

Prevención y monitoreo del coronavirus  
en municipios del Conurbano Bonaerense

# CAPACIDADES ESTATALES: LA ASISTENCIA SOCIAL, LA SALUD Y LA SEGURIDAD FRENTE AL COVID-19

Diciembre 2020



Informe de la segunda etapa del Proyecto *Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional* apoyado por la Agencia I+D+i.(Idea Proyecto 415, UNGS)

**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.*

**Autores/as:**

Bárbara Couto  
Rodrigo Carmona  
Lucía Camardon  
Daniel Cassano  
Andrés Gómez  
Rubén Lucero  
Martín Mangas  
Mariano Martignago  
Carlos Martínez  
Ricardo Paparás  
Anandí Queipo  
Julieta Rey  
Leandro Rodríguez

**Colaboradoras:** Melina Castellano y Natalia Basanta

**Diciembre de 2020**

**Portada:** Sebastián Prevotel

La portada incluye imágenes que son gentileza del Servicio Alimentario Escolar de Morón (izquierda) y de la Maternidad Estela de Carlotto de Moreno (derecha – abajo).



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

**Cómo citar:**

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.

## Contenido

<b>El Estado frente al COVID-19: Entre la asistencia, la distribución y la transformación</b> <i>Por Bárbara Couto y Rodrigo Carmona</i> .....	4
<b>Programas sociales de transferencias de ingresos en el Conurbano durante la pandemia</b> <i>Por Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Papparás</i> .....	12
<b>Asistencia alimentaria. Despliegue de capacidades y recursos de los 3 niveles de gobierno</b> <i>Por Bárbara Couto</i> Con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano .....	19
<b>Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario</b> <i>Por Rubén Lucero</i> Con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano .....	29
<b>La gestión de la seguridad en el Conurbano. Desafíos e intervenciones</b> <i>Por Anandí Queipo, Andrés Gómez, Daniel Cassano, Julieta Rey, Leandro Rodríguez, Lucía Camardon, Mariano Martignago</i> .....	38
<b>Anexo</b> .....	51

# El Estado frente al COVID-19: Entre la asistencia, la distribución y la transformación

| *Por Bárbara Couto y Rodrigo Carmona*

Frente a la pandemia por COVID-19 de escala global el rol de los Estados nacionales ha sido revalorizado desde el momento mismo en que las desigualdades sociales, las asimetrías económicas y regionales, arraigadas y naturalizadas en los modos de vida de las zonas urbanas se han explicitado y agravado como nunca antes.

Se pone en evidencia que solo el Estado, y su poder “por encima” de los intereses particulares y las relaciones de clases, es capaz –porque posee las herramientas y los recursos- de aliviar, subsanar, asistir, contener y hasta revertir eventualmente tamañas desigualdades.

La pandemia ha puesto en crisis una vez más la concepción liberal del Estado, que augura un equilibrio autoregulado del mercado y las relaciones sociales. Aquella concepción que promueve la mercantilización y privatización de los sistemas de salud y la abolición de los sistemas nacionales de atención universal (Pollock, 2015), aquel paradigma que aboga por la política social y asistencial focalizada y la teoría del derrame (Astarita, 2018) entra en crisis por la pandemia, en la medida que evidencia que quien no tiene agua potable o no puede pagar por un respirador, simplemente puede morir.

En el mismo sentido, importantes debates se están dando en torno al carácter estructural de la desigualdad socioeconómica y el rol de los Estados a intervenir con medidas para paliar y asistir a grupos vulnerables o implementar instrumentos de mayor alcance que permitan revertir más sustantivamente dicha desigualdad. En torno a esta cuestión, se vienen dando el debate por el Aporte Extraordinario y Solidario de las Grandes Fortunas (Mangas, 2020) y la discusión sobre el Ingreso Universal o Renta Ciudadana (Lavina, 2020). Si bien estas medidas no tienen un carácter revolucionario ni mucho menos, sí es cierto que sientan las bases para una discusión más de fondo acerca de las raíces de la desigualdad, la concentración de la riqueza, y los fundamentos de un Estado como protector en última instancia de una ciudadanía bajo la perspectiva de derechos.

En definitiva, se pone en juego la definición del rol del Estado y la extensión de su accionar y su autonomía para regular la renta privada. En este sentido, las capacidades estatales vinculadas a la función extractiva, se expresan en el alcance del régimen impositivo, su carácter regresivo o progresivo y los mecanismos que aseguran una eficaz recaudación. El ejercicio extractivo del Estado está supeditado al reconocimiento social de las reglas del juego político y de la canalización de dichos

recursos en la producción de bienes públicos (Oszlak, 1978), como la salud, la educación, la seguridad, entre otros.

En relación a este aspecto, las disputas de sentido giran en torno a las posturas liberales que cuestionan el carácter excesivo del régimen tributario y las posturas intervencionistas que advierten la necesidad de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender múltiples frentes de injerencia, sea con fines de bienestar social, de desarrollo económico u otros. El contexto de pandemia indudablemente abre la oportunidad de discutir y redefinir las reglas de la distribución social de la renta. Los conflictos ligados a la captura de la renta agraria –derechos de exportación, aporte extraordinario a las grandes fortunas- evidencian la dificultad del Estado para avanzar en este plano, incluso en pandemia, sin perder cuotas de legitimidad importantes.

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 el primer aporte, el equipo de finanzas del sector público de la UNGS, conformado por Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparás, 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.

Por otro lado, las transferencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a la Provincia de Buenos Aires, evidencian un gran despliegue en materia de políticas socioproductivas y en menor medida de asistencia alimentaria. Dentro de la partida “Ayuda Social a Personas”, el principal programa es el Potenciar Trabajo,

Como se analiza en el aporte sobre asistencia alimentaria el Potenciar Trabajo en el conurbano tiene a 222.345 beneficiarios (2% de la población del conurbano y 1,6% de la población de la provincia de Buenos Aires) con mayor presencia en municipios pobres como Florencio Varela y José C. Paz. Cabe destacar que el 69% de beneficiarios del Potenciar Trabajo son mujeres, en línea con el objetivo de articular transversalmente la perspectiva de género con la política socio-productiva permitiendo contener y brindar oportunidades a personas que padecen situaciones de violencia por motivos de género.

Podría concluirse que la asistencia alimentaria se ha concentrado en los programas implementados a través de ANSES, los cuales tienen mecanismos automáticos de tramitación y gestión directa entre el beneficiario y el Estado, sin intermediación de organizaciones o municipios, excepto para facilitar y asistir a los potenciarles beneficiarios en la gestión online. Por otro lado, los recursos del Ministerio de Desarrollo se concentran en mayor medida en las políticas socioproductivas, orientadas a mejorar la empleabilidad de los sectores vulnerables.

**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. Las investigadoras, **Bárbara Couto, Melina Castellano y Natalia Basanta** realizaron 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), con vistas a identificar las problemáticas afrontadas durante la pandemia, así como para 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.

Desde 2016, con la gestión de Cambiemos, este programa atraviesa un proceso de municipalización, el cual puede leerse en el marco de una trayectoria de más largo alcance de diversificación y ampliación de las competencias municipales. De los 24 distritos el SAE se municipalizó en 21.

Para los municipios la incorporación del SAE a la gestión involucra un conjunto de desafíos y oportunidades importantes por el volumen de recursos involucrados. Para la Provincia, la municipalización refuerza el vínculo con los gobiernos locales en una articulación conjunta entre el sistema educativo y las áreas dedicadas a la asistencia alimentaria.

La municipalización del SAE presenta una gran oportunidad para los gobiernos locales en términos de articulación de políticas de economía social y solidaria, en especial en aquellos distritos que vienen desarrollando instrumentos de compra de alimentos a productores locales, como son los casos de Moreno y San Martín.

Las competencias municipales se han expandido sistemáticamente desde los años noventa, en particular en el marco de los procesos de descentralización. Asimismo, los escenarios de grave crisis económica, como la atravesada en 2001-2001 y en 2020 a partir de la pandemia y la implementación del aislamiento impuesto, evidenciaron aún más la relevancia de los municipios como primeros y más próximos referentes del Estado en el territorio. Junto con las organizaciones sociales, y en articulación con ellas, las intervenciones de los gobiernos locales se han diversificado demandando el despliegue de un conjunto amplio de competencias, recursos y capacidades de gestión.

En el contexto de pandemia, la emergencia alimentaria se agudizó y los Estados municipales, articuladamente con Nación y con Provincia destinaron importantes esfuerzos y recursos para paliar la grave situación, a través de programas como las tarjetas alimentarias, la distribución de bolsones o módulos alimentarios, la creación o formalización de los registros locales de comedores y el diseño o fortalecimiento de dispositivos de coordinación interjurisdiccional y participación con organizaciones del territorio.

De modo que resulta imperativo seguir construyendo en las dinámicas de coordinación entre las tres jurisdicciones de gobierno, con especial énfasis en las capacidades de los gobiernos locales, con vistas a fortalecer los dispositivos e instrumentos de política y participación ciudadana en torno a la asistencia social y alimentaria. La heterogeneidad del territorio conurbano requiere intervenciones particulares fundadas en las redes de organizaciones e instituciones locales, y en los canales de coordinación intergubernamental. La pandemia ha reforzado estos canales dejando aprendizajes obligados pero que rendirán sus frutos indudablemente.

**El tercer aporte** versa sobre **capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario y fue producido Rubén Lucero**. Aborda 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.

Señala **Martínez** en el primer informe que la razón de la alta proporción de gobiernos locales del conurbano que decide invertir en hospitales propios radica en la lógica de la distribución secundaria de la coparticipación que realiza el gobierno de la provincia de Buenos Aires hacia sus diversos municipios, premiando la oferta pública municipal de servicios de salud. Lo que advierte Lucero en este informe es que si bien la provincia los premia con recursos extra de la coparticipación, los gobiernos locales deben disponer de un conjunto amplio de recursos presupuestarios, humanos, técnicos y operativos para sostener dicha infraestructura a la vez que competencias y capacidades que deben aprehender sobre la marcha de la gestión.

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.

En Argentina y en particular la provincia de Buenos Aires se ha concentrado la mayor parte de la inversión en nuevas tecnologías para diagnóstico y tratamiento, las cuales llevaron a la “refuncionalización” de los establecimientos hospitalarios. En los casos analizados del conurbano bonaerense, se observa que muchos establecimientos incorporan la tecnología pero no todos los establecimientos hospitalarios realizan una planificación preventiva o implementan protocolos de mantenimiento de infraestructura y equipamiento de alta complejidad (incluyendo los aspectos de bioseguridad), siendo las tecnologías tradicionales o más sencillas de operar las que cuentan con personal para realizar dichas tareas (mantenimiento edilicio, sistemas de ascensores, oxígeno, grupos electrógenos, tableros eléctricos, etc.)

De modo que la transformación de la infraestructura tradicional lleva a la incorporación de un sinnúmero de soportes tecnológicos digitales que demandan de los gobiernos locales gran capacidad presupuestaria y produce nuevas necesidades operativas que deben enfrentar los equipos de gestión de los hospitales, todo lo cual involucra un proceso de aprendizaje organizacional que debe ser advertido y atendido.

A partir de este diagnóstico, el informe presenta 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. Realizado por el **equipo de investigadores del ICO e ILSED, Anandí Queipo, Andrés Gómez, Daniel Cassano, Julieta Rey, Leandro Rodríguez, Lucía Camardon, Mariano Martignago**, este artículo se centra en los principales desafíos que encontraron 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, el informe refiere 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.

El informe advierte 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.

El gobierno local encarna, en muchas órbitas, la cara visible del entramado estatal en la gestión simultánea de una variedad de problemáticas (desde el control del tránsito al diseño e implementación de políticas de prevención), constituyendo un epicentro de demandas por parte de la ciudadanía y asumiendo un rol central como articulador de las políticas desplegadas en su territorio.

El informe presenta una clasificación de las competencias municipales considerando como dimensiones de análisis los márgenes de autonomía en la toma de decisiones (directas e indirectas) y las fuentes de financiamiento (propio y externo). Para discutir las capacidades institucionales de los municipios, los casos de políticas implementadas con financiación propia y en el marco de una competencia indirecta se presentan como los más relevantes, en tanto allí se ponen en juego aportes de las secretarías o subsecretarías en relación a su rol de coordinación. En esta categoría se consideran las distintas medidas que pueden aplicar los municipios a fin de aportar a la labor de otras fuerzas presentes en el territorio. Este intercambio de recursos constituye una herramienta de incidencia de los gobiernos locales sobre el despliegue territorial de las fuerzas federales y la policía provincial, a partir del rol de *coordinación* desde el ámbito local.

Además, las secretarías constituyen las estructuras orgánicas del nivel local. Los y las funcionarios suelen ser el canal de enlace con las fuerzas federales. Se destaca en el informe que la gestión se centra principalmente en el o la funcionaria que se encuentra a cargo del área, en tanto no se cuenta en todos los casos con una estructura profesionalizada en la materia a nivel local.

En todos los casos, se distingue un contacto constante con el Ministerio provincial, tanto en lo que refiere a las cuestiones operativas como al intercambio de información, lo cual permitió que las planificaciones territoriales partieran del conocimiento del territorio propio del municipio y de la información que genera la provincia. Por otro lado, en lo que respecta a la gestión local de la seguridad, se observa cierta continuidad del enfoque policialista, en tanto las tareas asociadas a la prevención y conjuración de las actividades delictivas recayeron exclusiva o centralmente en las fuerzas de seguridad.

De modo que se analizaron determinadas dinámicas impuestas por la pandemia en la gestión local de la seguridad, así como la profundización de determinadas tendencias ya observadas en estudios

anteriores -tal como el esquema policialista de la agenda en materia de seguridad, pese a la participación de la conducción civil-, que dan cuenta de los desafíos para la gestión democrática de la seguridad ciudadana desde el ámbito local y de los ejes a profundizar.

\*\*\*

**En síntesis**, el rol del Estado en todos sus niveles ha cobrado particular relevancia en el escenario de pandemia. Al mismo tiempo, dicho escenario ha planteado nuevos desafíos a los actores estatales que demandan respuestas innovadoras.

Frente a las desigualdades sociales, las políticas asistenciales o socioeconómicas juegan un papel central de contención pero requieren de discusiones más amplias en torno a la distribución de la riqueza, más específicamente sobre el régimen impositivo y la necesidad de avanzar en esquemas más progresivos que graven las grandes fortunas.

