problemáticas, como por ejemplo el déficit en el acceso a la vivienda, se despliegan con acciones en las zonas más periféricas del aglomerado. El capítulo aporta tendencias generales en cuanto a tal conflictividad, demandas, actores, formas de protesta y localización en la región, así como la referencia a los conflictos más relevantes.

Entre los hallazgos destacamos:

- Se observaron cambios destacables en la intensidad, características y dinámicas del conflicto socio-territorial entre el primer y el segundo cuatrimestre del aislamiento social preventivo obligatorio. La cantidad de reclamos se duplica largamente entre el primer y el segundo cuatrimestre, da cuenta no solo del agravamiento de determinadas problemáticas sino también de la flexibilización de las medidas de aislamiento.
- Respecto de las demandas que vertebraron los reclamos y conflictos, señalemos que:
i-tomando el período marzo-junio, predominaron las acciones motorizadas por problemas de inseguridad (19%), y en segundo lugar, las demandas relacionadas con asistencia alimentaria (17%) y problemas en el suministro de los servicios públicos (17%). Junto con ello, pero con una intensidad menor, se localizaron en el primer cuatrimestre, acciones de protesta por violencia de género, violencia institucional y derecho a la salud. Cabe destacar que la extensión de los programas de transferencia sociales de ingreso, si bien es mencionada en las declaraciones de referentes a través de la prensa, no parece haber sido un reclamo que vertebre las acciones colectivas a nivel territorial en el período.
ii-en el período julio-octubre, las demandas que motorizan los conflictos socio-territoriales crecientes cambian de manera relevante: los reclamos por asistencia alimentaria pierden significación en concordancia con la reactivación de fuentes de ingresos monetarios de los hogares, pero también con el mayor nivel de estructuración que toma tal asistencia en el área. En contraposición con ello, crecen los reclamos y las protestas relacionadas con el

derecho a la vivienda (16%), las socio-ambientales (10%), y en menor medida las ya significativas vinculadas a problemas con el suministro de los servicios públicos (20%) y por violencia institucional, y se mantienen las demandas por mayor “seguridad” y las originadas en casos de violencia de género.

- Un 83% de los reclamos y conflictos son protagonizados por por vecinos y familias directamente afectados, a lo que se suma otro 9% vertebrado por organizaciones de carácter local. Si bien, organizaciones sociales y políticas de mayor alcance apoyan o se suman en distintas medidas, en menos de un 8% son el actor central del conflicto.
- Respecto a las **medidas de acción a través de las cuales se expresa el conflicto socio-territorial**, se observa un corrimiento entre el primer y el segundo cuatrimestre del ASPO hacia aquellas que expresan mayor despliegue e intensidad, en consonancia con la flexibilización de las disposiciones de aislamiento que viabiliza la posibilidad de retomar repertorios de protesta socio-territorial en la región. Si bien la conflictividad social abarcó todo el territorio del conurbano y se extiende en la RMBA, en ambos cuatrimestres gran parte se concentra en pocos partidos: La Matanza, Quilmes y Lomas de Zamora en el Conurbano y La Plata y en menor medida Zárate en el resto de la RMBA

El objetivo **de la segunda dimensión** es realizar una aproximación comprehensiva al **hábitat en la Región Metropolitana de Buenos Aires**, caracterizar las condiciones urbano-habitaciones de los barrios populares de la RMBA y los impactos que la emergencia sociosanitaria ha tenido en esta dimensión. Para ello, en principio se da cuenta de las condiciones de los barrios populares a escala metropolitana, pre y post inicio de las medidas de aislamiento, donde se plantea una aproximación a los temas críticos preexistentes y a aquellos que surgieron a partir de la pandemia; posteriormente centrar la investigación en el sector noroeste del Conurbano de modo de plantear un panorama más específico y con mayor profundidad de análisis.

