

PROGRAMA DE SEGUIMIENTO Y
MONITOREO DE LA AGENDA 2030
EN CABA DEL **CDH**



LA POBREZA EN EL CONTEXTO DE COVID-19

INFORME DE SEGUIMIENTO DEL **ODS 1**
Y LA RESPUESTA ANTE LA CRISIS EN CABA



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CDH | CONSEJO DE
DERECHOS
HUMANOS

@defensoriacaba



Informe institucional producido por:

Consejo de Derechos Humanos

Directora Ejecutiva:

Silvina Pennella

Coordinadora Ejecutiva:

Alessandra Cutuli

Elaboración del Informe:

Magdalena García Elorrio

Horacio Pérez

Colaboración y diseño:

Andrés Pérez Arce

Julio 2020



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CDH | **CONSEJO DE
DERECHOS
HUMANOS**



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
El impacto de la pandemia sobre la Agenda 2030	4
Objeto y enfoque de trabajo	5
LA SITUACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ENTRE 2016-2019.....	7
La pobreza y la indigencia en la CABA.....	7
¿Quiénes son y cómo viven quienes están atrapados en la pobreza en la CABA?	9
LAS POLÍTICAS DE APOYO ECONÓMICO A LOS SECTORES VULNERADOS EN LA CIUDAD	11
LA RESPUESTA PÚBLICA A LA PANDEMIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	18
La respuesta del GCABA a la crisis de Covid-19	21
LA PANDEMIA EN LAS VILLAS DE EMERGENCIA DE BUENOS AIRES	24
CABA Y LA AGENDA 2030 EN LA POS PANDEMIA: REFLEXIONES FINALES	27



INTRODUCCIÓN

El impacto de la pandemia sobre la Agenda 2030

La pandemia causada por COVID-19 implica una crisis global inédita en todos los campos y un deterioro de todos los sistemas y procesos que permiten sostener la calidad de vida de las poblaciones y especialmente, de aquéllos sectores vulnerables o desaventajados, tanto en el plano socioeconómico como por la vulneración de sus derechos elementales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) y las metas impulsados por la Agenda 2030 encuentran, en consecuencia, el más complejo contexto de amenazas a su implementación y un conjunto de obstáculos a su realización efectiva que impactan en los derechos de los grupos vulnerados en una dimensión incalculable. Sin perjuicio del acierto que las medidas de aislamiento social, obligatorio, y preventivo implican en la preservación de la salud de las personas y en el freno de la propagación de la enfermedad, simultáneamente conllevan un efecto significativo en la retracción de la economía, el consumo y un mayor empobrecimiento, sobre todo de los/as trabajadores/as informales y precarizados que pierden sus ingresos. Además del cuidado de la salud, ese empobrecimiento constituye uno de los principales desafíos que presenta la pandemia y que requiere de la implementación de políticas públicas eficaces para atender a aquellos grupos que están siendo afectados de forma desproporcionada en virtud de la preexistente desigualdad estructural que los aqueja. Las mujeres, los migrantes y refugiados, los adultos mayores, las personas en situación de calle, los/as habitantes de villas y/o asentamientos precarios, el colectivo LGBTI+, son algunos de los grupos más vulnerados en este contexto de crisis sanitaria, económica y humanitaria sin precedentes.

El fin de la pobreza ha sido receptado en el ODS 1 de la Agenda 2030. Lejos de perder virtualidad en un contexto de crisis como el actual, las metas de desarrollo que nos plantea este objetivo así como los estándares de derechos humanos sobre los que ha sido construida la Agenda, deben ser empleados por los Estados como lineamientos de acción al momento de diagramar la respuesta a la pandemia y la recuperación *pos* pandemia¹. A nivel global, el Secretario General (SG) de Naciones Unidas ya ha anticipado en su informe 2020 sobre *Progress towards the Sustainable Development Goals*, que incluso antes de que comenzara la crisis de Covid-19, ya no era posible cumplir con el ODS 1 en 2030. Situación que se ha agudizado en la actualidad por los efectos devastadores de la enfermedad que, según informa el SG, llevarán entre 40 a 60 millones de personas a la pobreza extrema, configurando el mayor incremento de los últimos 20 años² y revirtiendo la tendencia a su disminución que se había

¹ En esta línea Véase: *Danish Institute of Human Rights*, Covid-19, Response and Recovery must Build on Human Rights and SDGS, may 2020, disponible en: <https://www.humanrights.dk/publications/covid-19-response-recovery-must-build-human-rights-sdgs>

² *Economic and Social Council*, "Progress towards the Sustainable Development Goals", Report of the Secretary-General on progress towards the Sustainable Development Goals (Advance unedited version) (14 May), disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf

iniciado en 2010. En igual sentido, un reciente informe de CEPAL sobre Agenda 2030 en el contexto actual³, ha observado que las perspectivas de reducción de la pobreza a 2030 no podían cumplirse aún con anterioridad a la crisis y que será muy difícil revertir los efectos de la pandemia. Además, dicho organismo regional ha alertado que el aumento de la pobreza en la región como consecuencia de la crisis actual generará mayor inseguridad alimentaria⁴.

A esta situación que afecta al mundo y a la región no escapan la realidad de nuestro país ni la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA). En 2016, el Gobierno de la Ciudad (en adelante GCABA) acordó con Naciones Unidas y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) la incorporación de los ODS y sus metas de desarrollo a su plan de gestión, compromiso que está siendo desafiado actualmente por las exigencias derivadas de la lucha contra el coronavirus y las consecuencias perjudiciales impuestas por la necesidad de aislamiento y/o distanciamiento social como única barrera al avance del mismo. Las dificultades que está enfrentando la Ciudad, adquieren especial relevancia en el caso de la población pobre y vulnerable que se encontraba ya en una situación crítica, producto del deterioro provocado por la intensa crisis socioeconómica de los últimos años.

Objeto y enfoque de trabajo

La Defensoría del Pueblo de la CABA, como órgano de protección de los derechos humanos en la Ciudad, se encuentra monitoreando y apoyando la labor del GCABA en la respuesta a la crisis con el objeto de que se preserven y garanticen los derechos de la población más vulnerable. En base a la consideración de que la pobreza constituye uno de los desafíos centrales que presenta la crisis actual, el Programa de Monitoreo y Seguimiento de la Agenda 2030, ha elaborado el presente informe con el objeto de revisar la situación del ODS1 sobre “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” en la CABA con anterioridad a la pandemia, analizar cuáles han sido las políticas locales orientadas a impactar en algunas de las metas de desarrollo vinculadas a este ODS antes y durante la misma y aproximarnos a qué efectos ha tenido la crisis en la pobreza en la Ciudad, con especial atención a los grupos más vulnerados.

Describir este colectivo desde la perspectiva de las metas comprendidas por los ODS constituye un primer paso para comprender la forma en que la particular situación causada por la pandemia y la respuesta sanitaria consiguiente pone en peligro la defensa de sus derechos y sus condiciones de vida. Además permite conocer cuál era la situación de la pobreza en la CABA cuando empezó la pandemia.

Las principales Metas adaptadas a la realidad argentina⁵ del ODS 1 son:

³ CEPAL, “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional. Escenarios y proyecciones en la presente crisis”, informe disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>

⁴ Informe Covid-19 CEPAL-FAO, “Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe”, 18 de junio 2020, p.21.

⁵ Sin perjuicio de las metas elegidas, el ODS 1 se compone también de las siguientes metas: 1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables 1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos

1.1. Erradicar totalmente la pobreza extrema⁶

1.2. De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales⁷

Es oportuno destacar que si bien este análisis se centrará en las metas señaladas, la reducción de la pobreza implica y, a la vez, refuerza la disminución de la exposición de los más vulnerables a sucesos catastróficos como la actual pandemia, lo que pone de manifiesto que el logro de las metas 1.1 y 1.2 también tiene una incidencia en la meta 1.5 del ODS 1 que prevé:

“1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y a otros desastres económicos, sociales y ambientales”.

Los Indicadores que permiten comprobar la realización de tales metas son los siguientes:

Proporción de hogares y personas que viven por debajo de la línea de indigencia.

Proporción de hogares y personas que viven por debajo del umbral nacional de la pobreza.⁸

Estos indicadores son calculados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante INDEC) a nivel Nacional, pero también por la Dirección General de Estadísticas y

económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación 1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales 1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones 1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

⁶ La meta 1.1 tal cuál la expone el documento de Agenda 2030 de Naciones Unidas dispone: “1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)”

⁷ Esta meta coincide en su totalidad con la redacción de la meta 1.2 que efectúa Naciones Unidas en su documento de Agenda 2030.

⁸ Cabe destacar que tanto la consideración de las metas como los indicadores base de análisis se corresponden a aquellos previstos por Naciones Unidas en el resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1, Asamblea General el 25 de septiembre de 2015), disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf. El GCABA no ha realizado a la fecha una adaptación de las metas del ODS1 a la realidad local. En el plano nacional, conforme se desprende del primer Informe Voluntario Nacional de Argentina, nuestro país no eligió la meta 1.1 sino sólo la meta 1.2 en idénticos términos que lo previsto por Naciones Unidas. Respecto de los indicadores empleados en este informe, el Estado argentino utiliza además de los expuestos el indicador de Proporción de la población que vive con ingresos inferiores a 1,25 dólares americanos al día Informe (Véase: Informe Voluntario Nacional Argentina, Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible Naciones Unidas, Julio 2017, p.117).

Censos del GCABA (en adelante DGEyC), con especial consideración de la realidad socioeconómica propia de la CABA.

Si bien el horizonte de logro de esta agenda es el año 2030, los esfuerzos en tal dirección se encuentran en desarrollo desde hace casi cuatro años y sus resultados en esta primera etapa son los que condicionan la forma en que las poblaciones vulnerables pueden afrontar el embate de una pandemia como la que aqueja ahora a la humanidad. En este sentido, la mayor incorporación y adaptación de este plan de acción global en la gestión pública local facilitará, que transcurrida la crisis, puedan materializarse los logros esperados.



LA SITUACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ENTRE 2016-2019

La pobreza y la indigencia en la CABA

Como punto de partida al análisis, cabe considerar cómo han evolucionado los indicadores de pobreza a escala local desde el momento en que la CABA ha asumido el compromiso de adecuar sus políticas públicas a los ODS y metas de desarrollo en 2016 hasta 2019.