Frente a las transformaciones tecnológicas, la pandemia ha inducido un conjunto de dispositivos de articulación / coordinación y políticas de promoción que permitieron encarar la emergencia pero que requieren ser formalizados en instancias de diálogo, en las cuales las universidades públicas deben jugar un rol protagónico traccionando e impulsando iniciativas asociativas con el sector privado y el sector público de mediano y largo plazo. El caso de estudio del sector hospitalario pone en evidencia una vez más por un lado, la dependencia tecnológica del sistema respecto de proveedores internacionales, y por otro lado, la velocidad de las transformaciones hacia nuevos paradigmas técnico-operativos. Ambas problemáticas requieren respuestas intergubernamentales articuladas y coordinadas entre los actores del sistema educativo, científico y tecnológico del territorio.

Frente a la complejidad de los problemas sociourbanos de las ciudades del conurbano, densamente pobladas y con niveles de pobreza estructural elevados -que la pandemia ha agravado y explicitado como nunca antes- el rol los gobiernos locales es clave. Nuevos procesos y mecanismos de descentralización incrementan las competencias y responsabilidades de los municipios, en tanto primer referente de autoridad estatal del territorio. La primera reflexión que de ello surge, es la creciente autonomía de los gobiernos locales vis a vis el provincial y nacional, la revalorización de la política local como ámbito de construcción de poder. Basta con ver la designación de intendentes del conurbano en puestos de primera línea del ejecutivo nacional (Infraestructura y Vivienda) para vislumbrar las trayectorias y los circuitos de acumulación.

La segunda reflexión acerca del rol de los gobiernos locales refiere a la velocidad de la incorporación de funciones y transformaciones en las estructuras de gestión y gobierno. Estos cambios exigen encarar procesos de formación y profesionalización de cuadros medios y también de la alta gerencia pública, en los cuales las universidades nacionales tienen un papel central, en la producción de contenidos formativos innovadores, adaptados a las problemáticas globales-locales, articulando la adecuada perspectiva multidisciplinar que los problemas complejos requieren.

Finalmente, si bien es innegable que el grueso de las transformaciones analizadas ya estaba en marcha en el escenario pre-pandemia, la emergencia sanitaria abrió sin lugar a dudas debates y

oportunidades de discusión acerca de las problemáticas sociales y el rol del Estado en todos sus niveles. Resta evaluar el carácter transicional o más permanente de los procesos en marcha, el alcance de los canales abiertos, las redes y los aprendizajes en un futuro cercano cuando nos encontremos con la tan anhelada “nueva normalidad”.

## Bibliografía

**Astarita, Martín (2018)** Cambiemos y su modelo de Estado. Capítulo III: Hacia un orden jerárquico y modernizador, en *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*.

**Lavina, L. (2020)** Alternative Policy Solutions: “Is Universal Basic Income the One-Size-Fits-All Social Policy for the Post-pandemic Era?” Disponible en <https://ingresociudadano.com.ar/archivos/861>

**Mangas, M. (2020)** Aporte extraordinario de las grandes fortunas: un primer paso. Disponible en <https://opinarg.com/fortunas.html>

**Pollock, Allyson M. (2015)** Cómo la mercantilización y la privatización se están utilizando para abolir los sistemas nacionales de atención universal de salud y qué se debe hacer para restaurarlos. University of London, Reino Unido. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 64, 2016. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

# Programas sociales de transferencias de ingresos en el Conurbano durante la pandemia

| Por Carlos Martínez, Martín Mangas y Ricardo Paparás

Diversas políticas socioproductivas y de asistencia alimentaria vienen siendo implementadas en el marco de la pandemia de COVID – 19 en el Conurbano, por parte de los distintos niveles de gobierno.

Según los datos publicados en Presupuesto Abierto por el Ministerio de Economía de la Nación, al 11 de octubre de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social transfirió a la provincia de Buenos Aires en la partida “Ayuda Social a Personas” la suma de \$ 2.457,3 millones en tres programas, cuya composición en la siguiente:

**Cuadro N° 1: Ayudas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la provincia de Buenos Aires. Ejecución presupuestaria al 11 de octubre de 2020**

Programa	Actividad	Monto en millones de \$
<b>Apoyo al Empleo</b>	Potenciar Trabajo	2.335,8
<b>Proyectos Productivos Comunitarios</b>	Sostenimiento y Fortalecimiento de Proyectos Socio Productivos	112,8
<b>Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes</b>	Acciones de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales / Acciones de Prevención y Restitución de Derechos / Acciones Directas de Promoción y Protección de Derechos	8,7
<b>TOTAL</b>		<b>2.457,3</b>

Fuente: elaboración propia en base Datos Abiertos del Ministerio de Economía de la Nación, base devengado.

Como se puede observar el más significativo de los tres, ya que representa el 95% del monto total transferido, es el programa de Apoyo al Empleo, en la actividad “Potenciar Trabajo” que unificó a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa y su objetivo es contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y de terminalidad educativa, con el

fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica.

En relación con a las políticas públicas de ingreso en el territorio, y más específicamente en los 24 partidos de Conurbano Bonaerense, podemos destacar dos que han tenido una enorme importación económica en estos meses de pandemia. Nos referimos al Ingreso Familiar de Emergencia (prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional con un monto de \$ 10 mil por grupo familiar que conto tres rondas de pago: abril, junio y agosto/septiembre) y a la Tarjeta Alimentar (política de complemento integral alimentario, dentro del marco del Plan Argentina contra el Hambre, que es usada para la compra de alimentos de la canasta básica, excluyendo bebidas alcohólicas).

Es conocido el dato del impacto del IFE en la población del Conurbano Bonaerense, que en promedio alcanzo al 17,6% (<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/443-IFE-Segundo-Pago-07-2020.pdf>), sin embargo, también interesa conocer cuántos hogares de ese conglomerado han recibido esa asistencia estatal. Para ello, se consideró, en base a los datos del Censo de 2010, el dato de población y hogares, para determinar la composición media del hogar, y sobre la población de 2020, calcular la cantidad de hogares. De la comparación de ello con los IFE liquidados, surge que:

**Cuadro N° 2: Porcentaje de hogares del Conurbano Bonaerense que recibieron IFE**

<b>Municipios</b>	<b>Porcentaje de hogares que recibieron IFE</b>
<b>Almirante Brown</b>	71.3%
<b>Avellaneda</b>	49.4%
<b>Berazategui</b>	64.7%
<b>Esteban Echeverría</b>	65.3%
<b>Ezeiza</b>	66.1%
<b>Florencio Varela</b>	77.2%
<b>General San Martín</b>	48.1%
<b>Hurlingham</b>	53.3%
<b>Ituzaingó</b>	52.3%
<b>José C. Paz</b>	89.2%
<b>La Matanza</b>	50.2%
<b>Lanús</b>	52.2%

<b>Lomas de Zamora</b>	67.5%
<b>Malvinas Argentinas</b>	74.6%
<b>Merlo</b>	78.6%
<b>Moreno</b>	88.1%
<b>Morón</b>	46.5%
<b>Quilmes</b>	58.8%
<b>San Fernando</b>	57.7%
<b>San Isidro</b>	40.5%
<b>San Miguel</b>	69.1%
<b>Tigre</b>	56.0%
<b>Tres de Febrero</b>	53.9%
<b>Vicente López</b>	26.1%
<b>Total 24 partidos del Conurbano Bonaerense</b>	60.7%

Fuente: elaboración propia en base a ANSES e INDEC.

Más del 60% de los hogares del Conurbano recibieron este beneficio, y es muy notorio como en 10 municipios la proporción supera los dos tercios de los hogares: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Merlo, San Miguel, José C. Paz y Moreno. Alcanzando, en los dos últimos distritos mencionados, a casi un 90% de las familias.

Otro aspecto interesante para destacar es el impacto financiero de los recursos volcados por el Estado nacional en el territorio. Como se puede ver en el cuadro siguiente, en el promedio del Conurbano el IFE representó un monto equivalente a casi un tercio del gasto total municipal ejecutado en 2019. Se destacan, por encontrarse muy por encima de esa media, los municipios de Moreno, Florencio Varela, Merlo y José C. Paz donde el monto percibido por los habitantes de esos partidos representa entre dos tercios y tres cuartos el gasto total del municipio ejecutado en 2019. Es claro allí el peso del Estado Nacional.

**Cuadro N° 3: IFE total por municipio versus gasto total municipal en 2019**

<b>Municipios</b>	<b>IFE total en \$</b>	<b>Gasto total municipal ejecutado 2019 en \$</b>	<b>Porcentaje IFE sobre gasto municipal</b>
<b>Almirante Brown</b>	3,629,490,000	6,443,098,140	56.3%
<b>Avellaneda</b>	1,745,550,000	11,888,511,534	14.7%
<b>Berazategui</b>	2,040,060,000	4,409,646,592	46.3%
<b>Esteban Echeverría</b>	2,074,080,000	4,652,642,118	44.6%
<b>Ezeiza</b>	1,180,380,000	2,849,995,201	41.4%
<b>Florencio Varela</b>	3,181,320,000	4,336,024,069	73.4%
<b>General San Martín</b>	1,974,960,000	12,966,221,644	15.2%
<b>Hurlingham</b>	940,620,000	2,198,133,528	42.8%
<b>Ituzaingó</b>	870,180,000	4,154,492,512	20.9%
<b>José C. Paz</b>	2,218,110,000	3,344,422,274	66.3%
<b>La Matanza</b>	9,388,950,000	19,919,454,283	47.1%
<b>Lanús</b>	2,362,620,000	8,213,163,031	28.8%
<b>Lomas de Zamora</b>	4,025,700,000	12,162,126,167	33.1%
<b>Malvinas Argentinas</b>	2,231,760,000	8,563,878,190	26.1%
<b>Merlo</b>	3,994,290,000	5,769,000,000	69.2%
<b>Moreno</b>	3,921,660,000	5,048,250,240	77.7%
<b>Morón</b>	1,479,840,000	8,757,365,030	16.9%
<b>Quilmes</b>	3,559,830,000	7,554,677,577	47.1%
<b>San Fernando</b>	915,900,000	7,532,000,000	12.2%
<b>San Isidro</b>	1,177,110,000	17,501,205,467	6.7%
<b>San Miguel</b>	1,840,920,000	6,500,000,000	28.3%
<b>Tigre</b>	2,241,570,000	10,426,421,633	21.5%

<b>Tres de Febrero</b>	1,843,080,000	3,896,108,592	47.3%
<b>Vicente López</b>	772,800,000	13,380,000,000	5.8%
<b>Total 24 partidos del Conurbano Bonaerense</b>	59,610,780,000	192,466,837,823	31.0%

Fuente: elaboración propia en base a ANSES y datos municipales 2019.

En lo que respecta a la Tarjeta Alimentar, el monto percibido por personas residentes en el Conurbano Bonaerense se puede magnificar en el siguiente cuadro, como así también, cual es la relación entre ese monto y el Gasto en Desarrollo Social ejecutado por los municipios en 2019.

**Cuadro N° 4: Tarjeta Alimentar en \$ por municipio versus gasto municipal en desarrollo social en 2019**

<b>Municipio</b>	<b>Tarjeta Alimentar en \$</b>	<b>Gasto municipal en Desarrollo Social ejecutado en 2019 en \$</b>	<b>% Tarjeta Alimentar sobre gasto municipal en Desarrollo Social</b>
<b>Almirante Brown</b>	104,980,000	523,800,995	20.0%
<b>Avellaneda</b>	32,386,000	39,563,777	81.9%
<b>Berazategui</b>	43,420,000	51,549,153	84.2%
<b>Esteban Echeverría</b>	53,838,000	296,981,993	18.1%
<b>Ezeiza</b>	29,900,000	52,084,804	57.4%
<b>Florencio Varela</b>	114,834,000	210,378,300	54.6%
<b>General San Martín</b>	39,316,000	192,473,603	20.4%
<b>Hurlingham</b>	19,792,000	83,052,591	23.8%
<b>Ituzaingó</b>	14,642,000	86,406,068	16.9%
<b>José C. Paz</b>	66,464,000	241,248,264	27.6%
<b>La Matanza</b>	222,862,000	1,550,752,617	14.4%
<b>Lanús</b>	51,348,000	407,644,733	12.6%
<b>Lomas de Zamora</b>	97,468,000	316,912,731	30.8%

<b>Malvinas Argentinas</b>	45,596,000	153,998,869	29.6%
<b>Merlo</b>	90,890,000	197,910,319	45.9%
<b>Moreno</b>	92,394,000	194,398,443	47.5%
<b>Morón</b>	21,226,000	141,707,681	15.0%
<b>Quilmes</b>	65,244,000	387,203,533	16.9%
<b>San Fernando</b>	21,284,000	190,439,089	11.2%
<b>San Isidro</b>	19,570,000	619,662,349	3.2%
<b>San Miguel</b>	40,096,000	426,461,634	9.4%
<b>Tigre</b>	54,354,000	319,126,218	17.0%
<b>Tres de Febrero</b>	31,542,000	236,288,706	13.3%
<b>Vicente López</b>	8,648,000	232,139,551	3.7%
<b>Total 24 partidos del Conurbano Bonaerense</b>	1,382,094,000	7,152,186,020	19.3%

Fuente: elaboración propia en base a

<https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar-y-datos-municipales-2019>

En la media del Conurbano la relación de los recursos recibidos por la Tarjeta Alimentar es casi un 20% del gasto total municipal en Desarrollo Social ejecutado en 2019. En los partidos de Avellaneda y Berazategui esa relación supera el 80% y en Merlo, Moreno, Florencio Varela y Ezeiza se encuentra en torno al 45%-55%.

Veamos ahora, en una muestra más acotada de municipios, cual ha sido el impacto de esa política de refuerzo alimentario (Tarjeta Alimentar) en relación al gasto en políticas alimentarias ejecutadas por el municipio en el año 2019.