- En la primera parte, a escala metropolitana, nos interesa brindar un panorama general sobre las condiciones estructurales de la RMBA desde una mirada multidimensional y una aproximación a las condiciones de los barrios populares durante las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Para ello se analiza fundamentalmente información proveniente de tres fuentes: Encuesta Permanente de Hogares, Registro Nacional de Barrios y Asentamientos Populares (RENABAP) y los informes El Conurbano en cuarentena I, II y III.
- En la segunda parte, a escala local abordamos un recorte territorial compuesto por catorce barrios populares localizados en tres municipios: José C. Paz, Moreno y Pilar, en el que profundizamos acerca de las condiciones en que la emergencia sociosanitaria y las medidas de aislamiento impactaron en ellos a partir de tres ejes: la dinámica de ocupación del territorio, el acceso a servicios urbanos y el rol de espacios comunitarios físicos y virtuales. Con este fin, realizamos y analizamos tres tipos de entrevistas: a) funcionarias/os municipales, provinciales y nacionales, b) referentes de organizaciones territoriales y c) referentes barriales.

En **tercer término**, se describen las condiciones y las modalidades en las cuales se desarrolla la **atención de la salud (no Covid- 19) en el contexto del ASPO**. El estudio se basa en una aproximación realizada entre septiembre y noviembre, en los municipios del conurbano que integran la Región Sanitaria V⁴. Tuvo tres componentes: una revisión hemerográfica en medios digitales (regionales y locales); una sistematización de información en redes sociales; y la realización de 6 entrevistas en profundidad a actores de la política sanitaria en el nivel local. El análisis hace contrapuntos con información de dos relevamientos previos a referentes de servicios (realizados en abril y en julio), con el propósito de observar cambios o continuidades en las temáticas indagadas.

El análisis revela una cronología en relación a la atención, con diferentes momentos que nuclean iniciativas y modalidades particulares. El primer momento se caracteriza por una “reorganización”, en la que los CAPs y algunos hospitales municipales “refuncionalizan” la atención; un segundo momento que llamamos de “(re)captación” de quienes habían dejado de asistir por miedo al contagio; y un tercer momento en el que se habilitan todas las actividades en los CAPs con DISPO.

- **Primer momento:** en el inicio de la cuarentena la atención quedó prácticamente suspendida en la mayoría de los municipios (primeras semanas). Posteriormente, la atención fue programada y quedó circunscripta al control de embarazos avanzados, pacientes de riesgo, urgencias y vacunación de adultos. No solo se reorganizó la atención en el primer y segundo nivel, sino que también se capacitó a todo el personal. La comunicación mediada por dispositivos electrónicos fue la estrategia que les permitió mantener la proximidad y el contacto con la población. La mayoría de los municipios desplegaron estrategias de intervención territorial en los barrios más vulnerables.
- **Segundo momento:** Los centros mantuvieron la atención, aunque de manera espaciada, programada y focalizada en determinados grupos. Sin embargo, se registró una fuerte caída de la demanda de atención. Se realizó un seguimiento por WhatsApp o de manera telefónica para atender las consultas. La consejería pre y post ILE y MAC se sostuvo. Se continuó el seguimiento y acompañamiento a mujeres víctimas de violencias. Algunos municipios armaron un operativo de relevamiento domiciliario para detectar posibles síntomas, y la existencia de personas con enfermedades crónicas, de niños/as menores de un año o embarazadas sin controles. Entre Julio y Septiembre aproximadamente, comenzó una etapa de mayor reconexión con el barrio. Se promovieron campañas de vacunación.
- **Tercer momento:** Los municipios comenzaron a regularizar su atención, ampliando las prestaciones presenciales. No obstante, se continuaron utilizando también la vía virtual. **Reanudaron** las actividades de promoción y prevención que se encontraban suspendidas con distanciamiento social. Se ampliaron los servicios de tele consultas de modo remoto para expandir dichas actividades prevención y de promoción. Se instalaron postas sanitarias para acercar al territorio las mismas.