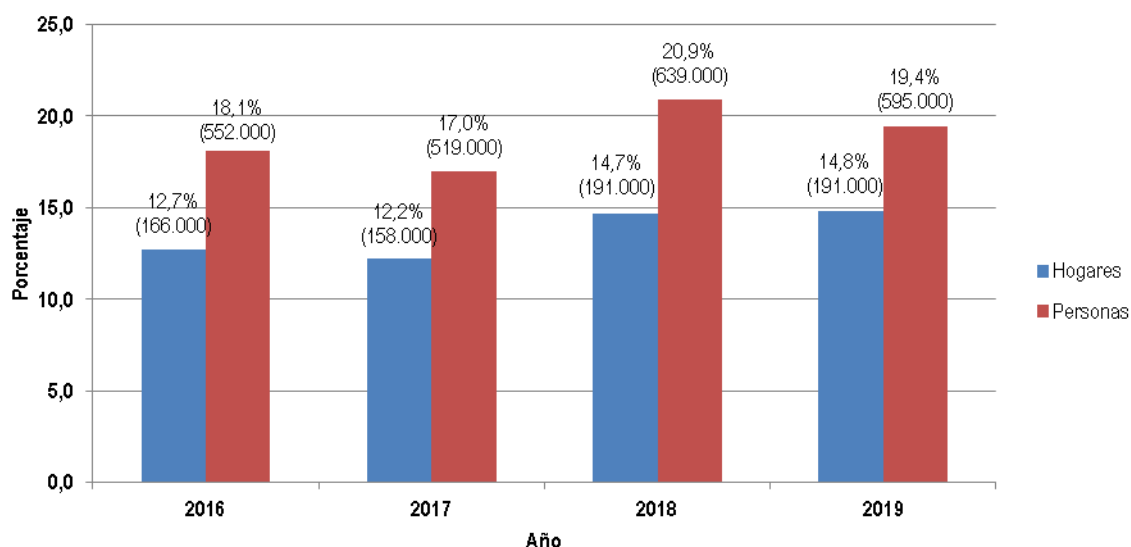
Los hogares con ingresos bajo la línea de pobreza ascendieron desde representar el 12,7% del total en 2016 a 14,8% en 2019, y las personas comprendidas en los mismos se acercaron a casi el 20%. Mientras que los indigentes también crecieron hasta representar en 2019 el 4% de los hogares y el 5,5% de las personas. En términos absolutos, el total de hogares pobres aumentó de 166.000 en 2016 a 191.000 en 2019, incrementando su número en 25.000, y los hogares indigentes aumentaron de 44.000 a 51.000, es decir que en el mismo período hubo en CABA 7.000 hogares indigentes más. Si tomamos en consideración la cantidad de personas pobres e indigentes, en el tercer trimestre de 2019 un total de 595.000 eran pobres y 169.000 personas eran indigentes. Todo indica que los efectos del coronavirus sin duda están haciendo subir estos guarismos en 2020.

Es dable apuntar que el INDEC, al utilizar otra metodología y reconocer valores de canasta que emergen del relevamiento nacional, y no sólo de la CABA, proporciona resultados diferentes para los mismos indicadores y dominio geográfico.

Conforme lo expresado, en ese transcurso de tiempo, según la DGEyC, la situación de la pobreza y la indigencia⁹ en la Ciudad se ajustó a lo siguiente:

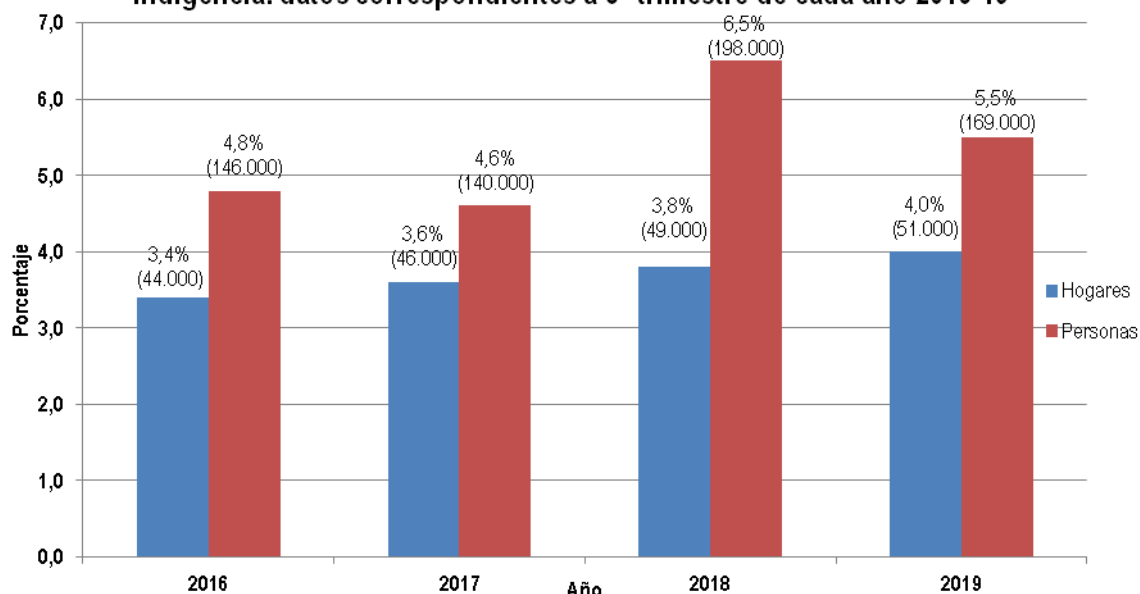
⁹ Se entiende por pobreza la situación de privación como consecuencia de la carencia de los recursos necesarios para acceder al consumo de una canasta de bienes y servicios básicos (Canasta Básica Total) históricamente determinada y se considera pobres a los hogares y a las personas cuyo ingreso monetario, o su consumo, es inferior al costo de esa canasta. Y por indigencia se entiende la situación de los hogares y las personas cuyos ingresos son inferiores a su línea de indigencia, o sea al valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) correspondiente a cada hogar. (Véase: DGEyC –CABA; “Construcción de las líneas de indigencia (LI) y pobreza (LP) para la Ciudad de Buenos Aires. Síntesis metodológica”.2016; disponible en:

Pobreza: datos correspondientes a 3º trimestre de cada año 2016-19



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA), sobre la base de datos de ETOI y Líneas de indigencia y de pobreza y Canasta total del Sistema de Canastas de Consumo. - <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=62013>

Indigencia: datos correspondientes a 3º trimestre de cada año 2016-19



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA), sobre la base de datos de ETOI y Líneas de indigencia y de pobreza y Canasta total del Sistema de Canastas de Consumo. - <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=62013>

Estas cifras indican que, ya en el lapso mencionado, las condiciones socioeconómicas provocaron que no se haya avanzado en la dirección señalada por el ODS 1 y sus metas, sino que la pobreza y la extrema pobreza se hayan agravado profundamente.

¿Quiénes son y cómo viven quienes están atrapados en la pobreza en la CABA?

Los pobres de la Ciudad, casi el 15% de los hogares y cerca del 20% de las personas se encuentran en toda la geografía, pero están significativamente concentrados en las zonas más degradadas del tejido urbano, caracterizadas por la precariedad de la dotación de los servicios esenciales y la irregularidad jurídica de la tenencia de las viviendas. Estas son las características de las aglomeraciones conocidas como villas de emergencia, ubicadas predominantemente en las comunas 1, 4, 7, 8 y 15.

El principio central de la Agenda 2030 de **No Dejar a Nadie Atrás** exige que los progresos alcanzados hacia las metas de desarrollo incluyan a los sectores más vulnerados de la sociedad e impacten en mejoras significativas de su calidad de vida y su mayor acceso a derechos. Para poder dar cumplimiento al mismo, al momento de diagramar y orientar las políticas públicas y la asignación presupuestaria es fundamental el análisis de la pobreza e indigencia desagregado por comunas, lo que revela la disparidad socio-económica entre las distintas zonas de la Ciudad.

Esa distribución espacial también es relevante al considerar los impactos de la enfermedad en la Ciudad y las debilidades de la respuesta pública para su prevención y control. Queda evidenciada a través de la información sobre los ingresos de los hogares, que son menores en promedio en las citadas comunas. El ingreso total familiar promedio de la CABA fue de \$66.102 en 2019, mientras que en la comuna 4 fue de \$47.606, y en la 8 de \$49.424¹⁰. Se trata de las que registraron menor ingreso familiar. Y en ambos casos la diferencia se viene incrementando durante los últimos años.

Por otra parte, la distribución porcentual de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires en el año 2019 muestra que los que habitan viviendas cuya tenencia es precaria ascienden a 11,3% del total y se concentran justamente en las comunas que se caracterizan por albergar las mayores villas de emergencia de la Ciudad¹¹. Se entiende por tenencia precaria la ocupación de una vivienda de la que el ocupante es: propietario de la vivienda solamente (o sea, no del terreno que ocupa), es ocupante en relación de dependencia o por trabajo, es ocupante por préstamo, cesión o permiso o es sólo ocupante de hecho de la vivienda, entre otras condiciones diferentes de las de Propietario o Inquilino/arrendatario formales.

La cifra señalada se encuentra sugestivamente próxima a la de hogares pobres antes insertada, pero mientras aquella ascendió año a año, la de tenencia precaria cae levemente a lo

¹⁰ Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). EAH 2019 <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=82453>.

¹¹ Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). EAH 2019. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=69064>

largo de la serie, al punto de que entre 2016 y 2017 ambos fueron casi coincidentes en torno al 13%.

La tenencia precaria ocurre, no casualmente, debido a la dificultad de disponer de recursos económicos para obtener una vivienda en condiciones regulares y de satisfacer exigencias provenientes de una inexistente regulación del mercado inmobiliario en la Ciudad, lo que permite el alza constante de precios, y la aplicación de requisitos casi incumplibles para el acceso al alquiler o al crédito hipotecario.

Una vez establecida la concentración de la población pobre en ciertas zonas urbanas donde la forma de habitar es más precaria, vale señalar que otra característica de los hogares más pobres se relaciona con la condición migratoria. La DGEyC del GCABA sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 ya informaba años atrás que la proporción de extranjeros dentro de la población de villas era del 47,7%¹².

En igual sentido, según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (en adelante ODSA) entre 2010 y 2016, el 26% de los hogares en villas y asentamientos tiene jefes de hogar migrantes de países limítrofes y Perú, lo que sólo sucede en 4% del resto de los hogares de la Ciudad. Adicionalmente otro segmento importante de los mismos corresponde a jefes de hogar que son migrantes internos¹³.

El 43% de la población de los hogares en villas tiene hasta 17 años, más del doble de lo que representa ese segmento en el resto de hogares de la Ciudad. El 54% de la población mayor a 20 años tiene en las villas educación primaria completa como máximo nivel educativo alcanzado, frente a 8% en el resto de los hogares. Siendo la cobertura en el resto de la ciudad de casi el 100%, en las villas más del 91% de los hogares carece de acceso a la red de gas, más del 26% carece de cloacas y más del 6% carece de conexión al agua potable¹⁴.

También en estas comunas se encuentran los mayores índices de mortalidad infantil, especialmente en las comunas 4 y 8, con 8,9 de cada mil nacidos vivos en 2015/2017, frente al 6,6% promedio en el resto de la ciudad¹⁵.

Otro parámetro que describe la vulnerabilidad de los estratos de menor ingreso es el nutricional. Según el mencionado ODSA, en la ciudad los hogares con inseguridad alimentaria pasaron de ser el 5,4% del total en 2017 a 7,2% en 2019. Y el total de los hogares que sufren inseguridad alimentaria severa saltaron en el mismo período de 1,7 % al 2,4 %¹⁶. Sin duda, también la localización geográfica habrá seguido en este caso la misma tendencia, aunque no existen suficientes datos para verificarlo.

