

Prevención y monitoreo del coronavirus
en municipios del Conurbano Bonaerense

CONDICIONES DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO 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* - Agencia I+D+i (IP 415, UNGS).
Dr. Rodrigo Carmona (Investigador-Responsable)

Proyecto marco: Ideas Proyecto Agencia I+D+i 415 | 440 | 650 | 763 - *Prevención, control y monitoreo multidimensional y multiescalar de los efectos sanitarios y socioterritoriales de la pandemia por COVID19 y las medidas de ASPO en Argentina.*
Dr. Horacio Bozzano (Investigador-Responsable)

Autores/as:

CARMONA, RODRIGO (COORD.);
AMI, MARÍA EUGENIA;
ANIGSTEIN, CECILIA;
BARNES, CAROLINA;
BARSKY, ANDRÉS;
BATTISTINI, OSVALDO;
BORELLO, JOSÉ;
COUTO, BÁRBARA;
CYUNEL VICTORIA;
ESMERADO, ALEJANDRO;
FLORES, PAMELA;
LATTANZI, ROBERTO;
MACEIRA, VERÓNICA;
PUTERO, LORENA;
RODRÍGUEZ, LEANDRO;
ROTONDO, SEBASTIÁN;
VÁZQUEZ, GONZALO.

Colaboradora: PONTONI, GABRIELA

Diciembre de 2020

Portada: Sebastián Prevotel



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

Cómo citar:

CARMONA, R. (Coord.); AMI, M. E.; ANIGSTEIN, C.; BARNES, C.; BARSKY, A.; BATTISTINI, O.; BORELLO, J.; COUTO, B.; CYUNEL, V.; ESMERADO, A.; FLORES, P.; LATTANZI, R.; MACEIRA, V.; PUTERO, L.; RODRÍGUEZ, L.; ROTONDO, S.; VÁZQUEZ, G. (2020) *Condiciones de la producción y el empleo 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

Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19.

Alcances y perspectivas | Por Rodrigo Carmona5

El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense.

La situación a diciembre 2020

Por José A. Borello y Rodrigo Carmona (compiladores);

Alejandro Esmerado, Leandro Rodríguez, Roberto Lattanzi, Sebastián Rotondo, Bárbara Couto,

Oswaldo Battistini, Cecilia Anigstein y Pamela Flores.....7

1. Introducción.....7

2. La evolución del empleo industrial del Conurbano en el período 2014-2020 15

3. La experiencia de las empresas, de las organizaciones empresarias y de las instituciones vinculadas a la actividad industrial31

4. Consideraciones finales.....41

Fuentes43

Conflictividad laboral en el Conurbano Bonaerense y resto de la región metropolitana en el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Segundo y Tercer Trimestre 2020

Por Verónica Maceira y Victoria Cyunel | Con la colaboración de Gabriela Pontoni 44

1. Introducción.....44

2. Fuente, metodología y precisiones metodológico-operativas.....45

4. Hallazgos destacados.....61

Acceso a la tierra para la agricultura familiar y compras públicas a la economía popular, social y solidaria: problemas, políticas y propuestas para el AMBA en el año de la pandemia

Por Carolina Barnes, Alejandro Esmerado, Lorena Putero y Gonzalo Vázquez.....63

1. Introducción.....63

2. La problemática del acceso a la tierra para los productores de la agricultura familiar en el periurbano de Buenos Aires64

3. Compras públicas a organizaciones de la economía social y solidaria.....80

4. Comentarios finales: las necesidades del sector y el dinamismo de las políticas públicas.....90

Fuentes y materiales consultados92

Afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA ante el advenimiento del Covid-19. Segunda parte | Por Andrés Barsky y María Eugenia Ami.....97

1. Introducción.....	97
2. Adhesión de los mercados a la emergencia epidemiológica y protocolización de procedimientos	98
3. Efectivización de procedimientos, primeros contagios y negociaciones con las administraciones locales	100
4. Continuidad del abastecimiento	102
5. Conclusiones.....	103
Entrevistas realizadas.....	106

Condiciones de la producción y el empleo frente al COVID-19. Alcances y perspectivas

/ Por Rodrigo Carmona

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

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

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

El tercer material, se orienta a presentar algunas de las iniciativas que se generaron en pandemia en torno a las compras públicas por parte del Estado a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria (en adelante ESS), así como diversas experiencias que surgen desde el sector y el ámbito estatal tendientes a fortalecer la producción de alimentos agroecológicos. El foco en estas temáticas no es arbitrario, puesto que la necesidad de abastecimiento de alimentos e insumos hospitalarios en el marco de la emergencia sanitaria, provocó la intervención diversos actores. Es así que en estos meses de pandemia y cuarentena se activaron varias iniciativas de compras estatales a las cooperativas desde distintos ámbitos y jurisdicciones, sobre todo de productos textiles e insumos sanitarios,

con diversas dificultades de implementación. También se potenció la compra de alimentos y productos provenientes de la agricultura familiar (bolsones de verdura y frutas) y de otros productos alimenticios elaborados por el sector, desde los municipios y diferentes organismos estatales de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, un cuarto material realiza una sistematización y balance de las experiencias de gestión de los mercados frutihortícolas del Gran Buenos Aires durante el primer año de la pandemia del Covid-19. Los resultados del relevamiento se fundamentan principalmente en los testimonios recolectados a través de la realización de 25 (veinticinco) entrevistas en profundidad llevadas a cabo con funcionarios y consignatarios del Mercado Central de Buenos Aires, así como con directivos, responsables técnicos y representantes gremiales de mercados frutihortícolas del AMBA. También incluyó entrevistas a funcionarios de municipios del conurbano que cuentan con mercados mayoristas en sus territorios y técnicos del INTA y SENASA. Los resultados del trabajo de investigación muestran una gran complejidad de situaciones ante el advenimiento de la enfermedad: i) con un primer momento de protocolizaciones de emergencia; ii) un segundo momento caracterizado por el crecimiento de casos de operadores infectados por la enfermedad y el cierre preventivo de mercados; y iii) un tercer momento de mayor normalización en la operatoria de los centros mayoristas de comercialización, los cuales continuaron desenvolviéndose en un contexto de sostenida demanda y aumentos de precios.

El impacto de la pandemia en la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense. La situación a diciembre 2020

*/ José A. Borello y Rodrigo Carmona (compiladores)
Alejandro Esmerado, Leandro Rodríguez, Roberto Lattanzi, Sebastián Rotondo,
Bárbara Couto, Osvaldo Battistini, Cecilia Anigstein y Pamela Flores*

1. Introducción

1.1 Objetivos e ideas centrales

Este informe actualiza, amplía y complementa un informe previo publicado en septiembre del 2020 sobre el impacto de las medidas de aislamiento y, en general, de la pandemia asociada al Covid-19, sobre las actividades de la industria manufacturera en el Conurbano Bonaerense, durante al año 2020.

Como es sabido, el gobierno nacional argentino—como otros gobiernos nacionales—decidió, a comienzos del 2020, implementar una serie de medidas para restringir la circulación de personas hacia y en el territorio nacional con el objetivo de detener parcialmente la difusión del virus llamado Covid-19.¹ Algunas de esas medidas afectaron particularmente a la actividad industrial y a sus procesos asociados.

La actividad industrial es de especial importancia para la población que vive en el Conurbano bonaerense. En los procesos vinculados a esa producción manufacturera se generan un enorme conjunto de puestos de trabajo, muchos de ellos con salarios relativamente altos y buenas condiciones laborales. En la industria del Conurbano, además, se procesan diversas materias primas, partes e insumos producidos en otras zonas del país y se generan productos exportables. Esto es, la industria de esta zona del país motoriza actividades primarias (agropecuarias y extractivas) en otras zonas de la Argentina y genera divisas. Todo esto configura una clara justificación para estudiar y caracterizar

¹ “El COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus. La enfermedad se transmite de una persona a otra a través de las gotas procedentes de la nariz o la boca que salen despedidas cuando la persona infectada tose, estornuda o habla, por contacto con manos, superficies u objetos contaminados o si otra persona inhala esas gotas de una persona infectada por el virus. Por eso es importante mantener distanciamiento social, tomar precauciones de contacto y aislar a las personas infectadas o presuntamente infectadas” (Red ISPA 2020, p. 9-10)

qué es lo que está pasando en este segmento productivo ubicado en el área metropolitana más grande del país.

1.2 Contexto del estudio

Este informe, como la contribución anterior, resulta de un trabajo colectivo realizado por investigadores y profesionales de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Fue elaborado en un lapso aproximado de tres meses, entre septiembre y noviembre del 2020. Se basa, fundamentalmente, en el análisis y en la síntesis de diversas fuentes de información secundaria y de un conjunto de entrevistas. También se tuvo acceso a tabulados especiales de datos preparados por el MTEySS, cuestión que se amplía más abajo.

En particular, se compilaron y analizaron notas periodísticas publicadas en medios y portales de internet locales, de la provincia de Buenos Aires y nacionales. También se reunieron informes y noticias publicadas por cámaras empresarias de varias ramas industriales. Además, se trabajó con información estadística publicada e inédita de diversos entes estadísticos nacionales y provinciales. En especial, debe destacarse la muy valiosa colaboración de la Subsecretaría de Planificación, Estudios y Estadísticas del MTEySS. Por último, se realizaron entrevistas a secretarios municipales de producción, a presidentes y gerentes de cámaras empresarias, y a dueños y gerentes de algunas empresas industriales.

1.3 Algunos problemas metodológicos

La evaluación del impacto de la pandemia en la industria manufacturera

Como en cualquier evaluación del impacto de un determinado proceso en la dinámica social y económica, se presentan una serie de problemas metodológicos. Muchos de esos problemas son específicos a este evento y situación; otros son típicos de este tipo de análisis.

Veamos, brevemente, los problemas del primer tipo para luego referirnos a los del segundo. La pandemia ha generado una serie de modificaciones difusas en el funcionamiento de los mercados globales, nacionales y locales que resulta muy difícil separar de otras dinámicas. El impacto ha tenido un desarrollo desigual en el mundo a través del tiempo. Esto quiere decir, por ejemplo, que los mercados de exportación argentinos han tenido cambios en el tiempo asociados con modificaciones en la vida cotidiana de la gente. Esto también ha sucedido en los mercados nacionales, tanto de bienes como de servicios. Todo esto afecta la demanda de bienes industriales y, por consiguiente, los niveles de producción industrial. En muchos países, incluyendo la Argentina, la demanda ha estado mediada por políticas estatales que, simultáneamente, han cambiado los patrones de consumo (a través de restricciones a la movilidad y al acceso, por ejemplo) y la propia demanda (a través, por ejemplo, de políticas de apuntalamiento del empleo y los ingresos).

Algunos de los problemas metodológicos típicos de los análisis de impacto son los siguientes. Primero, la identificación precisa de lo que en la jerga se llama “el tratamiento”, esto es, cuáles son los

procesos y objetos que están causando el impacto. Traduciendo este primer problema al tema que estamos examinando vemos que, además, de cuestiones generales globales del efecto de la pandemia, hay vectores causales nacionales y locales, por ejemplo, todas las restricciones a la movilidad y al acceso que tienen el efecto de limitar el movimiento y de encauzar el consumo en una determinada dirección. Segundo, está el problema de mensurar la duración del tratamiento y su intensidad. Esto ha sido también complejo para el caso que estamos observando ya que, como dijimos, esto ha ido variando en el tiempo, tanto a nivel global como a la escala nacional y local. Tercero, una cuestión frecuentemente problemática tiene que ver con las fuentes de información a utilizar. La temporalidad del tratamiento es algo que, frecuentemente, presenta dificultades importantes.

Esto es, si el fenómeno sucedió hace mucho tiempo habrá fuentes que serán poco confiables o directamente imposibles de utilizar, como las entrevistas. Por el contrario—como sucede con el caso que estamos evaluando—si el fenómeno es muy reciente será difícil utilizar fuentes estadísticas y estudios previos simplemente porque no estarán disponibles. Si se trata de un hecho controversial, las fuentes primarias, como las entrevistas, probablemente no sean, tampoco, demasiado confiables.

En síntesis, hemos tenido en cuenta estos dos tipos de problemas metodológicos, esto es, los asociados al problema específico que queremos analizar, que es el impacto del Covid-19 en la industria manufacturera del Conurbano Bonaerense, y los problemas metodológicos típicos de este tipo de análisis. Para encarar estos problemas hemos adoptado una perspectiva multiescalar y hemos recurrido a diversas estrategias para acceder a estadísticas originales y a información de primera mano. En ese sentido, constituimos un equipo de investigación que incluye a técnicos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS y a investigadores y profesionales que ya tenían contactos previos con referentes gubernamentales y de empresas y cámaras empresarias. Además, el equipo que ha elaborado este informe ha trabajado en un grupo más amplio de investigación que ha examinado el impacto de la pandemia en otras dimensiones complementarias, como la del trabajo en general y la de la economía social.

Las fuentes de información

Como ya se señaló en la introducción, se usaron diversas fuentes de información que incluyeron tanto fuentes primarias (entrevistas) como secundarias (estadísticas, informes, fuentes periodísticas). La inmediatez del fenómeno y las propias restricciones a la movilidad asociadas a la pandemia hicieron compleja la obtención de información.

La información de empleo registrado tiene como fuente el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del MTEySS, que desarrolla sus bases de datos a partir de la adecuación para usos con fines estadísticos de los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el registro Simplificación Registral. La información utilizada en este informe refiere a los empleados asalariados registrados en el sector privado declarados dentro de los 24 municipios del conurbano bonaerense, utilizándose un recorte específico de la industria manufacturera.

Agradecemos a las diversas personas entrevistadas su disposición a responder nuestras preguntas y cuestionarios.

En particular queremos expresar nuestra gratitud a las siguientes empresas y empresarios: Insumos Médicos SA, Diseño Luz Argentina SA, CAF unipersonal Carlos Alberto Fariña, Scatola Mágica (Leandro Scatola), GlamaTecnoms S.A, Engramec, EcoceI, Coop. Pantin Ltda. Fabrica Recuperada, Envases de Papel², Color Living SA, Metab SA, FP Ingeniería, Brito Hnos, Taller Diego Reparaciones, Ventek, Flavio Castagnone y Guillermo Daniel Ranucci.

Nos resultó extremadamente útil poder conversar con los referentes de las siguientes instituciones empresarias: Leandro Wagner, del Parque Industrial la Bernalesa (Quilmes); Lucas González, del Parque Industrial Villa Flandria (Luján); y Gabriel Duranti, de la Unión Industrial de Tigre.

Contamos con la valiosísima colaboración de los siguientes funcionarios:

Débora Giorgi (La Matanza), Gustavo Luis Rodríguez (Tres de Febrero), Alejandro Tsolis (San Martín), Juan Carlos Ferreyra (Malvinas Argentinas), Paul O'Shanghnessy (Quilmes) y Eduardo Adellinet (Tigre).

Definiciones

Para hacer más sencillo el análisis de los datos estadísticos se decidió hacer dos cosas.

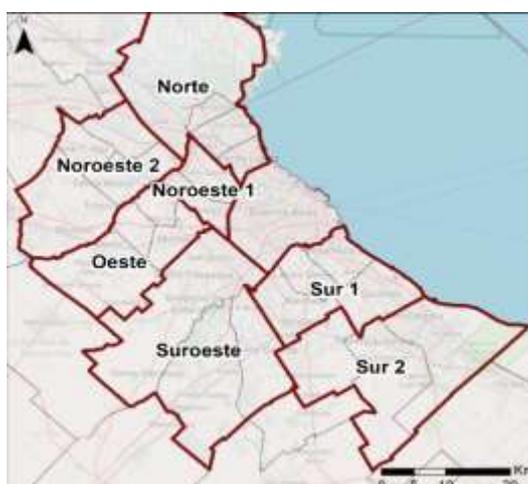
Se regionalizó el GBA en siete zonas (Tabla 1). Esas zonas son: Noroeste 1 (General San Martín, Tres de Febrero); Noroeste 2 (José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel); Norte (San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López); Oeste (Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Morón); Sur 1 (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes); Sur 2 (Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela); y Suroeste (Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza). El criterio para hacer esa regionalización tuvo que ver esencialmente con identificar áreas funcionalmente conectadas desde lo productivo y con una cierta homogeneidad interna.

²Este es el nombre ficticio de una empresa que prefirió mantener su anonimato.

Tabla 1. Zonas del Gran Buenos Aires (GBA)

Zonas	Partidos
Noroeste 1	General San Martín, Tres de Febrero
Noroeste 2	José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel
Norte	San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López
Oeste	Hurlingham, Ituzaingó, Merlo, Morón
Sur 1	Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes
Sur 2	Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela
Suroeste	Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza

Mapa 1. Zonas del Gran Buenos Aires (GBA)



Por el otro, se adoptó una clasificación de ramas industriales en un número acotado de grupos relativamente homogéneos en sus procesos de trabajo y tipos de productos finales. Así se definieron seis grupos de actividades (Tabla 2).

La industria alimenticia agrupa a una diversidad de ramas de actividad orientadas a producir productos finales e insumos para la alimentación. Se trata de un conjunto relativamente heterogéneo en términos de los perfiles empresarios y la demografía de firmas ya que nos encontramos con empresas de diversos tamaños, tanto nacionales como multinacionales. Si bien hay algunas dimensiones que conectan a las actividades de la industria, como las cuestiones ligadas a la higiene y salubridad, se trata de un conjunto de procesos productivos bastante diversos. Por ejemplo, nos encontramos con centenas de panaderías artesanales, de barrio, que producen pan en pequeños lotes y en procesos discontinuos, al mismo tiempo que hay firmas con plantas relativamente grandes produciendo pan en enormes lotes, de manera continua. Hay un pequeño número de grandes frigoríficos que faenan y procesan carne de diversos animales en líneas similares a las de montaje junto a decenas de pequeños envasadores de soda y jugos artesanales.

Las industrias de proceso o industrias de bienes intermedios son actividades que producen insumos para la producción de otros bienes. En gran parte de las actividades de este grupo—producción de papel y cartón, acero, química, aluminio, etc.—nos encontramos con grandes plantas con procesos industriales continuos. La presencia de firmas transnacionales y grandes grupos nacionales es significativa.

Las industrias intensivas en mano de obra albergan ramas diversas pero que en su mayoría se desarrollan en procesos discontinuos, a veces inclusive distribuidos entre varias empresas (como es el caso de las confecciones o la metalmecánica). La demografía empresarial está poblada de firmas de diversos tamaños y orígenes, pero con un peso significativo de PyMEs nacionales.

La industria automotriz tiene algunos parecidos con las industrias de proceso en la fase de ensamble, dominada por firmas transnacionales que operan en procesos continuos. El segmento autopartista, antiguamente nutrido de cientos de firmas nacionales, hoy alberga a un número acotado pero importante de firmas transnacionales y a un par de cientos de PyMEs nacionales. Es un segmento de actividades industriales crecientemente automatizadas y en el que los estándares de calidad siempre han sido relevantes.