**Cuadro N° 5: Tarjeta Alimentar en \$ por municipio versus gasto municipal en Políticas Alimentarias en 2019**

<b>Municipio</b>	<b>Tarjeta Alimentar en \$</b>	<b>Gasto municipal en Políticas Alimentarias ejecutado en 2019 en \$</b>	<b>% Tarjeta Alimentar sobre gasto municipal en Políticas Alimentarias</b>
<b>Lanús</b>	51,348,000	203.938.287	25.2%
<b>José C. Paz</b>	66,464,000	115.887.786	57.4%
<b>Almirante Brown</b>	104,980,000	369.510.323	28.4%
<b>Quilmes</b>	65,244,000	350.620.157	18.6%
<b>Ezeiza</b>	29,900,000	36.670.739	81.5%
<b>Tres de Febrero</b>	31,542,000	167.851.047	18.8%

Fuente: elaboración propia en base a <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar> y datos municipales 2019

Si bien, aquí las proporciones son muy variadas entre sí, nuevamente como hemos visto antes en las otras comparaciones, en los municipios de José C. Paz y Ezeiza la huella de la Tarjeta Alimentar posee una altísima significatividad en esos territorios, lo que se convierte en una muestra más de la trascendente decisión del gobierno nacional en impulsar programas sociales de transferencia de ingresos en el territorio.

Vale señalar que, en dichos distritos, entre las políticas alimentarias locales se destaca el Servicio Alimentario Escolar (SAE), que alcanza a más de un 80% de la población escolar de dichos territorios, cubriendo, solamente en esos seis municipios, a más de 300.000 niños, niñas y adolescentes.

De esta forma, puede concluirse que, en el marco de fuerte crisis económica global desatada por la pandemia, que en el caso argentino se superpone con una fuerte recesión producida por la adopción de políticas neoliberales, las políticas sociales que han mostrado un mayor dinamismo y que han sido priorizadas, por los distintos niveles de gobierno, son las alimentarias, orientadas a resolver las más básicas necesidades de una elevadísima proporción de la población, que en los distritos más pobres del Conurbano alcanza a nueve de cada diez habitantes.

# Asistencia alimentaria. Despliegue de capacidades y recursos de los 3 niveles de gobierno

| *Por Bárbara Couto*

*Con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano*

La asistencia alimentaria en el territorio del conurbano bonaerense se despliega desde diferentes organismos de Nación, Provincia y Municipios, con alcances y modalidades variados, tal como se analizó en el apartado anterior. En esta sección, se pone el foco en los partidos del conurbano, a nivel desagregado, analizando las intervenciones y la articulación de políticas y recursos de diferentes niveles jurisdiccionales en el territorio.

## La Nación

A partir de la asunción del gobierno del Frente de Todos en diciembre de 2019 se llevan adelante un conjunto de iniciativas para atender a la emergencia alimentaria. La pobreza y la indigencia continúan escalando por la larga recesión y el sostenido deterioro de las condiciones del empleo. El informe del primer semestre de 2020 de EPH refiere que un 47% de la población y un 37% de los hogares del conurbano es pobre, exhibiendo un incremento sustantivo los últimos años y en particular a partir de la pandemia. En 2016 la población pobre representaba el 25%, en 2019 alcanzaba el 31,8% y escala otros 6 puntos según el último informe del INDEC. En especial entre niños y niñas y adolescentes, la pobreza llega al 56% en el conurbano, el primer trimestre de 2020, evidenciando la extrema vulnerabilidad de esa población.

**Cuadro N° 1: Población pobre en 24 partidos del conurbano**

	2017	2018	2019	2020
<b>Área</b>	% población pobre	% población pobre	% población pobre	% población pobre
<b>Conurbano</b>	32,6	31,9	39,8	47,5
<b>CABA</b>	13,4	11,2	14,3	17,3
<b>Total País</b>	28,6	27,3	35,4	40,9

Fuente: Observatorio del Conurbano en base a EPH primeros semestres de cada año.

En ese marco, a las prestaciones que venían implementándose, como Asignación Universal por Hijo, Asignación Universal por Embarazo, se sumó desde el Ministerio de Desarrollo de la Nación, la Tarjeta Alimentar en el marco del Plan Argentina contra el Hambre que consiste en un conjunto de iniciativas orientadas a mejorar el acceso a la canasta básica de alimentos.

La Tarjeta Alimentar (TA) implementada en enero 2020 tiene un amplio alcance. Consiste en la entrega de una tarjeta que se recarga mensualmente con un monto de \$4.000 y \$6.000 dependiendo de la cantidad de hijos de hasta 6 años. Se destina a la compra de alimentos y se entrega automáticamente a los/las beneficiarias/as de AUH y AUE. En el conurbano hay 363.260 titulares de tarjetas, que representa el 65% de las entregadas en la provincia de Buenos Aires. Otro elemento significativo es que el 95% de las tarjetas se entregó a mujeres, evidenciando una vez más el papel fundamental que las mujeres cumplen en las tareas de cuidado y en la gestión de los recursos del hogar.

**Cuadro N° 2: Población beneficiaria de la Tarjeta Alimentar, según sexo (ver tabla desagregada por municipio en el anexo).**

Jurisdicción	Beneficiarios de Tarjeta alimentar			Población(1)	% de población con Tarjeta Alimentar
	Titulares mujeres	Titulares varones	Total titulares		
<b>Total Conurbano Bonaerense</b>	345.336	17.924	363.260	11.264.104	3,2
<b>Resto de la Provincia de Buenos Aires</b>	184.999	9.138	194.137	6.277.037	3,1
<b>Total Provincia de Buenos Aires</b>	530.335	27.062	557.397	17.541.141	3,2
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	38.525	2.252	41.077	3075646	1,3
<b>Total País</b>	1.457.674	72.479	1.530.153	45.376.763	3,4

Fuente: Observatorio del Conurbano en base a Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar>

Respecto a la distribución territorial, en partidos como José C. Paz (5,5%) y Moreno (4,9%), la entrega de TA presenta los mayores niveles de cobertura, mientras que Vicente López o San Isidro -por presentar elevados ingresos per cápita-, exhibe los niveles más bajos. Cabe destacar que en Malvinas Argentinas y San Miguel, el programa tiene una cobertura similar (3,2% y 3,7%, respectivamente).

A partir del escenario de pandemia y de la implementación del Aislamiento Impuesto, el gobierno nacional a través de ANSES lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Consiste en un bono o seguro social para trabajadores informales o monotributistas de las primeras categorías. Fue la prestación con mayor alcance poblacional y también presupuestario, con 8,9 millones de personas en cada liquidación a nivel nacional y 1,9 millones radicados en el conurbano (ANSES, julio 2020). Esta prestación familiar se orientó a los sectores más vulnerables de la población que fueron impedidos de trasladarse para trabajar a partir del ASPO. El IFE lleva su tercer pago de 10.000 pesos, monto que representa el 60% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) desde la implementación del ASPO y ANSES se ocupa de administrar, pagar y supervisar la liquidación del beneficio.

En el conurbano se otorgaron 1.987.026 de IFEs, con un monto de 10.000 pagado en cada oportunidad, alcanzando a un 17% de la población total de la región y representando el 61% de los beneficios otorgados en la provincia de Buenos Aires. En ocho distritos el beneficio supera el 20% de la población, como en San Miguel, Merlo, Lomas de Zamora, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Malvinas Argentinas y Moreno, superando ampliamente las erogaciones históricas del ANSES.

El 61,7% de los beneficiarios corresponde a trabajadores informales, mayoritariamente hombres; mientras que el 2,1% corresponde a trabajadoras de casas particulares y el 27% a AUH siendo estas dos categorías predominantemente femeninas (ANSES, julio 2020).

Por su parte, el Programa Potenciar Trabajo creado en marzo (ex Hacemos Futuro y ex Argentina Trabaja) del Ministerio de Desarrollo de Nación alcanza a 222.345 beneficiarios (2% de la población del conurbano y 1,6% de la población de la provincia de Buenos Aires) con mayor presencia en Florencio Varela (4,2%) y José C. Paz (3,8%). El programa se implementa a través de dos prestaciones: el pago de un Salario Social Complementario correspondiente al 50% del SMVM, y el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de proyectos socio-productivos. También orientado a sectores socialmente vulnerables el programa es de carácter socioproductivo, y persigue el objetivo de mejorar la empleabilidad y generar propuestas productivas a través de la terminalidad educativa, la formación y certificación de competencias. En términos de distribución de género, el 69% de beneficiarios del Potenciar Trabajo son mujeres, en línea con el objetivo de articular transversalmente la perspectiva de género con la política socio-productiva permitiendo contener y brindar oportunidades a personas que padecen situaciones de violencia por motivos de género.

Este programa tiene gran potencial de impacto a nivel municipal si se considera que los municipios, así como las provincias, pueden constituirse como unidades de gestión para el desarrollo de proyectos socio-productivos o asistir técnicamente a organizaciones del territorio para constituirse como unidades de gestión de proyectos socio-comunitarios.

De hecho, la mayor presencia de beneficiarios de programas nacionales en ciertos municipios, además de obedecer a las condiciones socio-urbanas del territorio, suele vincularse a las estrategias municipales y el despliegue de capacidades de los gobiernos locales para articular esfuerzos con las organizaciones del territorio y canalizar recursos provenientes de nación en pos del desarrollo de proyectos sociales, vinculados a la mejora de la infraestructura barrial, o capacidades de articulación con centros educativos o de formación.

En síntesis, en el contexto de pandemia asistimos a una ampliación de las políticas de asistencia social desde la Nación hacia el territorio, con un importante volumen de recursos volcados a contener la delicada situación social.

## **La Provincia de Buenos Aires**

En materia de asistencia alimentaria el rol de la provincia es muy significativo en términos de recursos desplegados. La Dirección provincial de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad despliega una agenda amplia, buscando el acompañamiento a las niñas, niños y adolescentes de la PBA, desde el nacimiento hasta los 18 años. Ellos son los destinatarios de los programas Vaso de Leche, Envión, Plan Más Vida (es un plan materno infantil de los 0 a los 6 años), el Programa de asistencia alimentaria para inmunodeprimidos, y el SAE desde los 6 a los 13 años cuando finaliza la escuela primaria, el cual depende de la Dirección Provincial de SAE.

El SAE “está dirigido a niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, escolarizados en escuelas públicas de la provincia, con el objetivo de garantizar una cobertura nutricional uniforme asistiendo particularmente a los más vulnerables”. Se desarrolla para mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar de la provincia de Buenos Aires (gba.gob.ar).

Es el programa alimentario más importante de la Provincia de Buenos Aires en términos de alcance y erogaciones. El Director de seguridad alimentaria indica que 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 y el ASPO, el gobierno provincial del Frente de Todos decidió incrementar el presupuesto destinado al SAE, en 1500 millones. Raverta señaló que "en marzo destinamos 1.100 millones de pesos, y ahora en abril 2.600 millones de pesos" (La Tecla, 06-04-2020)

Las erogaciones del SAE tienen un 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.

Desde la sanción de la ley federal de educación en el año 1994, el SAE se descentraliza en las provincias. La nación delegó en las provincias la responsabilidad en materia educativa y como consecuencia las mismas debieron responder frente a la alimentación escolar. Desde 1994 y hasta 2015 el SAE se rigió por el modelo de gestión de descentralización en los Consejos Escolares (CE), permitiendo que el servicio de comedores escolares se adapte a cada territorio heterogéneo de la Provincia de Buenos Aires. En este esquema, el rol de los municipios sin embargo es importante, acompañando y asistiendo a los CE en la logística y distribución de alimentos.

Desde 2016, con la gestión de Cambiemos, este programa atraviesa un proceso de municipalización, el cual puede leerse en el marco de una trayectoria de más largo alcance de diversificación y ampliación de las competencias municipales.

La decisión de avanzar en la municipalización se orienta principalmente en virtud de perseguir metas de eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de fondos, rendición de cuentas, entre los más destacados (Ortale y Santos, 2018). Se promueve la suscripción de acuerdos (DECRETO 2.077/2016) entre el Ministerio de Desarrollo Social y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires a los efectos de ampliar la modalidad de su implementación, mejorando la prestación. Asimismo, se persigue el objetivo de mejorar la rendición de cuentas. Se busca “resguardar los fondos públicos comprometidos, se establece un control específico que contempla la ejecución de estrictas auditorías”.

En 2018 el SAE abarca a 1.700.000 alumnos/as de los 135 municipios ofreciendo desayuno o merienda y/o almuerzo. En 2020 se implementa la modalidad de módulos alimentarios por el Aislamiento Impuesto, alcanzando a 1.722.712 beneficiarios. El Director provincial de Seguridad Alimentaria señala que se entregan dos módulos mensuales y que se trata de “un bolsón bien balanceado nutricionalmente dentro de las posibilidades operativas, que impiden distribuir frescos (carnes, pollo, verduras, frutas)”.

En la actualidad, de los 24 distritos el SAE se municipalizó en 21. San Martín es uno de los 3 casos donde se conservó la modalidad de implementación a través de los Consejos Escolares. Para los municipios la incorporación del SAE a la gestión involucra un conjunto de desafíos y oportunidades importantes por el volumen de recursos involucrados.

Para la Provincia, la municipalización refuerza el vínculo con los gobiernos locales en una articulación conjunta entre el sistema educativo y las áreas dedicadas a la asistencia alimentaria. Desde el año 2000 a partir del convenio marco nro. 55, la Provincia define una modalidad interministerial de intervención, articulando entre la Dirección General de Cultura y Educación y el Ministerio de Desarrollo Social.

La emergencia sanitaria obligó a rediseñar la operatoria del SAE con gran celeridad. La Presidenta del Consejo Escolar de San Martín nos explicaba que “la primera entrega de módulo fue después del viernes del decreto de ASPO. Nos reunimos con los cuatro proveedores. Recibimos la dispo de PBA, teníamos que entregar por el valor de cada cupo. Ese viernes se repartieron más de 36.500 bolsones. En una semana reorganizó la entrega. A las 21hs se terminó de repartir”.

Además de la prestación habitual en escuelas de nivel inicial y primario, se extendió la implementación a algunas escuelas técnicas, secundarias y de adultos que no son alcanzadas por el programa. El caso de San Martín evidencia la flexibilidad de la gestión del Consejo Escolar para poder responder a necesidades relevadas por los establecimientos educativos y poder alcanzar poblaciones vulnerables que no tienen cobertura, como los estudiantes secundarios o escuelas de adultos.

En síntesis, el SAE es el programa que despliega más recursos desde la Provincia de Buenos Aires al territorio. Sobre la base del sistema educativo, específicamente las escuelas, se monta como un programa altamente institucionalizado y de gran alcance en el contexto de pandemia.

## Los municipios

Las competencias municipales se han expandido sistemáticamente desde los años noventa, en particular en el marco de los procesos de descentralización. Asimismo, los escenarios de grave crisis económica, como la atravesada en 2001-2001 y en 2020 a partir de la pandemia y la implementación del aislamiento impuesto, evidenciaron aún más la relevancia de los municipios como primeros y más próximos referentes del Estado en el territorio. Junto con las organizaciones sociales, y en articulación con ellas, las intervenciones de los gobiernos locales se han diversificado demandando el despliegue de un conjunto amplio de competencias, recursos y capacidades de gestión.