¹² Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam+SP

¹³ Citado en "Estudios Sobre Los Procesos De Integración Social y Urbana En Tres Villas Porteñas". Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, disp. en http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2017-Observatorio-Informes_Defensoria-CABA-24-10-VF.pdf

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ DGEYC; Anuario Estadístico 2019, disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/09/anuario_estadistico_2018.pdf

¹⁶ Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA; La pobreza como privación más allá de los derechos (2010-2019); EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025). Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020-OBSERVATORIO-DOC-EST-POBREZA-PRIVACIONES-INGRESOS.pdf>

En 2019, la población que sólo tenía acceso a los efectores del sistema público para cuidar su salud en la Ciudad era del 19,1% entre los varones y 18,5% entre las mujeres, pero en la comuna 4 esos valores ascendían a 40,6% y 36,2%. Y en la 8 eran de 41,4%, tanto para varones como para mujeres¹⁷.

El exceso de demanda sobre los efectores en un contexto de crisis sanitaria y humanitaria como la que estamos viviendo genera una fuerte presión sobre hospitales y centros de salud ubicados en dichas áreas, que puede resultar crítica en los meses más intensos del contagio.



LAS POLÍTICAS DE APOYO ECONÓMICO A LOS SECTORES VULNERADOS EN LA CIUDAD

La población en situación de pobreza e indigencia, mayormente concentrada en ciertas áreas urbanas, es la que se encuentra expuesta a las mayores vulnerabilidades y peores dificultades para enfrentar los problemas nutricionales, ambientales y de salud. Al momento de desatarse una pandemia es necesario observar qué aportes se han dirigido desde el Estado local para paliar su situación hasta entonces, y en qué medida incidieron sobre las metas de la Agenda 2030 orientadas a la reducción de la pobreza (1.1 y 1.2). Para ello el análisis se efectuará tomando en consideración principalmente la cobertura de las acciones y la evolución de la asignación presupuestaria de 2016 a 2019¹⁸.

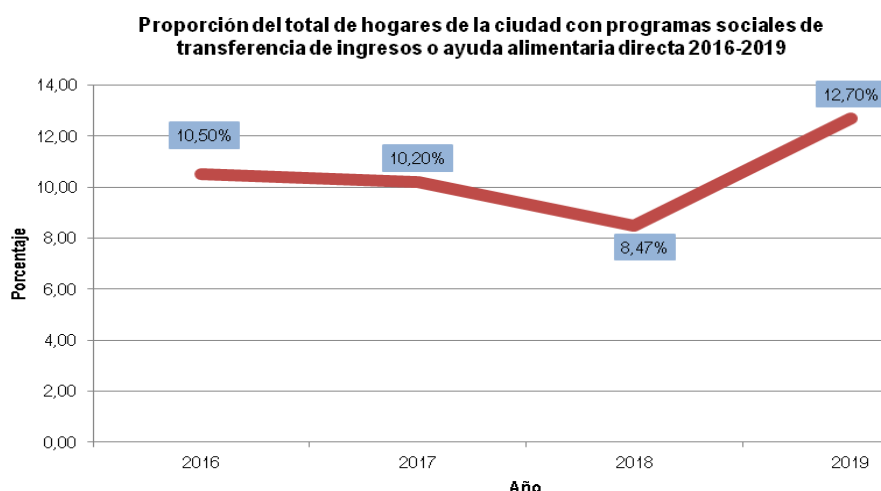
Para dimensionar la magnitud de la asistencia en la coyuntura previa a la difusión de la enfermedad recurrimos a parámetros calculados por el ODSA de la Universidad Católica Argentina. Conforme los mismos podemos, en primer lugar, trazar un panorama del impacto general de la contribución del sector público tanto nacional como local a los ingresos y el sostén alimentario de los hogares de la ciudad. Así, debemos afirmar que, del total de los hogares de la ciudad los que recibían dinero o bienes de parte de programas sociales de transferencia de ingresos o asistencia alimentaria no constituían una cantidad despreciable, ya que eran en 2016 el 10,5% de todos ellos, llegando en 2019 al 12,7%¹⁹. La serie demuestra que en la ciudad más rica del país uno de cada diez hogares o más ha recibido asistencia para poder subsistir en los últimos años²⁰.

¹⁷ Distribución porcentual de la población por tipo de cobertura médica según sexo y comuna. Ciudad de Buenos Aires. EAH 2019. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas. GCBA).

¹⁸ Véase también Anexo I del presente.

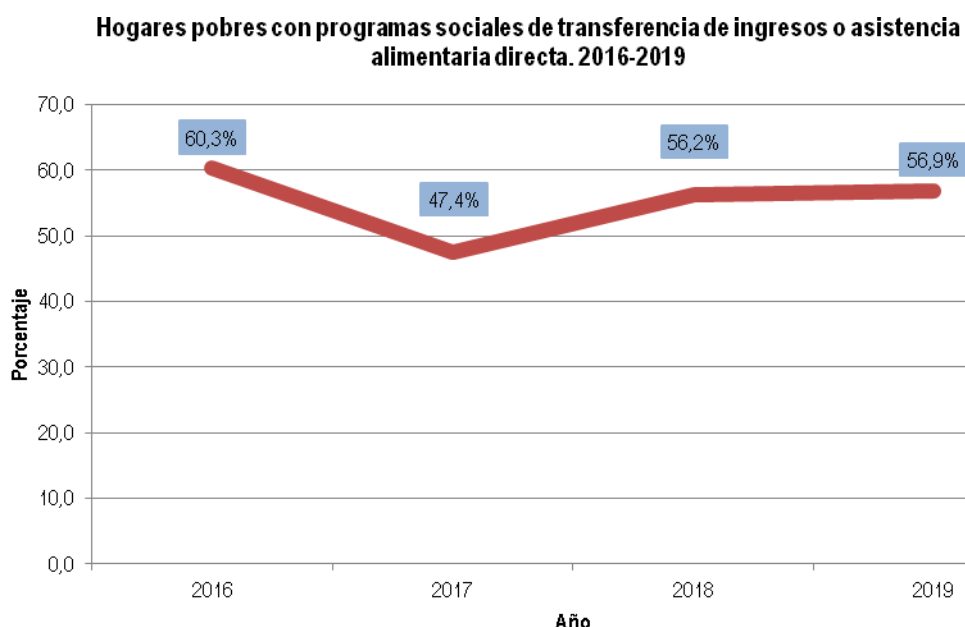
¹⁹ Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA; La pobreza como privación más allá de los derechos; Op. Cit.

²⁰ Son los que reciben programas sociales de transferencias monetarias, asignaciones familiares no contributivas o asistencia alimentaria directa.



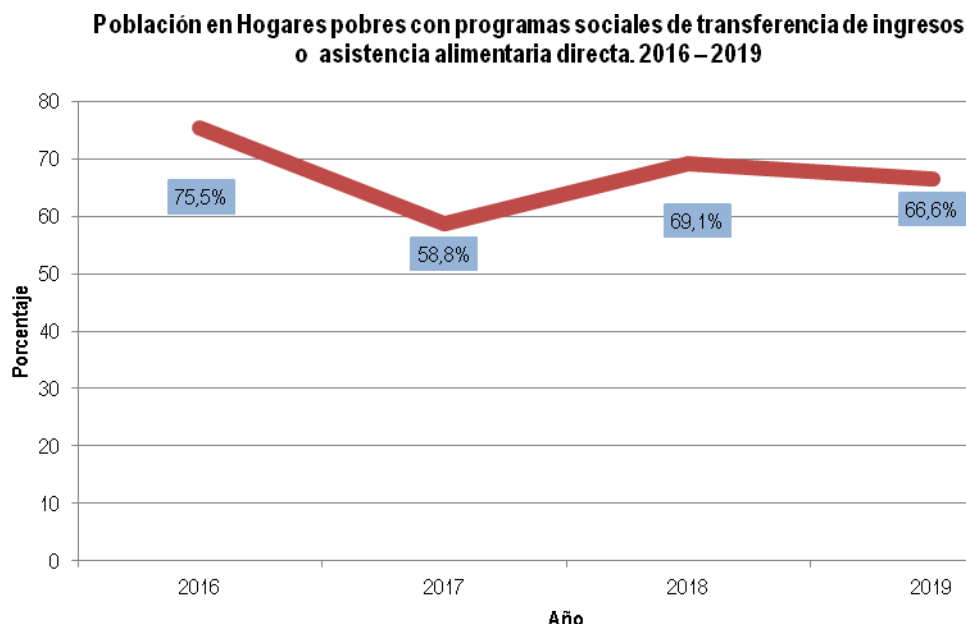
Fuente: Elaboración propia sobre datos de EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

Según vemos en el cuadro siguiente, entre los hogares de la ciudad bajo la línea del ingreso de pobreza, los que percibían tales asistencias sólo eran una parte de los que estaban en esa situación, pero pasaron de ser 60,3% en 2016 a ser 56,9% en 2019. Se pone en evidencia que el leve incremento en la cobertura total de estos programas no cubrió la necesidad derivada de que **la pobreza se incrementó significativamente en ese lapso**.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

En consecuencia, la población receptora de esos programas -transferencias monetarias, asignaciones familiares no contributivas o también asistencia alimentaria directa- cayó proporcionalmente: del 75,5% de las personas pobres en 2016 a 66,6% en 2019, como lo demuestra el siguiente cuadro. Luego observaremos cómo el descenso de las prestaciones de los programas locales podría explicar dicho resultado.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de EDSA Bicentenario (2010-2016) - EDSA Agenda para la Equidad (2017-2025), Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA.

A partir del análisis de los porcentajes consignados en los gráficos en relación con los indicadores de pobreza referidos en los párrafos anteriores, se advierte que del total de hogares pobres, que según los datos proporcionados eran 191.000 en 2019, sólo alrededor de **107.000 recibieron asistencia directa** (o sea, aporte monetario directo al hogar o a su jefe para complementar sus ingresos), quedando más de 84.000 hogares con ingresos debajo de la línea de pobreza sin una cobertura.

Por lo tanto, en el peor año de crisis económica en el país desde 2002 en adelante, la ayuda económica del Estado sólo alcanzaría a cubrir poco más que la mitad de hogares que se encuentran por debajo del ingreso de pobreza.

Ahora, bien cabe preguntarse aquí en qué consistían esas prestaciones. En la Ciudad, dentro de muchas otras acciones de contención social, coexisten en este rubro específico dos programas de asistencia, uno gestionado desde la jurisdicción nacional y otro de la jurisdicción local. El primero es la Asignación Universal por Hijo (AUH). Esta asignación es un derecho

establecido por el Decreto 1602/09²¹ para todos los hogares con hijos menores o embarazadas que no reciban ingresos económicos formales –es decir, que devenguen aportes a la seguridad social. Es de monto variable, según la constitución de cada hogar, y se sustenta con presupuesto nacional del organismo de previsión social (ANSES). Los últimos datos oficiales publicados en mayo de **2019** en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social²² informan que en la CABA había a esa fecha **60.061** titulares²³ de AUH correspondiente de **98.375 niños y niñas beneficiarios** y **1.567** titulares de Asignación por Embarazo.