Las actividades manufactureras intensivas en ingeniería agrupan ramas pobladas de firmas medianas y pequeñas dedicadas a la producción y ensamble de maquinarias y dispositivos mecánicos, eléctricos y electrónicos.

Las industrias intensivas en recursos naturales, en la clasificación que hemos hecho, agrupan a actividades que incluyen: el procesamiento de la madera (tableros, techos, postes, durmientes, etc.), productos petroquímicos y el procesamiento de minerales no metálicos (cemento, cal para la construcción y usos industriales, áridos para la construcción, tierras especiales para filtros y abonos, etc.).

Tabla 2. Clasificación de ramas industriales

CIIU revisión 3 a dos dígitos	Descripción	Categorías taxonomía Porta
15	Alimentos y bebidas	Industria alimenticia
16	Tabaco	Industria alimenticia
34	Automóviles	Industria automotriz
21	Papel y cartón	Industrias de proceso
24	Química	Industrias de proceso
27	Metales comunes	Industrias de proceso
37	Reciclado	Industrias de proceso
29	Maquinaria y equipo	Intensivos en ingeniería
30	Aparatos eléctricos	Intensivos en ingeniería
31	Equipamiento de oficina	Intensivos en ingeniería
33	Aparatos médicos	Intensivos en ingeniería
35	Otros equipos de transporte	Intensivos en ingeniería
17	Textil	Intensivos en mano de obra
18	Confecciones	Intensivos en mano de obra
19	Cuero y calzado	Intensivos en mano de obra
22	Edición	Intensivos en mano de obra
25	Caucho y plástico	Intensivos en mano de obra
28	Productos de metal	Intensivos en mano de obra
32	Radio y TV	Intensivos en mano de obra
36	Muebles	Intensivos en mano de obra
20	Madera	Intensivos en recursos naturales
23	Productos de petróleo	Intensivos en recursos naturales
26	Minerales no metálicos	Intensivos en recursos naturales

Nota: la clasificación de ramas es una adaptación de la propuesta de Porta *et al* (2014)³

³ Porta F., Santancárgelo J. y Schteingart D. (2014) "Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos", CEFID-AR, Documento de Trabajo N°59, Julio de 2014

1.4 Contenido del informe

En la segunda sección de este informe se presenta un análisis estadístico de la evolución del empleo en la industria manufacturera del Conurbano. Ese análisis tiene dos partes. En la primera, se presentan datos de la evolución entre 2014 y 2020. En la segunda, se hace un análisis de la coyuntura a partir de un análisis de la comparación entre el segundo trimestre del 2019 y el del 2020. La sección se cierra con una síntesis parcial en la que se perfilan algunos de los temas y dimensiones que se ilustran y ejemplifican en la sección siguiente.

En la tercera sección se presentan los resultados de un conjunto de entrevistas realizadas--en el Conurbano--a funcionarios municipales de las áreas industriales y de producción de partidos localizados, a referentes y directivos de cámaras empresarias y a gerentes y dueños de empresas. A partir de esas entrevistas se perfilan algunas ideas transversales que permiten hacer una interpretación más amplia de las conclusiones parciales alcanzadas tanto en el análisis estadístico como en la descripción y análisis de las entrevistas realizadas.

En la cuarta y última sección se sintetizan e interpretan los principales resultados y se identifican algunas dimensiones en las cuales colocar futuras recomendaciones de política y de trabajo con las diversas instituciones vinculadas a la actividad industrial en el Conurbano Bonaerense.

2. La evolución del empleo industrial del Conurbano en el período 2014-2020

2.1 La importancia de la industria manufacturera en el GBA

Como adelantamos en la introducción de este documento, la actividad industrial es muy importante en el GBA. Esa importancia es significativa tanto respecto al total del país como a su peso en el total del empleo registrado del propio GBA. Los partidos del GBA concentran cerca del 27% del empleo registrado de la industria manufacturera de todo el país, siendo una de las zonas más importantes en términos de la participación del empleo industrial dentro del total del empleo formal del sector privado.

La industria del GBA junto con la actividad industrial en la ciudad de Buenos Aires constituyen el foco geográfico manufacturero más grande del país y uno de los más relevantes del Cono Sur de América.

Para colocar en un contexto más amplio el impacto de la pandemia en la actividad industrial del GBA analizaremos, primero, la evolución del empleo industrial en un período más amplio que abarca los años 2014 a 2020 para luego hacer un análisis más de coyuntura que contrasta el segundo trimestre del 2019 con el mismo período del 2020.

2.2 Evolución general del empleo industrial en el GBA y por zonas, 2014-2020

A continuación, se analiza la evolución del empleo industrial en los partidos de GBA entre 2014 y 2020, abriendo cada zona por rama de actividad agregada. Para facilitar el análisis y evitar distorsiones a partir de cuestiones estacionales, se trabaja la serie interanual con los datos de los segundos trimestres de cada año y con un formato de número índice tomando como base el segundo trimestre de 2014.

La importancia relativa y absoluta de la actividad industrial en el GBA ha venido cayendo desde 2014. Esto puede apreciarse en los totales de la Tabla que sigue y en el empleo en casi todas las zonas que constituyen el GBA, con la excepción de la zona Sur 2, que registra un pequeño aumento del empleo en ese período.

Así, el GBA, en su conjunto, pasa de registrar 363.219 empleos industriales, en 2014, a contabilizar 323.988 empleos hacia el primer semestre de 2020, esto es, una caída de algo más de 39 mil empleos. Todas las zonas acompañan esta caída excepto por un aumento de 1.000 empleos en la zona Sur 2. La caída se explica por el desempeño de las zonas Norte, Noroeste 1 y Sur.

Si consideramos los valores promedio registrados para el primer semestre del 2020 respecto a los valores registrados, en promedio, durante el año anterior, la caída del empleo fue mucho menor que

la caída, efectiva, de la actividad. Esto es, resulta claro que las disposiciones aprobadas para morigerar y limitar los despidos y cierres de empresas y para subsidiar el pago de salarios⁴ tuvieron un efecto positivo en el conjunto del GBA y en las diversas áreas en las que hemos dividido ese territorio.

Esto resulta más destacable en función de la evolución de mediano plazo en el empleo que muestra un estancamiento o caída en el mismo en gran parte de las zonas. Así, mientras que el empleo total del GBA, punta a punta (2014-2020), registra una caída de 39.231 empleos, la evolución entre el 2019 y el 2020 muestra una caída de 4.646 empleos.

Tabla 3: Evolución del empleo manufacturero por zona (valores absolutos)

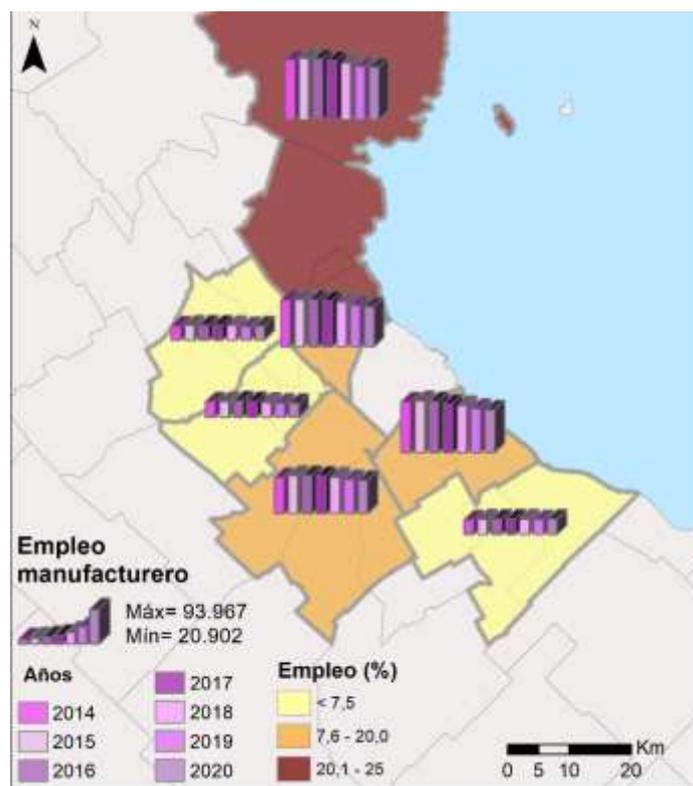
Zona	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Noroeste 1	71.312	71.823	71.641	70.046	67.880	63.066	61.040
Noroeste 2	21.544	22.857	23.252	22.947	22.550	20.902	21.935
Norte	92.298	93.967	93.202	90.734	86.746	81.340	80.849
Oeste	23.361	24.144	24.925	24.022	23.074	21.431	21.299
Sur 1	77.310	78.636	77.879	74.253	71.549	67.260	64.732
Sur 2	21.880	22.970	22.953	23.017	23.292	22.525	22.882
Suroeste	55.515	58.600	58.511	57.784	55.857	52.110	51.251
TOTAL	363.219	372.996	372.364	362.802	350.949	328.634	323.988

(*) Dato provisorio para el primer semestre de 2020. Sujeto a revisión

Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

⁴Nos referimos a, entre otras: congelamiento de tarifas de servicios públicos; disposiciones prohibiendo o haciendo muy onerosos los despidos; créditos a tasas subsidiadas para trabajadores independientes y microempresas monotributistas; el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) que cubrió el 50% de los salarios de los trabajadores registrados; moratorias impositivas; etc.

Mapa 2. Evolución del empleo manufacturero por zona (valores absolutos)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Del mismo modo que la evolución del empleo industrial por áreas dentro del GBA ha sido disímil, también es posible identificar comportamientos diversos entre ramas de actividad, cuestión que pasamos a analizar en la sección que sigue.

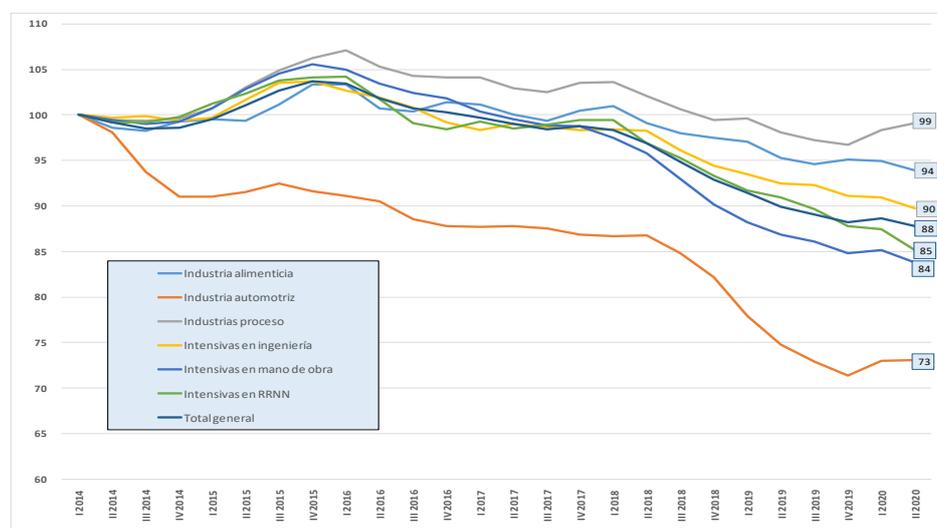
2.3 La evolución del empleo industrial en el GBA, por grandes agregados de ramas de actividad, 2014-2020

En la Figura 1 se muestra la evolución del empleo industrial del GBA por conjuntos de ramas de actividad. Como se describe de forma más amplia en la primera sección, en el apartado metodológico, se agruparon el total de las ramas industriales de actividad en seis grandes grupos. Se trata de una tipología similar a otras que han sido utilizadas para analizar el comportamiento industrial frente a diversos estímulos externos como la reducción de las barreras arancelarias o la caída de la demanda.

Muy sintéticamente se trata de los siguientes grupos de ramas. La industria alimenticia agrupa a una diversidad de ramas de actividad orientadas a producir productos finales e insumos para la alimentación. Las industrias de proceso o industrias de bienes intermedios son actividades que producen insumos para la producción de otros bienes. Las industrias intensivas en mano de obra albergan ramas diversas pero que en su mayoría se desarrollan en procesos discontinuos, a veces inclusive distribuidos entre varias empresas (como es el caso de las confecciones o la metalmecánica). La industria automotriz agrupa dos segmentos bastante diferentes: las terminales y los autopartistas.

Las actividades manufactureras intensivas en ingeniería agrupan ramas pobladas de firmas medianas y pequeñas dedicadas a la producción y ensamble de maquinarias y dispositivos. Las industrias intensivas en recursos naturales agrupan a actividades que incluyen: el procesamiento de la madera, productos petroquímicos y el procesamiento de minerales no metálicos.

Figura 1. Evolución del empleo en el GBA, 2014-2020, por agrupamiento seleccionado de ramas (I-2014-II-2020; Índice base: I trimestre 2014=100)



Fuente: ODE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Desde el año 2014 el patrón general de la evolución de los grupos de ramas industriales en el GBA es el estancamiento y, claramente, desde el año 2018, la caída en el empleo, en especial en la industria automotriz. A fines del 2019 la industria automotriz había perdido 30% de su empleo en el año 2014. Paradójicamente, la fabricación de automóviles y autopartes registra un leve repunte en los dos primeros trimestres del 2020, respecto al 2019, pero en niveles muy lejanos al empleo alcanzado a comienzos del 2014.

En el otro extremo respecto a la evolución del empleo nos encontramos con tres grupos de ramas de actividad que muestran caídas más morigeradas que el total de empleo industrial de los partidos: las ramas intensivas en ingeniería, la industria alimenticia y las industrias de proceso, que incluso muestran un leve repunte en el segundo trimestre del 2020.

Por su ubicación en el sistema productivo industrial como proveedoras de insumos intermedios para la producción de otros bienes, el buen desempeño de las industrias de proceso seguramente refleja un nivel sostenido de actividad en otras industrias tales como la fabricación de envases de papel y cartón (lo que sólo se puede explicar por niveles sostenidos de consumo en las industrias alimenticias y de las bebidas); la fabricación de abonos y fertilizantes (lo que sugiere, a su vez, una demanda sostenida de las actividades agrícolas); o la fabricación de chapa, tubos y perfiles de acero (lo que implica demanda de las fábricas de electrodomésticos, extracción de petróleo y, sobre todo de la construcción).

Las ramas intensivas en recursos naturales e intensivas en mano de obra han tenido un desempeño intermedio entre la industria automotriz que, claramente, es la actividad más desacoplada del resto de la actividad industrial en la evolución del empleo, de los otros conjuntos de ramas. Sin embargo, insistimos, la caída en el empleo que se registra durante los dos primeros trimestres del 2020 no se condice con la caída real de las actividades industriales y eso sólo se explica por la aplicación de diversas políticas de apoyo a la actividad industrial y por el dictado de restricciones a los despidos.

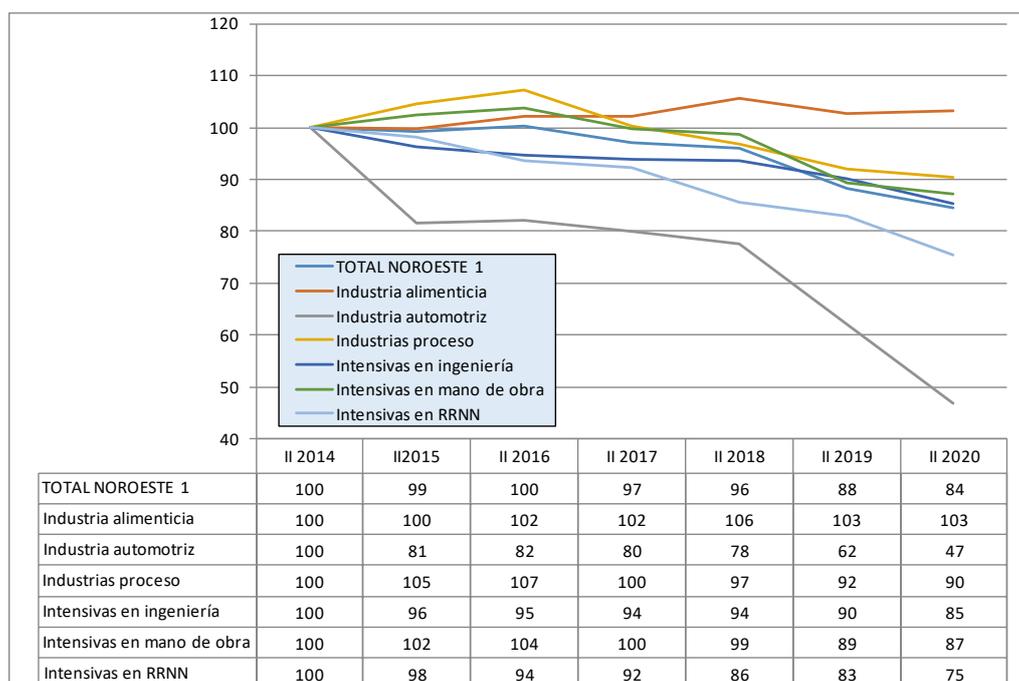
2.4 La evolución del empleo industrial por zonas y ramas, segundo trimestre 2014-segundo trimestre 2020

En la Zona Noroeste 1 la caída del empleo ha sido generalizada para todas las ramas de actividad. Sólo la industria alimenticia logró sostener el empleo entre el II trimestre de 2019 y el mismo período del 2020. El desempeño de esta zona es clave para todo el GBA, ya que es la de mayor participación del empleo industrial sobre el total del empleo registrado y la tercera en términos del total del empleo, luego de las zonas Norte y Sur 1.

Como vemos en la Figura 2, que sigue, es brutal la caída del empleo en la industria automotriz, especialmente luego del 2018. La crisis asociada a la pandemia no hizo más que continuar la caída que ya se registraba en el empleo de ese conjunto de ramas industriales.

Las industrias asociadas al procesamiento de los recursos naturales también registran una caída significativa, en especial en el último año. Los otros grupos de ramas han tenido una evolución tendiente a la baja, pero en términos mucho más moderados, inclusive en el último año.