En el contexto de pandemia, la emergencia alimentaria se agudizó y el Estado municipal, articuladamente con Nación y con Provincia destinaron importantes esfuerzos y recursos para paliar la grave situación, a través de programas como las tarjetas alimentarias, la distribución de bolsones o módulos alimentarios, la creación o formalización de los registros locales de comedores y el diseño o fortalecimiento de dispositivos de coordinación interjurisdiccional y participación con organizaciones del territorio.

En ese marco, la acción de los gobiernos locales en materia social se ha centrado en contener a través de la asistencia alimentaria en los comedores y en el fortalecimiento en gran medida de espacios de integración social comunitaria y de participación a través de actividades deportivas, culturales y educativas.

Un análisis sobre la situación de partida de los 24 partidos del Conurbano en términos de pobreza estructural y de gasto municipal per cápita en la función social, nos permite una aproximación a las capacidades relativas de los gobiernos locales en el escenario pre-pandemia.

**Mapa N°1: Asistencia social y alimentaria<sup>1</sup>**



Fuente: elaborado por Pamela Flores y Bárbara Couto en base en base a Datos Abiertos del Min. de Desarrollo Social de la Nación y Jefatura de Gabinete de Ministros, ANSES, INDEC, Min. de Economía de la Prov. de Bs As, Observatorio del Conurbano UNGS y Proyecto Agencia ICO UNGS.

Esta cartografía permite ponderar los recursos que los gobiernos locales destinan a la función social y su alcance según la cantidad de habitantes, dado cierto nivel de pobreza estructural municipal, es decir vinculado a la carencia de diferentes servicios públicos esenciales medidos por el INDEC (vivienda de tipo inconveniente, sin cuarto de baño, con hacinamiento crítico, hogares con niños que no asisten a la escuela, con jefe de hogar que posee bajo nivel de educación).

El cruce de variables NBI y Gasto permite identificar principalmente tres escenarios. Un conjunto de municipios, en anaranjado, presenta una situación más favorable en la medida que poseen una baja proporción de hogares con NBI, respecto del total de hogares del partido, y alto gasto social municipal

<sup>1</sup> La cartografía se publica en la plataforma ArcGIS que ofrece un espacio en la nube para almacenar, visualizar e interactuar con mapas en línea. Link de acceso sobre la imagen del mapa.

por habitante. En orden decreciente se encuentran: San Isidro (2.118\$ per cápita), Avellaneda, Lanús, Morón e Ituzaingó. Las situaciones más desfavorables, es decir partidos con una alta proporción de hogares con NBI, respecto del total de hogares del partido, y bajo gasto social municipal per cápita, se visualizan en color celeste. Los municipios que integran este grupo son: Merlo (330\$ per cápita, como el más desfavorable) y Florencio Varela. Esta contraposición evidencia un componente regresivo del gasto por habitante, en la medida los municipios más ricos del conurbano dedican al bienestar social, más del quíntuple que lo que disponen varios de los distritos más pobres.

Las erogaciones del SAE representan una buena parte de los gastos en asistencia social de los municipios que gestionan este programa. En 2019 sólo siete municipios identifican en su ejecución presupuestaria intervenciones en asistencia alimentaria (la mayoría refieren asistencia social en términos amplios): Lanús, José C. Paz, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Ezeiza y 3 de Febrero. De estos, sólo cinco refieren el peso del SAE en dicha asistencia. En 3 de Febrero representa el 60%, en Quilmes el 75%, en Almirante Brown el 70%, en Lanús el 50%, y en José C. Paz el 48%. Varela, 3F y Ezeiza además exhiben erogaciones adicionales con recursos propios para asistencia alimentaria independientemente del SAE.

El proceso de municipalización iniciado en 2016 propició un conjunto de desafíos y oportunidades. En primer lugar la transición suscitó conflictos en algunos distritos entre los gobiernos municipales interesados en municipalizar y los consejos escolares, debido al desplazamiento de estos últimos de la gestión de los recursos, la decisión sobre la selección de proveedores, la calidad de las prestaciones, etcétera. Diferentes iniciativas legales fueron encaminadas por los Consejos escolares con el fin de restablecer la situación previa al decreto de municipalización de la ex gobernadora Vidal (El Diario de Hurlingham, 10-04-2017). También hubo tensiones en diferentes distritos, identificadas en la indagación de fuentes secundarias. Esto ocurrió en Escobar por ejemplo en 2017 (LU32, 21-03-2017), en Tres de Febrero (julio 2020) y en Moreno a comienzos del 2020 (Desalambrar, 28-02-2020).

Por otro lado, la municipalización del SAE presenta una gran oportunidad para los gobiernos locales en términos de articulación de políticas de economía social y solidaria, en especial en aquellos distritos que vienen desarrollando instrumentos de compra de alimentos a productores locales, como Moreno o San Martín. La compra pública de alimentos realizada por el Consejo Escolar de San Martín alcanzó en agosto del 2020, 66 millones de pesos, mientras que el gasto mensual municipal en todos los conceptos vinculados al desarrollo social (no exclusivamente programas alimentarios) de 2019 fue de 16 millones. De modo que el SAE moviliza recursos 4 veces más elevados en este distrito incluso considerando que el gasto per cápita es uno de los más elevado en términos comparativos dentro de la región.

Al mismo tiempo, algunos municipios han tenido marchas y contramarchas en la asunción de la responsabilidad de implementar el SAE. En Olavarría “el Municipio ha decidido no renovar tal convenio debido a que se generaba un déficit operativo y económico y acordó un traspaso articulado con el Consejo Escolar para que el servicio se preste de la manera más ordenada y eficiente posible”, según indicó el secretario de Desarrollo Humano y Calidad de Vida (27-04-2020), evidenciando las dificultades que acarrea la gestión de un programa complejo en términos de logística y distribución.

## Reflexiones finales

La asistencia alimentaria cobró especial relevancia en el contexto de agravamiento de la emergencia social heredada de los años anteriores, y se volcó en las agendas de las tres jurisdicciones que intervienen en el territorio del conurbano bonaerense.

Nación y Provincia tienen mayor presencia en términos de erogaciones en esta materia pero los municipios tienen un rol clave en la captación de recursos, en la articulación de programas sociales y alimentarios en el territorio, a través de los diferentes instancias para facilitar la llegada de los programas a los sectores vulnerables (inscripciones asistidas masivas) o promoviendo dispositivos de participación que mejoran la implementación de instrumentos de asistencia. Si bien cuentan con menos recursos financieros, todas las decisiones de instrumentar nuevos programas implican para los gobiernos locales desplegar nuevas competencias y recursos humanos, técnicos, operativos y financieros.

## Bibliografía

**El Diario de Hurlingham (10-04-2017)** En medio del escándalo en Morón, la Justicia ordenó a Vidal suspender municipalización del Servicio Alimentario Escolar, disponible en <http://hurlingham.enorsai.com.ar/index.php/politica/28224-en-medio-del-escandalo-en-moron--la-justicia-ordeno-a-vidal-suspender-municipalizacion-del-servicio-alimentario-escolar.html>

**La Tecla (06-04-2020)** La Provincia aumenta el presupuesto a comedores escolares en 1500 millones de pesos, disponible en <https://www.latecla.info/109362-la-provincia-aumenta-el-presupuesto-a-comedores-escolar>

**LU32 (21-03-2017)** Medida cautelar impide la Municipalización del Servicio Alimentario Escolar, disponible en <https://lu32.com.ar/nota/53451/medida-cautelar-impide-la-municipalizacion-del-servicio-alimentario-escolar>

**Desalambrar (28-02-2020)** «Nunca tuve dudas que ellos venían por el Servicio Alimentario Escolar», disponible en <http://desalambrar.com.ar/nunca-tuve-dudas-que-ellos-venian-por-el-servicio-alimentario-escolar/>

## Entrevistas

- Gral. San Martín, Presidenta del Consejo Escolar
- Provincia de Buenos Aires, Director de Seguridad Alimentaria
- Lanús, Subsecretaría de Desarrollo Social
- Tigre, Secretaría de Desarrollo Social y Políticas de Inclusión
- Tigre, Secretaría de Desarrollo Económico y Relaciones con la Comunidad
- Matanza, Coordinación General de Mesas Territoriales
- Gral. San Martín, Secretaría de Desarrollo Social
- Malvinas Argentinas, Subsecretaría de Gobierno y Monitoreo Institucional
- Malvinas Argentinas, Subsecretaría de Educación
- San Miguel, Subsecretaría de Bienestar Familiar
- San Miguel, Dirección General de Acción Social

# Capacidades institucionales en salud. La gestión del sistema hospitalario

| *Por Rubén Lucero*

*Con la colaboración de Natalia Basanta y Melina Castellano*

## Lecciones y oportunidades para después de la pandemia

En el diagnóstico preliminar sobre capacidades institucionales del sistema de salud en la provincia de Buenos Aires señalamos un conjunto de déficits estructurales que se arrastran históricamente, entre los cuales hemos destacado el campo de las políticas de recursos humanos en un sentido integral, es decir, incluyendo a todos los trabajadores del sector de la salud, a los profesionales de la salud (médicos, enfermeros, instrumentadores, imágenes, etc.) y también al personal de apoyo del sistema, administrativos, mantenimiento, infraestructura, logística, etc.

En tal sentido, cabe señalar que la gestión integral del sistema hospitalario desde hace varios años ha ingresado en un cambio de paradigma en su funcionamiento y su gestión operativa que requiere recursos humanos calificados en todas las áreas de gestión a efectos de resolver problemas operativos según sea su especificidad y complejidad.

Asimismo, la irrupción del COVID 19 puso de manifiesto un proceso que ya lleva unos años en transformación, relativo a cambios muy significativos en la arquitectura hospitalaria, transformando áreas completas de infraestructura tradicional, (en ciertos casos, obsoleta) reemplazadas por equipamiento sofisticado, pero también por una nueva concepción de infraestructura edilicia, que ha incorporado un sinnúmero de soportes tecnológicos digitales y la utilización de nuevos materiales.

El concepto de infraestructura hospitalaria ha evolucionado continuamente para dar respuesta a las necesidades de los pacientes, tanto en las acciones vinculadas a la atención, como en el paulatino mejoramiento de equipos de diagnóstico, tratamiento y cirugía, con una creciente participación de diversas tecnologías aplicadas al sistema de salud.

El reemplazo del equipamiento es un proceso que lleva años según la capacidad presupuestaria de las jurisdicciones, (Nacional, Provincial, Municipal) y la infraestructura hospitalaria se modifica en muchos casos sobre los edificios originales, incorporando equipamiento o áreas de asistencia nuevas, lo cual genera nuevas necesidades operativas y también un proceso de aprendizaje organizacional.

En estos procesos participa toda la comunidad hospitalaria, desde los directivos y los profesionales de la salud hasta los administrativos y el personal técnico-operativo de mantenimiento e infraestructura.

El reemplazo de equipos por otros de tecnología más avanzada requiere personal técnico más calificado, que no siempre se cuenta a la hora del recambio (bioingenieros, arquitectos, técnicos, operarios calificados, etcétera).

Este tema remite inevitablemente a la sustentabilidad de las inversiones en tecnología, que necesariamente requieren ser acompañadas de procesos de recualificación de la mano de obra especializada para su mantenimiento y no depender de los proveedores indefinidamente.

Un informe reciente de CEPAL (2020) revela que a crisis del COVID-19 ha resaltado que en la mayoría de los países de la región existe una gran dependencia de equipamiento de origen importado, que han sido esenciales para luchar contra la pandemia, colocándonos en una situación de vulnerabilidad y condicionalidades impuestas por los proveedores<sup>2</sup>.

En el relevamiento realizado en el marco de este proyecto durante los meses septiembre y octubre hemos confirmado varias situaciones relacionadas con esta problemática, que dan cuenta de los problemas que acarrea el mantenimiento de equipos de alta tecnología al no contar con personal calificado para su mantenimiento o reparación, dependiendo de los proveedores.

Efectivamente, la mayor parte del equipamiento de alta complejidad es de origen importado, cuyos proveedores de diversas marcas de renombre internacional son a la vez los que brindan los servicios de posventa, mantenimiento y reparación.

Además, no solo no hay suficiente personal calificado propio para resolver o eventualmente reparar los equipos, (Software, microprocesadores), también se presenta el problema de la disponibilidad de repuestos, que son provistos casi en exclusividad por la marca proveedora, lo cual genera una condicionalidad a la hora de requerir la asistencia técnica para dichos equipos.

Sin embargo, la necesidad de fortalecer capacidades de gestión y contar con personal altamente calificado, además de los profesionales de la salud, en las diversas áreas de gestión hospitalaria ya comenzaba a delinearse hace algunos años, involucrando nuevas definiciones de profesiones, con perfiles, incumbencias y especializaciones determinadas alineadas con los desafíos de modernización del sistema hospitalario.

---

<sup>2</sup> Los Estados Unidos son el principal proveedor de la región de ese tipo de productos, con casi un tercio del total, importado en 2018. Les siguen la Unión Europea, con poco más de un cuarto, China (8%, principalmente equipos de protección personal) y Suiza (6%, principalmente medicamentos y aparatos médicos altamente sofisticados). Menos del 4% de las compras regionales proviene de la propia región. En Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. CEPAL, 2020

En este sentido, en 2001 la autoridad sanitaria de Argentina estableció que tanto “el fortalecimiento de la capacidad institucional, como el desarrollo de recursos humanos y la capacitación en salud pública son funciones esenciales en salud pública”<sup>3</sup>.

En esta misma línea, el informe indica que los modelos de gestión hospitalaria descentralizada cuentan con normativa para la adquisición de servicios de terceros confiriendo flexibilidad administrativa a directores para privatizar algunos servicios (alimentación, limpieza, etc.)

En Argentina, en los últimos años se han realizado importantes inversiones en el sistema de salud pública, principalmente en nuevas tecnologías para diagnóstico y tratamiento, que refuncionalizaron los establecimientos hospitalarios, siendo la provincia de Buenos Aires en donde se ha concentrado la mayor parte del equipamiento.