El gobierno de la Ciudad tiene su propio sistema de protección que se centra en el otorgamiento de una prestación que pretende complementar ingresos familiares para que las familias que la perciben obtengan un ingreso total próximo al de la línea de pobreza, denominado Ciudadanía Porteña. La percepción de este beneficio es incompatible con la percepción de la AUH. Se trata de una prestación monetaria mensual que tiene por objeto efectuar una transferencia de ingresos a los integrantes de los hogares beneficiarios destinada a “sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como a promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas, adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos”²⁴. A diferencia de otras prestaciones, sólo puede emplearse para la compra de alimentos y artículos de limpieza e higiene.

Cabe observar que, Ciudadanía Porteña se encuentra complementada con otra prestación de características relativamente similares: el Programa de Seguridad Alimentaria –comúnmente conocido como Ticket Social- con el que conforma un mismo programa presupuestario.

La cobertura de hogares y personas del Programa de Ciudadanía Porteña entre 2016 y 2018 ha sido la siguiente:

COBERTURA DE LAS ACCIONES DE CIUDADANÍA PORTEÑA

	AÑO			VAR. % RESPECTO 2016	
	2016	2017	2018	2017	2018
FAMILIAS BENEFICIADAS	44.641	37.556	33.222	-15,9%	-25,6%
PERSONAS BENEFICIADAS	154.818	129.705	97.633	-16,2%	-36,9%

Fuente: Elaboración propia de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) en el marco del Convenio Específico N° 7 - Asistencia Técnica entre la Facultad de Derecho de la UBA y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en Jurisdicción Local DGEC - CABA, Anuario Estadístico, año 2018.

²¹ Decreto 1602/2009, Incorporase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social, 29/10/2009, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>

²² Boletín publicado en mayo de 2019 por el ex Ministerio de Salud y Desarrollo de la Nación, p.61, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin_de_estadisticas_de_la_seguridad_social_por_jurisdiccion_-_mayo_2019.pdf

²³ Empleamos el término “titulares” porque lo utiliza el informe y además porque la AUH se otorga a un titular por hogar.

²⁴ Artículo 2 de la ley 1878 que regula Ciudadanía Porteña, ley disponible en: <http://cdh.defensoria.org.ar/ley-1878-programa-ciudadania-portena-con-todo-derecho-3/>

Conforme este gráfico, dichas prestaciones en conjunto alcanzaron en 2016 a 44.641²⁵ hogares, en 2017 a 37.556 hogares²⁶ y en 2018 a 33.222²⁷. Pese al incremento de la población en situación de pobreza, este programa redujo paulatinamente su alcance. Se observa una caída del número de hogares beneficiarios (-25,6%) y personas asistidas (-36,9) respecto de 2016.

Con respecto a **2019**, información remitida recientemente a la Defensoría del Pueblo de la CABA por la Dirección General de Ciudadanía Porteña del GCABA, da cuenta que en dicho año existieron **35.540** hogares beneficiarios de la CP²⁸.

De lo expuesto se puede apreciar que la cantidad de hogares beneficiarios de ambos sistemas (AUH y CP) es una suma muy aproximada a los **107.000 hogares cubiertos** que se estiman a partir de lo que señala el ODSA en la publicación mencionada.

El programa presupuestario correspondiente a Ciudadanía Porteña gastó en 2019 \$1.990 millones, lo que significa un incremento respecto del ejercicio anterior en línea con la inflación total del año, e implicaría una cantidad similar de beneficios, salvo que haya disminuido relativamente el monto de la asistencia en términos reales²⁹.

²⁵ Anuario Estadístico de la Dirección General de Estadística y Censos, disponible en: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2019/09/anuario_estadistico_2018.pdf

²⁶ *Idem*.

²⁷ La información brindada por Ciudadanía Porteña a la Defensoría del Pueblo de la CABA (IF-2020-05649895-GCABA-DGCPOR Referencia: C. E.E. N° 4418769/GCABA-MGEYA/2020 – S/ Ref. Tram.: N° 21417/16 – Solicitud de Información) es la siguiente: a.- Promedio mensual de hogares receptores del programa Ciudadanía Porteña según condición de pobreza. Año 2018: Hogares totales: 33.204; Hogares Indigentes: 11.364; Hogares Pobres no indigentes: 21.840. b.- Monto del subsidio a cada hogar (indigente / pobre no indigente) en el año 2018. Promedio valor mínimo del subsidio por hogar: \$1.350,00; Promedio subsidio por cada hijo/a hasta 18 años: Pobre: \$1.016,40; Indigente: \$1.524,60; Promedio para niños/as de 0 a 2 años y mujeres embarazadas: \$1.697,00. c.- Promedio de subsidio recibido por el total de hogares receptores en el año 2018: Total de hogares: \$2.896,67; hogares indigentes: \$4.033,18; hogares pobres: \$2.307,06.

²⁸ La información brindada por Ciudadanía Porteña a la Defensoría del Pueblo de la CABA (IF-2020-15224561-GCABA-DGCPOR Referencia C. E.E. N° 14413983/GCABA-MGEYA/2020 –S/ Ref. Tram.: N° 21417/16 – Solicitud de Información) con fecha 11 de junio de 2020, correspondiente al año 2019 es la siguiente: a.- Promedio mensual para el año 2019 de: hogares receptores del programa Ciudadanía Porteña según condición de pobreza: hogares totales, hogares indigentes, hogares pobres no indigentes. **Promedio de Hogares totales: 35.540.** Promedio de Hogares Indigentes: 13.388 Promedio de Hogares Pobres no indigentes: 22.152 b.- Monto del subsidio pagado a cada hogar (indigente / pobre no indigente): valor mínimo del subsidio por hogar; subsidio por cada hijo/a hasta los 18 años; para niños/niñas de 0 a 2 años y mujeres embarazadas (se solicitan valores mensuales o promedio para el año 2019). Valor mínimo del subsidio por hogar: de Enero a Mayo: \$1.500,00 de Junio a Noviembre: \$1.900,00 Diciembre: \$2.300,00 Subsidio por cada hijo/a hasta 18 años: Pobre: de Enero a Mayo: \$1.150,00 de Junio a Noviembre: \$1.399,00 Diciembre: \$1.678,00 Indigente: de Enero a Mayo: \$1.725,00 de Junio a Noviembre: \$2.098,50 Diciembre: \$2.516,00 Subsidio para niños/as de 0 a 2 años y mujeres embarazadas: de Enero a Mayo: \$1.816,00 de Junio a Noviembre: \$2.652,00 Diciembre: \$2.746,00 c.- Promedio de subsidio recibido por el total de hogares receptores; por el total de hogares indigentes; por el total de hogares pobres no indigentes en el año 2019 o en cada mes de ese año. Promedio de subsidio recibido por el total de hogares: \$4.291,91 Promedio de subsidio recibido por el total de hogares indigentes: \$5.991,27 Promedio de subsidio recibido por el total de hogares pobres: \$3.262,87.

²⁹ Dirección Gral. De Contaduría, Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad autónoma de Buenos Aires: <https://www.buenosaires.gob.ar/economiafinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

La misma fuente permite comprobar que paralelamente, los recursos asignados a dicha prestación y efectivamente ejecutados disminuyeron casi 25% en términos reales entre 2016 y 2019³⁰.

En 2020 el presupuesto aprobado para Ciudadanía Porteña es de \$3.811.317.400, que equivalen aproximadamente al doble del ejecutado en 2019, pero luego de un trimestre su devengado ascendía a sólo \$441.792.999, lo que anticiparía una ejecución inferior a 2.000 millones para el año completo.

Lo que no se comprende es la incompatibilidad referida establecida como condición, si la finalidad de Ciudadanía Porteña es realmente reducir la insuficiencia alimentaria y llevar los ingresos de todos los hogares a un nivel aproximado al de la línea de pobreza. Si bien ambas políticas constituyen Programas de Transferencia Condicionada (PTC), los criterios de otorgamiento y uso de la prestación difieren sustancialmente. Mientras la Ciudadanía Porteña se asigna a “hogares” cuyos ingresos no superen la línea de pobreza, la AUH es una prestación que se asigna a niños, niñas y adolescentes generalmente de hasta 18 años³¹, cuyos padres no se encuentran en el mercado formal de trabajo. El objetivo de crear la AUH fue “*alcanzar con un ingreso mínimo a aquellos niños que hasta ese momento no recibían ningún tipo de ingreso de carácter formal*”^{32,33}. En el caso de la Ciudadanía Porteña, se entrega una tarjeta cuya afectación está destinada sólo a la adquisición de determinados bienes (alimentación, higiene) mientras que la AUH es una prestación en dinero que puede ser empleada para diversos fines.

Cabe observar que, la incompatibilidad entre la AUH y otros planes sociales se funda en que “el espíritu de la norma apunta a eliminar paulatinamente estos últimos y reemplazarlos por la AUH”^{34,35}, o sea que entendía que, tal como sucedió, esos planes *de jurisdicción nacional* desaparecerían cuando sus beneficiarios se inscribieran en éste. Pero existen programas dependientes de las jurisdicciones locales, cuyos beneficiarios nunca se dieron de baja, no se inscribieron en la AUH, y que también prescriben alguna clase de incompatibilidad con la percepción de la misma, como es el caso de Ciudadanía Porteña³⁶. Sin embargo, dada la situación económica de gravedad actual y mientras esta subsista, resultaría conveniente considerar ambas políticas como complementarias en vez de sustitutivas una de la otra³⁷. Sobre

³⁰ *Ídem*

³¹ Para las personas con discapacidad no hay límite de edad

³² Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Empleo e Ingresos. Asignación Universal por Hijo en Argentina. Nota técnica nro.23; 2009; p.4.

³³ La AUH le corresponde al padre o madre que viva con los menores que esté en alguna de las siguientes situaciones: Desocupado, Trabajador no registrado (sin aportes), Trabajador del servicio doméstico, Monotributista social, Inscripta en Hacemos Futuro, Manos a la Obra y otros Programas de Trabajo.

³⁴ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Empleo e Ingresos; Op.Cit.; p.5.

³⁵ En igual sentido Véase: PAUTASSI L., ARCIDIÁCONO P. STRASCHNOY M., “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 184, p-13.

³⁶ Su reglamentación prevé la reducción de los montos en caso de beneficiarios de transferencias provenientes de programas nacionales

³⁷ En base a este criterio, desde el espacio político de Unidad Ciudadana se presentó un proyecto de ley a la Legislatura Porteña para que se declare la necesidad de que el GCABA suscriba con Nación los convenios necesarios para “posibilitar el acceso a la Asignación Universal por Hijo de las personas destinatarias del Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho” regido por la Ley 1878 y modificatorias (Proyecto de ley n° 201900403 presentado en la sesión del 21/03/2019, por las legisladoras Victoria Montenegro y Paula Penca, sobre “Subscripción con el Poder Ejecutivo Nacional para posibilitar el acceso a la Asignación Universal por Hijo de las

este aspecto el ODSA ha puesto de manifiesto en un reciente informe sobre la AUH a diez años de su creación como *“esta transferencia de ingresos en el contexto de una economía que no crece, recesiva, estancada en su capacidad de crear empleos y con una sostenida y creciente inflación, se torna claramente insuficiente para evitar el incremento de la pobreza infantil”*³⁸. En ese sentido, hasta tanto crisis económica, social y sanitaria no mejore, consideramos que no se trata de restar asistencia sino de compatibilizar la respuesta estatal en consideración de las distintas dimensiones que involucra la pobreza, que incluyen la alimentación, el acceso a la salud, la transferencia de ingresos entre otras cuestiones, muchas veces abordada en diversos planes. Pero lo que no puede omitirse es que la problemática es expresión de la inexistencia de políticas integradas, y al mismo tiempo modularizadas, que apunten a resolver las diferentes facetas de la pobreza haciendo eje en las características de cada hogar y cada persona, al mismo tiempo que en las complejas determinaciones estructurales de cada dimensión, con independencia de las prerrogativas jurisdiccionales, burocráticas y hasta partidarias.