Figura 2. Evolución del empleo en el GBA, Zona Noroeste 1, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)

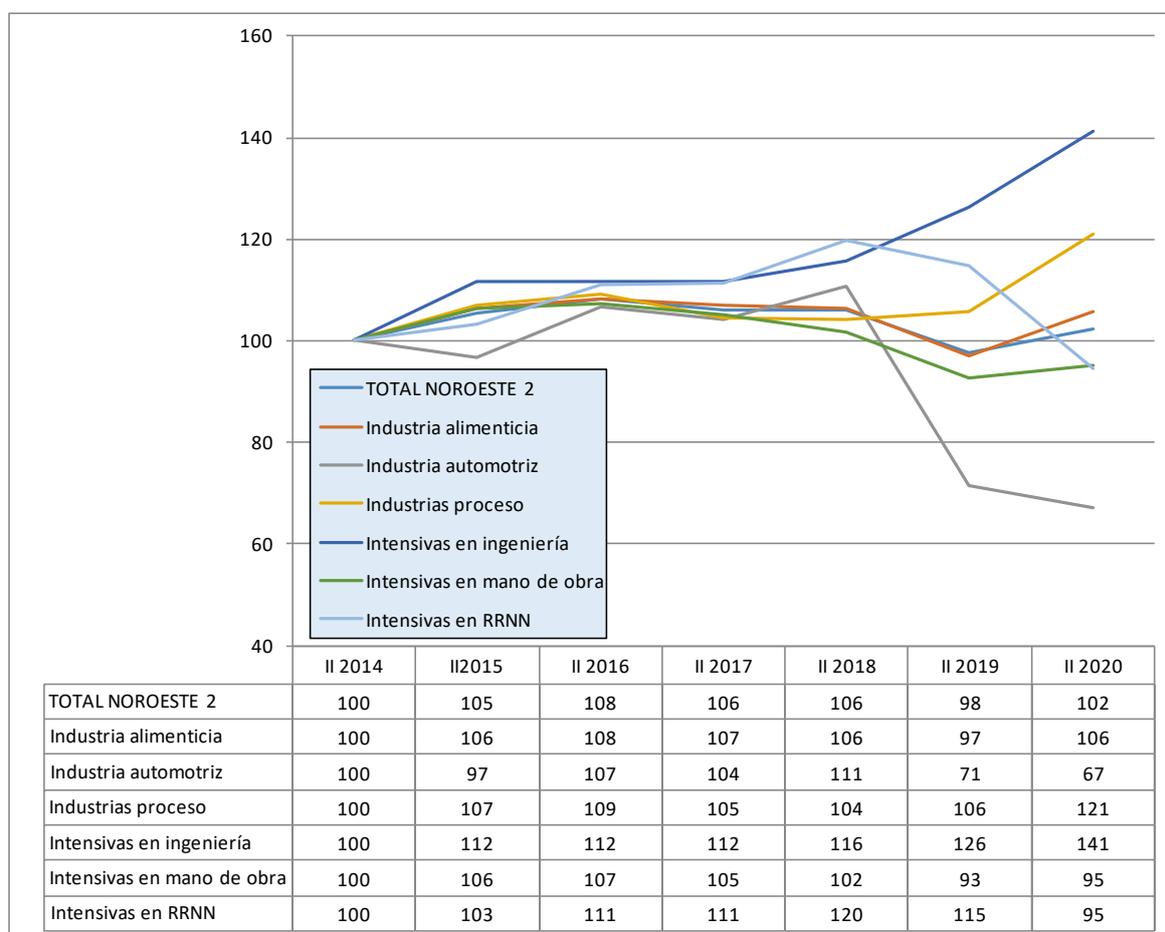


Fuente: ODE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la Zona Noroeste 2, si comparamos el segundo trimestre del 2020 con el mismo del 2019, se registra un repunte del empleo industrial agregado, pero sin recuperar el nivel de los periodos anteriores. Esa evolución, sin embargo, es el resultado de evoluciones muy disímiles entre grupos de ramas de actividad, con algunas ramas cayendo de manera significativa desde 2018, como es el caso de la industria automotriz, que luego de un incremento importante del empleo en la primera mitad del período cae a valores menores al momento inicial durante el 2020.

Se destaca el crecimiento de las industrias de proceso y las ramas intensivas en ingeniería que han incrementado su empleo en un 15% entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. Esto es interesante, ya que esta es una de las zonas en las que el empleo industrial ha aumentado su participación relativa en los últimos 5 años.

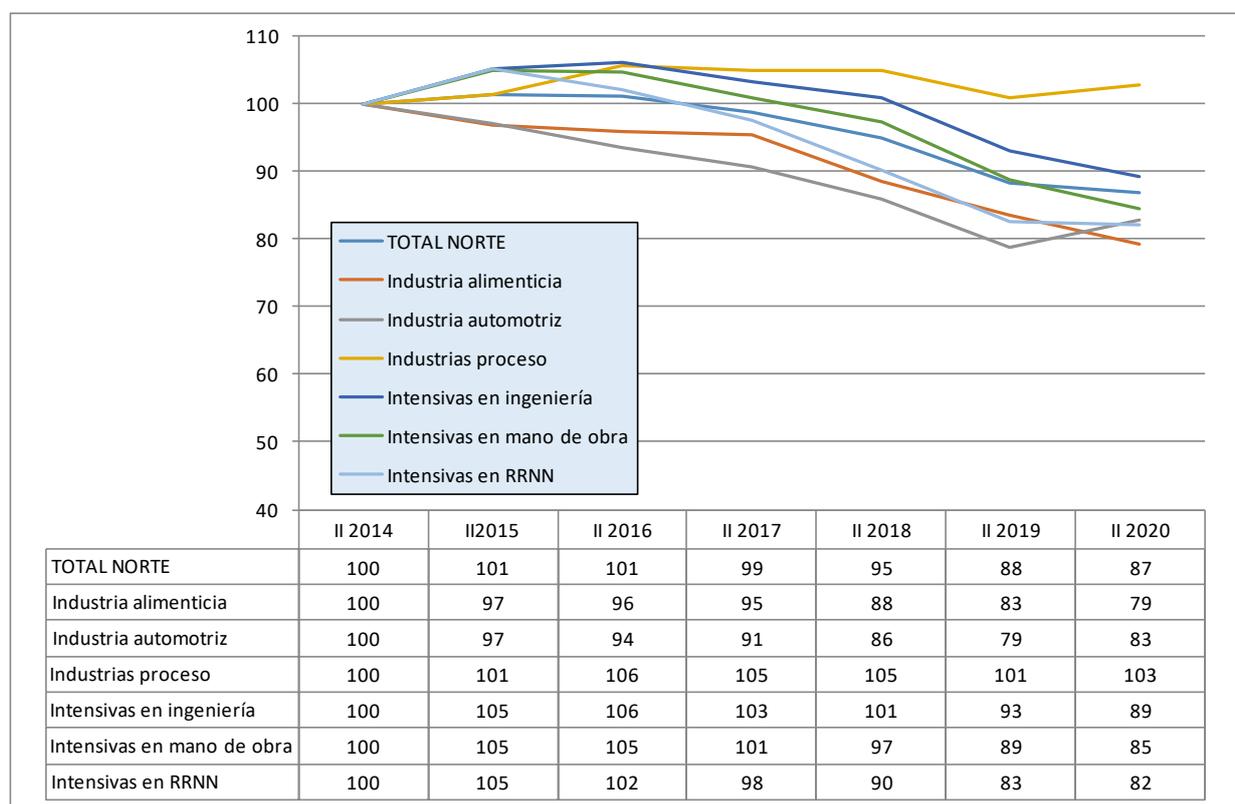
Figura 3. Evolución del empleo en el GBA, Zona Noroeste 2, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

La Zona Norte del GBA muestra, en términos agregados, un deterioro sostenido del empleo industrial desde el año 2015 (-12%). En este contexto de caída, dos ramas mostraron crecimiento en el último año medido entre los segundos trimestres de 2019 y 2020: las industrias de proceso y la industria automotriz.

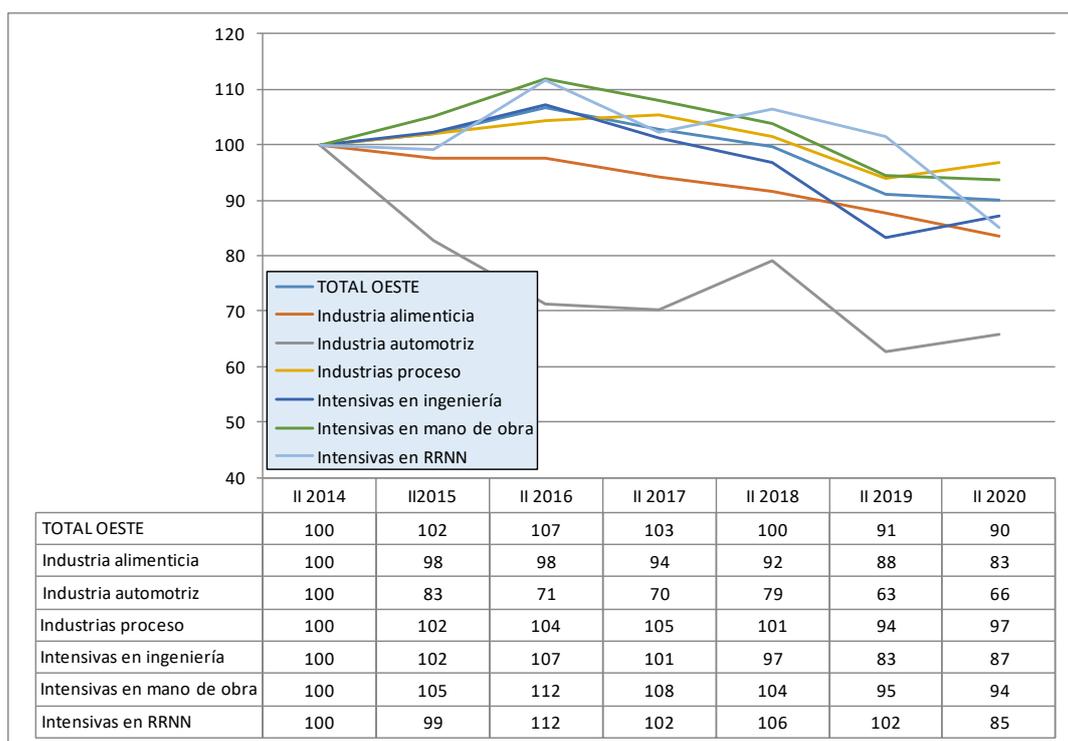
Figura 4. Evolución del empleo en el GBA, Zona Norte, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la Zona Oeste, en el último año, se verificó un crecimiento del empleo en las industrias de proceso, en las ramas intensivas en ingeniería y en el sector automotriz. No obstante, en ninguno de los casos se llegó a los niveles de 2018.

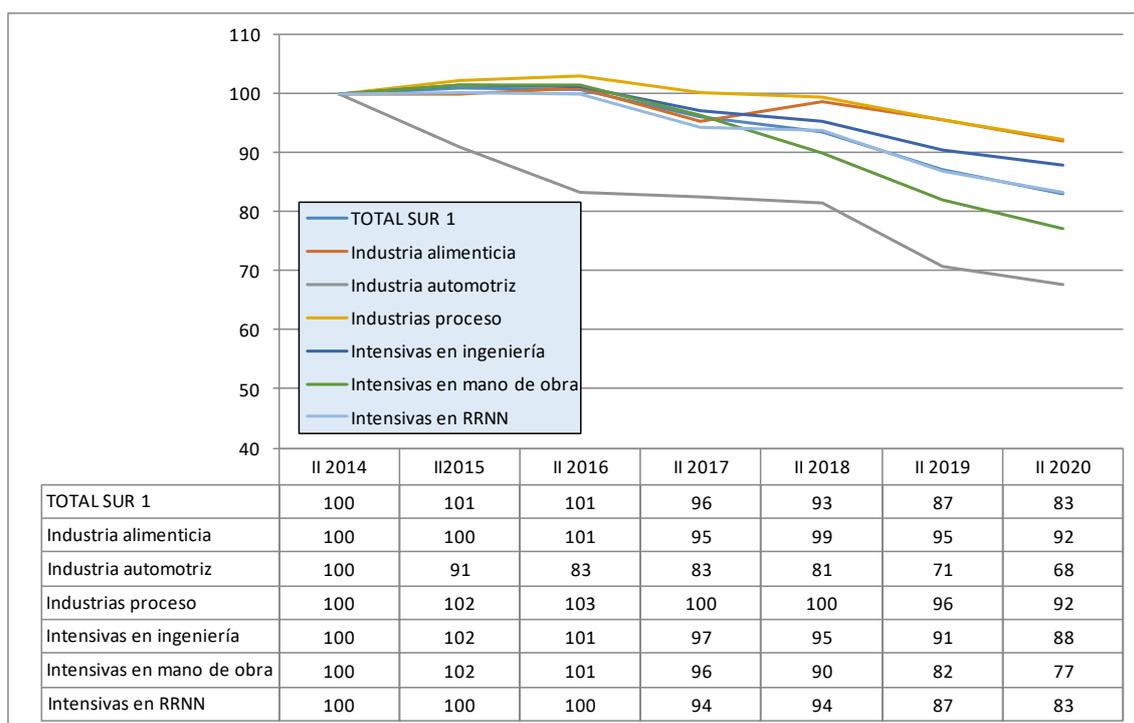
Figura 5. Evolución del empleo en el GBA, Zona Oeste, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la Zona Sur 1 la caída del empleo, en el último lustro, es sostenida y generalizada, resignando 17 puntos porcentuales desde el II trimestre de 2014. Se destaca, en particular, la caída experimentada en la industria automotriz y en las ramas intensivas en mano de obra desde el II trimestre de 2018. Nuevamente, si bien la evolución en el último año no fue positiva, la caída en los volúmenes de empleo no es de ahora.

Figura 6. Evolución del empleo en el GBA, Zona Sur 1, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)

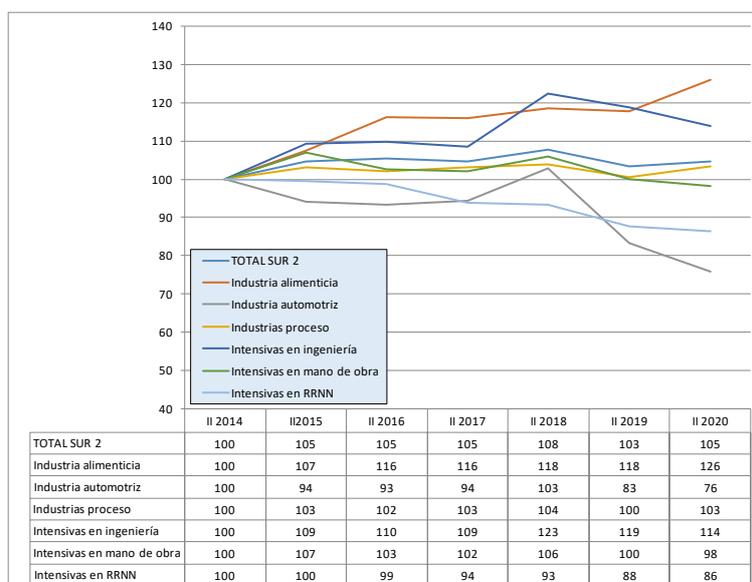


Fuente: ODE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

La Zona sur 2, junto con la Zona Noroeste 2, son las únicas que han presentado, en términos agregados, una mejora del empleo registrado industrial e incluso, han aumentado su peso en el empleo industrial de los partidos del GBA desde 2014. Se destaca la industria alimenticia, con un crecimiento relativamente sostenido del empleo en todo el período, incluyendo un impulso de 8 puntos porcentuales entre el segundo trimestre del 2019 y el mismo período del 2020.

Ese desempeño, en general, positivo del empleo oculta un desempeño menos destacado en el caso de la industria automotriz, que pierde 7 puntos el último año y 24 en todo el período. También hay una caída en el empleo de las ramas ligadas al procesamiento de recursos naturales, aunque menor.

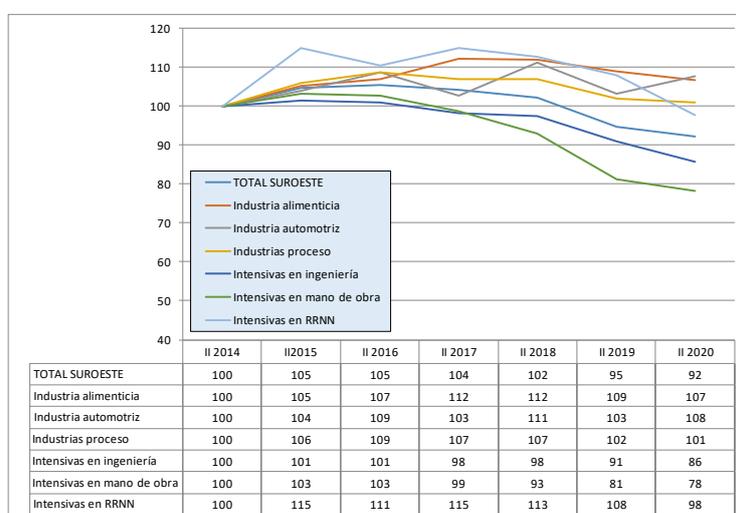
Figura 7. Evolución del empleo en el GBA, Zona Sur 2, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

En la Zona Suroeste se registra un comportamiento, en términos agregados, hacia la baja, similar al resto de otras zonas. Pero se destacan las caídas en las ramas intensivas en ingeniería e intensivas en mano de obra. El único grupo de ramas que ha mostrado un comportamiento diferencial es el automotriz que, a pesar de la crisis económica y la pandemia, ha logrado un incremento del empleo registrado del 5% entre los segundos trimestres de 2019 y 2020.

Figura 8. Evolución del empleo en el GBA, Zona Suroeste, por grupos de ramas de actividad (segundo trimestre 2014 – segundo trimestre 2020 – Índice base: II trimestre 2014=100)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

2.5 Análisis de la coyuntura:

Segundo trimestre 2019 vs. Segundo trimestre 2020

Como ya describió en secciones anteriores, la industria manufacturera del GBA ya venía atravesando un período de amesetamiento en términos del empleo registrado desde el año 2014, que se transformó en deterioro a partir del 2018. Este proceso dificulta el análisis del impacto preciso de la pandemia asociada a la difusión del COVID-19 en la medida en que ya se estaba dando una caída del empleo y, por lo tanto, esa caída, a partir de marzo del 2020, probablemente tenga dos componentes: la inercia anterior y el impacto de la propia pandemia. Además, no hay información acerca de la evolución mensual del empleo manufacturero que nos permita describir con más precisión ese efecto.

No obstante, es posible poner el foco en la dinámica del último año medido entre los segundos trimestres de 2019 y 2020, período que incluye la fase más restrictiva del ASPO en el AMBA (los meses de abril, mayo y junio).

En primer lugar, a una escala agregada, el empleo asalariado industrial en los partidos del GBA se redujo en aproximadamente 7.500 puestos en el período comprendido entre el segundo trimestre de 2019 y el período de 2020. Esto equivale a una caída del 2,3% en términos relativos (ver Tabla 4).

La zona más afectada fue la Zona Sur 1, con una caída del 4,6%, medida entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. Esta reducción de poco más de 3.100 puestos industriales explicó el 35,3% del total de empleos perdidos en la industria manufacturera de los partidos del GBA en dicho lapso. Por otro lado, la Zona Noroeste 1, presentó una disminución del 4,2% (2.652 puestos), explicando 1 de cada 3 puestos de trabajo manufactureros destruidos entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. De esta forma, estas dos zonas dan cuenta del 65% de la caída del empleo industrial en los partidos de GBA, peso sensiblemente mayor a la participación agregada de ambas zonas sobre el total del empleo industrial en el GBA (38,8%). Esto nos indica dos cosas: por un lado que el impacto negativo en el empleo fue heterogéneo, afectando más algunas zonas que otras, y que ese impacto fue particularmente profundo en algunas zonas en esa coyuntura temporal.