⁴ Los municipios del Conurbano Bonaerense que integran la Región Sanitaria V son: Tigre, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Fernando, San Martín, Vicente López y San Isidro.

Finalmente, en **cuarto lugar**, se profundiza en los dispositivos de la intervención estatal en los casos de violencia de género en los partidos del conurbano bonaerense. En este apartado se señala que el contexto de pandemia estableció escenarios de actuación local nuevos e imprevistos; impactó y transformó las relaciones interpersonales y tuvo implicancias fuertes en la hiper relocalización de los problemas. Las restricciones a la movilidad hicieron que los escenarios barriales y municipales cobraran más relevancia. Este marco recrudeció o intensificó la violencia por razones de género. El aislamiento y las condiciones de desigualdad social y económica agravaron este tipo de problemas. A lo largo del escrito hemos visto que:

- La violencia de género es una cuestión que preocupa tanto al estado como a la sociedad en su conjunto.
- Las áreas de género municipales son actores reconocidos al interior de los municipios.
- La modalidad de violencia que prevalece es la doméstica. A su vez los tipos de violencia que se ejercen son la violencia física, en primer lugar; seguidas por la violencia económica, psicológica y sexual.
- La violencia doméstica en pandemia tiene un modo de accionar que abarca numerosas dimensiones de la vida de las personas que la padecen. Ello requiere abordajes integrales y mayores articulaciones al interior del municipio, del municipio con el nivel nacional y provincial y del municipio con otros actores locales (estatales y no estatales)
- Los “casos críticos” o de “alto riesgo” refieren a situaciones donde la mujer víctima de violencia se encuentra en peligro de vida. En ese sentido, las áreas de género despliegan mayores instancias de articulación a nivel provincial y nacional.
- Las áreas de género cuentan con mecanismos y prácticas de relevamiento y sistematización de la información sobre casos de violencia de género, si bien no hay criterios unificados, se destaca que las áreas consultadas hayan brindado información a partir de sus propios datos y no de estimaciones.
- La atención telefónica durante los primeros meses de pandemia fue el servicio que se utilizó con mayor frecuencia, incluso en algunos servicios, desplazando la atención presencial. Después de 8 meses de cuarentena se evidenció un incremento y sostenimiento de las líneas telefónicas de atención y de guardia, sumada a la línea nacional 144. Junto con ello se retomó la atención presencial. La atención telefónica que en principio vino a reemplazar la atención presencial, se consolidó como una herramienta de seguimiento y acompañamiento adicional.
- Las áreas de género Municipales sostienen instancias de articulación con los Ministerios de las Mujeres y Géneros a nivel nacional y provincial. La creación de dichas instancias con rango ministerial fue muy importante para los espacios locales en tanto les confirió recursos y legitimidad.
- Las Mesas locales resultan ser espacios de articulación interactoral muy importantes tanto para la coordinación de acciones como para el establecimiento de mayores grados de integralidad en las acciones gubernamentales.

Todos los elementos han colaborado en generar instancias de articulación entre las diferentes jurisdicciones y niveles de la intervención estatal en materia de violencia de género. Se pudo evidenciar que las diferentes políticas de género de carácter nacional y provincial anunciadas durante el ASPO - Potenciar Trabajo, Fondo económico por razones de género, Línea 144 de atención a la violencia de género, Ley Micaela, Acompañar y Generar - fueron incorporadas en las gestiones locales para dar respuesta a los problemas emergentes. Las acciones más destacadas, o sobre las que se identifican mayores niveles de articulación, corresponden a la asistencia económica y por otro lado a la generación de instancias de formación y prevención de la violencia de género.

Considerando la información recabada puede asegurarse que las áreas de género municipal estuvieron muy activas en tiempos de pandemia y que para ello fue importante el trabajo realizado desde los municipios y reforzado y estimulado desde los Ministerios de Provincia y de Nación. Junto con ello se destaca también el accionar permanente de las organizaciones sociales que mantienen la agenda de un modo sistemático y vital.