En similar sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) han expresado que la obligación de los Estados de garantizar el respeto y la plena vigencia del derecho humano a la alimentación adecuada y la seguridad social en plena crisis por Covid-19. Exige que los Estados adopten medidas adecuadas de protección entre las que ha señalado la *“entrega directa de montos económicos”, “la provisión de alimentos a poblaciones focalizadas” y “el acceso progresivo a una protección social mínima, incluyendo la posibilidad de una renta básica, que facilite condiciones de vida digna y permita hacer frente a las inseguridades económicas”*³⁹.

El monto desembolsado por la AUH para cada hijo era en junio de 2019 de \$2.652, y el correspondiente a hijo discapacitado \$8.642, llegando en marzo de 2020 a \$3.292,88 y \$10.110 respectivamente, lo que significa incrementos de 24,2 y 17%, por debajo de la inflación correspondiente al mismo período⁴⁰.

Por su parte, el promedio de la asignación que perciben los hogares beneficiarios de Ciudadanía Porteña fue de \$4.507 en 2019 y subió a \$5.500 aproximadamente en 2020, según manifestaciones periodísticas de los funcionarios del Gobierno local.

La información expuesta en el presente, pone en evidencia no sólo que la situación social era grave en la Ciudad al inicio de 2020, sino que las acciones del Estado nacional y local para asistir a los hogares más vulnerables eran insuficientes. Más aún en el caso del Gobierno de la

personas destinatarias del Programa “Ciudadanía Porteña, con todo Derecho”, disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/busca/proyect/datproy.php?proyecto=201900403>, fecha de consulta: 11/06/2020)

³⁸ OSDA, Infancia(s) Progresos y retrocesos en clave de desigualdad, Documento Estadístico 01/2019, Edición para Fundación Universidad Católica Argentina, p.7, disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-BDSI-DOC-EST-INFANCIAS-PROGRESOS-RETROCESOS.pdf>

³⁹ CIDH y su REDESCA urgen a los Estados a proteger con efectividad a las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en las Américas frente a la pandemia del COVID-19 2 de junio de 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/124.asp>

⁴⁰ SIEMPRO-CNCPS; Reporte de Monitoreo. Asignación Universal por Hijo y Embarazo para la Protección Social. 1er trimestre 2019

Ciudad, donde la cobertura de beneficiarios y ejecución de los programas destinados a la redistribución de ingresos evidenciaron un marcado retroceso.

El contexto de incremento de pobreza e indigencia en la Ciudad y la concurrente sub-ejecución presupuestaria al momento del advenimiento de la pandemia en nuestro país, pone en evidencia que las metas del ODS1 vinculadas a la reducción de la pobreza no estaban siendo alcanzadas. Si bien a la fecha no es posible conocer el impacto definitivo del Covid-19 en la población de la CABA, la fragilidad del escenario social y económico de marzo pondrá a la Ciudad aún más lejos de alcanzar este Objetivo, afectando la calidad de vida, la salud y los derechos de los ciudadanos.



LA RESPUESTA PÚBLICA A LA PANDEMIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

A continuación veremos cuál es la respuesta encabezada por los entes públicos a los efectos iniciales de la enfermedad en la CABA, tanto en el plano sanitario como a sus impactos socioeconómicos.

Al comenzar la pandemia en Argentina en marzo de 2020 el gobierno nacional dispuso sucesivamente el distanciamiento social, el cierre de todo tráfico con el exterior y finalmente un aislamiento social obligatorio en todo el territorio para todos los grupos poblacionales que no fueran actores esenciales para la subsistencia ciudadana y el cuidado de la salud, los que incluyen a los miembros de fuerzas de seguridad, servicios de salud, transporte urbano, comunicación masiva y producción y comercialización de alimentos, medicamentos y artículos de primera necesidad.

Debido a ello se logró evitar el avance descontrolado de la enfermedad, la saturación del sistema sanitario y la pérdida innecesaria de vidas, a medida que tomaba cuerpo una representación social que presumía que la pandemia no obedecía los itinerarios de la discriminación y la desigualdad y afectaba a todos los sectores y todas las zonas del mismo modo, especialmente a aquellos barrios acomodados en que habitaban quienes estaban en contacto con las personas que habían portado la enfermedad desde otras regiones en que se encontraba difundida, generalmente al retornar de viajes al exterior.

Tanto las personas que ingresaron entonces, como quienes se contactaron con ellas, como las relacionadas estrechamente con quienes resultaron positivos fueron sistemáticamente reclusos en cuarentena obligatoria de 14 días en hoteles, centros de salud o, eventualmente, domicilios bajo control de la autoridad sanitaria.

Así, para el 30 de abril existían en total en todo el territorio 218 víctimas fatales y 4.428 infectados en Argentina, lo que implicaba casi 100 enfermos y 5 muertos por millón de habitantes.

La cantidad de 4 fallecidos y 143 infectados en el país en las 24 horas anteriores representaba bastante bien la media de casos diarios que se contabilizaban desde que se dispusiera el confinamiento obligatorio el 19 de marzo. Según la evaluación oficial, reiteradamente difundida en los informes periódicos del Presidente de la Nación la respuesta del ya precario, y desigual, sistema argentino de salud previo a la pandemia no había sido comprometida, y las previsiones para demorar, al menos, un posible estallido masivo de la enfermedad se estaban cumpliendo en tiempo.

Para entonces en la Ciudad se encontraba el principal foco epidémico con 1.565 enfermos y 81 fallecidos. La población en villas registraba hasta ese día 124 contagiados, sin muertos, y ya comenzaba a causar preocupación, pese a que no llegaba a representar el 10% del total de enfermos porteños, bastante por debajo de la proporción de habitantes que viven en ellas – estimada entre 350.000 y 400.000 personas- que excede por mucho ese porcentaje. Pero 10 días antes, y a un mes de haberse iniciado el aislamiento obligatorio, no había casos en las villas porteñas.

Hacia el 20 de mayo, ya iniciada la flexibilización de las condiciones de aislamiento, la Provincia de Buenos Aires contabilizaba 213 fallecidos y 3.309 casos, pero la Ciudad de Buenos Aires registraba 379 y 4.202 respectivamente. En todo el territorio nacional había acumulados 9.931 casos y 416 muertos.

La ciudad se había convertido en ese lapso en la jurisdicción que impulsaba el progreso de la epidemia en el país, y en las villas de emergencia había 1.551 casos, que ya representaban el 35% de los de toda la Ciudad, con 15 fallecidos. Las particularidades de este tipo de urbanización y las limitaciones que acarrearán a las prácticas sociosanitarias recomendadas de defensa y prevención contra el contagio comenzaban a ejercer su impacto en el progreso descontrolado de la enfermedad. Pero otros muchos complejos degradados de viviendas colectivas, predominantemente en la zona sur de la Ciudad presentan condiciones similares y riesgos potenciales comparables.

A la urgencia sanitaria que estos valores implican, se agregó la necesidad de intervenir en la debacle económica, derivada de la imposibilidad de continuar con el desarrollo de las habituales actividades de subsistencia fuera del hogar durante un tiempo prolongado y el consecuente desplazamiento de todos los procesos de producción y consumo. Frente a esto el gobierno nacional ha desarrollado una serie de estrategias económicas, fiscales, tarifarias, crediticias, laborales, de apoyo al empleo, de reforzamiento de la seguridad social y de subsidios a los sectores vulnerables en general de gran dimensión. El costo fiscal de las mismas, en un contexto previsible de reducción virulenta de la actividad económica y la recaudación, ascendió hasta fines de mayo a \$ 800.000 millones, aproximadamente un 17% de incremento del presupuesto aprobado original ⁴¹. Obviamente, impactan en toda la población nacional,

⁴¹ Al no haberse aprobado presupuesto para 2020, legalmente la distribución del mismo correspondió al sancionado de 2019, sobre el que el Ejecutivo introdujo todas las modificaciones mencionadas.

incluyendo la de la ciudad capital⁴². Pero ya en marzo la emisión, \$600.000 millones, equivalía al 35% de la base monetaria⁴³.

Un conjunto de medidas fundamentales se dirigieron a contribuir a pagar una importante parte de los salarios de trabajadores privados de empresas inactivas y a suplementar el ingreso de la población pasiva de haberes bajos, de trabajadores informales y de beneficiarios de las asignaciones universales por hijo y por embarazo, que el estado nacional implementó a toda la velocidad posible, y no sin grandes complicaciones logísticas y administrativas.

Así el presupuesto previsto para sufragar las asignaciones familiares por parte de la ANSES, que comprende la AUH y otras, se encontraba para mayo ya consumido en un 58% del total previsto para el ejercicio completo, lo mismo que en el caso de la Asistencia Financiera a Provincias y Municipios, que debieron hacer frente al pago de salarios sin el nivel de recaudación habitual. También en este caso, la administración de la Ciudad es receptora del aporte del tesoro nacional⁴⁴

Las medidas nacionales que significaron transferencia de ingresos tuvieron un impacto significativo en el sostenimiento de la situación socio-económica de la población vulnerada de la Ciudad. Por ejemplo, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), destinado a los trabajadores no registrados y enrolados en la economía informal, alcanzó a todos aquellos que percibían la AUH en la CABA. Posteriormente se hizo extensivo a los beneficiarios de Ciudadanía Porteña en la Ciudad.

Es dable destacar que desde abril del corriente dichos beneficiarios, en caso de ser niños y niñas de hasta 6 años inclusive, personas con discapacidad sin límite de edad y embarazadas de más de tres meses recibieron el complemento integral alimentario incluido en la tarjeta Alimentar. Como parte del Plan Argentina contra el Hambre, ésta se originó con anterioridad a la pandemia y no tuvo por objeto responder a sus devastadores efectos, pero contribuyó a que las familias pudieran hacer frente de mejor manera al impacto de la crisis sanitaria y económica. La tarjeta Alimentar otorga actualmente un monto mensual de entre 4 y 6 mil pesos según la composición de cada familia.