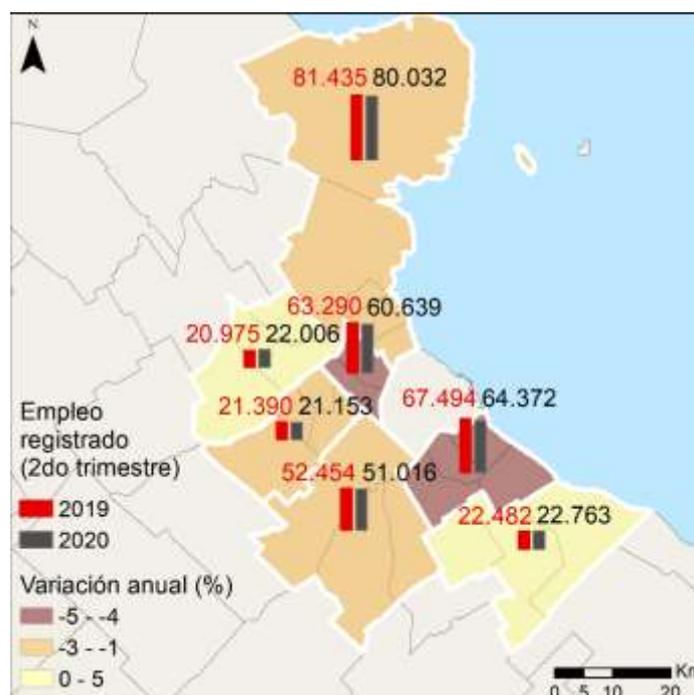
Las zonas Suroeste, Norte y Oeste, mostraron caídas más moderadas (2,7%, 1,7% y 1,1%, respectivamente). En tanto hay dos zonas, ubicadas más hacia la periferia del conurbano (Noroeste 2 y Sur 2), que presentaron un desempeño positivo, de crecimiento. En el caso de la Zona Noroeste 2, este crecimiento fue del 4,9% (1.030 puestos) y para la Zona Sur 2, fue más moderado, en el orden del 1,3% (menos de 300 puestos de trabajo).

Tabla 4. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por zona (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)

Zona del GBA	Empleo registrado Industria		Variación		Participación sobre el total de la destrucción de empleo (%)	Participación sobre el total del empleo (%)
	II trimestre 2019	II trimestre 2020	Puestos	(%)		
ZONA NOROESTE 1	63.290	60.639	-2.652	-4,2	30,0	18,8
ZONA NOROESTE 2	20.975	22.006	1.030	4,9	No corresponde	6,8
ZONA NORTE	81.435	80.032	-1.403	-1,7	15,9	24,9
ZONA OESTE	21.390	21.153	-237	-1,1	2,7	6,6
ZONA SUR 1	67.494	64.372	-3.122	-4,6	35,3	20,0
ZONA SUR 2	22.482	22.763	281	1,3	No corresponde	7,1
ZONA SUROESTE	52.454	51.016	-1.438	-2,7	16,2	15,8
TOTAL	329.520	321.981	-7.540	-2,3	100,0	100,0

Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Mapa 3. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por zona (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)



Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Cuando analizamos los datos a nivel de grupos de ramas industriales se observa lo siguiente. Las actividades intensivas en recursos naturales fueron las más afectadas, con

una caída interanual del empleo registrado estimada del 6,4% (cerca de 1.300 puestos) y una participación sobre el total del empleo industrial perdido del 15,4%. Por su parte, si bien la caída de las ramas intensivas en mano de obra es menor en términos relativos (-3,5%), este conjunto de actividades explica 1 de cada 2 empleos destruidos en la industria manufacturera del GBA en el período de referencia (casi 4.500 puestos perdidos). Las actividades intensivas en ingeniería explican casi el 13% de los puestos perdidos en la industria del GBA entre los segundos trimestres de 2019 y 2020 (1.000 puestos; -3%).

Tabla 5. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por rama de actividad (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)

Rama de actividad	Empleo registrado industria		Variación		Participación sobre el total de la destrucción del empleo (%)	Participación sobre el total del empleo (%)
	II trimestre 2019	II trimestre 2020	Puestos	(%)		
Industria alimenticia	61.516	60.660	-856	- 1,4	10,5	18,8
Industria automotriz	26.035	25.441	-593	- 2,3	7,2	7,9
Industrias proceso	60.607	61.255	648	1,1	No corresponde	19,0
Intensivas en ingeniería	34.530	33.502	-1.028	- 3,0	12,6	10,4
Intensivas en mano de obra	127.085	122.634	-4.451	- 3,5	54,4	38,1
Intensivas en RRNN	19.748	18.488	-1.259	- 6,4	15,4	5,7
Total partidos de GBA	329.520	321.981	-7.540	- 2,3	100	100,0

Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Un análisis similar, pero por estratos de tamaño, muestra que, en términos relativos, las empresas de menor tamaño fueron las más afectadas. En este sentido, la reducción en el empleo registrado en las microempresas fue del 5,1 (casi 1.000 puestos). No obstante, este estrato explica el 13,6% de los empleos destruidos entre los segundos trimestres de 2019 y 2020. En este sentido, si se tienen en cuenta que las microempresas tienen una participación del 5,6% sobre el total del empleo en la industria, el desbalance entre ambos indicadores de participación porcentual, pone de manifiesto el golpe recibido por este conjunto de empresas por la crisis de los últimos años y seguramente agudizado por los efectos de la pandemia (Tabla 6). Un aspecto adicional a tener en cuenta, es que las empresas de menor tamaño (sobre todo las micro y las pequeñas) son las que muestran una mayor tendencia a contratar empleo de manera informal, factor que puede amplificar el desempeño negativo en la variación del empleo que surge de la información sobre el empleo registrado. O sea, además

de la mayor caída relativa del empleo registrado que muestran las firmas más pequeñas, es probable que también haya habido destrucción de puestos de trabajo informales.

En otro orden, mientras los estratos de pequeñas y medianas empresas muestran caídas similares y una participación en dicha caída similar a su peso en la estructura del empleo industrial, las grandes empresas parecen haber afrontado el período al que hacemos referencia con una caída un tanto morigerada respecto al resto (-1,9%; casi 3.000 mil puestos). Esto tal vez tenga que ver con varias cuestiones entre las que podemos mencionar: una mejor accesibilidad a los instrumentos de política puestos a disposición para atenuar el impacto del COVID-19; mayores niveles de capacitación de su mano de obra (lo que les permitió mayores niveles de teletrabajo); una más rápida y eficaz implementación de los protocolos.

Tabla 6. Variación del empleo registrado en la industria manufacturera del GBA, por tamaño de la firma (segundo trimestre 2019-segundo trimestre 2020)

Estrato de tamaño	Empleo registrado industria		Variación		Participación sobre el total de la destrucción de empleo (%)	Participación sobre el total del empleo (%)
	II trimestre 2019	II trimestre 2020	Puestos	(%)		
Grandes	157.796	154.874	- 2.922	-1,9	38,8	48,1
Medianas	84.647	82.655	- 1.992	-2,4	26,4	25,7
Pequeñas	67.991	66.343	- 1.649	-2,4	21,9	20,6
Microempresas	19.086	18.109	- 977	-5,1	13,0	5,6
Grand Total	329.520	321.981	- 7.540	-2,3	100,0	100,0

Fuente: OEDE – DGEyEL – SSPEyE – MTEySS en base a SIPA

Nuevamente vale resaltar que, si bien no se puede dar precisiones sobre el impacto de la pandemia en el empleo manufacturero del Conurbano Bonaerense, queda claro el efecto amplificador de la llegada del virus sobre una situación de deterioro sostenido de esta variable a lo largo de los últimos 5 años. Más allá de la pérdida de empleos, se debe considerar una porción del empleo (no cuantificada en este informe) bajo régimen de suspensiones, lo cual implica el pago de salarios con una reducción significativa. Esta situación, que ya venía de arrastre desde el año 2019 –particularmente en el sector automotor- configura un escenario de marcada vulnerabilidad en una porción muy relevante del tejido socio productivo del Conurbano.

2.6 Reflexiones en camino

Señalamos en la introducción de este informe que la industria en el GBA no es sólo una fuente de empleo—en gran medida de calidad--para una parte importante de la población económicamente

activa, sino que se trata, también, de actividades que demandan insumos y materias primas del interior y que generan divisas para la economía nacional.

Hemos mostrado en esta sección el declinamiento relativo del empleo industrial en el GBA, en términos agregados, entre 2014 y 2020, con un punto de quiebre alrededor del 2018. También señalamos que hay significativas diferencias en la evolución del empleo por zonas del GBA y por grupos de actividades. Por ejemplo, algunas zonas registran caídas pronunciadas mientras otras muestran estancamiento o leves aumentos en los niveles de empleo. Respecto a las ramas de actividad, mientras las ramas nucleadas en la industria automotriz tuvieron una caída del 30% en el empleo, entre 2014 y 2020, las industrias de proceso se mantuvieron en niveles similares. El análisis por zonas y ramas también mostró que, en el marco de las tendencias generales que hemos señalado, el empleo por rama no siempre mostró, a la escala de cada una de las zonas, la misma dinámica.

Por último, el análisis de la coyuntura más cercana, esto es, el segundo trimestre del 2020, respecto a la situación en el mismo momento del año anterior, muestra algunas cuestiones que observaremos, también, en los análisis a escalas más micro que haremos en las secciones que siguen. El impacto parece haber sido mayor en las firmas pequeñas y en las microempresas, cuestión que tiene correlatos con las ramas de actividad. Así, gran parte de la caída del empleo se explica por las ramas intensivas en mano de obra, ramas que están densamente pobladas de empresas pequeñas y muy pequeñas. En términos geográficos, el análisis de coyuntura muestra también un impacto diferenciado con un particular impacto negativo en las zonas Noroeste 1 y Sur 1, esto es en los partidos de General San Martín y Tres de Febrero y en los distritos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes. Si bien el impacto negativo no se limita a esos distritos, ha sido especialmente severo en ellos. Esa particular geografía del impacto es probable que se explique por dos de las razones ya señaladas: la composición por rama y por tamaño de las firmas, pero también por otras razones menos conocidas, como son la edad media de las plantas y talleres y de las firmas dueñas de esos locales. Los partidos más cercanos a la ciudad de Buenos Aires tienden a concentrar locales más antiguos, con menores niveles de inversión y con personal de mayor edad. Esto podría ser un elemento que explique ese diferencial geográfico en el impacto.

Si bien sólo contamos con datos de los dos primeros trimestres del 2020 --esto es, hasta el mes de junio de este año-- es posible afirmar que la caída en el empleo industrial del GBA, registrada durante la primera mitad del 2020, no refleja la caída brutal en los niveles de actividad registrada, por ejemplo, en el consumo eléctrico, en ese mismo período. Lo cual demuestra la efectividad de la batería de medidas estatales orientadas a apuntalar las empresas y limitar los despidos. Es cierto que aquí sólo estamos midiendo y analizando la evolución del empleo, pero estas medidas también han sido efectivas para sostener el aparato productivo y las firmas que organizan esa producción.

3. La experiencia de las empresas, de las organizaciones empresarias y de las instituciones vinculadas a la actividad industrial

En esta sección vamos a presentar los resultados de las entrevistas realizadas a diversas personas vinculadas con la actividad industrial en el GBA: funcionarios municipales de las áreas de producción e industria, referentes de cámaras empresarias y parques industriales y gerentes o dueños de empresas industriales.

Si bien se utilizaron cuestionarios estandarizados para guiar las entrevistas, las descripciones y caracterizaciones que siguen van más allá de muchos de los temas inicialmente planteados. Varios de los entrevistados ya habían sido contactados para elaborar el informe anterior completado en septiembre de este año; otras personas no habían podido ser ubicadas anteriormente y han sido entrevistados por primera vez.

3.1 La experiencia de las empresas

Con el objetivo de obtener información acerca del impacto del COVID-19 en la pequeña y mediana empresa industrial, se realizaron entrevistas a responsables de 15 establecimientos, cinco de ellos habían sido entrevistados en la primera etapa y el resto, por primera vez. Las entrevistas se realizaron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2020. En todos los casos, a través de las respuestas obtenidas, se trató de detectar la capacidad de reacción de estas empresas frente al inédito y desconocido desafío que tuvieron que enfrentar. Se siguió el mismo esquema de entrevistas que se utilizó en la primera etapa con la intención de identificar posibles cambios en la reacción y percepción de las firmas entre los meses de julio-agosto y los meses recientes.

Las entrevistas se estructuraron alrededor de los siguientes temas centrales:

- Protocolos implementados ante la pandemia y condiciones de salud en el ambiente de trabajo.
- Innovaciones de productos, de procesos, de “Layout” y organizacionales generadas por las empresas a partir de la ASPO.
- Políticas estatales de apoyo a la producción utilizadas por las empresas.

Las empresas entrevistadas por primera vez fueron: Insumos Médicos S. A, Diseño Luz Argentina S.A, CAF unipersonal Carlos Alberto Fariña, Scatola Mágica, GlamaTecnoms S.A, Engramec, Eco-cel, Coop. Pantin Ltda. Fabrica Recuperada, Envases de Papel⁵ y Color Living S.A.

⁵Este es el nombre ficticio de una empresa que prefirió mantener su anonimato.

Estas empresas son diversificadas en cuanto al sector industrial al que pertenecen, al tamaño de organización que poseen y al tipo de producto que fabrican. Así, las firmas se dedican a producir insumos médicos de plástico y pvc; al diseño y fabricación de faroles para iluminación interna y externa de viviendas y empresas industriales; a la fabricación de aberturas de aluminio; y a la elaboración de planchas de cartón corrugado (incluyendo bobinas y cajas de cartón premoldeadas, a medida, troqueladas y en diferentes colores). Entre las empresas contactadas también nos encontramos con fabricantes de estufas, calefones y cocinas; organizaciones dedicadas a las tareas metalúrgicas (mecanizado de materiales ferrosos, reparación de piezas especiales, torneados y fresados en cnc, reparación de piezas de laboratorios y alimenticias); firmas que producen tubos de cartón y cintas para las industrias alimenticia y textil; empresas dedicadas a la curtiembre (cueros para vestimenta); fabricantes de papel film y derivados; y empresas que producen muebles tapizados y que proveen logística para la distribución de muebles y colchones.

Como se puede observar, las firmas contactadas representan un amplio espectro del entramado industrial, tanto en términos de los productos que fabrican como de los procesos involucrados. Esa diversidad es relevante ya que se trata de productos orientados a distintos tipos de mercados que son fabricados en procesos muy distintos. Estas cualidades de la muestra de firmas contactadas nos permiten tener una mirada amplia sobre el sector industrial, más aún si tenemos en cuenta la diversidad de tamaños de las empresas contactadas. Si bien se trata, casi exclusivamente, de PyMEs, hay un rango importante de tamaño. Su dotación de empleados varía entre 5 y 150 personas y se encuentran en diferentes ubicaciones del AMBA, especialmente en zona noroeste y sur.

Con respecto a su categorización, el 30 % son esenciales y los 70% restantes son exceptuados por atender con su actividad a empresas esenciales (ejemplo, papel film, o cartón, etc.).

Las empresas entrevistadas por segunda vez, son Metab SA, FP Ingeniería, Brito Hnos, Taller Diego Reparaciones y Ventek. Estas empresas han sido consideradas exceptuadas y las principales variables consideradas en la primera etapa se han mantenido, salvo que se nota una leve tendencia a invertir en compra de máquinas (Metab y Taller Diego Reparaciones), a modificar el Layout y desarrollar nuevos productos (Metab y FP Ingeniería), y a comenzar a prepararse para introducirse en la actividad exportadora (Brito Hnos).

Si bien la cantidad de empresas entrevistadas no permite hacer una traspolación de los datos obtenidos al conjunto del entramado industrial del Conurbano Bonaerense--sin embargo, en este grupo, de la misma manera que se observó en el primer informe, aparecen algunas características comunes. Hay una de ellas que merece destacarse y es que, de la mayoría, el 70%, no pertenece a una cámara empresaria. Este hecho es más que significativo, puesto que en la etapa de COVID-19 no han tenido ningún asesoramiento de estas organizaciones empresarias sobre los protocolos a utilizar en la empresa para evitar riesgos de contagios; más bien han encontrado otras fuentes de información sobre cómo proceder a través de contactos en los gobiernos municipales, otros colegas, el sindicato y el propio criterio de los empresarios. Los valores prácticamente se mantienen igual respecto de las empresas entrevistadas en la primera etapa, donde sólo el 30% de los entrevistados manifestó pertenecer a alguna institución o cámara empresaria.

Protocolos implementados ante la pandemia y condiciones de salud en el ambiente de trabajo

En este tema también hubo una diversidad de formas de encarar las acciones. Por ejemplo, el dueño de la firma Scatola Mágica--que cuenta con una dotación de 15 personas y se dedica a la fabricación de planchas y productos de cartón corrugado--expresa la situación de la siguiente manera:

“Muchos de los compañeros viven cerca o vienen con su auto propio; tuvimos 2 casos, quedaron en su casa. Nosotros tenemos como protocolo la toma de temperatura, que se anota en una planilla. Pusimos 9 dispensers alrededor de la planta y se roció con alcohol líquido. La gente está tranquila y ya asumió estas medidas. No se comparten los vasos ni los mates, etc. También asumí, como dueño, de ser consciente que si paramos nadie nos va a pagar los sueldos ni los créditos que tomamos”.

En el caso de una empresa más grande, como es Envases de Papel--dedicada a la fabricación de papel film y derivados, en gran volumen y con 150 personas trabajando--los protocolos se expresan de la siguiente forma:

“Como primera medida, la parte administrativa fue a home office. Luego se envió a cada colaborador material de protección, barbijos, alcohol, para el grupo familiar también. La planta no paró y se tomaron medidas, dando elementos de protección personal. En el comedor se agrandó la capacidad y se alquiló una carpa para el menor contacto. En el tema transporte, están identificados los recorridos y contactos estrechos. Se contrató una empresa externa para limpiar y desinfectar. Cuando ingresas a la planta, te toman la temperatura, se sanitiza los pies y se ducha con agua y alcohol.”

En el caso de la Coop. Pantin Ltda. Fabrica Recuperada, que es una curtiembre que cuenta con una dotación de 13 personas, las medidas tomadas se expresan así, “se implementaron distanciamiento, barbijos y máscaras”.