Finalmente merece una mención especial el peso significativo que tienen los espacios de vinculación y articulación intersectorial e interactoral, como son las Mesas Locales de Género o contra la violencia para la integración progresiva de la perspectiva de género en instancias y dispositivos que son fundamentales para el abordaje de este problema, como para el desarrollo de miradas y acciones integrales, colaborativas y complejas.

3. Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense. Alcances y perspectivas

Este trabajo resume los principales alcances del eje condiciones de la producción y el empleo en municipios del Conurbano Bonaerense. Sobre la base de los primeros informes desarrollados en la primera parte de la investigación se busca profundizar el análisis en relación a los impactos de la pandemia en esta última etapa respecto a cuatro grandes dimensiones (actividad industrial, conflictividad laboral, economía social y solidaria y abasto alimentario).

En **primer lugar**, se examinan los impactos de la pandemia sobre la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense a diciembre de 2020. Por un lado, se analiza la importancia que alcanza la actividad industrial en el Gran Buenos Aires. Sobre la base de información de empleo registrado procesada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS, a partir de registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), se considera la evolución general del empleo industrial en el GBA por zonas y ramas en el período 2014-2020. Del mismo modo, se hace un análisis comparado entre el segundo trimestre 2019 y el segundo trimestre 2020. Finalmente, a partir del desarrollo de distintas entrevistas se examinan los efectos del COVID-19 tanto en el accionar de las empresas, las organizaciones empresarias y las instituciones vinculadas a la actividad

industrial como respecto a las políticas implementadas de apoyo a la producción y sus respuestas locales.

Una **segunda parte**, presenta un análisis de la conflictividad laboral, tomando como fuente la Base de Conflictos Laborales elaborada por la Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo del MTEySS. Se consideraron aquellos conflictos localizados en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) y el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). A estos conflictos que tuvieron una escala local o a nivel de la unidad productiva –o lugar de trabajo-, se anexan otros cuya escala es a nivel de rama, ya sea provincial –Provincia de Buenos Aires-o nacional, es decir, que también tienen lugar en la Región de referencia.

Entre los principales hallazgos se destacan:

- Durante el segundo trimestre del 2020, en el marco de una brusca caída de la tasa de actividad y empleo se registra en la Región un número también especialmente bajo de conflictos con paro en términos históricos. En la medida en que se flexibilizó el ASPO y se reanudó la actividad económica, hubo un repunte importante de la conflictividad capital-trabajo con paro.
- En términos de los reclamos: en el segundo trimestre el número de paros por demandas salariales es bajo en términos de la serie, la disminución es especialmente decisiva en los paros por aumento salarial, dado que la conflictividad huelguística en el momento más álgido de la cuarentena se concentró en el reclamo por pagos adeudados. Por otro lado, en el marco de la caída general de los paros por demandas no salariales, en el segundo trimestre mantienen su significación las huelgas por condiciones laborales mientras que prácticamente no hay medidas por despidos (en el marco de la regulación que los prohíbe). La actividad huelguística por mejoras salariales se desplaza hacia el tercer trimestre, en correspondencia con las negociaciones paritarias, aumentando allí los paros en distintas escalas.
- Los conflictos sin paro suelen ser más numerosos que aquellos con paro, el ASPO no ha sido la excepción. Los conflictos sin paro, mostraron un comportamiento diferente de aquellos que involucran cese de actividades, en la medida en que durante la pandemia mantuvieron niveles promedio en un rango de magnitud que no los destaca del período anterior.
- Durante el segundo trimestre del 2020, esto es, en las primeras fases del aislamiento, la mayor parte de los conflictos con paro y sin paro se desarrollaron en el ámbito privado, cuestión también excepcional, en la medida en que es el sector público el ámbito que usualmente concentra la mayor parte de los conflictos.
- En el ASPO se destaca la acción conflictiva con y sin paro en el lugar de trabajo durante en ambos trimestres, mientras que el aumento general de la conflictividad con paro del tercer trimestre está explicado por el repunte de la conflictividad por rama.
- La mayor cantidad de los conflictos con paro en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria y Transporte. A nivel de todo el país, los casos también estuvieron concentrados en esas dos actividades. Mientras que los conflictos en la Industria se