Estas políticas inciden en las áreas geográficas donde la población más vulnerable se concentra, y en las que el **hambre** desde hace muchos años es combatido por “ollas populares” y comedores comunitarios sostenidos por organizaciones sociales y entes solidarios. En el contexto de agudización de las carencias y el hambre que ha profundizado la pandemia en una sociedad desigual cobraron máxima relevancia. La iniciativa, emprendida por la nueva gestión a cargo del Estado nacional al iniciar su gestión para paliar la carencia mediante los consumos facilitados por la tarjeta y la entrega directa de alimentos a personas y comedores, y que contaba con un presupuesto aprobado de más de \$25.470 millones para todo el año, se amplió hasta haber consumido aproximadamente \$50.000 millones hacia fines de mayo.

⁴² Ministerio de Economía de la Nación, Presupuesto Abierto - Visualizaciones - Gastos por Programa. Participación de cada programa en el total <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/gastos-por-programa> (22/05/20)

⁴³ Agencia TELAM, “El coronavirus impulsó la emisión monetaria a niveles récord en marzo”; fecha de nota: 05/4/20. (Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202004/448482-coronavirus-emision-monetaria-record.html>)

⁴⁴ Ministerio de Economía de la Nación, Presupuesto Abierto - Visualizaciones - Gastos por Programa; Op. Cit.

Esta política se vuelca en gran proporción en esos barrios vulnerables en donde está ubicada gran cantidad de comedores comunitarios⁴⁵.

La respuesta del GCABA a la crisis de Covid-19

La contraparte de la Ciudad, al concluir el primer trimestre de 2020 –último dato disponible- es de unos 30.000 millones, que es en lo que se prevé incrementar el presupuesto original de 481 mil millones, pero con una ejecución al 31 de marzo algo inferior al 25% del original –alrededor de 120 mil millones- por lo que se podría prever un gasto anual final más bien ajustado a aquél. Hasta dicho momento no se habría evidenciado un sobreesfuerzo económico motivado por las urgencias de la respuesta al COVID19, el que deberá volver a ser explorado cuando se den a conocer datos sobre la gestión presupuestaria de los períodos posteriores⁴⁶.

Entre las medidas que el gobierno local tomó se encuentran varias en el **plano fiscal** para reducir la presión sobre las unidades económicas al límite de la paralización: la modificación de plazos fiscales y procedimentales, la prórroga de vencimientos de diversos impuestos y tasas, prórrogas en planes de facilidades de pago otorgados; prórrogas de presentaciones de declaraciones juradas (impuesto a los ingresos brutos), etc.

En lo relacionado con los **planes sociales** más importantes se advierte que en el referido programa Ciudadanía Porteña se gastaron en dicho trimestre poco más de \$440 millones, lo que, como se señaló líneas atrás, hace prever una ejecución total no mayor a la del año último en términos nominales. Teniendo en consideración que la inflación que se registró en 2019 fue de más de 53%, ello implicaría más bien una significativa reducción del alcance del programa.⁴⁷ Hasta el momento no se ha difundido ningún anuncio acerca de posibles incrementos o refuerzos de las prestaciones del programa. Posteriormente, al sancionarse en la Legislatura local facultades de excepción para la administración de la situación fiscal, económica y financiera por el gobierno, la votación mayoritaria desestimó propuestas de diversos legisladores de incluir la ampliación de las asignaciones que otorga dicho programa a su población objetivo en las reasignaciones autorizadas.

La **gestión local también asiste a comedores barriales** a través de un programa que se denomina Apoyo a Grupos Comunitarios. Se trata del programa social de mayor volumen y el principal del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. El mismo ejecutó en 2019 un presupuesto de \$3.555 millones. Pero para 2020 la asignación aprobada es de casi \$5.000 millones. Al término del primer trimestre, el gasto efectuado ascendió a poco más de \$1.000 millones, nuevamente por debajo de las previsiones para el mismo, que deberían ser de 250 millones más⁴⁸.

El ahorro habría sido utilizado para fortalecer el presupuesto del sistema de subterráneos de la ciudad, operado por una empresa privada, para lo cual el área de Hacienda emitió a

⁴⁵ Ministerio de Economía de la Nación, Presupuesto Abierto - Visualizaciones - Gastos por Programa - Participación de cada programa en el total (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/gastos-por-programa> (22/05/20)) Ministerio de Desarrollo Social – Políticas Alimentarias

⁴⁶ CABA; Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Contaduría; Ejecución Presupuestaria, Trimestre 1 de 2020. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/1er_trimestre_2020_0.pdf - (22/05/20)

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ CABA; Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Contaduría; Ejecución Presupuestaria, Trimestre 1 de 2020. https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/1er_trimestre_2020_0.pdf - (22/05/20)

principios de mayo del corriente año una resolución transfiriendo el crédito y reduciendo el presupuesto del programa de comedores por una cantidad de \$785 millones⁴⁹. El acto fue revertido poco después, al ser considerado un error de carga.

Por otra parte, ante el cierre de las escuelas, los niños de sectores vulnerables corrían gran riesgo nutricional al suspenderse el **servicio alimentario** que los establecimientos locales brindan, central en los barrios populares. Inmediatamente el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires declaró que los comedores escolares, comunitarios y merenderos constituyen un servicio esencial en la situación de emergencia generada por el Coronavirus Covid-19⁵⁰, garantizando su funcionamiento mediante una nueva operatoria. Sin embargo, debido a que la concurrencia a los mismos estaba vedada, las concesionarias empezaron a entregar en las escuelas viandas para retirar. Pero pese a que por norma la vianda debe tener el mismo precio y gramaje que la ración consumida en los comedores, se entregó, durante los primeros 15 días de aislamiento social obligatorio, un menú compuesto de dos sándwiches, una barrita de cereal, galletitas y, sólo en algunos casos, leche o una fruta. Es decir que en lugar de una vianda se entregó lo que, de acuerdo al pliego de las concesiones, sólo es “refrigerio”, con el consiguiente efecto sobre su alcance nutricional. Entre los perjuicios que sufrieron los beneficiarios se constató que las raciones fueron insuficientes o con productos faltantes, el personal carecía de los mínimo elementos de protección sanitaria obligatorios, se Incumplieron horarios de entrega y hubo grandes problemas organizativos que derivaron en la no entrega a beneficiarios, o una composición equivocada de las entregas⁵¹.

Como consecuencia de las graves denuncias y reclamos de la comunidad educativa las citadas prestaciones fueron reemplazadas por la entrega de una Canasta Escolar Nutritiva (CEN), de distribución quincenal, lo que permite reducir riesgos y dificultades por desplazamiento. La CEN comenzó a distribuirse el 1 de abril de corriente. No obstante, desde el Observatorio de la Ciudad⁵² y otras instituciones se ha denunciado que la canasta no reemplaza correctamente la función nutricional de almuerzos y meriendas escolares, su composición sería cuantitativa y cualitativamente insuficiente y obliga a las familias a asumir responsabilidades profesionales y logísticas específicas que deben correr a cargo del estado local, con el consiguiente peligro de deterioro de la situación alimentaria de la población destinataria.

Además de lo expuesto, legisladoras, docentes, familias y cooperadoras solicitaron una medida cautelar urgente en los Tribunales de la Ciudad⁵³ para que se provea un almuerzo

⁴⁹ Subsecretaría de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la CABA; RESOLUCIÓN N.º 461/ 20; BO N.º 5851.

⁵⁰ Resolución N.º 1482/2020 del Ministerio de Educación, disponible en:

<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/511781>

⁵¹ Koutsovitis, M.E. (IPYPP), Baldiviezo, J. (Observatorio del Derecho a la Ciudad), Volkind, A. (Observatorio del Derecho a la Ciudad); “El Servicio de Alimentación de las Escuelas de la Ciudad de Buenos Aires en Tiempo de Coronavirus Covid-19. El arte de hacer negocios con la alimentación en tiempos de crisis sanitaria y económica”. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/el-servicio-de-alimentaci%C3%B3n-de-las-escuelas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-en-tiempo-de-coronavirus-covid-19-el-arte-de-hacer-negocios-con-la-alimentaci%C3%B3n-en-tiempos-de-crisis-sanitaria-y-econ%C3%B3mica/> (01/06/20)

⁵² La posición del Observatorio de la Ciudad al respecto se observa en el siguiente link: https://observatoriociudad.org/el-servicio-de-alimentaci%C3%B3n-de-las-escuelas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-en-tiempo-de-coronavirus-covid-19-el-arte-de-hacer-negocios-con-la-alimentaci%C3%B3n-en-tiempos-de-crisis-sanitaria-y-econ%C3%B3mica/#_ftn11

⁵³ Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N.º1, “Bregman, Myriam Teresa y Otros c/ GCBA s/Medida Cautelar Autónoma”, Expte. N.º 2972-2020/0, 6 de abril de 2020.

saludable en todo establecimiento educativo público, de nivel inicial, primario y secundario de la Ciudad. En su resolución del 6 de abril del corriente, Juzgado ordenó se informe el detalle de las comidas que estaban siendo entregadas (comidas, nutrientes específicos), se adecue el menú y se incluyan determinados alimentos (leche/yogurt), se entreguen elementos de higiene, se organice y difunda una logística de entrega y elabore una propuesta de entrega de canastas a niños y/o adolescentes en situación de riesgo de Covid-19, entre algunos de sus principales puntos⁵⁴.

En materia de **acceso a la vivienda**⁵⁵ se han adoptado varias medidas para hacer frente a la crisis entre ellas, el Instituto de Vivienda de la Ciudad ordenó la suspensión de pago de las cuotas vencidas correspondientes a las viviendas construidas y adjudicadas recientemente, la suspensión de la ejecución de hipotecas por falta de 6hpago de los créditos hipotecarios constituidos a favor del Instituto, renovación automática del subsidio habitacional que otorga en el marco del Decreto 690/06, apertura de albergues las 24 hs., entre otros. Asimismo, varias medidas adoptadas en el plano nacional impactaron positivamente en la CABA como la prohibición de desalojos, prórroga de contratos, el congelamiento de los precios de alquileres entre otras medidas dispuestas en el DNU 320/2020⁵⁶.