En general se puede decir que las empresas han tomado conciencia de la necesidad de respetar protocolos para poder producir y esto también contribuye a reducir los riesgos de nuevos contagios en los establecimientos de producción. Cuanto más grandes son las empresas, mayores son las prevenciones que se han ido tomando.

Innovaciones de productos, de procesos, de “Layout” y organizacionales generadas por las empresas a partir de la ASPO

Con respecto a la modalidad de teletrabajo, el 70% de las empresas nuevas entrevistadas la adoptó para las tareas administrativas, involucrando entre un 15 y un 30 % del personal, de acuerdo al tamaño de la empresa.

Un aspecto interesante, que tal vez esté marcando un posible camino de transformación más profunda, aunque todavía es incipiente, es el que surge de las tareas que están haciendo algunas de las firmas entrevistadas. Esas firmas quizás se estén moviendo a un escenario pos-pandemia. Se trata de 6 empresas, que representan el 42% de las entrevistadas y que han realizado diversas acciones. Entre ellas podemos mencionar: la compra de máquinas, la reorganización del Layout interno

de producción, la realización de estudios de ingeniería y el desarrollo de nuevos productos. Con respecto a modificaciones en el sistema de comercialización, solo el 20% ha incorporado las ventas por internet.

Políticas estatales de apoyo a la producción utilizadas por las empresas (subsidios y créditos)

Se observa en estas empresas que la utilización de las medidas de apoyo utilizadas por las empresas ha tenido su mayor intensidad desde el mes de marzo hasta junio y luego ha ido declinando a medida que fue posible ampliar la producción, especialmente en las áreas de salud y alimenticias. Al respecto, el 50 % manifestó haber recibido el ATP para pagar sueldos por 2 meses y luego se le retiró. En cuanto a la solicitud de créditos, las empresas manifiestan una reticencia a continuar endeudándose en momentos de gran incertidumbre. Actualmente, el 80 % de los entrevistados manifestó que no solicitó créditos bancarios, ni públicos ni privados pues se autofinancia. El 20% restante contrajo créditos para pagar sueldos y aguinaldos y para comprar nuevas máquinas.

Finalmente, frente a la pregunta ¿Participa de alguna iniciativa de articulación público-privada? merece prestar atención la respuesta del conjunto, en que sólo el 30% de los entrevistados mantiene una iniciativa de articulación con las universidades.

Resumiendo, Si todas estas tendencias que se manifiestan en las respuestas empresarias se verificaran en otras zonas y empresas, constituiría una información importante para la definición de instrumentos de política de desarrollo industrial que fortalecieran el sector Pyme en la etapa post COVID-19.

3.2 La opinión de los referentes de cámaras empresarias y parques industriales

En esta etapa se realizaron entrevistas a referentes y gerentes de parques industriales del sudeste, oeste y norte del Conurbano, relevando los casos del Parque Industrial la Bernalesa al sudeste y del Parque Villa Flandria, al oeste. (En Villa Flandria hay 18 empresas textiles, 2 autopartistas y 3 de alimentos, que, en total, ocupan unas 2.200 personas. También se encuestó a un referente de la Unión Industrial de Tigre, en el norte del Conurbano. Las respuestas de los entrevistados han sido muy variadas lo cual muestra una enorme diversidad de experiencias y situaciones.

En cuanto a los casos de Covid, si bien las administraciones de los parques dispusieron medidas de prevención, en cada caso fueron diferentes. En el caso del Parque Industrial la Bernalesa, para todo el período desde el comienzo de la pandemia, se registraron seis casos. Todos fueron contagios fuera de las empresas. En cambio, en el caso del parque Industrial Villa Flandria, ubicado en la zona Oeste del Conurbano, hasta el momento de realizar el relevamiento (primeros días de noviembre) se habían producido 84 casos de personas infectadas con Covid 19. Según la Unión Industrial de Tigre, se han registrado casos, pero no tienen información sobre cuántos contagiados se han producido.

Para el caso de los protocolos, cada parque industrial dispuso de normativas diferentes. En el de la Bernalesa, continuaron aplicando protocolos propios. (Respecto al personal se suscribieron acuerdos vinculados al convenio marco UIA –CGT-Ministerio de Trabajo). En Villa Flandria, la administración

del parque dispuso su propio protocolo, con testeo al ingresar, pero, además, cada empresa implementó su propio protocolo según el sector productivo. Muchas empresas utilizan puertas desinfectantes.

En cuanto a las dificultades en la aplicación de los protocolos, Leonardo Wagner director del parque la Bernalesa, señaló que “costó hacerlas cumplir. Lo consideraron como un hostigamiento, pero (ese rechazo) sólo duró una semana”. En la primera etapa se trabajó con equipos burbujas, para evitar contagios, lo que generó pérdidas de productividad. Esto hizo más lento el proceso productivo dado que se trabajó con menos gente por turno y los turnos se hicieron más largos.

En cuanto al empleo, tanto en el parque la Bernalesa como en Villa Flandria, no hubo despidos, pero si reducción de horas extras. Lo mismo puede señalarse para las empresas de la zona norte. Hubo adelanto de vacaciones y, en algunos casos, se realizaron tareas de mantenimiento de instalaciones (en general, sólo lo mínimo y necesario).

Wagner destacó que se han incorporado, en algunas empresas del parque, a diez jóvenes en el marco del programa “primer trabajo” del Ministerio de Trabajo. El programa consiste en que el estado paga una parte y la empresa el resto del sueldo. Es un programa que se desarrolla por un tiempo limitado en el cual se capacita a esos jóvenes en las empresas. Se estima que quedarán unos 4 o 5 de ellos en la planta permanente de las empresas en las que se están capacitando.

En cuanto a la adaptación de la organización de la producción, en Villa Flandria la mayoría tuvo que adaptar las áreas productivas y de apoyo a la producción. Por ejemplo, se movieron máquinas, se pusieron mamparas aisladoras y se reordenaron los comedores para garantizar el distanciamiento entre los operarios. En las empresas de la zona norte también hubo cambios en el layout por la implementación de los protocolos. También se establecieron turnos con menos personal y turnos rotativos para prevenir contagios.

En cuanto a la movilidad del personal, en general, cada empresa tuvo modalidades diferentes. La gran mayoría de las firmas contrató servicios de transporte como combis para el traslado del personal (UI de Tigre). Aunque en el caso de otras empresas, el personal se trasladó en sus propios vehículos (la Bernalesa, Villa Flandria).

En lo que se refiere al teletrabajo, se aplicó en un 70% en cuestiones administrativas, y un 10% en la producción señala Wagner de la Bernalesa:

“aquí se está presentando un problema. Quienes son más jóvenes no tienen problemas en volver al trabajo presencial. Quienes tienen 60 años o más son más reacios a volver a las plantas, en parte porque son personas de riesgo y otro porque se acostumbraron. Igual, en el balance final, la productividad ha aumentado a nivel de gestión administrativa, y creo que esto vino para quedarse”.

Con respecto a los costos, e incrementos de insumos, en esta segunda etapa se registraron aumentos, pero muy variados. Por ejemplo, algunas materias primas fueron a valor dólar oficial, tipo de

cambio vendedor del Banco Nación (pulpa de papel, productos químicos, hierro). En otros hay desabastecimiento de productos, como es el caso del cemento y de otros insumos de la industria de la construcción. Al principio, las grandes empresas pararon la producción (aunque también se cayó la demanda), cuando comenzó la reactivación, las fábricas volvieron lentamente a producir y no lograron reponer stocks. Aquellos que tenían stock pudieron seguir abasteciendo al mercado. Hoy, como se ha acelerado un poco la reactivación, faltan insumos, y quienes tienen stock (como algunos corralones), cobran precios muy elevados. Los insumos nacionales, según la Unión Industrial de Tigre, subieron un 20 a 25%, y los importados siguieron en general al tipo de cambio oficial.

“En octubre y noviembre hubo mucha incertidumbre, por el valor del dólar oficial, temiendo una devaluación a futuro. Si bien hubo aumento del tipo de cambio oficial, la incertidumbre sobre el futuro, genera remarcaciones preventivas para cobertura. Las tarifas se mantuvieron, con lo cual se pudo amortiguar un poco y muchos insumos nacionales aumentaron un 15% promedio dependiendo del rubro”. señaló Wagner.

En cuanto a las ventas, el comportamiento es muy heterogéneo según el sector y el rubro. En las empresas ubicadas en el parque la Bernalesa, hay una reactivación, pero no es pareja. En los primeros tres meses cayeron 40%. Esto llevó primero a acumular stocks, luego a la suspensión del personal. Lo mismo señalan de la UIA de Tigre. El sector de alimentos en estos momentos está trabajando a su capacidad máxima. El sector automotriz (Ford y VW) se están recuperando de a poco. En cambio, las empresas fabricantes de muebles de Tigre y San Fernando están muy mal, y pasa lo mismo con el sector naval liviano (que está fuertemente concentrado en esos dos mismos partidos).

La venta on-line se incrementó en la Bernalesa aún más, con picos de un 90% a un 70%. En cambio, no fue así en Villa Flandria ya que la mayoría no vende al público. En la zona norte se incrementó la venta online, a través de tiendas on line, entregas a domicilio y publicidad on-line, etc.

En materia de inversiones, en la Bernalesa y Villa Flandria durante el 2020 las firmas no han realizado inversiones en nuevas maquinarias, ni edificios. “Se adaptó a lo que se tenía”. Tampoco hubo inversiones en mantenimiento preventivo. En cambio, en algunas empresas alimenticias de la zona norte del Conurbano se están realizando inversiones en máquinas para incrementar la producción.

En lo que se refiere a convenios con universidades, en el parque la Bernalesa se está reactivando el proyecto con la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI) sobre incubación de nuevas tecnologías. Parte del acuerdo entre el parque y la universidad consiste en que el parque cede espacios para que la universidad ejecute proyectos de incubación. Además, la UNQUI tiene un centro de formación en el Parque Industrial e incluso viene gente de afuera del propio parque a formarse. En el parque se continúan las actividades asociadas al convenio con la UOM y con la UOCRA- para capacitación y desarrollo de proyectos tecnológicos.

La mayoría de las empresas en las tres zonas han solicitado las ayudas asociadas al ATP para pagar sueldos, y créditos al 24% para pagar sueldos. En cambio, para capital de trabajo, no ha sido así,

dado que la mayoría de las empresas se autofinancia, aunque algunas han solicitado créditos de corto plazo para cubrir los baches financieros que se producen por demoras en las cobranzas.

Las empresas, en general, han utilizado todas las rondas de ATP que otorgó el estado, desde inicio hasta el final. Se han tomado créditos al 24% para pagar sueldos. Ahora el apoyo será con créditos, pero al 27%. En el norte del Conurbano van a tomar créditos garantizados por el FOGABA.

Para muchas firmas, el apoyo del estado fue crucial para no cerrar: “Sinceramente, sino hubiéramos recibido ese apoyo, muchas empresas hubieran cerrado”, finalizó Wagner.

3.3 La visión de los funcionarios municipales

En el desarrollo de las distintas etapas de la pandemia, los gobiernos municipales y sus áreas de producción fueron instrumentando diversas acciones en materia de prevención, asistencia y apoyo a las empresas en cada uno de los distritos. A partir de entrevistas desarrolladas a funcionarios de municipios con importante actividad industrial (San Martín, Malvinas Argentinas, Quilmes, Tigre, Tres de Febrero, La Matanza), se planteó inicialmente la importancia de la instrumentación de los protocolos. En ese sentido, se destacó que luego de una primera fase de fuerte restricción de las actividades, se fue habilitando, gradualmente, la apertura de industrias. Se especificó que los pedidos elevados para estas aperturas comenzaron con un requerimiento a las empresas que solicitaron la exención de la cuarentena para que “con carácter de declaración jurada, garanticen el traslado de los trabajadores y las trabajadoras sin la utilización del transporte público de pasajeros y que adopten los protocolos sanitarios aprobados, mediante el Decreto 459/2020, para las actividades industriales respecto de las cuales solicita la excepción”.

El proceso continuaría con el aval de la Provincia y, finalmente, de la Jefatura de Gabinete nacional que termina habilitando el regreso a la producción de las industrias en rubros tales como automotriz y autopartista; de indumentaria; metalúrgica, maquinaria y equipos; del calzado; gráfica, ediciones e impresiones; de la madera y muebles; juguetes; textil; química y petroquímica; y de plásticos y sus subproductos. No obstante, el inicio de esas actividades, conforme a lo que estipula el Decreto 340/2020 del Gobierno bonaerense, queda sujeto, en cada distrito, al dictado de un acto administrativo por parte de Ejecutivo local pertinente, “previa intervención y análisis de los gobiernos nacional y provincial”.

Según lo referenciado por los funcionarios, luego de una primera etapa de la cuarentena con un funcionamiento sólo de un tercio de las empresas, vinculadas a actividades esenciales o ligadas, se pasó desde julio en adelante a la apertura de más de las dos terceras partes de las industrias (no de manera completa, con protocolos y en diferentes turnos) y, en la actualidad, el que pudo abrir sus puertas ya lo hizo. Además, de la fuerte caída de ventas en gran parte de las firmas al inicio –con excepción de los rubros esenciales–, se afirma que desde septiembre se observa un mayor nivel de actividad y utilización de la capacidad instalada.

Las acciones desplegadas, según el grado de consolidación institucional de las áreas de producción locales y las particularidades de la trama industrial de cada municipio, han sido múltiples. Además

de la implementación de los protocolos y de viabilizar los múltiples instrumentos crediticios y de asistencia productiva a nivel nacional y provincial, los gobiernos municipales han desarrollado un conjunto de iniciativas propias. Esas iniciativas tienen que ver con: la capacitación laboral y digital (marketing digital, trabajo de plataformas); la comercialización y armado de portales de empresas; el desarrollo de programas de asistencia técnica general (principalmente a Pymes); y la implementación de apoyos específicos para sectores afectados fuertemente por la pandemia (incluyendo, en algunos casos, además de empresas industriales, el apuntalamiento al comercio y al turismo). A ello se suman, acciones en términos de comercio exterior y apoyo a la competitividad –por ejemplo, en diseño e innovación, alimentos, transformación digital- en el marco de una mayor apertura de las actividades.

La articulación institucional desde los municipios ha sido amplia con distintas universidades (UNSAM, UNTREF, UNQUI, UTN, UNGS, UNLaM), otros actores del sistema científico-tecnológico (CONICET, INTI, MINCYT), productivo (SEPYME, Ministerio de Producción de Nación y Provincia de Buenos Aires, cámaras locales, sindicatos), ambiente (Ministerio de Medio Ambiente), cámaras de diverso grado, instancias cooperativas y bancarias (Fundación CREDICOOP, Santander Río, Banco Nación y Provincia), agrupamientos sectoriales (PROTEGER, ADIMRA) y políticos (Produce Buenos Aires – con 50 Secretarios de Producción de la Provincia de Buenos Aires-, Consorcio de municipios del Oeste), con el objeto de dar respuesta tanto en términos sanitarios como presentar acciones de coordinación y colaboración más amplias en el apoyo a las empresas.

Si bien el impacto de la pandemia sobre el entramado productivo ha sido fuerte, algunos sectores han podido adaptarse mejor o reconvertirse. Esto se ha dado, por ejemplo, en rubros tales como el textil –camisolines y barbijos-, plástico, química y caucho –separadores para hospitales y mamparas de acrílico protectoras, burletes, alfombras sanitizantes, paneles led, alcohol en gel y productos de limpieza- y bioseguridad -dispensadores de alcohol y botiquines, máscaras-. Del mismo modo, también se han desarrollado iniciativas de transformación digital 4.0 y diagnósticos de eficiencia energética. En algunos casos, como en San Martín, se han logrado desplegar acciones muy innovadoras, por ejemplo, un proyecto de alerta temprana utilizando inteligencia artificial para detectar el COVID y otros virus con apoyo de la UNSAM. En la misma línea, en Tres de Febrero se desarrollaron inversiones en materia de robótica y automatización (mayormente, en empresas vinculadas al sector alimenticio, consumo masivo y segundas/terceras marcas). También se observa, como en el caso de La Matanza, el impulso al desarrollo de un parque científico-tecnológico y a priorizar acciones estratégicas en términos de potenciar la economía del conocimiento, la cuestión medio ambiental y de género.

En términos de impacto a nivel del empleo, se señala mayormente que las empresas han ido acompañando los sueldos con fondos nacionales desde los primeros meses, con diversos establecimientos que han suspendido o desvinculado personal. Muchas firmas han buscado acumular stocks y, ante la caída de ventas, disminuir costos. Hubo mayormente reducción de horas extras, adelantos de vacaciones, y en algunos casos, para aprovechar al personal ocioso, se realizaron tareas de mantenimiento de las instalaciones. Por otro lado, la adopción de teletrabajo se ha extendido en las empresas con mayor tamaño y grado de consolidación, sobre todo en tareas administrativas, marketing, comercialización, mantenimiento de software y, en menor medida, en la producción.

En estos términos, una porción importante de las empresas mantendrá su dotación de empleados al mismo nivel hasta que haya una reactivación mayor de la economía y que la situación de su negocio mejore. Por otra parte, aparece una demanda de perfiles laborales específicos (como ser diseñadores, programadores y operadores de imprenta plástica) y las firmas más dinámicas en el actual escenario están teniendo dificultades para conseguir personal especializado.

Se resalta en general que la situación productiva y laboral en los municipios es compleja y heterogénea, variando según el sector y también por tamaño de empresa. Se observa así una reactivación paulatina pero variable. De este modo, se pueden apreciar algunas situaciones exitosas, con casos de reconversión, incorporación de tecnología e inversiones en ciertos sectores, si bien predominan las firmas con dificultades y restricciones (en ciertos casos, con rebotes de contagios ante la mayor actividad, aunque en caída desde mediados de octubre y noviembre).

En síntesis, se observa que la mayoría de las industrias están trabajando. Las nuevas cuestiones que aparecen en esta etapa y en un contexto de mayor actividad tienen que ver con: i) faltantes de materia prima y temas como el abastecimiento (sobre todo por la variación del dólar); ii) ausencia de financiamiento para incorporar maquinaria; iii) dificultades para conseguir personal para determinadas actividades; iv) los impactos vinculados a que los empleados tengan que seguir viajando por medios que no sean públicos; v) el pasaje de los mercados tradicionales a los digitales y la necesidad de tener una presencia digital, una forma de pago electrónica.

Finalmente, en términos de desafíos estratégicos que se abren con la pandemia se destacan: i) la importancia de reconocer y rearmar cadenas de valor en los municipios, junto a tener mayor información disponible de las empresas; v) combinar las posibilidades de virtualidad y presencialidad (con importantes limitaciones del segmento de firmas de menor tamaño en la adopción de tecnologías de la industria 4.0); vi) elevar capacidades, incorporar la ciencia y tecnología al interior de las empresas y mejorar la vinculación con cámaras y universidades.