impulsaron por reclamos de pagos adeudados, despidos, suspensiones y condiciones laborales ante la pandemia, en el sector del Transporte los reclamos se centraron en pagos adeudados y pedidos de mayor seguridad. En relación con los conflictos sin paro, la mayor cantidad de conflictos en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria, Salud y Administración pública. A nivel de todo el país, los casos estuvieron concentrados en las actividades de Industria, Transporte y Administración pública.

Articulando, en los primeros dos trimestres del 2020 se destaca en el conurbano el conflicto en el lugar de trabajo protagonizado por trabajadores del sector privado y motivado por reclamos de pagos adeudados y condiciones de trabajo. Se trata de una conflictividad defensiva que se desarrolla en un marco de dispersión y fragmentación. El escaso desarrollo de conflictos por despidos revela que las medidas del gobierno para evitarlos han sido efectivas en el sector formal del mercado de trabajo. Hacia el tercer trimestre del 2020 cobra significación el conflicto por rama de actividad y reaparece la demanda salarial en consonancia con la reapertura de las paritarias. Asimismo, se observa una retracción de la conflictividad vinculada con condiciones laborales en los lugares de trabajo. Probablemente, y esto también surge de los resultados del relevamiento cualitativo, con el paso de los meses se abrieron instancias de diálogo bipartito en muchas empresas y sectores, y se fueron perfeccionando los protocolos y los mecanismos de alerta que han permitido a los representantes sindicales principalmente actuar con rapidez para garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas.

Un tercer apartado, tiene como objeto presentar algunas de las iniciativas que se generaron en pandemia en torno a las compras públicas por parte del Estado a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria (en adelante ESS), así como diversas experiencias que surgen desde el sector y el ámbito estatal tendientes a fortalecer la producción de alimentos agroecológicos.

El foco en estas temáticas no es arbitrario, sino que la necesidad de abastecimiento de alimentos e insumos hospitalarios en el marco de la emergencia sanitaria, provocó la intervención diversos actores. Es así que en estos meses de pandemia y cuarentena se activaron varias iniciativas de compras estatales a las cooperativas desde distintos ámbitos y jurisdicciones, sobre todo de productos textiles e insumos sanitarios, con diversas dificultades de implementación. También se potenció la compra de alimentos y productos provenientes de la agricultura familiar (bolsones de verdura y frutas) y de otros productos alimenticios elaborados por el sector, desde los municipios y diferentes organismos estatales de la provincia de Buenos Aires.

Si bien en el primer informe se tuvo un registro generalizado de la situación de los diversos sectores de la ESS. En este caso el estudio se enfoca en mostrar la apertura de estas compras públicas desde los distintos niveles jurisdiccionales del Estado, pero a la vez se indaga en las problemáticas estructurales en torno a las mismas, que se vuelven a instalar en este contexto. Esto se evidencia cuando se analiza el proceso de adaptación que transitaban muchas cooperativas textiles que se convirtieron en proveedoras de insumos sanitarios para el Estado. Además, se presentanaquí casos con diversas trayectorias y alcances. Experiencias ya consolidadas en torno a las compras públicas

al sector a nivel municipal, como lo es el caso del Municipio de San Martín. Y otras que se activan ante la emergencia en torno a la provisión de alimentos provistas desde el sector de la ESS al Consejo Escolar de Ensenada con la participación de varios actores que lo hacen posible.