Sin embargo, a partir de las evidencias recogidas en el primer informe de relevamiento y diagnóstico de capacidades institucionales en salud, pudimos observar que en el área geográfica relevada, no todos los establecimientos hospitalarios realizan una planificación preventiva o protocolos de mantenimiento de infraestructura y equipamiento de alta complejidad, (incluyendo los aspectos de bioseguridad) siendo las tecnologías tradicionales o más sencillas de operar las que cuentan con personal para realizar dichas tareas (mantenimiento edilicio, sistemas de ascensores, oxígeno, grupos electrógenos, tableros eléctricos, etc.)

Un par de ejemplos significativos de los problemas de orden tecnológico fue la incorporación de los nuevos respiradores y el equipamiento para telemedicina (que también servirá para poder dar seguimiento a otras patologías) que requieren soporte de infraestructura hospitalaria, cierta expertise para su manejo y configuración, y personal calificado para su mantenimiento

Esta breve reseña introductoria sobre las capacidades en gestión hospitalaria, que nos ubica en el contexto del sistema, fue violentada por la irrupción del COVID 19 y la implementación del ASPO a partir de marzo de 2020, generando un gran impacto sobre el servicio público de salud de la Provincia de Buenos Aires, que debió reacondicionarse y readaptarse para dar respuesta a esta inédita situación, en donde todos los testimonios recogidos casi unánimemente han manifestado que las decisiones se tomaron sobre la marcha y contra reloj.

El escenario de pandemia generó en el personal afectado al sistema de salud una conciencia del “trabajo en equipo y mancomunado”, y también la necesidad de fortalecer la articulación entre las instancias nacional, provincial y municipal, cuyas culturas organizacionales previas han sido caracterizadas como muy verticales en términos de toma de decisiones, con estamentos muy consolidados y con escasa interdependencia funcional.

---

<sup>3</sup> Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Argentina. Área de Desarrollo Estratégico de la Salud Unidad de Políticas y Sistemas de Salud - Organización Panamericana de la Salud, 2002.

Ante la emergencia COVID 19, los procesos de aprendizaje institucional se han acelerado en términos de resignificar la importancia de trabajar en equipo, en particular con la puesta en marcha de los Comités Operativos de Emergencia (COE) instalados en cada municipio, que pudieron organizarse en redes de comunicación, compartir información sensible al igual que experiencias y prácticas implementadas que han dado buenos resultados.

La emergencia también puso en evidencia la falta de personal en todas las líneas, desde profesionales de la salud hasta el personal de apoyo calificado, además de la escases de otros recursos, que van desde infraestructura, materiales y tiempo, en términos de respuesta, incluyendo cambios en los diseños hospitalarios y la instalación de hospitales modulares creados a partir de estructuras novedosas como son los contenedores sanitarios<sup>4</sup>.

“...Siempre pensamos en que la logística operativa y la flexibilidad son pautas determinantes en la arquitectura para la salud. Pero hoy, con la aparición del Covid-19, estos conceptos están cambiando de escala y temporalidad...”

Arq. Liliana Font, Diario Clarín, 23/4/2020.

## El desarrollo de recursos humanos en el sector salud

El desarrollo de las competencias de recursos humanos de los profesionales de la salud comprende la educación de pregrado, las carreras de grado, posgrado, las residencias y todos los procesos de aprendizaje involucrados durante la práctica profesional, incluyendo los procesos de recertificación periódica para determinadas profesiones.

Sin embargo, cuando nos referimos al personal de apoyo en el sistema de salud, los procesos de desarrollo de competencias se nutren de diversas fuentes y orígenes, tanto formales como no formales e informales, conformando una gran cantidad de perfiles e incumbencias, en muchos casos adquiridas en procesos ad-hoc.

El personal de apoyo es un colectivo de trabajadores de diversas procedencias y niveles educativos alcanzados, donde conviven trabajadores con estudios secundarios (técnicos o no) y trabajadores con estudios formales incompletos, con una fuerte impronta de “aprendizaje en el trabajo”.

Entendiendo que la formación y el desarrollo de competencias fueron siempre un factor esencial para optimizar el funcionamiento de las organizaciones, el proceso de aceleración del cambio tecnológico

---

<sup>4</sup> Otro ejemplo que da cuenta de ello la capacitación a choferes de ambulancias pertenecientes a hospitales psiquiátricos, en relación a protocolos sanitarios, o el servicio de apoyo que las áreas de mantenimiento han otorgado en cuanto a planes de vacunación junto con estudiantes de carreras de la salud, armado de estructura con naylon de alta densidad para separar zonas febriles y no febriles, internamente llamadas zonas verdes y rojas y carpas sanitarias instaladas en el estacionamiento de hospitales municipales.

y la irrupción de nuevos modelos de gestión en salud cobra una trascendencia mayor al situarla en el contexto actual, especialmente si hacemos prospectiva en escenarios post pandemia.

A efectos de contextualizar la cuestión del desarrollo de competencias profesionales, cabe mencionar que la gestión de las organizaciones en general se encuentran dentro de un proceso transicional hacia un nuevo paradigma tecnológico, que no puede ni debe ser observado en clave siglo XX, y en este sentido uno de los mayores desafíos es y será el entendimiento de los nuevos contenidos del aprendizaje vinculados al paradigma técnico-informacional del siglo XXI, con nuevos valores y nuevos espacios más allá del tradicional puesto de trabajo calificado.

La transición tecnológica que atravesamos en estas dos primeras décadas del siglo XXI implica problematizar una reconfiguración del mundo del trabajo y la producción dentro del denominado capitalismo digital, que incluye a las nuevas economías de plataformas, a la robótica, a la inteligencia artificial (IA) o la internet de las cosas, entre las más conocidas y en este contexto, identificar el surgimiento de nuevas ocupaciones para procesos productivos o servicios cada vez más automatizados, cuyas funciones mixtas y competencias flexibles involucran varias áreas de conocimiento, desde la informática, hasta la electrónica, la mecánica o la logística y el control.

En el sector de la salud en particular se destaca la robótica, la inteligencia artificial (IA) y la Big Data utilizada para la transmisión de flujo de datos están alcanzando avances sorprendentes en materia de tecnología médica, y también la telemedicina con la utilización de software para llevar a cabo tareas medicas a distancia.

Otros dispositivos inteligentes proveen a los profesionales de salud el procesamiento de imágenes y los programas de robótica avanzada permiten realizar telecirujías asistidas por computadora. (Susskind, 2016)

También podemos citar ejemplos de la denominada “robótica asistencial” que son sofisticados sistemas robóticos que asisten a pacientes.<sup>5</sup> (prótesis, por ejemplo)

Todas estas tecnologías de última generación son además el resultado de un proceso de integración de la electrónica, las tecnologías de la información la comunicación (TICs) y la mecánica entre otras, configurando una alianza de diferentes áreas de conocimiento.

Si bien aún la disponibilidad comercial masiva de estos dispositivos digitales se encuentra en economías avanzadas y al alcance de ciertos estratos sociales altos, en los próximos años estos dispositivos estarán al alcance de muchos más pacientes en todo el planeta.

---

<sup>5</sup> El “Híbrido Assisted Limb” (miembro asistido híbrido) diseñado por la compañía Cyberdyne, es un traje mecánico que actúa a modo de exoesqueleto, y ayuda a las enfermeras con los pacientes. En “el futuro de las profesiones” Cap 2 “desde la vanguardia” Richard y Daniel Susskind, 2016

## Aproximaciones a una propuesta formativa

La incorporación de nuevas tecnologías en el sector de salud, que la irrupción de la pandemia aceleró, debe merecer la atención y también una urgente necesidad de articulación entre el sistema de salud y el sistema educativo, especialmente en tareas especializadas del personal de apoyo a efectos de comenzar a cubrir las áreas de vacancia en todas sus instancias y niveles, desde las instituciones universitarias hasta los Institutos superiores de formación tecnológica, la enseñanza media técnica y centros de formación profesional.

En la actualidad la formación en las profesiones de la salud tiene un importante alcance, tanto en medicina, como en las carreras universitarias de enfermería, instrumentación quirúrgica y bioimágenes, que han crecido significativamente en los últimos años. Sin embargo, la información disponible da cuenta que no ocurre lo mismo con la formación en las profesiones vinculadas a la infraestructura hospitalaria, el equipamiento de alta complejidad y la formación de técnicos especializados en mantenimiento hospitalario.

Aun son pocas las ofertas universitarias, (de grado y pregrado) de educación superior no universitaria y técnica en estos campos específicos.<sup>6</sup>

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, cuya progresiva refuncionalización en los próximos años va a incorporar más procesos automatizados, utilizando sistemas computadorizados, electrónicos y mecánicos aplicados indistintamente en varios campos de la tecnología médica, así como también en el mantenimiento y reparación de equipamiento de alta complejidad y en el mantenimiento preventivo y predictivo de instalaciones hospitalarias.

---

<sup>6</sup> Entre los sindicatos ATSA, ofrece cursos de capacitación, UPCN Santa Fe dicta un curso semi presencial de 30 horas cátedra sobre mantenimiento hospitalario.

Entre las universidades, la Universidad Nacional de Hurlingham ofrece una Tecnicatura Universitaria en Mantenimiento Hospitalario con duración de dos años y medio. El Consejo Profesional de Ingeniería Mecánica y Electricista ofrece una Diplomatura certificada por la Universidad de la Marina Mercante sobre Planificación y Control de Mantenimiento Hospitalario con modalidad a distancia con carga horaria de 120 hs cátedra.

La Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) tiene la carrera de Bioingeniería desde 1992, la Universidad Favaloro tiene la carrera de Ingeniería Biomédica desde 1998 y la carrera de Ingeniería en Física Médica desde el año 2000, la Universidad Tecnológica Nacional sede Rosario tiene la especialidad de Ingeniería Clínica con un postgrado de Ingeniería Electrónica o Bioingeniería desde el 1998. La Universidad de Buenos Aires ha incorporado materias optativas al plan de estudio de Ing. Electrónica relativas a la Ing. Clínica desde el 2005.

Consecuentemente, resulta esencial que las propuestas curriculares contengan una adecuada formación en competencias básicas combinadas con un conjunto de competencias flexibles vinculadas con las tecnologías aplicadas en salud, como la electrónica, la informática y la mecánica. Asimismo, los procesos formativos deben incluir el desarrollo de “competencias sociales” además de los saberes técnicos específicos, conformando un conjunto de “competencias clave”, que combinen la calificación técnica especializada con las mencionadas competencias sociales.<sup>7</sup>

Entre los ejes conceptuales preliminares que deberían ser considerados en un perfil laboral específico podemos mencionar:

- ✓ Mantenimiento de instalaciones hospitalarias.
- ✓ Mantenimiento y reparación de equipamiento de alta complejidad.
- ✓ Implementación de programas para procesar y analizar información de mantenimiento preventivo y predictivo.
- ✓ Análisis y asesoramiento en la selección y adquisición de equipamiento médico.
- ✓ Intervención y ejecución de programas de bioseguridad.
- ✓ Intervención y ejecución de programas de higiene y seguridad en el trabajo y contaminación ambiental.

## Reflexiones finales

La pandemia ha demostrado que a pesar de déficits de condiciones preexistentes en los servicios de salud se ha logrado la flexibilidad y la adaptación que exige este contexto.

Hay varios aspectos positivos a rescatar, que tienen que ver con los procesos de integración interinstitucional que provocó sinergias valiosas entre actores de los tres estamentos, nacional provincial y municipal, para abordar y resolver operativamente problemas puntuales derivados de la emergencia sanitaria.

Sin embargo, persisten déficits vinculados a una planificación preventiva o protocolos de mantenimiento de infraestructura y equipamiento de alta complejidad, y cada institución hospitalaria depende de su capacidad operativa.

El tema tecnológico presenta inconvenientes, y como ya se ha expuesto, conviven capas geológicas en tecnología e infraestructura hospitalaria, que deben ir resolviéndose lo más pronto posible ante una tendencia general hacia a la modernización en los métodos de tratamiento y diagnóstico.

---

<sup>7</sup> Entre los testimonios recogidos en el trabajo de campo, se menciona por ejemplo la valoración de estas competencias sociales ante la eventual necesidad de entrevistar y seleccionar a futuros operarios de cuadrilla valorando más la actitud y vocación de servicio, agregando que lo técnico puede ser enseñado, pero más difícil de transmitir es la idea y la disposición a trabajar en equipo.

En cuanto al equipamiento de alta complejidad y su dependencia de los proveedores<sup>8</sup>, sería apreciable contar con una mirada más amplia en lo relativo a los contratos de adquisición que incluyan cláusulas de transferencia para la capacitación de trabajadores, y no solo servicios de post-venta para el mantenimiento de los mismos, haciendo más sustentables las inversiones y su mantenimiento posterior.

Un tema importante es la auditoria de instalaciones, cuestión en la que en el trabajo de campo en la primera etapa del relevamiento no se han recogido evidencias suficientes, pero constituye un tema a consignar en esta agenda de mejoras, que permita realizar chequeos periódicos del equipamiento (electricidad, gases, neumática, radiaciones, mecánica) y las condiciones de bioseguridad entre otros).<sup>9</sup>

El sistema científico-tecnológico y el sistema universitario en su conjunto está llamado a pensar alternativas para fortalecer las capacidades institucionales del sistema de salud pública, tanto desde la investigación en la universidad pública como en la articulación de saberes multidisciplinares, con la activa participación de actores institucionales y sociales para definir estrategias y planificar con un abordaje sistémico e integral.

Estamos convencidos de la relevancia del desarrollo de opciones formativas especializadas en este campo y la Universidad es un puente, por sus propias ofertas formativas y fundamentalmente porque puede colaborar y aportar en el diseño de trayectos formativos específicos para estas competencias especializadas.

La situación en la post pandemia será infinitamente compleja en todo lo relativo a sus consecuencias económicas y sociales, y solo con políticas activas y respuestas institucionales se encontrarán los caminos y soluciones, desde un Estado presente, como lo es también en estos momentos.

El escenario actual y los desafíos que sobrevendrán en la post pandemia nos interpela y nos convoca a trabajar fuertemente en propuestas superadoras de fortalecimiento de capacidades institucionales

---

<sup>8</sup> Existe también oferta de equipamiento de origen nacional, con empresas trabajando con estándares internacionales de fabricación, con el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) como respaldo para que las empresas locales puedan realizar ensayos y mejora de la calidad de la industria de tecnología médica. Sarlinga, Mariel "Monografía Final del curso de Auditoría Médica del Hospital Alemán, Año: 2008.