3.4 Conclusiones parciales

En esta tercera sección del informe hemos recorrido un conjunto de experiencias y opiniones recabadas junto a referentes de empresas industriales, gerentes de parques y cámaras y funcionarios municipales. De la lectura de esa información surge lo siguiente.

Primero, resulta difícil hablar de impacto del Covid-19 en la actividad industrial del Conurbano de forma unívoca. Esto es, hay una enorme variedad de situaciones que tienen que ver con el momento particular, con la rama de actividad, con el tamaño de la firma y con la estrategia elegida, entre muchas otras variables.

Segundo, y tal como lo destacáramos en el informe anterior, la pandemia impacta en un momento en que los niveles de actividad y el uso de la capacidad instalada son relativamente bajos y hay problemas de larga data en el aparato productivo e institucional vinculado a la industria. Es en ese marco de, por ejemplo, una debilidad relativa del entramado institucional vinculado a la industria que

es posible interpretar el hecho que sólo un 30% de las empresas contactadas pertenezca a una cámara empresaria.

Tercero, el relato de los diversos observadores y referentes muestra que hubo un proceso de aprendizaje frente al Covid aunque no todas las empresas han conseguido hacer el mismo recorrido. En algunos casos las empresas encontraron resistencias internas a la implementación de protocolos de protección. En otros casos, las modificaciones y adaptaciones han sido relativamente marginales. En muchos casos, la transformación implicó una diversidad de transformaciones en los esquemas de producción, administración y comercialización. En algunas pocas empresas se registran importantes transformaciones y adecuamientos, con algunas inversiones significativas e innovaciones.

Cuarto, la crisis generada por la pandemia ha mostrado una significativa flexibilidad de los diversos actores implicados, tanto del lado de los trabajadores, como de las empresas, como del estado. Cumplir con los protocolos de restricción a la movilidad y al uso del transporte público ha implicado nuevos costos para las empresas y para los trabajadores. Para las empresas, ya que, en muchos casos y especialmente en las plantas más grandes, han debido afrontar el pago del transporte de los operarios. Para los trabajadores que debieron empezar a trabajar desde su casa porque, en muchos casos, han debido costear muchos de los costos asociados al equipamiento y a la conexión y ocupar espacios de la propia casa para el trabajo. Los trabajadores han afrontado, también, suspensiones, reducciones de salarios y pérdida de horas extras y, en muchos casos, han debido aceptar el adelanto de las vacaciones. Las empresas han debido licenciar a gran parte de sus trabajadores de más de 60 años, cuestión que debe haber afectado, con mayor gravedad, a las empresas más antiguas y más pequeñas.

El estado ha debido reestructurar sus presupuestos y sus prioridades creando una batería de instrumentos y esquemas de apoyo y acompañamiento que cubren prácticamente todo el espectro de la acción estatal, desde las cuestiones más directamente conectadas con la pandemia (como la necesidad de aprovisionarse de insumos y mejorar los sistemas de salud) hasta las cuestiones laborales y las ligadas a la aplicación de la ciencia y la técnica. El estado ha sido capaz de poner muchas de estas cosas en funcionamiento en un lapso temporal muy acotado y con recursos humanos y económicos extremadamente limitados.

Quinto, los recursos aportados por el estado de manera directa a través del subsidio al empleo (ATP) han sido clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas.

4. Consideraciones finales

En esta última sección queremos tomar algunas de las ideas centrales perfiladas en las páginas anteriores, tanto en la sección basada en las entrevistas como en aquella que se apoya en información estadística.

4.1. Síntesis

Empecemos señalando un punto obvio que no está de más destacar, que es la importancia de la industria. Esa importancia se asocia de forma directa a empleos, en general, de calidad. Pero la industria manufacturera es también una actividad a la que se asocian numerosos servicios y actividades comerciales; es una actividad que puede ser la fuente de divisas y el mecanismo para generar más valor agregado a las actividades primarias. Más importante aún: en muchas de sus ramas se desarrollan actividades de una relativa complejidad que son una fuente de aprendizaje directo y de aplicación de servicios sofisticados. Por todo esto es relevante conocer qué pasa con ella y cómo apuntalarla y mejorarla en el tiempo.

Al momento de inicio de la pandemia en la Argentina, la industria del GBA registraba niveles bajos de actividad en un contexto de relativo estancamiento o caída. Los datos que analizamos muestran una caída desde 2014, que se acentúa a partir del 2018. Esta afirmación debe ser relativizada, como hemos visto, cuando la lupa examina ramas específicas o lugares particulares. Por ejemplo, mientras las ramas de proceso se mantienen en niveles estables de empleo, las ramas automotrices caen en un 30%.

El análisis de la coyuntura más cercana, esto es, el segundo trimestre del 2020, respecto a la situación en el mismo momento del año anterior, muestra, entre otras cosas lo siguiente. El impacto parece haber sido mayor en las firmas pequeñas y en las microempresas, cuestión que tiene correlatos con las ramas de actividad. Así, gran parte de la caída del empleo se explica por las ramas intensivas en mano de obra, ramas que están densamente pobladas de empresas pequeñas y muy pequeñas. El análisis de coyuntura muestra también un particular impacto negativo en los partidos de General San Martín y Tres de Febrero y en los distritos de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes—partidos de antigua industrialización. Si bien el impacto negativo no se limita a esos distritos, ha sido severo en ellos. Esa particular geografía del impacto es probable que se explique por la composición por rama y por tamaño de las firmas, pero también por otras razones, como son la edad media de esas plantas y talleres. Los partidos más cercanos a la ciudad de Buenos Aires tienden a concentrar locales más antiguos, con menores niveles de inversión y con personal de mayor edad. Esto podría ser un elemento que explique ese diferencial geográfico en el impacto.

La caída en el empleo industrial del GBA, registrada durante la primera mitad del 2020, no refleja la caída brutal en los niveles de actividad registrada, por ejemplo, en el consumo eléctrico, en ese mismo período. Lo cual demuestra la efectividad de las medidas estatales orientadas a apuntalar las empresas y limitar los despidos. Para muchos observadores, sin esos apoyos—por cierto, magros si los contrastamos con los desplegados por otros países, y con las propias necesidades de las empresas y sus trabajadores.

Algunos de los principales puntos de las experiencias y opiniones vertidas por referentes de empresas industriales, gerentes de parques y cámaras y funcionarios municipales son las siguientes.

No es correcto hacer rápidas generalizaciones sobre el impacto del Covid-19 en la industria del GBA ya que hay una enorme variedad de situaciones y comportamientos que tienen que ver con el tamaño de la empresa, los mercados a los que se orienta, sus capacidades previas, etc.

Como ya hemos dicho en el informe anterior, la pandemia desnuda los enormes problemas de capacidades y de falta de vinculaciones que ya tenía la industria argentina y, en particular, la del GBA.

Sin embargo, aún en ese marco poco alentador, la información recogida muestra un proceso de aprendizaje y transformación, a veces marginal, a veces sólo defensivo, pero, en algunos casos más agresivo y disruptivo. Ese aprendizaje se expresa en un uso más intensivo e inteligente de las herramientas de teletrabajo y de cambios en el layout y, en general, en la organización de los sistemas productivos, administrativos y de comercialización.

El aprendizaje y la supervivencia de muchas organizaciones y equipos de trabajo sólo ha sido posible por la flexibilidad que han mostrado los trabajadores, sus organizaciones, las empresas, las cámaras empresarias y el estado a todos sus niveles. En particular, en esta investigación hemos registrado diversas instancias de interacción y de articulación de los gobiernos municipales junto al sistema de ciencia y técnica, las universidades, las cámaras y los sindicatos, etc.

4.2 Consideraciones

El impacto de la pandemia ha sido y seguirá siendo significativo en la actividad industrial del Conurbano. Por un lado, a la escala planetaria, se han transformado los flujos previos de comercio y el funcionamiento de algunos mercados. La provisión de algunos insumos también se ha visto interrumpida. Además, ciertos mercados nacionales e internacionales no se recuperan aún. El funcionamiento de las empresas no ha sido ni es fácil y se acarrearán costos adicionales que afectan la rentabilidad de muchas empresas.

Las restricciones a la movilidad y a la interacción asociadas a la protección de la salud de la población en general y de los trabajadores en particular, han acelerado procesos que ya llevaban un par de décadas, como son aquellos ligados a la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas productivos y en la vida cotidiana. Como bien sabemos, la difusión de las TIC implica una serie de ordenamientos y sistematizaciones y de inversiones en equipamiento, software y capacitación de los técnicos y trabajadores. Este es un vector a analizar en el futuro y donde será necesario colocar esfuerzos e inversiones públicas y privadas.

La crisis asociada a la pandemia también ha mostrado la potencialidad del hacer con otros y de la interacción. Esta es una vieja deuda de gran parte del sistema productivo del GBA y una deuda que requeriría hacer modificaciones significativas en el sistema institucional y en la cultura empresarial.

Estudios previos muestran que aún en un contexto de cámaras empresarias débiles y frecuentemente poco representativas del universo productivo, esas instituciones son el principal y a veces el único interlocutor con el que cuentan las empresas.

Hay otras instituciones que, crecientemente, han ampliado sus roles y su interacción con el aparato productivo. Este es el caso de los gobiernos municipales y de las universidades. Hay aquí también un espacio fértil para promover interacciones y el desarrollo de proyectos crecientemente complejos.

Finalmente, en términos de desafíos estratégicos que se abren con la pandemia se destacan: i) la importancia de reconocer y rearmar cadenas de valor en los municipios, junto a tener mayor información disponible de las empresas; v) combinarla posibilidades de virtualidad y presencialidad (con importantes limitaciones del segmento de firmas de menor tamaño en la adopción de tecnologías de la industria 4.0); vi) elevar capacidades, incorporar la ciencia y tecnología al interior de las empresas y mejorar la vinculación con cámaras y universidades y fortalecer la capacidad de asociatividad entre las empresas para el desarrollo de proyectos y negocios estratégicos, que a nivel individual no se pueden lograr.

Fuentes

ADIMRA (2020). “Actualidad de la industria metalúrgica, septiembre 2020”. Buenos Aires: ADIMRA, Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina.

ADEFA (2020). “Informe de Prensa”, septiembre 2020: Evolución de la Producción, Exportaciones y Ventas a Concesionarios”. Buenos Aires: Asociación de Fábricas de Automotores.

CAIAMA (2020). “Informe Cuatrimestral II – 2020”. Buenos Aires: Cámara Argentina de la Industria del Aluminio y Metales Afines.

CEP XXI (2020). “Informe de panorama productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva”. Buenos Aires: CEP XXI, octubre.

Porta F., Santancárgelo J. y Scheingart D. (2014) “Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos”, CEFID-AR, Documento de Trabajo N°59, Julio de 2014

UIA, Centro de Estudios (2020). “Informe de Actualidad Industrial N° 09”, Buenos Aires: Unión Industrial Argentina, CEU.

Conflictividad laboral en el Conurbano Bonaerense y resto de la región metropolitana en el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio. Segundo y Tercer Trimestre 2020

*/ Por Verónica Maceira y Victoria Cyunel
Con la colaboración de Gabriela Pontoni*

1. Introducción

En el marco de este proyecto, realizamos en el mes de septiembre un primer informe sobre la participación sindical en el contexto de pandemia en base a un conjunto de 25 entrevistas a referentes sindicales de distintos sectores de actividad y nivel de responsabilidad. En ese trabajo, al paso que nos aproximamos a un primer diagnóstico respecto de la situación en el empleo formal logramos observar un conjunto de dimensiones en las cuales la participación y la acción sindical en el ASPO fueron determinantes.

Desde que se decretó el ASPO y a medida que se fueron tomando decisiones de cierre o apertura de actividades, los distintos sectores económicos asumieron la normativa adoptando tres modalidades de funcionamiento general (y su articulación) que afectaron la organización, los procesos y las condiciones de trabajo: i-suspensiones de personal con goce de haberes: masivas al inicio de las medidas de aislamiento, con excepción de los sectores considerados esenciales. El Estado Nacional prohibió los despidos e implementó la política de asistencia a empresas (ATP), garantizando hasta dos salarios mínimos por trabajador/a, para empresas que cumplieran con una serie de requisitos. En paralelo, la CGT y la UIA firmaron un acuerdo donde los empleadores se comprometieron a abonar un piso del 75% de las remuneraciones a sus trabajadores suspendidos; ii-Reorganización de procesos: la más extendida, utilizada en prácticamente todos los sectores consultados (tanto en la industria como en los servicios), iii-Teletrabajo: implementado principalmente en el sector servicios, de manera masiva y compulsiva, y solo en algunas áreas administrativas de la industria. El equipamiento, los gastos corrientes, la energía y la conectividad fueron aportados en su mayoría por los/las trabajadores/as. La escasa capacitación, el equipamiento deficiente, las cargas de cuidados en el hogar han significado un gran impacto negativo en las condiciones de vida, trabajo y en la salud de quienes se encuentran desempeñando sus tareas desde sus propios hogares. Relevamos mayor carga laboral y estrés, aumento del acoso y la violencia por parte de superiores, aumento de las horas de trabajo, no respeto de los horarios laborales, intromisión en la intimidad

familiar de los trabajadores, aumento de afecciones profesionales, especialmente problemas posturales.

La labor de delegados y delegadas ha sido fundamental para visibilizar, informar y vehicular acciones como los protocolos o las protestas; para garantizar el aislamiento de contactos estrechos y el cierre de locales de atención al público. El rol de los sindicatos contrasta con el comportamiento de una gran parte de los y las empleadores privados, poco propensos a la puesta en marcha de dichos protocolos.

En esta línea el estudio advirtió sobre el déficit de control por parte del Estado provincial en esta área. La mayor parte de los/las referentes sindicales entrevistados/as coincidieron en el bajo número de inspectores disponibles para tal tarea a partir de la fuerte reducción en la cartera de trabajo implementada por la gestión anterior en la Provincia de Buenos Aires. En las delegaciones sólo se realizaban audiencias por zoom por falta de personal. No obstante, en medio de la pandemia asumieron nuevas autoridades, por lo que una parte de los informantes consultados sostiene la expectativa de un cambio en la orientación de las políticas.

En la exploración cualitativa, los principales conflictos laborales referenciados remiten al incumplimiento de los protocolos de prevención, la falta de insumos de seguridad frente al virus del COVID-19 y la negación de licencias de personal considerado población de riesgo. Veremos en lo que sigue que la investigación en base a fuentes secundarias permite incorporar otras escalas de observación y complejizar el diagnóstico de la conflictividad.

En este segundo informe, profundizamos entonces en la dirección propuesta, avanzando en el estudio de la conflictividad laboral en toda la Región Metropolitana, a través de fuentes secundarias.

2. Fuente, metodología y precisiones metodológico-operativas

- La fuente de este informe es la Base de Conflictos Laborales elaborada por la Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo del MTEySS, siguiendo para su consideración y análisis la metodología diseñada por el equipo a cargo de la producción de la misma.⁶
- A los efectos de este informe se realizó un tratamiento directo de la fuente, discriminando específicamente aquellos conflictos localizados específicamente en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) y el resto de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). A estos conflictos que tuvieron una escala local o a nivel de la unidad productiva –o lugar de trabajo-, se

⁶<http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/conflictoslaborales/metodologia.pdf>

anexan otros cuya escala es a nivel de rama, ya sea provincial –Provincia de Buenos Aires-o nacional, es decir, que también tienen lugar en la Región de referencia. En los cuadros confeccionados se consignan generalmente por separado estas distintas localizaciones.

- Siguiendo las recomendaciones de la OIT ⁷ los conflictos sin paro se presentan y analizan por separado, dado que abarcan un conjunto de acciones con lógicas e intensidades bien heterogéneas.
- La unidad de análisis es el conflicto laboral, entendiéndose por tal, “la serie de eventos desencadenados a partir de la realización de una acción conflictiva por parte de un grupo de trabajadores con el objeto de alcanzar sus reivindicaciones laborales”. Entre otras cosas, esto implica que en “un mismo conflicto pueden llevarse a cabo varias acciones conflictivas”.
- La cantidad de jornadas individuales no trabajadas (JINT) es el índice resultante de multiplicar la duración de los paros por la cantidad de huelguistas. Dicha duración se establece teniendo en cuenta el tipo de jornada de trabajo característico de cada actividad económica o sector de actividad.
- Para considerar los cambios ocurridos en el contexto de pandemia tomamos como referencia el período inmediatamente anterior, esto es 2016-2019. Dada la estacionalidad del conflicto laboral, vinculada a un conjunto de factores propios de las distintas actividades económicas y también de la determinación salarial a través del ritmo de las negociaciones colectivas, la comparación es interanual considerando el mismo trimestre del período anterior. Se toman en cuenta los 2° y 3° trimestres, abarcando los meses de abril, mayo y junio, por un lado, y los meses de julio, agosto y septiembre, por el otro. Dicho recorte coincide, además, con un período de mayores restricciones en el marco del ASPO en el 2° trimestre y luego con una mayor flexibilización de la circulación y las actividades productivas en el 3° trimestre.

⁷ Organización Internacional del Trabajo-OIT (1993). Resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Puede ser consultada en:

<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/strikes.pdf>

3. Principales resultados

3. a. Niveles generales y distribución geográfica de la conflictividad laboral

Como advierte el citado documento metodológico, el conflicto laboral es un fenómeno complejo que reúne un conjunto muy heterogéneo de acciones conflictivas de muy distinta intensidad y consecuencias. Conviene por tanto incorporar los distintos tipos de acción al análisis observando de manera discriminada aquellas que expresan la interrupción del proceso de trabajo.

Conflictos con paro

El contexto del mundo laboral en el 2° trimestre de 2020 (abril a junio), es totalmente excepcional en términos históricos con una caída interanual (segundo trimestre 2019-2020) de prácticamente 12 puntos de la tasa de actividad (47,7% a 35,4%) y de 11 puntos en la tasa de empleo (41,6% a 30,5%) en los partidos del conurbano bonaerense (EPH-INDEC).

En este marco, la conflictividad laboral del segundo trimestre también muestra comportamientos específicos, con un número especialmente bajo de conflictos en los que se interrumpe el proceso de trabajo.

Se registraron 15 conflictos laborales con paro desarrollados específicamente en la RMBA, de los cuales casi la totalidad (12 casos) se localizaron en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense. Este total de conflictos se ubicó dentro de los niveles más bajos de los 2° trimestres del periodo 2016-2020.

Asimismo, se registraron 6 conflictos con paro de nivel provincial y otros 16 conflictos con paro de nivel nacional, en los que por tanto también participaron trabajadores de la RMBA. Se trata en total, de 22 conflictos con paro en mayores niveles de agregación, totalizando 37 conflictos en los que participaron por tanto trabajadores de la RMBA, número que también se encuentra por debajo de los niveles promedio para el segundo trimestre observado en el período previo.