Por otra parte, la problemática de acceso a la tierra para la producción de alimentos se instaló con fuerza en la escena pública, como dijimos anteriormente, sobre todo a partir de la necesidad de satisfacer las necesidades básicas a diversos sectores de la población. En este trabajo se buscó identificar las estrategias llevadas a cabo por parte de las organizaciones sociales, principalmente a través de las iniciativas de dos grandes espacios/actores: Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en su línea rural. Se destaca el rol activo que tienen las organizaciones mencionadas en torno a la generación de propuestas legislativas para la protección y regulación de la tenencia de la tierra en pos de mejorar el acceso de la población a alimentos sanos a menor costo. Por otra parte, en este trabajo se hace hincapié en la implementación de una batería de estrategias desplegadas desde el ámbito estatal (nacional, provincial y municipal) orientadas a resolver las problemáticas que atraviesa el sector de la agricultura familiar y agroecológica.

Sin dudas la coyuntura extraordinaria que impuso la pandemia reabre e instala la discusión sobre estas dos temáticas: compras públicas y acceso y mejoramiento de las condiciones de productividad y comercialización de alimentos para el sector de la ESS. Los desafíos son múltiples, y en definitiva lo que se procura es la institucionalización de mecanismos que posibiliten ampliar y fortalecer este tipo de experiencias.

Un cuarto apartado, plantea una sistematización y balance de las experiencias de gestión de los mercados frutihortícolas del Gran Buenos Aires durante el primer año de la pandemia del Covid-19. Los resultados del relevamiento se fundamentan principalmente en los testimonios recolectados a través de la realización de 25 (veinticinco) entrevistas en profundidad llevadas a cabo con funcionarios y consignatarios del Mercado Central de Buenos Aires, así como con directivos, responsables técnicos y representantes gremiales de mercados frutihortícolas del AMBA. También incluyó entrevistas a funcionarios de municipios del conurbano que cuentan con mercados mayoristas en sus territorios y técnicos del INTA y SENASA.

Los resultados del trabajo de investigación muestran una gran complejidad de situaciones ante el advenimiento de la enfermedad. Un primer momento de protocolizaciones de emergencia establecidas por los ministerios de Salud de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, el INTA y el SENASA para los mercados del AMBA, los cuales aceptaron nuclearse en una mesa provincial coordinada desde el Ministerio de Desarrollo Agrario; mientras que el Mercado Central estableció su propio protocolo y procedimientos. Un segundo momento caracterizado por el crecimiento de casos de operadores infectados por la enfermedad y el cierre preventivo de mercados, en consenso con los municipios o por imposición de los mismos, según fueran las articulaciones a nivel local. Y un tercer momento de mayor normalización en la operatoria de los centros mayoristas de comercialización,

los cuales continuaron desenvolviéndose en un contexto de sostenida demanda hogareña y aumentos de precios. Las personas entrevistadas coinciden en que la situación llevó a un mejoramiento de los estándares sanitarios y procedimientos de manipulación de alimentos en los mercados frutihortícolas. Asimismo, el informe enfatiza en la fragmentación que continúa caracterizando al sistema de abasto metropolitano, pero también en el grado de alcance de nuevas e inéditas articulaciones entre actores sectoriales en el marco de la pandemia.

4. Capacidades estatales.

La asistencia social, la salud y la seguridad frente al COVID-19

La emergencia sanitaria sin dudas evidenció las condiciones de vulnerabilidad social por un lado y la complejidad y diversidad de las labores desplegadas por el Estado en todos sus niveles. Este informe busca identificar y problematizar los alcances y dinámicas de las intervenciones estatales, los desafíos de la coordinación intergubernamental, la expansión del rol de los gobiernos locales en el marco de procesos de descentralización sostenidos, analizando las capacidades y recursos desplegados en materia de asistencia social, salud y seguridad desde los diferentes niveles. Estas cuestiones se analizan en el presente volumen que **contiene 4 aportes**.