<sup>9</sup> Varios son los organismos que certifican instituciones y profesionales como el ITAES (Instituto Técnico para la Acreditación de Instituciones de Salud), CCPM (Concejo de Certificación de Profesionales Médicos), CRAMA (Concejo de Recertificación de la Asociación Médica Argentina), el OAA (Organismo de Acreditación Argentina), IRAM (Instituto Argentino de Normalización), CIDCAM (Comisión Interinstitucional para el Desarrollo de la Calidad de la Atención Médica. Sarlinga, Mariel "Monografía Final del curso de Auditoría Médica del Hospital Alemán, Año 2008.

en donde el sistema educativo, el sistema de salud pública y el sector privado deben trabajar y complementarse, integrando multidisciplinariamente varias áreas de conocimiento y rescatando las mejores prácticas internacionales.

## Bibliografía

Comando, Rita “Infraestructura hospitalaria, cuatro escalones a conquistar” Revista Temas Hospitalarios, 2015

Clarín.com “Pandemia Cambios en el diseño de hospitales a partir del coronavirus” recuperado de [https://www.clarin.com/arg/cambios-diseno-hospitales-partir-coronavirus\\_0\\_mPZOcyxqR.html](https://www.clarin.com/arg/cambios-diseno-hospitales-partir-coronavirus_0_mPZOcyxqR.html). 2020

Lucero, Rubén “Los problemas detrás de los problemas. Deficiencias y debilidades en la gestión integral en el ámbito hospitalario. Desafíos para la educación técnico-profesional post – COVID-19. En “Desigualdades en el marco de la pandemia Universidad y territorio”. Nora Goren y Guillermo R. Ferrón (compiladores) Edunpaz, 2020

Navazo, Roberto “El mantenimiento, un asunto de todos” Revista Temas Hospitalarios, 2015.

Nonaka, Ikujiro; Takeuchi, Hirotata “La organización creadora de conocimiento” Oxford UNIVERSITY PRESS, México, 1999.

Negrotti, Armando “Operación y mantenimiento hospitalario, presente y futuro” Revista Temas Hospitalarios, 2015.

Organización Mundial de la Salud “Gestión en mantenimiento” Extracto de “Introducción al programa de mantenimiento de equipos médicos”. Serie de documentos técnicos de la OMS sobre dispositivos médicos”. Revista Temas Hospitalarios, noviembre, 2013.

Organización Panamericana de la Salud, “Perfil de los Sistemas y Servicios de Salud de Argentina”. Área de Desarrollo Estratégico de la Salud Unidad de Políticas y Sistemas de Salud. OPS, 2002

Sarlinga, Mariel “Gestión de Tecnología Médica” Trabajo Final, Auditoría Médica, Hospital Alemán, 2008

Susskind, Richard y Daniel “El futuro de las profesiones. Como la tecnología transformará el trabajo de los expertos humanos” Editorial Tell, 2016

Vargas Zuñiga, Fernando “La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación” Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2015.

# La gestión de la seguridad en el Conurbano.

## Desafíos e intervenciones

| *Por Anandí Queipo, Andrés Gómez, Daniel Cassano, Julieta Rey, Leandro Rodríguez, Lucía Camardon, Mariano Martignago*

El primer informe sobre gestión de la seguridad durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en el Conurbano Bonaerense puso en evidencia las tensiones intrínsecas a la gestión local de la seguridad, así como los desafíos pendientes en materia de atribuciones, competencias y recursos de los municipios en este ámbito. Asimismo, ciertos hechos recientes reactivaron el debate sobre la seguridad en la Provincia de Buenos Aires: a la Resolución 341/20, que modificó la división de la Policía de la Provincia y creó las estaciones de policía local, se sumó en el mes de septiembre el anuncio del Programa de Fortalecimiento de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires<sup>10</sup>. Por otro lado, el conflicto desatado por el reclamo salarial de algunos sectores de la Policía Bonaerense derivó en la transferencia de fondos coparticipables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la Provincia, destinados a la implementación del Plan Integral de Seguridad anunciado por el gobernador Axel Kicillof<sup>11</sup>.

El objetivo del presente informe es profundizar el análisis sobre la gestión local de la seguridad en el Conurbano Bonaerense en el contexto de crisis sanitaria, considerando los principales desafíos que encontraron los municipios en las distintas fases de aislamiento, haciendo hincapié en aquellas problemáticas que se agudizaron y en cómo se está respondiendo a esta situación. De esta manera, se busca problematizar las capacidades institucionales de los municipios en materia securitaria. Para esto, se llevó adelante una estrategia cualitativa de triangulación de fuentes primarias y secundarias.

---

<sup>10</sup> Programa de Fortalecimiento de Seguridad para la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/programa-de-fortalecimiento-de-seguridad-para-la-provincia-de-buenos-aires>

<sup>11</sup> Gacetilla de prensa - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (10/09/2020) "Kicillof presentó el Plan Integral de Seguridad para la Provincia". Disponible en: [https://www.gba.gob.ar/comunicacion\\_publica/gacetillas/kicillof\\_present%C3%B3\\_el\\_plan\\_integral\\_de\\_seguridad\\_para\\_la\\_provincia\\_0](https://www.gba.gob.ar/comunicacion_publica/gacetillas/kicillof_present%C3%B3_el_plan_integral_de_seguridad_para_la_provincia_0)

Por un lado, se realizaron entrevistas a funcionarios locales de áreas de seguridad de distintos municipios del Conurbano<sup>12</sup>. Por otro lado, se recopiló información estadística sobre hechos delictivos<sup>13</sup>, se realizó un relevamiento de medios sobre temas vinculados a la gestión de la seguridad, y se remitieron pedidos de información a organismos provinciales y nacionales<sup>14</sup>.

A continuación, se presentan los principales resultados preliminares que ha arrojado hasta el momento esta investigación, considerando los patrones y rasgos más salientes de la gestión local de la seguridad en el Conurbano Bonaerense durante las distintas fases del ASPO. Debe tomarse en consideración que, dado el marco acotado que propone el presente informe y el hecho de que el trabajo de campo se encuentra aún en curso, no se presentan en esta instancia conclusiones que se pretendan exhaustivas del universo bajo análisis. Se trata así de poner sobre relieve las pautas y estrategias de gestión local de la seguridad que han surgido y sugerido las fuentes con las que se trabajó.

## **La evolución del ASPO y los desafíos en materia de seguridad a nivel local**

En función del análisis realizado se proponen dos escenarios temporales relativamente definidos a lo largo de la crisis sanitaria. La primera etapa comprende los meses de marzo hasta finales de mayo, en la que los esfuerzos de los gobiernos locales se centraron en el control del cumplimiento de las medidas de aislamiento. En este marco, 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 el marco del Decreto 297/2020 y del Artículo 205 del Código Penal de la Nación.<sup>15</sup> Esto implicó

---

<sup>12</sup> Para este informe se entrevistó a funcionarios y funcionarias a cargo de las áreas de seguridad de los distritos de Avellaneda, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, y San Martín. Cabe destacar que el trabajo de campo se encuentra aún en proceso.

<sup>13</sup> Se utilizaron como fuentes el informe del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_nacional\\_estadisticas\\_criminales\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_nacional_estadisticas_criminales_2019.pdf); el Informe de prensa sobre evolución de delitos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, disponible en: <https://www.mseg.gba.gov.ar/noticias/24-09-20.html>; y datos del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, disponibles en: <https://www.mpba.gov.ar/informes> y <https://www.mpba.gov.ar/estadisticas>.

<sup>14</sup> Los pedidos de información aún no han recibido respuesta por lo que el trabajo con estas fuentes adicionales será incorporado al análisis en una instancia posterior de la investigación.

<sup>15</sup> Algunos entrevistados dieron cuenta de cómo las tareas de control del acatamiento de las medidas de aislamiento se fueron moderando a medida que generaba gran demanda al Poder Judicial. A propósito, un funcionario entrevistado comentó: *“En la primera etapa (...) había mucho secuestro de vehículo por gente que no respetaba. No tenía permiso y circulaba sin autorización. Pero todo esto chocó siempre con la realidad que, la verdad, en los juzgados federales nos miraban con mala cara (...) Después todas las violaciones individua-*

asimismo una significativa exposición y un importante número de contagios entre personal de las fuerzas.

En cuanto a las dinámicas de los delitos y violencias, en el contexto de esta primera etapa del aislamiento 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. Ambos fenómenos se explican en gran medida considerando la restricción de la circulación urbana: los delitos ‘predatorios’, que suceden habitualmente en la vía pública, presentan una frecuencia mucho menor en contextos de poco tránsito de personas.

Por otro lado, la permanencia de agresores en el ámbito doméstico o familiar -y la consecuente coexistencia y convivencia con la víctima que deriva de esta situación- agudiza e intensifica las lógicas propias de las violencias de géneros y familiares.<sup>16</sup> La principal complejidad de abordaje en relación a esta temática que ha sido señalada por los funcionarios y las funcionarias entrevistados/as está vinculada a la capacidad de articulación de los municipios para dar asistencia frente a estos casos, así como a la resistencia de las víctimas y los obstáculos institucionales y burocráticos que se presentan para realizar y dar curso las denuncias correspondientes. Cabe señalar que los abordajes de la problemática en todos los municipios relevados giran en torno al despliegue de dispositivos para la denuncia policial y judicial de los casos<sup>17</sup>, y a intervenciones enmarcadas en causas judiciales -lo que reproduce la lógica de “auxiliaridad” de autoridades de la Justicia propia de las fuerzas de seguridad- pero no se hizo mención a ningún tipo de estrategia de prevención extra-penal, que permita otro tipo de abordajes previos a la judicialización del conflicto.

En relación a las violencias en contexto de aislamiento, hay que mencionar las situaciones de violencia institucional perpetradas por las fuerzas de seguridad del Estado. Si bien en las entrevistas no se señaló ninguna política dirigida específicamente al abordaje de esta problemática y, al ser consultados por este tema, los/as funcionarios/as entrevistados/as no la identificaron como una problemática acuciante o en incremento, relevamientos de las organizaciones sociales como la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI) reportaron desde la vigencia del DNU 297/2020

---

*les al ASPO fueron tomadas como un expediente más (...) no debe haber avanzado en más de 15 o 20 casos, el resto directamente nos obligaban a devolver el auto y no llevaban adelante ningún tipo de medida”* (Entrevista funcionario local de seguridad, 17/11/2020).

<sup>16</sup> Este aumento de la violencia de género y familiar fue ya mencionado en el primer informe. En efecto, tanto los llamados al 144 a nivel nacional como al 137 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aumentaron porcentualmente respecto del 2019, así como en relación a los meses pre ASPO. Cfr. Felipe Calva (2020).

<sup>17</sup> Al respecto resulta de interés la experiencia del Gabinete Interdisciplinario de Abordaje de Conflictos, un cuerpo de policía local formado en violencia de género y abordaje de conflictos, desde la Secretaría de Seguridad del Municipio de Avellaneda.

un total de 92 casos de muertes de personas provocadas por el accionar de las fuerzas estatales, de las cuales 42 ocurrieron en la Provincia de Buenos Aires<sup>18</sup>.

Por otro lado, el contexto de aislamiento en esta primera fase puso de manifiesto también la problemática habitacional en muchos barrios del Conurbano, frente a lo cual algunos municipios destacaron las medidas disuasivas implementadas para prevenir la ocupación de tierras vacantes, y otros pusieron en marcha operativos de aislamiento comunitario.<sup>19</sup> Al constituir la primera instancia de contacto con el territorio y al contar con facultades en materia preventiva, el municipio constituye un actor relevante y central para la resolución de este tipo de conflictos (Rodríguez Games et al., 2016; Munizaga, 2010; Dammert, 2007; Sozzo, 2009). Sin embargo, frente a la complejidad que revisten este tipo de situaciones al abordarlas se torna indispensable, por un lado, la coordinación entre distintas áreas del gobierno local (principalmente las áreas de hábitat y desarrollo social) y, por otro, la actuación conjunta con la policía provincial y/o las fuerzas federales de seguridad.<sup>20</sup>

A partir del mes de junio se propone identificar una segunda etapa del ASPO, de la mano del retorno de ciertas actividades y del aumento de la circulación, en la cual la cuestión de la (in)seguridad cobró mayor relevancia en la agenda pública y en los hechos denunciados. Por lo que ha podido observarse, esta tendencia se mantuvo con el paso a la fase de Distanciamiento Social (DISPO) en el mes de noviembre. En este sentido, los informantes entrevistados han destacado el mes de julio como punto de inflexión en relación al aumento de la circulación, la disminución de controles o notificaciones vinculadas al ASPO, y la recuperación de los índices delictivos, junto al deterioro general de las condiciones económicas y sociales.

Los delitos que mostraron un mayor aumento en esta última fase del ASPO y el comienzo de la etapa de DISPO son los robos y hurtos. Las zonas céntricas o de mayor circulación de peatones fueron los

---

<sup>18</sup> Al analizar la distribución por fuerza, de estos 42 casos, 29 se atribuyen a efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, 6 casos a integrantes de la Policía de la Ciudad residentes en la provincia, 4 casos a la Policía Federal y 3 al Servicio Penitenciario Bonaerense. El Archivo de Casos actualizado al mes de agosto, desagregado por provincia, modalidad y fuerza se encuentra disponible en: <http://www.correpi.org/2020/los-datos-de-la-represion-en-pandemia-al-9-8-2020/>.

<sup>19</sup> En este punto se destaca la experiencia de Villa Azul en Avellaneda, donde el municipio contó con apoyo de la Unidad Táctica de Operaciones Intermedias (UTOI) del Ministerio de Seguridad de la Provincia.

<sup>20</sup> Por otro lado, si bien finalmente no se constató al momento que esta fuera una problemática a destacar, una fuente mencionó el despliegue de fuerzas especiales destinadas a contener posibles conflictos sociales frente a la crisis sanitaria: “(...) *funcionó durante varios meses una base de cuerpos especiales. También en la primera parte de la pandemia había una preocupación específica por el desborde social (...) Pero acá no hay que olvidarse que en abril trabajamos con hipótesis de saqueos de supermercado, de violencia en la puerta de los hospitales, o sea, hablamos mucho de eso*” (Entrevista funcionario local de seguridad, 17/11/2020).

focos de frecuencia de estas dinámicas delictivas. Asimismo, las fuentes consultadas destacaron un aumento de la violencia asociada a estos hechos, así como un aumento de los robos y hurtos de automóviles: de acuerdo con los datos disponibles entre enero y octubre de este año hubo 25.011 hechos de robo o hurto automotor en la Provincia de Buenos Aires, de los cuales la mitad se realizaron a mano armada<sup>21</sup>. Tomando como referencia los datos del CESVI para el 2019, alrededor del 61% de los hechos del país ocurren en el Gran Buenos Aires, siendo los municipios de Lanús, Morón, Tres de Febrero, General San Martín y Avellaneda los más afectados<sup>22</sup>.