⁵⁴ *Resolutivo de medida cautelar "1) Hacer lugar -parcialmente- a las medidas cautelares peticionadas en autos y en consecuencia, ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio de Educación) que, en el plazo de tres (3) días de notificado: a) Presente en autos el menú y especificaciones técnicas correspondiente a cada modalidad de Canasta Alimentaria (desayuno, almuerzo y refrigerio), diferenciado para infantes menores de un (1) año, para quienes tengan de 1 a 3 años y de 4 a 18 o presenten celiacía. El menú (para todas las modalidades de canasta y franja etaria) deberá detallar: i) el listado de comidas previsto para los alimentos proporcionados, ii) las cantidades de micro y macro nutrientes que brinda cada alimento y comida, especificando el aporte de proteínas, hierro, calcio, vitamina A, D y C que otorga cada componente en cada comida y los que deberán ajustarse a las previsiones de la ley 3704 en cuanto a ingesta mínima. Ello sin perjuicio de las observaciones adicionales que estime corresponder a fin de ilustrar el modo en que se garantiza el cumplimiento de las PAS en los menús. El menú que se presente en autos deberá ser idéntico al que debe adjunte a cada canasta y contener, al menos, 10 listas de comida. b) Adecue el contenido alimentario de las mentadas canastas al menú ordenado precedentemente. c) Incluya -en la modalidad "Desayuno" de la Canasta Nutricional Alimentaria- leche (o yogur) para su consumo todos los días programados, cuya cantidad no podrá ser inferior al mínimo cotidiano prescripto por la ley 3704.c) Entregue junto con cada Canasta Nutricional Alimentaria (en todas sus modalidades) un jabón o elementos de higiene para la adecuada desinfección y limpieza a fin de ser utilizado por sus beneficiarios/as para el lavado de manos y superficies antes de la elaboración de las comidas y con anterioridad a su ingesta. d) Difunda a la comunidad educativa, en los centros de distribución y por las vías de comunicación oficiales disponibles, las pautas horarios y turnos para la entrega de las Canastas, haciendo saber el modo en que puede tramitarse la solicitud para su percepción, así como las medidas que adoptará para minimizar la concentración de gente y el respeto por las distancias interpersonales requeridas y recomendadas por las autoridades sanitarias locales y nacionales. Asimismo, informe y prevea los mecanismos necesarios para poner en conocimiento de las fuerzas de seguridad y de quienes retiren las Canastas la documentación necesaria para justificar la circulación en ocasión de acudir a buscar las provisiones de marras. El cumplimiento de tal publicidad y de las medidas dispuestas deberá acreditarse documentadamente en autos en igual plazo. e) Se expida en autos sobre la viabilidad del pedido formulado por la Sra. Asesora Tutelar tendiente a que a los/as alumnas que residen en el Barrio Saldías se les entregue el alimento en algún establecimiento dentro del barrio, indicando, en su caso, dónde podría llevarse a cabo. f) Presente en autos una propuesta de abastecimiento o modo de distribución de las Canastas (en cualquiera de sus modalidades) para los niños/as y adolescentes que las requieran y pertenezcan -estudiantes o responsables a su cargo- a los grupos de riesgo del Covid-19, de acuerdo con la clasificación contenida en la normativa vigente".*

⁵⁵ Defensoría del Pueblo de la CABA, Informe Derecho a una Vivienda Adecuada, Medidas adoptadas en el marco de la pandemia Covid-19, <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/derecho-a-la-vivienda.pdf>

⁵⁶ Decreto disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227247/20200329>



LA PANDEMIA EN LAS VILLAS DE EMERGENCIA DE BUENOS AIRES

La mayor demanda para estas ayudas se localiza en las áreas urbanas en que habita la población vulnerable: las villas. Pero al mismo tiempo éstas, por sus propias estructura y conformación, constituyen un factor de riesgo extremo para la salud. La Defensoría del Pueblo de la CABA y el ODSA han señalado con claridad que las diferencias en el acceso a vivienda digna, pero también a infraestructura urbana básica y a un medio ambiente saludables son marcadas, ya que casi el 60% de la población en villas reside en viviendas precarias, cerca de un cuarto de los hogares sufren hacinamiento, 3 de cada 10 no cuentan con baño en la vivienda o, si lo tienen, no dispone de descarga mecánica de agua. Además el 60% se encuentra en zonas inundables, la misma proporción lo hace cerca de basurales y casi la mitad en inmediaciones de espejos de agua contaminados⁵⁷. Gran parte de la población de las villas de este distrito alquilan un cuarto con baño compartido construido sobre superficies mínimas y en graves condiciones de salubridad y hacinamiento⁵⁸ lo que ha dificultado las medidas de aislamiento y distanciamiento social ordenadas en la pandemia.

Sin entrar en el análisis del proceso de urbanización de las villas que excede el objeto de este trabajo, es dable resaltar que la obligación del Estado de la Ciudad llevar adelante estos procesos de urbanización se encuentra prevista en una diversidad de normas locales. Sin embargo, salvo escasas excepciones, el gobierno local no había cumplido con dicha obligación hasta que en 2016 creó una unidad ejecutora específica para urbanizar la villa 31, la más céntrica, en terrenos excepcionalmente valiosos y adyacentes a la zona residencial más exclusiva de la Ciudad. Desde entonces, desarrolló planes y desembolsó sumas importantes en varias de ellas.

Pese a los esfuerzos realizados, la realidad de las villas en la Ciudad presenta profundas deficiencias que se han visto agudizadas por el impacto del Covid-19. Además del problema de acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad señaladas, la conectividad con el resto del entorno de la Ciudad es problemática, ya que hay muy pocos accesos y a zonas mal comunicadas. En plena expansión del coronavirus el agua corriente escaseó o faltó en la mayor parte del tejido lo que dificultó la implementación de las medidas de higiene y prevención de la enfermedad. El tendido cloacal es parcial, insuficiente y de mala calidad. La provisión de energía eléctrica es realmente informal: las empresas proveedoras la entregan a transformadores desde los cuales el gobierno de la Ciudad distribuye las conexiones mediante un tendido precario. Los vecinos han hecho centro en que el plan está meramente enfocado a la cuestión del hábitat y no

⁵⁷ Defensoría del Pueblo de la CABA y Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA; “Estudios Sobre los Procesos de Integración Social y Urbana en tres Villas Porteñas”; p. 11

⁵⁸ Véase: TARBUCH, L., “Titular la precariedad como modelo de urbanización”; en ACIJ; Urbanización de villas y asentamientos de Buenos Aires; 2018; CRAVINO, M.C.; “Urbanización de asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”; en ACIJ; Urbanización de villas y asentamientos de Buenos Aires; op. cit.; disponibles en:

<file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Escritorio/Perez/Horacio/2020/DEFE/MAYO%202020%20PARA%20FORO/Urbanizaci%C3%B3n%20de%20villas%20y%20asentamientos%20de%20Buenos%20Aires%20-%20ACIJ.html>

a la integración social del barrio a la ciudad en cuanto a otros derechos sociales, especialmente en el plano económico y laboral”⁵⁹.

Organizaciones solidarias y confesionales suplen muchas de las carencias, pero lo que no pueden revertir es el despliegue de una economía precaria, sustentada en el consumo de una población apiñada en un espacio reducido y empujada al hacinamiento. Se trata del contexto menos propicio para dar cabida a las indicaciones oficiales dirigidas a prevenir los efectos del coronavirus que causa la COVID 19.

El 20 de mayo de 2020, con 1.045 enfermos y varios fallecidos, la villa 31 tenía el mayor número de casos entre todas las de la Ciudad y representaba más de un tercio de los enfermos de la misma, contando con menos del 1,5% de sus habitantes. En ese momento se encendieron todas las alarmas y el ejecutivo local comenzó una gestión contra el tiempo para contener el desastre, con apoyo de los dispositivos nacionales. Pero poco después la ola se empezó a repetir en otra villa, la 1-11-14, y los esfuerzos para detener los contagios comenzaron a dar resultado sólo cuando la enfermedad había alcanzado a una porción sustancial de la población. Si bien en la actualidad se ha logrado contener significativamente el contagio en las villas, dicha contención dista de ser definitiva hasta que transcurra el pico de contagios y se establezca la curva de contagiados en la Ciudad.

La gravedad de la situación en las villas, motivó diversos reclamos referidos a la vulneración de derechos humanos en la respuesta del GCABA a la pandemia fueron judicializados, en virtud de lo que la justicia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAYT) de la Ciudad ha ordenado cautelarmente al Gobierno la adopción de medidas concretas respecto a la situación de villas y asentamientos precarios, como por ejemplo “la elaboración de un Protocolo Específico de Análisis, Acción y Prevención en materia de COVID-19 para aplicar, difundir y publicitar en villas, asentamientos y barrios vulnerables”,⁶⁰. Entretanto el Protocolo fuera confeccionado, la justicia ordenó la provisión de elementos sanitarios, de higiene y limpieza, y de medición de temperatura, el suministro de agua para consumo e higiene y brindar información a los/las vecinos/as de dicho asentamientos sobre las acciones de cuidado, formas de funcionamiento de los espacios de aislamiento dispuestos y las alternativas de abordaje a la violencia de género entre otras medidas⁶¹. Asimismo, se ordenó el establecimiento de una Mesa de Trabajo con las partes intervinientes y autoridades públicas y se programó audiencia para evaluar la situación de los barrios vulnerables, instancias en las que la Defensoría del Pueblo de la CABA se encuentra participando actualmente.

En otra decisión del fuero se ordenó al GCABA garantizar la accesibilidad de internet en dichos asentamientos con el objeto de asegurar la plena efectividad del derecho a la educación –dado que es obligatoria la asistencia a clases virtuales- a niñas, niños y adolescentes⁶² en

⁵⁹ Defensoría del Pueblo de la CABA y Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA;; Op. cit.; p. 138.

⁶⁰ Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 24, “Álvarez, Ignacio y Otros contra GCBA sobre Amparo – Otros», Expediente”, n.º 3429/2020-0, sentencia de medida cautelar el 21 de mayo de 2020.

⁶¹ Ídem.

⁶² Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 2, Secretaría n.º4, “Asesoría Tutelar 2 contra GCBA sobre Amparo – Educación – Otros”, Expediente n.º 3264/2020/0; y sus acumulados “ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) contra GCBA sobre Amparo – Aplicaciones Móviles – Internet”, Expediente n.º 3747/2020-0; “Moreno Velásquez, Jessie Lissette contra Ministerio de Educación del GCBA sobre Amparo”, y “Armando, Franco

situación de vulnerabilidad social, que carecen de recursos tecnológicos para dar continuidad a su formación. En sus resolutivos el Juzgado interviniente dispuso *“Ordenar al GCBA que (...) proceda a entregar a todos los alumnos y alumnas que concurren a establecimientos educativos de gestión pública o de gestión privada con cuota cero y que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, un dispositivo informático adecuado (computadora portátil, notebook o tablet) para acceder a internet y realizarlas tareas escolares que garanticen su continuidad pedagógica en modalidad virtual o a distancia”*⁶³. Asimismo, ordenó *“la instalación en la totalidad de las villas, barrios de emergencia y/o asentamientos de la CABA, de equipos tecnológicos de transmisión de internet inalámbrica, similares a los que actualmente se encuentran dispuestos por el Gobierno en plazas y espacios públicos, en cantidad y ubicación suficiente como para brindar un estándar mínimo de conectividad inalámbrica libre”*⁶⁴.

Además de los habitantes en villas, la justicia local se ha expedido respecto de otros grupos vulnerados como los migrantes⁶⁶, la situación de los adultos mayores⁶⁷, el funcionamiento de los CESAC y la deficiente atención de salud⁶⁸, personas ingresadas en hospitales neuropsiquiátricos⁶⁹, personas indigentes mayores, en situación de calle y con comorbilidad que habitan en hogares entre otras grupos. En este último caso, trabajó también el Patrocinio

Damián y otros Contra GCBA sobre Amparo – Aplicaciones Móviles – Internet”, Expediente n.º 4012/2020-0, sentencia de medida cautelar 8 de junio de 2020.