En un **primer aporte**, se enfoca en los programas sociales de transferencias de ingresos en el conurbano durante la pandemia. El análisis se centra en el alcance de las transferencias de Nación al territorio. Por un lado, los investigadores destacan el volumen inédito de recursos destinados a través del Ingreso Familiar de Emergencia implementado desde el ANSES. Señalan que, en el promedio del Conurbano, el IFE representó un monto equivalente a casi un tercio del gasto total municipal ejecutado en 2019. Asimismo, destacan la relevancia de la Tarjeta Alimentar. La relación de los recursos percibidos a través de este programa representa casi un 20% del gasto municipal en concepto de Desarrollo Social ejecutado en 2019 por los gobiernos locales.

El segundo aporte se enfoca en las intervenciones de las diferentes jurisdicciones estatales en la asistencia alimentaria, con mayor atención sobre los programas que involucraron las erogaciones más significativas. Con la realización de un conjunto de entrevistas a funcionarios municipales del conurbano de las áreas de desarrollo social (La Matanza, Lanús, Malvinas Argentinas, Tigre, San Martín y San Miguel) y a funcionarios provinciales de áreas relativas a la seguridad alimentaria (Dirección de Asistencia Directa y Dirección de Seguridad Alimentaria), se buscó identificar las problemáticas afrontadas durante la pandemia, así como ponderar las dinámicas de coordinación intergubernamental. Se complementó con información proveniente de registros públicos y datos del Observatorio del Conurbano para dar cuenta del alcance de los recursos y capacidades desplegados desde el Estado para asistir socialmente a los sectores vulnerables de la región.

Los principales resultados de esta contribución remiten por un lado al incremento sustantivo de recursos volcados por Nación (Tarjeta Alimentar e IFE), en línea con el análisis del apartado anterior. En segundo lugar, se evidencia el protagonismo de la Provincia de Buenos Aires a través del Servicio Alimentario Escolar, por su altísimo impacto en el territorio. El sistema de comedores escolares de la provincia constituye la red de asistencia alimentaria estatal más institucionalizada y extendida de todo el universo de efectores de contención en materia alimentaria. El SAE representa aproximadamente el 30% del gasto de todo el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la PBA. A partir de la pandemia en 2020 se implementa a través de los módulos alimentarios alcanzando a 1.722.712 beneficiarios.

El tercer aporte versa sobre **capacidades institucionales en salud**. Se aborda así un interrogante central que se ha puesto de manifiesto en la pandemia pero que no es nuevo, concerniente a los desafíos de la gestión integral de un sistema hospitalario que viene atravesando cambios sustantivos y el rol de los gobiernos locales en este proceso, en especial considerando que dieciséis distritos (un tercio de los 24) cuentan con infraestructura propia (con unas 226 camas de internación cada uno en promedio), y destinaron en 2019 a la atención de la salud un 19% de sus gastos, frente a un 10% en aquellos que no poseen hospitales propios.

En este sentido, los principales desafíos identificados en el informe refieren a los procesos y adaptaciones en marcha dentro del sistema de salud en términos de incorporación y acceso a las tecnologías, su mantenimiento y la formación de recursos humanos técnicos de apoyo del sistema, siendo que todo ello resulta imprescindible para acompañar la tendencia y el ritmo general hacia a la modernización en los métodos de tratamiento y diagnóstico.

A partir de ello, se presentan una serie de lineamientos de propuestas de articulación entre el sistema científico-tecnológico y el sistema universitario en su conjunto, para diseñar propuestas formativas. La formación de técnicos especializados requeridos para gestión integral hospitalaria debería nutrirse de las experiencias de formación existentes (en su mayoría, superior universitaria), con propuestas curriculares flexibles y situadas en las particularidades del sistema hospitalario. Identifica además antecedentes de algunas pocas ofertas formativas existentes universitarias, (de grado y pregrado) de educación superior no universitaria y técnica en estos campos específicos. Esta articulación es clave para definir líneas de acción para fortalecer las capacidades institucionales del sistema de salud pública, tanto desde la investigación en la universidad pública como en la imbricación de saberes multidisciplinares, con la activa participación de actores institucionales y sociales para definir estrategias y planificar con un abordaje sistémico e integral.