Estos factores confluyen a la vez con una tendencia más general de aumento de los delitos en los últimos años: según los datos provistos por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), entre 2018 y 2019 los robos crecieron un 45% en los 24 municipios del Conurbano bonaerense, mientras que los hurtos aumentaron en un 50%<sup>23</sup>. Aun cuando los datos difundidos por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a partir de la estadística policial dan cuenta de un descenso cercano al 24% entre enero y agosto de 2020 de asaltos, hurtos y robos (presumiblemente como producto del ASPO) en comparación con 2019, se observa un aumento significativo de estos delitos en comparación al año 2018<sup>24</sup>.

En relación al aumento de la violencia asociada al delito, algunos funcionarios destacaron el incremento de conflictos interpersonales en los últimos meses, asociando este fenómeno al agravamiento de la crisis social y económica. Si bien se espera poder ampliar el análisis sobre las dinámicas delictivas a partir de los pedidos de informes de organismos oficiales, un elemento para considerar en el análisis de este aumento de la violencia, se pone de relieve al observar las características de los homicidios ocurridos en ocasión de robo: un relevamiento de prensa a mediados de septiembre relevó 100 víctimas de homicidio, de las cuales 59 personas fueron victimizadas en el contexto de un delito concurrente, mientras que 41 personas fueron victimizadas en contexto de comisión del delito<sup>25</sup>. Se observa que los homicidios tuvieron una evolución similar a la del 2019, mostrando una

---

<sup>21</sup> Aldrovandi, Mariano (2020). “Robo de autos: cada vez más trágicos, bandas “improvisadas” y un saldo de muertes alarmante”. En Clarín, 22 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://www.clarin.com/policiales/robo-autos-vez-tragicos-bandas-improvisadas-saldo-muertes-alarante\\_0\\_Ibkh7W1P6.html](https://www.clarin.com/policiales/robo-autos-vez-tragicos-bandas-improvisadas-saldo-muertes-alarante_0_Ibkh7W1P6.html)

<sup>22</sup> CESVI (2020) “Estadísticas robos enero-diciembre 2019”. Disponible en: <https://home.cesvi.com.ar/Page/ViewPage/Estadisticas>

<sup>23</sup> Los valores informados por el SNIC, deben tener el resguardo de considerar posibles cambios en la recolección de los datos que permitan un aumento en los valores nominales de cada municipio. Esto debe tenerse en cuenta al no encontrarse publicada la metodología del relevamiento.

<sup>24</sup> Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2020). *Informe de prensa sobre la evolución de delitos*. Septiembre 2020, Disponible en: <https://www.mseg.gba.gov.ar/noticias/24-09-20.html>

<sup>25</sup> Clarín (15/11/2020) “Cien muertes por la inseguridad en la Provincia: 41 eran ladrones”. Disponible en: [https://www.clarin.com/policiales/cien-muertes-inseguridad-provincia-41-ladrones\\_0\\_BlvK5tcQc.html](https://www.clarin.com/policiales/cien-muertes-inseguridad-provincia-41-ladrones_0_BlvK5tcQc.html)

caída entre marzo y abril<sup>26</sup>. Esta cuestión merece mayor exploración de cara a pensar la gestión de conflictos a nivel local.

## La dimensión de las políticas: ¿Que hicieron los municipios?

La bibliografía especializada ha dado cuenta de los cambios del rol de los municipios en la gestión de seguridad en las últimas décadas, pasando desde una posición relativa más marginal hacia una posición central donde -aún con las limitaciones que abordaremos en adelante- 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 (Sozzo, 2009; Rodríguez Games et al., 2016, entre otros). El gobierno local encarna, en muchas órbitas, la cara visible del entramado estatal en la gestión simultánea de una variedad de problemáticas (desde el control del tránsito al diseño e implementación de políticas de prevención), constituyendo un epicentro de demandas por parte de la ciudadanía.

En este marco, cabe destacar que -en lo que respecta a la gestión local de la seguridad- se observa cierta continuidad con el enfoque policialista<sup>27</sup>, identificado en estudios precedentes (Rodríguez Games, et al., 2016), con la particularidad que en este caso podría plantearse -al menos a partir de los incipientes resultados del estudio en curso- que a la relación gobierno local-fuerza de seguridad provincial (Policía Bonaerense)-, podría adicionarse el vínculo con los decisores políticos provinciales y nacionales. No obstante, es posible plantear que esta desmonopolización de los interlocutores no involucra una concurrente ampliación de la agenda en materia de seguridad, es decir, una *despolicialización* de las estrategias de abordaje.

En relación al carácter *delegativo* de la gestión local de la seguridad (Rodríguez Games et al., 2016) en la policía provincial y las fuerzas de seguridad federales (ambas con una fuerte presencia en el territorio del Conurbano), lejos de desarrollar un rol delegativo *pasivo*, se observa que los municipios forman parte de los procesos de articulación del despliegue en el territorio. El concepto repetido entre

---

<sup>26</sup> En este punto, las fuentes entrevistadas plantearon dos problemas centrales que coinciden con la evolución de homicidios entre 2013-2019 según el Observatorio de Políticas de Seguridad: conflictos interpersonales, homicidios en contexto de robo y violencia de género, son las tres causas principales de los homicidios dolosos en la provincia.

<sup>27</sup> El término hace referencia al modelo de gestión 'policialista' y 'delegativo' (Cfr. Saín, 2008) que propone que las tareas asociadas a la prevención y la conjuración de las actividades delictivas recaen exclusiva o centralmente en las fuerzas policiales: "(...) la mayoría de los municipios en general carecen de competencias y recursos materiales para abordar integralmente los asuntos de seguridad en sus distritos, por lo que la institución policial es considerada -por las autoridades y por los habitantes- como el único instrumento para el abordaje de estas cuestiones (...)" (Rodríguez Games, et al., 2016: 22).

los funcionarios locales es el de *coordinación*, en tanto se destacó el rol de las estructuras municipales como articuladores de las actividades realizadas por las diferentes fuerzas, aun cuando reconocen las limitaciones o poder propio de decisión de cada una de ellas.

Algunos funcionarios han manifestado ciertas dificultades al momento de cumplir con ese rol contando con recursos humanos y económicos acotados y en algunos casos, sin formación específica en la materia (cuestión que, además, condiciona y determina el vínculo con otros niveles de gobierno). Aún cuando la falta de recursos suficientes y/o idóneos puede constatarse en la realidad, debe también destacarse que el ámbito municipal -dada su proximidad y por lo reducido de su órbita de incumbencia- es en muchos sentidos un contexto adecuado para el diseño y la implementación de políticas públicas que involucren la prevención y cercanía con la comunidad (Dammert, 2007).

En esta línea, se propone un esquema de análisis de las principales políticas implementadas, partiendo de una distinción analítica entre aquellas que se llevaron a cabo por los gobiernos locales en el marco de capacidades propias (incumbencias y atribuciones legales), y la fuente de los fondos destinados para tal fin. Se establece así la diferencia entre lo que se denominará *competencias directas*, entendidas como aquellas políticas o acciones que llevan a cabo los municipios desde su gestión y que dependen exclusivamente de sus decisiones; y *competencias indirectas*, refiriendo a las políticas o medidas que los municipios llevan a cabo por decisión propia, pero que exceden las competencias locales. Tomando la distinción de Villar (2002) entre *competencias* y *facultades*, podría plantearse que las competencias indirectas guardarían relación con estas últimas, por no encontrarse respaldadas por un marco normativo sino que se generan en respuesta a las exigencias impuestas por la ciudadanía a sus representantes del gobierno local. Por otro lado, se incorpora otra dimensión de análisis según el origen de los fondos utilizados para la implementación de la política, distinguiendo *financiamiento propio* y *financiamiento externo*.

**Cuadro N° 1: Esquema (*no exhaustivo*) de aspectos bajo competencias directa e indirecta, según tipo de financiamiento.**

	<b>Competencia directa</b>	<b>Competencia indirecta</b>
<b>Financiamiento propio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Centros de monitoreo</li> <li>● Patrullas urbanas</li> <li>● Alarmas comunitarias</li> <li>● Policía local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Policía Bonaerense (reparación de móviles, combustible, insumos)</li> <li>● Puesta en punto de espacios para fuerzas federales de seguridad</li> </ul>
<b>Financiamiento externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Centros de monitoreo</li> <li>● “Paradas seguras”</li> <li>● Recursos del gobierno provincial o nacional para compras de cámaras, planes específicos, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Poder de decisión para direccionar recursos a Policía Bonaerense (reparación de móviles, combustible, insumos)</li> </ul>

En relación a las políticas llevadas a cabo con financiamiento propio y dentro de la competencia directa del municipio, se destacan la formación de cuerpos preventores o patrullas urbanas a fin de aportar al control en el municipio. Estos cuerpos tienen diferentes roles según los municipios que se

analicen: mientras algunos proponen un cuerpo de carácter preventivo y enfocado en la relación comunitaria o “de proximidad” con el vecino, otras localidades proponen un tipo de patrulla con simbología y funciones semi-policiales (incluso algunas están integradas por ex miembros de las fuerzas armadas o de seguridad). Estas diferencias entre los municipios del Conurbano plantean dos cuestiones centrales: el marco regulatorio y la capacidad institucional propia. Este tipo de cuerpos no cuentan con atribuciones policiales<sup>28</sup>, pero algunos municipios los constituyen con el objetivo de apoyar la actividad policial. La generalmente escasa formación y la ausencia de marcos de regulación comunes para estas medidas es una cuestión a tener en cuenta y a profundizar en futuras líneas de investigación.

Otras medidas de este tipo (de competencia directa del municipio y con fuentes de financiamiento propias) son las vinculadas al monitoreo, aunque aquí también aparecen fuentes de financiamiento externo en algunos casos (por ejemplo, en la construcción de los centros de monitoreo). Aun así, la organización de este tipo de centros tiene origen en la gestión de los municipios: los recursos humanos y el mantenimiento de las cámaras, así como la decisión de articulación y recepción de denuncias son instancias gestionadas localmente. En este tipo de entorno se da una de las instancias de relación más concretas entre el municipio y la policía provincial: los agentes del centro de monitoreo articulan con la policía a partir de la información de las cámaras. Con el mismo formato, algunos municipios señalaron la implementación de distintos sistemas de alarmas conectados a los centros de monitoreo.

Para discutir las capacidades institucionales de los municipios, los casos de políticas implementadas con financiación propia y en el marco de una competencia indirecta se presentan como los más relevantes, en tanto allí se ponen en juego aportes de las secretarías o subsecretarías en relación a su rol de coordinación. En esta categoría se consideran las distintas medidas que pueden aplicar los municipios a fin de aportar a la labor de otras fuerzas presentes en el territorio. Este intercambio de recursos constituye una herramienta de incidencia de los gobiernos locales sobre el despliegue territorial de las fuerzas federales y la policía provincial, a partir del rol de *coordinación* desde el ámbito local. En este sentido, distintos funcionarios señalaron que los municipios se ocupan principalmente del mantenimiento de los centros operativos donde estas se encuentran, o bien, que responden a determinados requerimientos para garantizar la operatividad. Así, los secretarios o subsecretarios suelen ser el canal de enlace con las fuerzas federales. Por su parte, en lo que respecta a la articulación con la Policía Bonaerense, se destaca el pago de horas adicionales (POLAD) y la provisión de equipamiento o insumos, como el combustible de los móviles<sup>29</sup>.

Las políticas que cuentan con financiamiento externo (ya sean de competencia directa o indirecta del municipio) generalmente están superpuestas. Para citar un ejemplo, en el marco del “Programa de

---

<sup>28</sup> Según establece la Resolución 835/14 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>29</sup> Estas cuestiones se pusieron de manifiesto en el marco del reclamo salarial de efectivos de la Policía Bonaerense durante el mes de septiembre.

Fortalecimiento de Seguridad”, se firmó un convenio de cooperación y asistencia financiera entre la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, destinando un aporte no reintegrable de diez millones de pesos a la fuerza provincial<sup>30</sup>. Esta financiación es derivada a los municipios a través de convenios entre cada una de las localidades con el gobierno provincial para establecer la distribución de los recursos otorgados y los insumos a adquirir. A la vez, el decreto dispone que los fondos otorgados a cada municipio deben 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). Esto permite observar que se participa al municipio tanto en el otorgamiento de financiación en una competencia indirecta (como es la reparación o compra de móviles) como en competencias directas (tecnología para su centro de monitoreo o cámaras).

Frente a lo expuesto, el municipio toma un rol central al ser un articulador de las políticas desplegadas en su territorio. Esto sucede de hecho en algunos casos al coincidir en un mismo lugar efectivos de las fuerzas federales, comandos de patrulla de la policía provincial, la actividad de las comisarías, la policía local y las patrullas urbanas/municipales: todas estas fuerzas cuentan con una cadena de mando distinta, y con diferentes objetivos. Allí el rol que toma el funcionario municipal es el de coordinación de las tareas y de las distintas actividades o acciones puntuales que se ponen en práctica. Como surge de las entrevistas, el comando de patrullas policiales y las patrullas urbanas/municipales buscan repartirse los cuadrantes en el despliegue coordinado de medidas de prevención, para lo que se articulan esfuerzos del secretario de seguridad, el comandante de patrulla y el jefe de la policía local. De esta forma, se busca lograr una mayor cobertura o la complementación, considerando los recursos acotados que se deben potenciar.

Este rol de articulación aplica también a la relación con las comisarías. Esto no está vinculado únicamente a la organización de la actividad en el territorio, sino también a los insumos que el municipio otorga a la policía. Estos aportes posibilitan cierto nivel de demanda desde las áreas de gestión local hacia las comisarías respecto a determinadas cuestiones: la entrega de combustible, la reparación de móviles, y la gestión de la información del municipio a partir de sus centros de monitoreo permiten esa relación recíproca. Así, los municipios proveen recursos, y al mismo tiempo, esperan satisfacer determinadas demandas. Ahora bien, la tarea de coordinación local dista de resultar de un proceso armonioso de articulación institucional, y se muestra como fragmentada y asentada en los vínculos interpersonales más que en las competencias institucionales, no desprovisto -en ocasiones- de tensiones en la distribución de recursos policiales. Por su parte, a esta tarea de coordinación desarrollada por los secretarios se suman las distintas políticas que se implementan (a saber: otras medidas preventivas, gestión de información, etc.).