⁶³ Ídem, resolutivo nro.2

⁶⁴ Ídem, resolutivo nro. 6

⁶⁵ Asimismo, se presentó recientemente otra acción de amparo contra el GCABA con el objeto de que se adopten medidas para la protección de pacientes y público en el Hospital Fernández. En dicho expediente se ordenó al GCABA que a que adopte medidas “tendientes a garantizar una adecuada señalización e implementación de elementos de bloqueo adecuados, seguros y estables en relación con su plan de circulación diferenciada entre pacientes y personal con y sin COVID-19”. Asimismo, se dispuso que “deberán arbitrarse las medidas tendientes a proteger a los pacientes y profesionales de la salud que sean atendidos y cumplan funciones en las UTA y las UFU, a fin de reducir y/o evitar la posibilidad de contagio del virus, todo ello dentro del marco de estas Unidades (...) recordando como elemento esencial su ubicación exterior”. (Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario n.º 17, secretaria n.º34, “Filial de la Asociación Médicos Municipales de la Ciudad de Buenos Aires del Hospital General de Agudos Dr. Juan A. Fernández contra GCBA sobre Amparo – Salud – Otros”, Expediente n.º 3840/2020-0, sentencia de medida cautelar 5 de junio de 2020, considerando nro.16)

⁶⁶ Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires n.º 1, «Mbayne Dieng y otros c/ GCBA s/ amparo – asistencia alimentaria y otros», Expediente n.º 4294 – 2020/0 con el objeto de que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que genere un sistema general de protección al conjunto de trabajadores migrantes y garantice un ingreso de emergencia para ese sector que satisfaga las necesidades especiales que requiere este colectivo tales como alimentos, vivienda, aseo y limpieza personal.

⁶⁷ Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires n.º 17 «Milani Celsi, Walter Tadeo y Otros contra GCBA sobre Amparo – Salud – Medicamentos y Tratamientos», con el objeto de solicitar se arbitren los medios necesarios para garantizar el goce del derecho a la salud de los patrocinados en el marco de la cuarentena decretada a nivel nacional por la pandemia mundial de COVID 19, requiriéndose las siguientes medidas: 1) la atención médica y traslados; 2) el/los tratamiento/os que resultare/n necesario/os; 3) la entrega de elementos de higiene personal; 4) un estudio epidemiológico de todo el Hogar a fin de conocer la situación en la que se encuentra toda la población y 5) la puesta en marcha de un plan de testeo tanto para el personal como los residentes del Hogar de Ancianos “G. Rawson”, habiéndose constatado la existencia de un caso positivo de Coronavirus/COVID-19. Todo ello mientras se mantengan las circunstancias de emergencia sanitaria originadas a causa del coronavirus que fue declarado como una pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

⁶⁸ Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires n.º 1 «Secretaría ad-hoc Asesoría Tutelar n.º 1 Fuero CAYT y Otros contra GCBA sobre Amparo (Art. 14 CCABA)», Expediente n.º 39381/2010-0.

⁶⁹ Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, «Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) contra GCBA sobre Incidente de Apelación – Amparo – Salud - Otros», Expediente n.º 3187-2020-0.

Gratuito de la Defensoría del Pueblo de la CABA y logró que se hiciera lugar a una medida cautelar y se ordenara al GCABA el hisopado urgente a un centenar de personas que habitaban en el Hogar de Cáritas y se les brinde atención de salud adecuada⁷⁰.



CABA Y LA AGENDA 2030 EN LA POS PANDEMIA: REFLEXIONES FINALES

Actualmente la Ciudad de Buenos Aires se encuentra atravesando la pandemia de Covid-19 siendo, junto con la Provincia de Buenos Aires uno de los lugares más afectados por la misma. Por tanto, cualquier conclusión que se precie como “definitiva” en torno a la situación social, económica y sanitaria actual y su impacto en las metas de desarrollo sostenible, es en sí misma insuficiente y relativa. Por el contrario, si es válido y constructivo considerar la situación antes de la pandemia y proyectar un escenario en su *pos* que permita, como ha petitionado el Secretario General de Naciones y se ha planteado repetidamente en el reciente Foro Político de Alto Nivel de NU sobre Agenda 2030: *Reconstruir Mejor (Build Back Better)* y que en América Latina y el Caribe se le ha asignado el especial significado de “*Reconstruir con igualdad*”⁷¹.

La pandemia llega a una Ciudad con un total de 595 mil personas pobres y 169 mil indigentes, que seguramente aumentarán considerablemente en 2020. Si tomamos en consideración que la meta 1.1 y 1.2 del ODS1 requieren a 2030 la disminución de la pobreza en todas sus dimensiones, y en particular, la extrema, **la tendencia al cumplimiento de estas metas en 2020 se advierte como negativa**. A ello es preciso sumar los efectos devastadores de Covid-19 que a la fecha y en virtud de encontrarnos en pleno pico de pandemia, no pueden mensurarse de forma definitiva. La respuesta al Covid-19 ha demandado al GCABA el reasignar partidas presupuestarias para la lucha contra la enfermedad lo que dificulta aún más el logro de las metas señaladas si consideramos que la pobreza es multidimensional y como tal no implica sólo transferencia de ingresos sino también acceso a vivienda, salud, agua potable entre otras facetas.

En función del análisis de cuál era la situación de la pobreza en la Ciudad antes de la crisis sanitaria y humanitaria que hoy aqueja al mundo, podemos construir perspectivas más o menos favorables de recuperación sólo si se asume la dimensión de los esfuerzos que tendrán que realizarse *pos* pandemia para alcanzar las metas de desarrollo sostenible. Además, la desagregación territorial de los datos en función de su mayor afectación por la crisis y su mayor vulnerabilidad socio-económico preexistente permite diseñar respuestas diferenciadas y específicas que aborden las necesidades particulares de los distintos grupos que consoliden el **Principio de no dejar a nadie atrás**.

⁷⁰ «Donda Pérez, Victoria Analia y Otros contra GCBA sobre Amparo – Salud – Otros», Expediente n.º 5484/2019-0.

⁷¹ United Nations, “El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe”, julio 2020, p. 3.

Las previsiones actualmente son complejas porque, conforme hemos analizado, ya antes de la enfermedad lo eran. Según el ODSA Argentina, un 44% de los hogares de la Ciudad vieron reducirse sus ingresos totales para mayo de 2020, cayendo más del 50% en 15% de los mismos. Pero esto impactó mucho más frecuentemente sobre los hogares pobres por ingresos: según la misma fuente, en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires 75,4% de dichos hogares vieron caer sus ingresos⁷².

Por su parte, en un reciente informe, Unicef Argentina, ha expresado que la pobreza infantil subirá producto de la pandemia, de 53 a 58,6% entre el segundo semestre de 2019 y el segundo semestre de 2020, pero en las villas lo hará del 74,4 al 91,7%. Esto sin duda traerá episodios extremos a los hogares que ya eran pobres, en especial los que habitan en los márgenes de la ciudad, en el caso de la de Buenos Aires, las villas de emergencia⁷³.

En base al diagnóstico aún más profundo y grave que dejará la crisis de Covid-19, el Gobierno y los distintos actores públicos y privados relevantes deberán diseñar estrategias para superar los efectos devastadores de la pandemia. La Agenda 2030 debe ser empleada como una hoja de ruta para superar la crisis derivada del coronavirus⁷⁴ y encaminar los esfuerzos del Gobierno hacia un desarrollo sostenible e inclusivo respecto de los grupos más vulnerados. En ese diseño consideramos que la Agenda **traza un decálogo de lineamientos centrales** que deben considerarse como ejes medulares para responder al problema de la pobreza y la indigencia desde un enfoque de sostenibilidad y derechos humanos:

- 01.** Ubicar a la persona humana como el componente central de la política pública para fomentar un desarrollo sostenible humanizado, igualitario e inclusivo (Postulado ético sobre el que se sostiene toda la Agenda 2030).
- 02.** Transversalizar la perspectiva de género en la respuesta a la pobreza, en consideración de las particulares afectaciones a las mujeres pobres e indigentes considerando la incidencia de los estereotipos de género, la distribución inequitativa del trabajo doméstico, la discriminación histórica y la violencia (ODS 5).
- 03.** Otorgar prioridad en la respuesta a los grupos más vulnerables brindando debida y diferenciada atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza así como los adultos mayores (Principio de no dejar a nadie atrás) en base al impacto desproporcionado que han sufrido en la pandemia.

⁷² Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA); "Reducción De Los Ingresos Totales Del Hogar Durante La Cuarentena"; en Empobrecimiento y Desigualdades Sociales en Tiempos de Pandemia. Encuesta Edsa Covid19, mayo 2020; empalme EDSA. Agenda para la Equidad (2017-2025). Disponible en: http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2020/2020_OBSERVATORIO_EDSA_%20COVID19_EMPOBRECIMIENTO-II.pdf

⁷³ Unicef Argentina; La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19. Abril de 2020.

⁷⁴ United Nations, "COVID-19 and Human Rights We are all in this together", April 2020, p.8 en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf

- 04.** Buscar soluciones a la pobreza y la indigencia desde el respeto irrestricto de los derechos humanos, a través del diseño de políticas no regresivas, respetuosas del principio de no discriminación y con enfoque de derechos humanos (derecho a la salud, al trabajo, a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación entre otros).
- 05.** Reconocer la interdependencia intrínseca entre los distintos ODS para pensar soluciones a la pobreza como problemática vinculada indisolublemente al acceso al agua potable, la vivienda digna, servicios básicos, la salud, la alimentación adecuada, la educación y el trabajo decente (ODS 1, 2,3,4,8,10,11).
- 06.** Garantizar el acceso público a la información a las personas pobres e indigentes respecto de toda política u información relevante a su realidad (ODS16) y fomentar su participación activa en la construcción de soluciones a partir de sus necesidades concretas, el respeto a su cultura, su nacionalidad y su contexto (ODS11, 16).
- 07.** Generar soluciones desde las alianzas entre los distintos actores públicos (gobiernos) y privados (sociedad civil, empresas, comunidades científicas) como alternativas más efectivas a su solución (ODS17).
- 08.** Garantizar medidas adecuadas de protección social y diseñar estrategias de resiliencia de las personas pobre e indigentes que reduzcan a futuro su exposición y vulnerabilidad a fenómenos extremos como esta pandemia (ODS1). En un contexto como el actual sería importante fortalecer la transferencia de ingresos a los sectores más vulnerados o resolver eventuales incompatibilidades con subsidios nacionales para ampliar la asistencia.
- 09.** Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas y la creación de puestos de trabajo decentes. A los fines de buscar soluciones a la pobreza resulta necesario vincular esta problemática al trabajo forzoso, la trata de personas, el trabajo informal y el trabajo infantil como cuestiones que exigen respuestas integrales (ODS1, 8).
- 10.** Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales (ODS11).

Sin perjuicio de que la recuperación de la pandemia requerirá cambios más estructurales y de alcance nacional y global como la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, la crisis de Covid-19 ha exacerbado y visibilizado la desigualdad en la que se encuentran miles de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires y exige acciones locales. En una década de acción que se inicia este 2020, el empobrecimiento de los ciudadanos en la Ciudad exigirá la adopción de nuevas medidas que para afrontar la crisis pero también para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de respeto de derechos humanos y

sostenibilidad. La Agenda 2030 y los tratados de derechos humanos sobre los cuales ella se construye, deben ser empleados como guía para garantizar que la respuesta a la crisis en un escenario *pos* pandemia que encamine los esfuerzos hacia un desarrollo sostenible e inclusivo.