Finalmente, **el cuarto aporte** aborda la gestión de la seguridad en el conurbano, los desafíos e intervenciones de los gobiernos locales y la articulación con los diferentes actores involucrados. Así, se examinan los principales desafíos que encuentran los municipios en materia de seguridad, en las distintas fases de aislamiento, haciendo hincapié en aquellas problemáticas que se agudizaron y en cómo se está respondiendo a esta situación.

En términos de coordinación entre actores dentro de cada distrito, se plantea que las fuerzas de seguridad y las agencias locales de control ocuparon un rol preponderante en la articulación con otras áreas estratégicas para la atención de la crisis sanitaria -principalmente Salud, pero también Desarrollo Social o Defensa Civil-, brindando apoyo logístico y aportando recursos, y velando por el cumplimiento de las medidas de aislamiento.

En cuanto a las dinámicas de los delitos y violencias, en el contexto de la primera etapa del aislamiento -de marzo a fines de mayo- las fuentes entrevistadas dieron cuenta unánimemente de un aumento notorio de las denuncias por violencia de género y de la violencia en el marco de conflictos interpersonales, frente a una disminución de los delitos “predatorios” o callejeros, como robos y hurtos. Los delitos que mostraron un mayor aumento en la segunda fase del ASPO y el comienzo de la etapa de DISPO son los robos y hurtos.

Se advierte entonces una serie de cambios en el rol de los municipios en la gestión de la seguridad en las últimas décadas, pasando desde una posición relativa más marginal hacia una posición central donde -aún con algunas limitaciones - participan en la definición e implementación de las políticas de prevención y/o en las relaciones con las fuerzas de seguridad que intervienen en el territorio.

5. Consideraciones finales

El presente informe examinó la problemática del COVID-19 desde un abordaje multidimensional considerando sus impactos específicos en municipios del Conurbano Bonaerense. En esta etapa, se hizo una profundización respecto al monitoreo de coyuntura inicial en relación a las condiciones de vida de los hogares, las condiciones económicas, productivas y laborales, y las capacidades institucionales municipales con alcance general Gran Buenos Aires y resto de la región metropolitana en algunos casos –con recortes territoriales según la dimensión de análisis-.

Los avances plasmados se vieron sustentados en un conjunto amplio de entrevistas a referentes barriales, sindicales, empresariales, de la economía social y funcionarios gubernamentales con el objeto de entender los efectos de la pandemia en esos distintos ejes. En un marco de crisis social y económica preexistente, la emergencia sanitaria agudiza los problemas en los diversos planos y plantea la necesidad de respuestas institucionales diversas para atender las múltiples demandas originadas en el territorio, ante un escenario dificultoso y dinámico con implicancias particulares en un escenario particular como el del Conurbano Bonaerense.

En estos términos, es posible afirmar que la pandemia evidenció sin dudas las condiciones de vulnerabilidad y complejidad social existentes y, por otro lado, la diversidad de acciones desplegadas por el Estado en todos sus niveles. Así, las restricciones a la movilidad hicieron que los escenarios barriales y municipales cobraran más relevancia. El contexto de COVID-19 estableció escenarios de actuación local nuevos e imprevistos; impactó y transformó a los diversos actores y relaciones

interpersonales y tuvo implicancias fuertes en la relocalización de los problemas. Si bien, el aislamiento y las condiciones de desigualdad social y económica agravaron el cuadro de situación, la acción del Estado y las políticas aplicadas fueron determinantes para reducir los efectos de la crisis sanitaria.

En consecuencia, el pasaje hacia una etapa de distanciamiento y apertura gradual de actividades, junto a una reducción de casos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, permitió una reactivación paulatina pero variable, aunque con dificultades para la mayor parte de los actores productivos y la persistencia de importantes niveles de desempleo y pobreza en el territorio.