Es posible, en esta instancia, destacar brevemente algunos rasgos salientes de las secretarías como estructuras orgánicas del nivel local. La primera cuestión a destacar es que la gestión se centra

---

<sup>30</sup> Según Decreto Provincial 877/2020. Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2020/877/217319>

principalmente en el o la funcionaria que se encuentra a cargo del área, en tanto no se cuenta en todos los casos con una estructura profesionalizada en la materia a nivel local. Como segundo rasgo a señalar, no en todos los casos la dirección de las distintas fuerzas se da a través de una coordinación mancomunada: hay casos en que los entrevistados plantearon que si bien algunas fuerzas federales fueron desplegadas en el municipio, éstas responden principalmente a objetivos planteados por la gestión nacional. Otra cuestión relevante que surge del trabajo de campo es el hecho de que la producción y gestión de información no suele ser una tarea que se realice desde el municipio, por lo que las posibilidades de gestionar recursos y políticas sobre el territorio concreto en base a información disponible, adecuada y de calidad son muy limitadas.

Retomando la cuestión de las principales respuestas del área local de seguridad frente al contexto de crisis sanitaria, como se mencionó previamente, gran parte de las dependencias locales de seguridad y las patrullas urbanas fueron destinadas a apoyar a las áreas de salud y desarrollo social, tanto en la coordinación y organización de tareas, como en el control y traslado de las personas contagiadas o personal de salud durante la primera fase de la crisis sanitaria. En este contexto, además del apoyo en la logística de transporte, se destacó la tarea de control en los lugares donde se realizaron testeos, y las medidas tendientes a garantizar el aislamiento de personas contagiadas y/o de acompañamiento a personas que se resistían a aislarse. Por último, también la coordinación con las áreas de desarrollo social, familia o género en los diferentes municipios se destacó respecto a la cobertura de los casos de violencia familiar o de géneros.

En esta etapa, las fuentes entrevistadas mencionaron que no se realizaron aportes del Ministerio de Seguridad provincial para el desarrollo de la actividad cotidiana de control del ASPO en relación directa con los municipios. Sí se realizaron transferencias de personal entre las diferentes localidades, lo que derivó en reclamos de otros municipios por respetar la cobertura. En todos los casos, se distingue un contacto constante con el Ministerio provincial, tanto en lo que refiere a las cuestiones operativas como al intercambio de información, lo cual permitió que las planificaciones territoriales partieran del conocimiento del territorio propio del municipio y de la información que genera la provincia.

Un último aspecto a considerar en el análisis de las capacidades locales tuvo que ver con los avances en la implementación de la Resolución 341/20. En relación a esta cuestión, se observó que a seis meses de haber sido establecida, los municipios relevados señalaron haber presentado sus planes locales de seguridad al Ministerio de Seguridad de la Provincia pero sin una aprobación definitiva desde el área provincial. La posibilidad de una coordinación más directa del municipio fue considerada positivamente, así como la idea de eliminar instancias intermedias en el intercambio en la tríada 'gobierno provincial - policía - municipio'. No obstante, en la práctica, desde los municipios aún no se registran resultados concretos de su aplicación más allá del cambio en las jefaturas: en general las fuentes entrevistadas dan cuenta de cierta continuidad en las dinámicas de trabajo. Este aspecto será profundizado a medida que se amplíe el trabajo de campo en el marco del proyecto.

Finalmente, se retoman algunas discusiones en torno al alcance de las capacidades locales que merecen ser consideradas a futuro, en función de la evolución de una agenda dinámica como es la

de la seguridad. En primer lugar, luego del conflicto con la Policía Bonaerense, el Ministro de Seguridad de la Provincia planteó la necesidad de disolver las policías locales<sup>31</sup>. Ante esta afirmación, distintos intendentes sostuvieron la necesidad de mantener esta fuerza argumentando -entre otras cosas- que responden a una demanda de la ciudadanía<sup>32</sup>. Esta discusión involucró también una defensa del rol de los municipios respecto a la centralidad de la provincia en materia de seguridad.

Una segunda cuestión que fue planteada a raíz de esta discusión fue un proyecto de ordenanza del municipio de Lanús para adquirir 30 pistolas taser y crear una “*cuadrilla especial compuesta por agentes de seguridad municipales y policías locales*”<sup>33</sup>. Esta propuesta recibió apoyo de otros tres municipios del Conurbano Bonaerense, y generó una respuesta negativa de parte del Ministro, argumentando que el municipio no cuenta con policía propia ni con la capacidad de armar a la Policía Bonaerense o local<sup>34</sup>. Al momento del relevamiento, no se realizó la aprobación de la ordenanza en Lanús, Tres de Febrero o Vicente Lopez, pero sí se aprobó en La Plata una resolución de su Concejo Deliberante para evaluar la factibilidad de la compra de este tipo de armas ‘menos letales’<sup>35</sup>. Más allá de la medida en sí misma, lo que aquí se pone en discusión nuevamente son, por un lado, los límites en la capacidad de decisión de los municipios en este tipo de temática y, por otro, la cuestión de los recursos otorgados por el gobierno provincial.

---

<sup>31</sup> Infobae, 17 de septiembre de 2020. *Sergio Berni aseguró que “no va a haber más Policía Local”*. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2020/09/17/sergio-berni-aseguro-que-no-va-a-haber-mas-policia-local/>

<sup>32</sup> La Nación, 21 de septiembre 2020. *Los intendentes desafían a Sergio Berni y defienden la policía local*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-intendentes-desafian-sergio-berni-defienden-policia-nid2456942>

<sup>33</sup> Inforegion, 6 de octubre de 2020. *Grindetti quiere una cuadrilla especial armada con pistolas taser*. Disponible en: <https://www.inforegion.com.ar/2020/10/06/grindetti-quiere-una-cuadrilla-especial-armada-con-pistolas-taser/>

<sup>34</sup> Clarín, 6 de febrero de 2020. *Cuatro municipios opositores buscan comprar pistolas taser para las policías locales*. Disponible en: [https://www.clarin.com/politica/municipios-opositores-buscan-comprar-pistolas-taser-policias-locales\\_0\\_Tw-D0I\\_xe.html](https://www.clarin.com/politica/municipios-opositores-buscan-comprar-pistolas-taser-policias-locales_0_Tw-D0I_xe.html)

Telam, 7 de octubre de 2020. *Berni criticó iniciativa de Lanús de comprar pistolas Taser ya que no tiene Policía propia*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202010/522168-berni-critico-iniciativa-de-lanus-de-comprar-pistolas-taser-ya-que-no-tiene-policia-propia.html>

<sup>35</sup> 0221, 11 de noviembre de 2020. *Las pistolas taser se acercan a La Plata y este miércoles se debate la compra*. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2020-11-11-10-58-0-las-pistolas-taser-se-acercan-a-la-plata-y-este-miercoles-se-debate-la-compra>

## Reflexiones finales

Mientras en el primer informe se desarrollaron las principales medidas implementadas frente al ASPO y sus efectos en el abordaje de la cuestión de la (in)seguridad, este trabajo busca destacar algunos hallazgos preliminares en la gestión local de la seguridad en los municipios del Conurbano, recuperando la voz de los actores. Así, encontramos que el comienzo del ASPO demandó a las áreas locales de seguridad enfocarse principalmente en el apoyo a otras áreas -tales como las de salud- para la coordinación de tareas (proveyendo recursos y logística), y en el control de la circulación hacia adentro y entre los municipios.

En este sentido, es posible observar que la pandemia contribuyó a acentuar el proceso ya identificado por varios autores (Sozzo, 2009; Rodríguez Games et al., 2016, entre otros) de reducción de la posición marginal del municipio en la intervención sobre las políticas de seguridad. Ello -tal como se puede apreciar a través de los resultados preliminares de este estudio-, desde una clara primacía del enfoque *policialista*.

Esta tendencia no implica, -no obstante- que se revierta por completo el carácter *delegativo* de la gestión local de la seguridad (Rodríguez Games et al., 2016) en la policía provincial y las fuerzas de seguridad federales, que es coherente con el carácter *policialista* de las prácticas en materia de seguridad, se realiza con la particularidad de incorporar nuevos actores civiles (los funcionarios provinciales) a la interlocución con el gobierno local, en su carácter de *coordinador* del despliegue. Tal como se señaló en las líneas precedentes, esta diversificación de actores no tiene lugar en un marco de desmonopolización de las estrategias de abordaje en materia de seguridad.

La participación de ciertas áreas locales de seguridad en la coordinación interna de tareas de asistencia junto con otras áreas del gobierno local, además de la coordinación de operativos de las fuerzas de seguridad intervinientes en su territorio, implicó la realización de tareas más allá de las tradicionalmente asociadas a la “policía de calle”. Si bien, lejos de aquellas nociones propias del imaginario social sobre la función policial, esta institución policial destina gran parte de su tiempo a tareas no vinculadas con la prevención y conjuración del delito (Sain, 2016). Así, el contexto de crisis sanitaria parece haber acentuado este aspecto -especialmente durante la primera etapa del ASPO-, donde en determinados territorios también fue mayor la ausencia de determinados actores o actividades consideradas no esenciales, en el territorio.

En relación a las competencias *directas* e *indirectas* asumidas por los gobiernos locales -estas últimas, formalizadas a través del Programa de Fortalecimiento de Seguridad de la Provincia-, cabe plantear que el tradicional mecanismo de involucramiento del gobierno local en la definición del despliegue de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, implica la asunción de competencias indirectas que, en ocasiones, constituyen la condición de posibilidad para dicho ejercicio de *coordinación* desde el ámbito local.

La formación de cuerpos preventores o patrullas urbanas también imprime una serie de interrogantes, dada la heterogénea conformación, funciones -que en algunos municipios se orienta a tareas más preventivas y en otros asume simbología y funciones semi-policiales-, escasa formación y la ausencia

de marcos de regulación comunes. Asimismo, la evolución de la tensión entre el gobierno provincial y los intendentes en torno a la disolución de las policías locales merece una particular atención en el desarrollo de esta investigación.

De esta manera -y preliminarmente, por tratarse de una investigación en proceso-, se identificaron determinadas dinámicas impuestas por la pandemia en la gestión local de la seguridad, así como la profundización de determinadas tendencias ya observadas en estudios anteriores -tal como el esquema policialista de la agenda en materia de seguridad, pese a la participación de la conducción civil-, que dan cuenta de los desafíos para la gestión democrática de la seguridad ciudadana desde el ámbito local y de los ejes a profundizar en el marco de las próximas etapas de investigación, considerando la dinámica agenda de la seguridad en el Conurbano bonaerense.

## Bibliografía

**Dammet, L. (2007).** “Seguridad Pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? Revista Nueva Sociedad N° 212, noviembre-diciembre de 2007, ISSN: 0251-3552.

**Felipe Calva, L. (2020).** “¿No hay lugar más seguro que el hogar?: El aumento en la violencia doméstica y de género durante los confinamientos por COVID-19 en ALC”. PNUD. Disponible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/no-safer-place-than-home---the-increase-in-domestic-and-gender-b.html>

**Munizaga, A. M. (2010).** “Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito”. Revista Conceptos, N°15, mayo 2010, Fundación Paz Ciudadana.

**Rodríguez Games, N., Fernández, S., Saín, M. (2016).** “Seguridad y gobiernos locales en Argentina”. Buenos Aires: UMET.

**Sozzo, M. (2009).** “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”. URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N°6. Quito: FLACSO Ecuador.

**Villar, A. (2002).** “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales” en Cravacuore, D., (ed.) Innovación en la gestión municipal. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes/Federación Argentina de Municipios.

# Anexo

Cuadro. Población beneficiaria de la Tarjeta Alimentar, según sexo, 2020

Jurisdicción	Beneficiarios de Tarjeta alimentar			Población(1)	% de población con Tarjeta Alimentar
	Titulares mujeres	Titulares varones	Total titulares		
<b>Almirante Brown</b>	24.264	1.259	25.523	597.969	4,3
<b>Avellaneda</b>	8.879	449	9.328	356.392	2,6
<b>Berazategui</b>	11.369	588	11.957	365.771	3,3
<b>Esteban Echeverría</b>	12.893	656	13.549	370.900	3,7
<b>Ezeiza</b>	7.800	444	8.244	219.031	3,8
<b>Florencio Varela</b>	21.667	1.309	22.976	517.082	4,4
<b>General San Martín</b>	10.869	612	11.481	425.265	2,7
<b>Hurlingham</b>	4.756	253	5.009	193.583	2,6
<b>Ituzaingó</b>	3.565	168	3.733	180.914	2,1
<b>José C. Paz</b>	16.205	801	17.006	307.443	5,5
<b>La Matanza</b>	60.081	3.086	63.167	2.281.194	2,8
<b>Lanús</b>	11.608	624	12.232	462.827	2,6
<b>Lomas de Zamora</b>	24.967	1.257	26.224	648.312	4,0
<b>Malvinas Argentinas</b>	10.817	711	11.528	359.953	3,2
<b>Merlo</b>	23.975	1.067	25.042	606.413	4,1
<b>Moreno</b>	25.099	1.269	26.368	541.691	4,9
<b>Morón</b>	5.689	268	5.957	318.632	1,9
<b>Quilmes</b>	16.442	899	17.341	664.783	2,6
<b>San Fernando</b>	4.787	230	5.017	174.883	2,9

<b>San Isidro</b>	4.823	209	5.032	292.224	1,7
<b>San Miguel</b>	10.567	550	11.117	304.122	3,7
<b>Tigre</b>	13.195	669	13.864	462.998	3,0
<b>Tres de Febrero</b>	8.485	412	8.897	344.067	2,6
<b>Vicente López</b>	2.534	134	2.668	267.655	1,0
<b>Total Conurbano Bonaerense</b>	345.336	17.924	363.260	11.264.104	3,2
<b>Resto de la Provincia de Buenos Aires</b>	184.999	9.138	194.137	6.277.037	3,1
<b>Total Provincia de Buenos Aires</b>	530.335	27.062	557.397	17.541.141	3,2
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	38.525	2.252	41.077	3075646	1,3
<b>Total País</b>	1.457.674	72.479	1.530.153	45.376.763	3,4

Fuente: Observatorio del Conurbano en base a Datos Abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/titulares-de-la-tarjeta-alimentar>