En el 3° trimestre de 2020 los conflictos laborales con paro desarrollados específicamente en la RMBA fueron 21, con una distribución geográfica al interior de la región que mantiene las mencionadas proporciones: 16 se desarrollaron en los partidos del Conurbano, mientras que los 5 restantes se localizaron en el resto de la RMBA. A diferencia de lo observado en el trimestre anterior, los 21 conflictos del 3° trimestre representan un valor alto en la serie de los 3° trimestres 2016-2020. Asimismo, se registraron solo 2 conflictos con paro de toda la provincia pero son 27 los desarrollados en todo el país. Este último dato significa un aumento relevante en relación al segundo trimestre.

Se trata entonces en total de 50 conflictos de distinto nivel de agregación que involucraron trabajadores de la RMBA en el tercer trimestre. La cantidad registrada indica que en la medida en que se flexibilizó el ASPO y se reanudó la actividad económica, hubo un repunte importante de la conflictividad capital-trabajo que se expresa con cese de actividad laboral, un tipo de medida que estuvo ocluida por las condiciones excepcionales del segundo trimestre.

Si bien la cantidad de conflictos total del tercer trimestre es mayor que la del trimestre anterior y también creció en términos interanuales, se encuentra levemente por encima del promedio de los terceros trimestres del período de referencia.

Esta dinámica se da con una menor pérdida de jornadas individuales trabajadas en ambos trimestres en comparación con los promedios trimestrales del período anterior,⁸ considerando tanto los conflictos que se dan solamente en la RMBA como los de mayor nivel de agregación.

Tabla 1. Total de conflictos en los que participaron trabajadores de la RMBA*. 2° y 3° trimestre 2016-2020

	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Con paro	85	54	57	32	58	62	44	35	37	50
Sin paro	100	85	82	77	108	106	83	94	92	96

*Refiere a los conflictos en los que participaron los trabajadores de la RMBA (24 partidos, Resto RMBA, Toda la provincia y Todo el país) en ambos trimestres. De esta manera evitamos contar más de una vez a un mismo conflicto.

Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Tabla 2. Conflictos laborales con paro y jornadas individuales no trabajadas (JINT). Provincia de Buenos Aires. 2° y 3° trimestre 2016-2020

	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
24 partidos del GBA										
Conflictos con paro	19	5	12	7	9	11	10	11	12	16
JINT	17.880	3.462	4.238	10.670	21.443	3.891	19.747	2.541	11.461	2.305
Resto de la RMBA										
Conflictos con paro	14	12	10	13	5	7	8	6	3	5
JINT	7.208	6.288	2.910	28.108	12.760	7.008	2.845	2.556	422	3.281
Total RMBA										
Conflictos con paro	33	17	22	20	14	18	18	17	15	21
JINT	25.088	9.750	7.148	38.778	34.203	10.899	22.592	5.097	11.883	5.586
TODA LA PROVINCIA										
Conflictos con paro	8	7	9	4	10	12	12	2	6	2
DE BS AS*	927.767	536.972	445.475	190.141	886.961	1.037.669	614.802	50.310	24.701	39.052
TODO EL PAÍS**										
Conflictos con paro	44	30	26	8	34	32	14	16	16	27
JINT	1.389.277	1.598.891	1.480.268	110.081	1.597.316	2.126.938	324.071	763.578	361.949	278.849

* Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

** Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Argentina.

trimestres. De esta manera evitamos contar más de una vez a un mismo conflicto.

Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Conflictos sin paro

En el 2° trimestre de 2020 se registraron 56 conflictos laborales sin paro desarrollados específicamente en la RMBA, de los cuales 32 se localizaron en los partidos del Conurbano. Este total de 56 casos se ubica en niveles medios respecto de los segundos trimestres si consideramos el período anterior. Asimismo, se registraron 6 conflictos sin paro de toda la provincia y 30 conflictos de todo el país.

⁸ Aún cuando, en términos puntuales, la cantidad de jornadas no trabajadas por paro había sido también reducidas en los conflictos locales desarrollados en el periurbano en los mismos trimestres del año pasado.

Tabla 2 b. Conflictos laborales sin paro. Provincia de Buenos Aires. 2° y 3° trimestre 2016-2020

	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
24 partidos del GBA	35	22	22	23	24	27	19	29	32	16
Resto de la RMBA	28	17	22	19	39	22	20	20	24	20
Total RMBA	63	39	44	42	63	49	39	49	56	36
TODA LA PROVINCIA DE BS AS*	10	17	11	8	7	11	6	11	6	12
TODO EL PAÍS**	27	29	27	27	38	46	38	34	30	48

* Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

** Refiere a aquellos conflictos desarrollados en todo el territorio de la Argentina.

en ambos trimestres. De esta manera evitamos contar más de una vez a un mismo conflicto.

Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

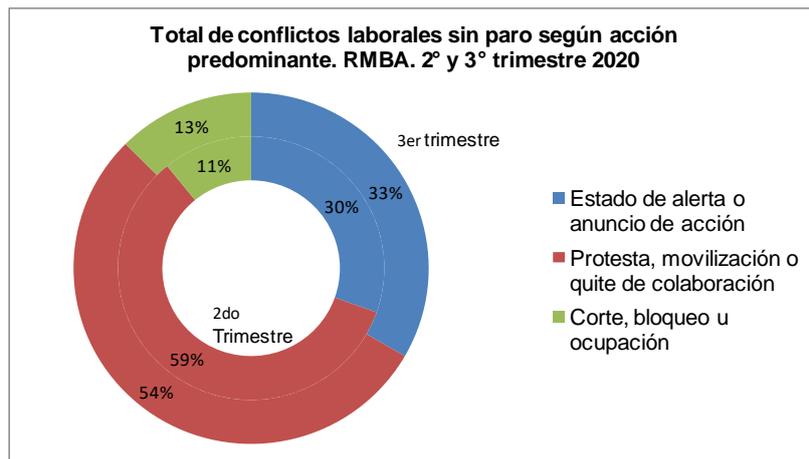
Por su parte, en el 3° trimestre de 2020 los conflictos laborales sin paro desarrollados específicamente en la RMBA fueron 36, observándose un descenso respecto al trimestre anterior. Es decir, mientras que los conflictos con paro subieron entre el 2° y 3° trimestre de 2020, los conflictos sin paro descendieron. Por lo tanto, esta evolución puede indicar un mayor impacto de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) en los conflictos con paro, que aumentaron en el 3° trimestre de 2020, cuando comenzó la flexibilización de las medidas restrictivas. Asimismo, se registraron 12 conflictos sin paro de toda la provincia y 48 conflictos de todo el país.

Los conflictos sin paro suelen ser más numerosos que aquellos con paro, el ASPO no ha sido la excepción. Los conflictos sin paro, mostraron un comportamiento diferente de aquellos que involucran cese de actividades, en la medida en que durante la pandemia mantuvieron niveles promedio en un rango de magnitud que no los destaca del período anterior.

Por otro lado, mientras el dato agregado muestra un ascenso de los conflictos con paro entre el 2° y el 3° trimestre de 2020 (37 a 50), los conflictos sin paro presentan valores similares en ambos trimestres (92 a 96).

En relación a toda la serie 2016-2020, los valores de conflictos con paro de 2020 se encuentran en niveles medios-bajos, mientras que los valores de conflictos sin paro en valores medios-altos.

Tanto en la RMBA como en los conflictos que abarcaron a todos los trabajadores de la Provincia de Buenos Aires y aquellos que abarcaron a todo el país, *las medidas de fuerza no huelguísticas consistieron, mayormente, en protestas y movilizaciones.* En segundo lugar, se encontraron los anuncios de medidas de fuerza y acciones comunicacionales como la declaración del estado de alerta y movilización. En tercer lugar, se ubicaron los cortes, bloqueos y tomas.



Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTE y SS

En términos generales, los municipios con mayor cantidad de casos de todo el periodo fueron La Matanza, La Plata y Zárate, en correspondencia con su significación económica en la Región.

Tabla 3. Conflictos laborales con y sin paro según partido de la RMBA*. 2° y 3° trimestre 2020

Partido	Conflictos con paro 2020		Conflictos sin paro 2020	
	2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
Almirante Brown		3	3	2
Avellaneda	2	2	2	1
Berazategui		1		
Berisso				
Brandsen			1	
Campana			1	
Cañuelas				
Ensenada				1
Escobar				
Esteban Echeverría				1
Ezeiza				
Florencio Varela	1	1		1
General Rodríguez				1
General San Martín			1	
Ituzaingó				
La Matanza	1	4	10	3
La Plata	2	4	17	13
Lanús		1	1	1
Lomas de Zamora	2	2	2	1
Luján	1			
Malvinas Argentinas		1	1	1
Merlo				
Moreno				1
Morón	1		2	1
Pilar				
Quilmes	2		4	
San Fernando			2	
San Isidro				
San Vicente	2		1	1
Tigre		1	3	
Vicente López			1	
Zárate		1	4	5
Varios partidos	1			2
Total	15	21	56	36

* Refiere a los conflictos desarrollados únicamente en la RMBA.

Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

3. b. Dimensiones claves para la interpretación del conflicto laboral ⁹

En el diseño metodológico de esta fuente se han incorporado dos dimensiones centrales para el análisis: el ámbito institucional y el nivel de agregación de los conflictos. Las mismas se consideran claves de lectura en la medida en que permiten observar distintas dinámicas y configuraciones de la conflictividad.

Tabla 4. Conflictos laborales con paro según ámbito institucional*. Provincia Buenos Aires. 2° y 3° trimestre 2016-2020

Ámbito		2016		2017		2018		2019		2020	
		2° Trim	3° Trim								
24 partidos del GBA	Estatal	2	1	3	3	3	2	1	2		2
	Privado	17	4	9	4	6	9	9	12	14	
Resto de la RMBA	Estatal	8	10	2	7	3	3	5	5	1	1
	Privado	6	2	8	6	2	4	3	1	2	4
TODA LA PROVINCIA	Estatal	8	7	8	4	10	11	10	2	2	2
	Privado		1	2		3	2	2		4	
TODO EL PAÍS	Estatal	24	12	13	3	17	19	10	8	3	13
	Privado	23	21	14	6	19	16	4	9	14	15

* El total de conflictos no coincide con la suma del ámbito privado y el estatal, ya que los conflictos que involucran a los dos ámbitos simultáneamente se cuentan una vez
Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Tabla 4b. Conflictos laborales sin paro según ámbito institucional*. Provincia de Buenos Aires. 2° y 3° trimestre 2016-2020

Ámbito		2016		2017		2018		2019		2020	
		2° Trim	3° Trim								
24 partidos del GBA	Estatal	20	13	13	9	16	11	6	5	8	9
	Privado	15	9	9	14	8	17	13	24	24	7
Resto de la RMBA	Estatal	21	14	17	11	30	18	15	14	10	10
	Privado	7	3	5	8	9	4	5	6	14	10
TODA LA PROVINCIA	Estatal	10	15	9	8	7	9	5	10	5	8
	Privado	1	4	3		2	4	1	1	1	4
TODO EL PAÍS	Estatal	7	11	14	17	20	28	17	19	10	12
	Privado	22	21	16	14	22	24	24	20	21	38

* El total de conflictos no coincide con la suma del ámbito privado y el estatal, ya que los conflictos que involucran a los dos ámbitos simultáneamente se cuentan una vez
Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

En lo que respecta al ámbito institucional, las relaciones laborales en el empleo público y el privado están reguladas por marcos normativos específicos, remiten a actividades con metas y racionalidades distintas y también son diferentes las motivaciones para la acción de los actores colectivos y del mismo empleador. En conjunto, esto determina distintas configuraciones de la conflictividad laboral.

Al menos en la historia reciente, según la serie registrada por el Ministerio de Trabajo 2006-2020, la conflictividad laboral en el país y en el área de referencia se caracterizó justamente por un predominio del ámbito estatal en la actividad huelguística, medido por las distintas variables relevantes de la conflictividad. Esto siempre ha contrastado, ciertamente, con el hecho de que es el ámbito privado el que concentra el mayor peso del asalariado formal.

El dato sustantivo es la excepcionalidad específica del ASPO en este aspecto. Durante el segundo trimestre del 2020, esto es, en las primeras fases del aislamiento, la mayor parte de los conflictos con paro se desarrollaron en el ámbito privado. Lo mismo ocurrió con los conflictos sin paro.

⁹ Agradecemos a Ricardo Spaltenberg del área de Conflicto Laboral, MTEySS, sus sugerencias sobre este punto.

La segunda dimensión central para la interpretación es el nivel de agregación en el que se dirimen los conflictos. Como marco general de análisis (MTEySS, op.cit), señalemos que las distintas demandas de los/las trabajadores/as suelen motorizar conflictos de distinto nivel de agregación o escala, recurriendo tradicionalmente en mayor medida a conflictos acotados en el lugar de trabajo para reclamos específicos mientras que en los conflictos por rama se dirimen con mayor intensidad demandas por incrementos salariales, en tanto es en ese nivel que se desenvuelven las negociaciones paritarias en nuestro país. Usualmente la conflictividad laboral se juega en un número y proporción mayor de conflictos en los lugares de trabajo y un número más restringido de conflictos a nivel de rama, estos últimos involucran ciertamente sin embargo una cantidad más importante de trabajadores y de jornadas no trabajadas.

Considerando en términos interanuales el conjunto de conflictos con paro en los cuales estuvieron involucrados trabajadores de la RMBA en sus distintas escalas, observamos que la disminución de la actividad huelguística en el momento más álgido del ASPO fue más fuerte a nivel de rama, mientras que los conflictos con paro en el lugar de trabajo mantienen su número, concentrándose por tanto las huelgas en el nivel más bajo de agregación del conflicto. En efecto, mientras el conflicto por rama de actividad (ya sea nacional, provincial o local) había concentrado en los segundos trimestres del período anterior un promedio del 40 %, en el segundo trimestre del 2020 representa solo el 26% del total de paros. En el segundo trimestre, junto con el aumento general de la conflictividad con paro ya referido, se verifica también un aumento de la proporción de los conflictos a nivel de rama, que vuelven al rango del período de referencia. En parte, el retraso registrado en la negociación salarial durante 2020 es un factor que podría explicar un mayor peso del conflicto por rama de actividad en el segundo trimestre.

La consideración de los conflictos sin paro muestra la vitalidad de la acción conflictiva en los lugares de trabajo en la primera fase del ASPO, en contraste con la caída de todo el resto de las categorías consideradas. Esto es coincidente con lo hallado en el relevamiento cualitativo y el papel de los representantes directos de los trabajadores en los lugares de trabajo en relación con la elaboración y aplicación de protocolos preventivos, cumplimiento de las disposiciones de emergencia y defensa de los puestos de trabajo. En el tercer trimestre, las acciones conflictivas sin paro en el lugar de trabajo tienen menos significación y tiende a aumentar la incidencia del conflicto a nivel de rama local (municipio o provincia).

Resumiendo, durante el ASPO se destaca la acción conflictiva con y sin paro en el lugar de trabajo mientras que la reactivación del conflicto por rama que se observa en el tercer trimestre es la que contribuye al aumento general de los niveles de conflictividad del tercer trimestre.

Tabla 5. Conflictos laborales con paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según nivel de agregación*, en absolutos y porcentajes. 2° y 3° trimestre 2016-2020.

Nivel de agregación	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Lugar de trabajo	51	31	32	24	32	35	25	23	28	32
Rama local	12	11	11	6	15	15	12	2	4	3
Rama nacional	22	12	14	2	11	12	7	10	5	15

Nivel de agregación	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Lugar de trabajo	60,0	57,4	56,1	75,0	55,2	56,5	56,8	65,7	75,7	64,0
Rama local	14,1	20,4	19,3	18,8	25,9	24,2	27,3	5,7	10,8	6,0
Rama nacional	25,9	22,2	24,6	6,3	19,0	19,4	15,9	28,6	13,5	30,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* El nivel de agregación se construye a partir de la combinación de dos dimensiones: 1) el lugar donde se desarrolla el conflicto: la rama de actividad o el lugar de trabajo
Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Tabla 5. b. Conflictos laborales sin paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según nivel de agregación*, en absolutos y porcentajes. 2° y 3° trimestre 2016-2020.

Nivel de agregación	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Lugar de trabajo	59	47	48	53	72	62	52	64	65	46
Rama local	27	22	17	9	18	15	15	12	12	29
Rama nacional	14	16	17	15	18	29	16	18	15	21

Nivel de agregación	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Lugar de trabajo	59,0	55,3	58,5	68,8	66,7	58,5	62,7	68,1	70,7	47,9
Rama local	27,0	25,9	20,7	11,7	16,7	14,2	18,1	12,8	13,0	30,2
Rama nacional	14,0	18,8	20,7	19,5	16,7	27,4	19,3	19,1	16,3	21,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* El nivel de agregación se construye a partir de la combinación de dos dimensiones: 1) el lugar donde se desarrolla el conflicto: la rama de actividad o el lugar de trabajo
Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

3. c. Reclamos

Respecto de los conflictos con paro desarrollados específicamente en la RMBA en el 2° trimestre de 2020 (15 casos), una gran parte se originó ante reclamos de pagos adeudados (47%) y mejoras en las condiciones laborales (33%). Esta última categoría incluyó el pedido de medidas de protección contra el coronavirus, como el cumplimiento de protocolos de seguridad e higiene, la provisión de equipos de protección personal y cambios en la jornada laboral para reducir la posibilidad de los contagios, entre otros aspectos. El resto de los casos se originó ante situaciones de despidos y suspensiones (13%), y reclamos de mayor seguridad (7%). Respecto de los conflictos con paro desarrollados específicamente en la RMBA en el 3° trimestre de 2020 (21 casos), se destacaron aquellos motivados por reclamos de mejoras en las condiciones laborales (24%), pagos adeudados (19%) y seguridad (19%). Respecto de esta última categoría, la totalidad de los conflictos estuvieron protagonizados por choferes del transporte público de pasajeros que denunciaron distintas situaciones de robos durante las jornadas laborales.



Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Respecto de los conflictos sin paro desarrollados específicamente en la RMBA en el 2° trimestre de 2020 (56 casos), se destacaron aquellos motivados por reclamos de pagos adeudados (32%), seguidos de despidos y suspensiones (23%) y condiciones laborales (23%). Asimismo, se registró un 11% de conflictos sin paro motivados por reclamos de mejoras salariales que, prácticamente, no se observaron en los conflictos con paro. Por último, respecto de los conflictos sin paro del 3° trimestre de 2020 (36 casos), se destacaron aquellos impulsados por pedidos de mejoras salariales (33%), seguidos de despidos y suspensiones (28%) y pagos adeudados (22%). Asimismo, en el 3° trimestre se observa una mayor cantidad de conflictos impulsados por reclamos de mejoras salariales. Ello puede deberse a que, al inicio de dicho trimestre, se retomaron y activaron distintas negociaciones paritarias y/o muchos sectores reclamaron la apertura de paritarias al haberse vencido los plazos correspondientes.



Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Considerando en términos interanuales el conjunto de paros vertebrados en distintas escalas (tanto a nivel de lugar de trabajo y rama), se observa una caída importante de la cantidad de paros por demandas salariales durante el segundo trimestre, esto es, en la primera etapa de la cuarentena. Esta caída es especialmente decisiva en los paros por aumento salarial, dado que la conflictividad huelguística en el momento más álgido de la cuarentena se concentró en el reclamo por pagos adeudados. Por otro lado, en el marco de la caída general de los paros por demandas no salariales, mantienen su significación en ese trimestre los paros por condiciones laborales, reclamo asociado, en parte, a lo que vimos en nuestro trabajo cualitativo respecto de las readecuaciones y medidas de protección necesarias frente al COVID 19. Finalmente, en un contexto de importante discontinuidad laboral prácticamente no hubo paros por despidos, cuestión que parecería corresponderse con las normativas protectoras de los puestos de trabajo implementadas por el Estado Nacional en la emergencia socio-sanitaria.

La actividad huelguística por mejoras salariales se desplaza hacia el tercer trimestre, en correspondencia con las negociaciones paritarias, aumentando allí los paros en distintas escalas. Dicho aumento es en términos intertrimestrales pero este número de conflictos por mejoras salariales se ubica también en un nivel alto en relación al período reciente.

Aún cuando, como señalamos, la conflictividad huelguística y la no huelguística presentan intensidades distintas, especialmente durante los primeros meses del ASPO, las tendencias en términos de las demandas son relativamente similares.

Tabla 6. Conflictos laborales con paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según reclamo.
2° y 3° trimestre 2016-2020.

Tipo de reclamo	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Mejoras salariales	35	28	31	7	27	26	24	13	4	24
Pagos adeudados	16	13	13	9	8	16	11	13	23	18
Subtotal conflictos salariales	51	41	44	16	35	42	35	26	27	42
Despidos y suspensiones	31	13	13	8	20	19	15	2	3	6
Regularización contractual	3	1	1	5	0	0	0	1	0	0
Condiciones laborales	11	6	6	12	7	7	2	4	11	7
Trato discriminatorio	0	2	0	1	0	4	0	1	1	1
Representación	2	3	0	1	0	0	0	0	0	2
Negociación	2	0	2	2	0	1	1	1	0	2
Seguridad	5	2	6	0	7	5	5	6	3	5
Otros	5	2	3	0	3	3	1	2	1	4
Subtotal conflictos no salariales	59	29	31	29	37	39	24	17	19	27
Total	110	70	75	45	72	81	59	43	46	69

Tabla 6. b. Conflictos laborales sin paro en los que participaron trabajadores de la RMBA, según reclamo.
2° y 3° trimestre 2016-2020.

Tipo de reclamo	2016		2017		2018		2019		2020	
	2° Trim	3° Trim								
Mejoras salariales	34	27	28	16	23	21	18	31	18	34
Pagos adeudados	14	18	8	15	20	12	16	19	37	20
Subtotal conflictos salariales	48	45	36	31	43	33	34	50	55	54
Despidos y suspensiones	52	30	31	37	54	52	42	37	26	25
Regularización contractual	2	5	3	6	2	1	3	1	1	3
Condiciones laborales	18	12	17	10	25	18	15	18	20	12
Trato discriminatorio	4	5	3	6	1	2	2	0	0	0
Representación	2	1	0	1	1	0	1	3	0	1
Negociación	3	3	4	3	1	3	4	0	0	6
Seguridad	1	1	0	0	0	1	3	1	1	2
Otros	8	13	8	10	11	21	5	3	13	6
Subtotal conflictos no salariales	38	40	35	36	41	46	33	26	35	30
Total	138	115	102	104	138	131	109	113	116	109

Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

3. d.-Sectores

La mayor cantidad de los conflictos del RMBA con paro en los dos trimestres se registró en las actividades de Industria y Transporte. A nivel de todo el país, los casos también estuvieron concentrados en esas dos actividades. Mientras que los conflictos en la Industria se impulsaron por reclamos de pagos adeudados, despidos, suspensiones y condiciones laborales, en el sector del Transporte los reclamos se centraron en pagos adeudados y pedidos de mayor seguridad.

En relación a los conflictos sin paro, la mayor cantidad en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria, Salud y Administración pública. A nivel de todo el país, los casos estuvieron concentrados en las actividades de Industria, Transporte y Administración pública. Específicamente en el sector de la administración pública en la RMBA, se desarrollaron conflictos por despidos en los niveles de dependencia municipal y provincial.

Con respecto a los conflictos impulsados en el sector de la Salud ya sea exclusivamente al nivel de la RMBA o a escala provincial y nacional, los reclamos se basaron en el pedido de un plus salarial y en la denuncia, de algunos sectores, por quedar excluidos de cobrar la asignación estímulo que el Gobierno nacional destinó a los trabajadores de la salud. Asimismo, se impulsaron en el sector reclamos de mejoras en las condiciones laborales al constatarse un gran número de trabajadores contagiados de Covid-19 en sus lugares de trabajo, además de denunciar falta de insumos y personal en los hospitales y centros de salud. Los conflictos incluyeron paros, jornadas de lucha y acciones

demostrativas como movilización, caravana y abrazo, y fueron llevadas adelante por un conjunto amplio de organizaciones, destacándose a nivel de rama, SITOSPLAD (Sindicato de Trabajadores de la Obra Social para la Actividad Docente), FESPROSA (Federación Sindical de Profesionales de la Salud), APS-CICOP (Asociación de Profesionales de la Salud de la Provincia de Buenos Aires)

Tabla 7. Conflictos laborales con paro según actividad económica.
Total escalas RMBA . 2° y 3° trimestre 2020

	Actividad económica	2020			
		2° Trim	3° Trim	2° Trim	3° Trim
24 partidos del GBA	Industria	6	8	16	5
	Electricidad, gas y agua				
	Comercio	1	1	1	
	Hoteles y restaurantes			2	1
	Transporte	4	5	3	1
	Comunicaciones	1			
	Servicios a las empresas				
	Administración pública*		1	3	3
	Enseñanza*				2
	Salud*			7	4
	Otros servicios sociales		1		
Resto de la RMBA	Industria			3	1
	Electricidad, gas y agua		1	1	
	Construcción			1	2
	Comercio	1			
	Hoteles y restaurantes			3	2
	Transporte		1	1	2
	Comunicaciones				
	Servicios a las empresas	1	1	2	
	Administración pública*		1	5	6
	Enseñanza*	1		2	3
	Salud*		1	2	2
Otros servicios sociales			4	2	
TODA LA PROVINCIA DE	Minas y canteras	1			
	Industria	3			3
	Electricidad, gas y agua			1	
	Administración pública*		2	2	6
	Enseñanza*	1		1	1
	Salud*	1		2	
	Otros servicios sociales			2	2
TODO EL PAÍS	Pesca		1	1	1
	Minas y canteras	3	2	1	1
	Industria	4	3	5	9
	Electricidad, gas y agua			1	
	Construcción				2
	Comercio			1	4
	Hoteles y restaurantes		1		2
	Transporte	7	7	8	11
	Comunicaciones		2	3	3
	Servicios a las empresas				
	Administración pública*		1		2
	Administración pública*	1	6	3	7
	Enseñanza*		2	1	
	Salud*	1	2	4	4
	Otros servicios sociales	1		2	2

*Los conflictos que abarcan a más de una actividad económica se cuentan aquí para cada actividad en la que se localizó el conflicto. Por tal razón, el total de conflictos no se corresponde con la suma de los conflictos de todas las actividades.

Fuente: elaboración propia a partir de base de Conflictos Laborales- Dirección de Estudios y Estadísticas de Relaciones de Trabajo-MTEySS

Al interior de la actividad manufacturera se destacan por su número, así como por la cantidad de acciones conflictivas que se desencadenan en cada caso, los conflictos en pasteleros y alimentación. En el caso de pasteleros se trata en general de conflictos a nivel de la unidad productiva, llevados adelante por los/las delegados/as, las comisiones internas y/o los/las trabajadores en algunos casos junto con su sindicato y en otros, exigiendo al sindicato intervención, como sucedió en la fábrica de alfajores La Nirva, de Lomas del Mirador. En la mayoría de los casos se trata de reclamos por pagos adeudados. En el tercer trimestre, continúan los reclamos por pagos adeudados, pero también por mejoras salariales y por brotes o falta de condiciones frente a casos de covid19 positivo.

En la industria de Alimentación, en el segundo trimestre se vertebraron conflictos a nivel de planta, pero también a escala de rama nacional. Los de menor nivel de agregación fueron llevados adelante por comisiones internas, el Sindicato de Trabajadores de la Carne, y el Sindicato de Trabajadores de Industria de la Alimentación (STIA), aunque también se presentan conflictos en confrontación interna con el sindicato, como en el caso de la empresa Mondelez (ex Kraft Terrabussi). Los conflictos de escala nacional son desplegados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Carne y Afines (FESITCARA) y Federación de Trabajadores de Industrias de Alimentación (FTIA). A nivel de planta hay reclamos en los frigoríficos por falta de pago de salarios y de implementación de protocolos sanitarios frente al covid19. Asimismo, particularmente en el Frigorífico Penta de Quilmes, se reclama por reapertura de planta, reincorporación de despedidos y reconocimiento de la organización gremial, conflicto de largo aliento. Los reclamos a nivel de rama también refieren a implementación de protocolos, pero son fundamentalmente salariales: pedido de pago extra durante la pandemia y de apertura de negociación salarial. Durante el tercer trimestre, se registran en este sector conflictos locales pero también a nivel provincial y escala nacional. A los actores sindicales ya mencionados, se suma el Sindicato Trabajadores Pasteleros, Servicios Rápidos, Confiteros, Pizzeros, Heladeros y Alfajoreros (STPSRCPHyA), entre otros. Los reclamos continúan por salarios caídos, pero se intensifican aquellos referidos a la implementación de cuidados frente al covid19, las demandas por apertura de negociaciones por acuerdo salarial ya vencido y recomposición salarial. Respecto del primer punto se demanda que las empresas denuncien a la ART los casos infectados, cuestión que en muchas situaciones no se hace para evitar el incremento de la alícuota.

Algunos de los conflictos de este sector se encuentran entre aquellos con mayor cantidad de trabajadores industriales implicados en ambos trimestres de la pandemia. Otros conflictos relevantes en términos de la cantidad de trabajadores industriales involucrados, se han desarrollado en la industria del neumático y en la industria del papel, a nivel de empresa, en ambos casos por reclamos relacionados con implementación de protocolos y medidas frente al covid19. En el tercer trimestre, los conflictos industriales más grandes en términos de cantidad de asalariados implicados son protagonizados por los trabajadores de la industria láctea (ATILRA), del Sindicato del Papel, químicos y petroquímicos (Fed. Arg. de Trab. de Industria Químicas –FATIQYP-, la Fed. de Sindicatos de Trab. de Industrias Químicas y Petroquímicas –FESTIQYPRA- y sindicatos de base afiliados-) y asalariados de refinerías y depósitos de combustible (Federación Argentina Sindical de Petróleo, Gas y Biocombustibles –FASiPeGyBio-), en todos los casos conflictos a nivel nacional, por recomposición salarial.

Respecto de la industria metalúrgica, que venimos focalizando desde nuestro informe anterior, sin conflictividad significativa a nivel de rama nacional, se localizaron un conjunto de conflictos locales

con acompañamiento de la UOM, en la seccional respectiva: en cerramientos Oblak en Virrey del Pino por sueldos adeudados, Prosidar en Avellaneda con despidos, suspensiones y caída de salarios, Ferrúa, contratista de Tenaris a través de Scrap - Siderca en San Martín y Esteban Echeverría, cuyo contrato fue rescindido por la empresa mandataria y se destaca el cierre de la planta Gotan en Almirante Brown, con propuesta por parte de los trabajadores de iniciar una cooperativa.

4. Hallazgos destacados

Durante el segundo trimestre del 2020, en el marco de una brusca caída de la tasa de actividad y empleo se registra un número también especialmente bajo de conflictos con paro en términos históricos. En la medida en que se flexibilizó el ASPO y se reanudó la actividad económica, hubo un repunte importante de la conflictividad capital-trabajo con paro.

Los conflictos sin paro suelen ser más numerosos que aquellos con paro, el ASPO no ha sido la excepción. Los conflictos sin paro, mostraron un comportamiento diferente de aquellos que involucran cese de actividades, en la medida en que durante la pandemia mantuvieron niveles promedio en un rango de magnitud que no los destaca del período anterior.

Durante el segundo trimestre del 2020, esto es, en las primeras fases del aislamiento, la mayor parte de los conflictos con paro y sin paro se desarrollaron en el ámbito privado, cuestión también excepcional, en la medida en que es el sector público el ámbito que usualmente concentra la mayor parte de los conflictos.

En el ASPO se destaca la acción conflictiva con y sin paro en el lugar de trabajo durante el segundo trimestre y también en la etapa de flexibilización, mientras que el aumento de la conflictividad del tercer trimestre se da articulada al repunte del conflicto por rama, tanto con paro como sin paro.

En término de los reclamos: en el segundo trimestre el número de paros por demandas salariales es bajo en términos de la serie, la disminución es especialmente decisiva en los paros por aumento salarial, dado que la conflictividad huelguística en el momento más álgido de la cuarentena se concentró en el reclamo por pagos adeudados. Por otro lado, en el marco de la caída general de los paros por demandas no salariales, en el segundo trimestre mantienen su significación las huelgas por condiciones laborales mientras que prácticamente no hay medidas por despidos (en el marco de la regulación que los prohíbe). La actividad huelguística por mejoras salariales se desplaza hacia el tercer trimestre, en correspondencia con las negociaciones paritarias, aumentando allí los paros en distintas escalas.

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

En relación con los conflictos sin paro, la mayor cantidad de conflictos en los dos trimestres en la RMBA se registró en las actividades de Industria, Salud y Administración pública. A nivel de todo el

país, los casos estuvieron concentrados en las actividades de Industria, Transporte y Administración pública.

En resumen, en los primeros dos trimestres del 2020 se destaca en el conurbano el conflicto en el lugar de trabajo protagonizado por trabajadores del sector privado y motivado por reclamos de pagos adeudados y condiciones de trabajo. Se trata de una conflictividad defensiva que se desarrolla en un marco de dispersión y fragmentación. El escaso desarrollo de conflictos por despidos revela que las medidas del gobierno para evitarlos han sido efectivas en el sector formal del mercado de trabajo. Ciertamente la prohibición de despidos no operó para los asalariados que no están registrados ni involucra la actividad de los trabajadores por cuenta propia en condiciones de informalidad, segmentos que han sido muy impactados por la crisis y que contribuyen a explicar la fuerte contracción de la tasa de empleo.

Hacia el tercer trimestre del 2020 cobra significación el conflicto por rama de actividad y reaparece la demanda salarial en consonancia con la reapertura de las paritarias. Asimismo, se observa una retracción de la conflictividad vinculada con condiciones laborales en los lugares de trabajo. Probablemente, y esto también surge de los resultados del relevamiento cualitativo, con el paso de los meses se abrieron instancias de diálogo bipartito en muchas empresas y sectores, y se fueron perfeccionando los protocolos y los mecanismos de alerta que han permitido a los representantes sindicales principalmente actuar con rapidez para garantizar el cumplimiento de las medidas preventivas.

Acceso a la tierra para la agricultura familiar y compras públicas a la economía popular, social y solidaria: problemas, políticas y propuestas para el AMBA en el año de la pandemia

/ Por Carolina Barnes, Alejandro Esmerado, Lorena Putero y Gonzalo Vázquez

1. Introducción

El presente es el segundo informe que realizamos desde el eje de Economía Social sobre el impacto de la pandemia en los sectores productivos del AMBA. En el primer informe (para el cual se realizaron 26 entrevistas a diversos referentes del sector) se identificaron algunos problemas y necesidades que podrían ser orientadores para el impulso de nuevas políticas públicas para el fortalecimiento del sector y la salida de la crisis profundizada por el COVID19.

En este segundo informe, a partir de la realización de nuevas entrevistas, del trabajo de sistematización y análisis de múltiples fuentes secundarias, estamos presentando un análisis detallado de dos de esos problemas centrales: el acceso a la tierra para productores de la agricultura familiar en el periurbano de Buenos Aires y las compras estatales a los productores de la economía popular, social y solidaria. Y particularmente nos interesa presentar iniciativas innovadoras y propuestas de políticas que se han desarrollado en estos meses desde las organizaciones del sector y los gobiernos del territorio.

Para la producción del presente informe también resultó un insumo valioso la organización del encuentro multiactoral denominado “Alimentos sanos para el AMBA: políticas públicas y actores cooperativos frente a la pandemia”, que realizamos el 25 de noviembre de 2020 desde el Instituto del Conurbano. En este encuentro virtual (disponible en [este enlace](#)) participaron protagonistas de iniciativas relacionadas con estos temas y compartieron sus experiencias, aprendizajes y dificultades, que resultaron muy enriquecedoras para nuestra investigación.



Miércoles 25 de noviembre - 10 hs.

ALIMENTOS SANOS PARA EL AMBA

POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACTORES COOPERATIVOS FRENTE A LA PANDEMIA

PANEL DE EXPERIENCIAS

Parque Agroecológico - Municipio de Moreno | María Giménez, directora del IMDEL
 Mercado Frutihortícola municipal - Municipio de Luján | Francisco Kise
 Venta cooperativa de alimentos en Ensenada | María Eva Raffoul - La Base
 Gestión de la pandemia en los mercados cooperativos del AMBA | Mariano Puritic
 Gerencia de Alimentación Sana, Segura y Soberana - Mercado Central | Noelia Vera

APERTURA INSTITUCIONAL

Andrés Catenazzi | Decano del Instituto del Conurbano (ICO) / UNGS
 Rodrigo Carmona | Investigador responsable de proyecto Agencia I+D+i

INTRODUCCIÓN / MODERACIÓN

Andrés Barsky | Investigador docente - ICO/UNGS
 Gonzalo Vázquez | Secretario de Investigación y Desarrollo Tec. y Soc. - ICO/UNGS

UNGS/ICO
 Universidad Nacional de General San Martín
 Instituto del Conurbano

Agencia I+D+i

 [icoungsok](#)  [icomoduloVI](#)  [icoungs](#)

2. La problemática del acceso a la tierra para los productores de la agricultura familiar en el periurbano de Buenos Aires

Durante las entrevistas realizadas durante la cuarentena y la pandemia a diversas organizaciones del sector de la economía social y solidaria dedicadas a la producción hortícola, el planteo del problema de acceso a la tierra para la producción fue un tema unánime y recurrente. Como dijimos en nuestro primer informe: “Todas las cooperativas que trabajan en el sector de producción de alimentos plantearon la necesidad de discutir el ordenamiento territorial, y de regular el uso de la tierra periurbana donde producir alimentos sanos que abastezcan a la enorme población del AMBA. Regular el uso de la tierra definiendo los espacios para producción de alimentos y el acceso a la vivienda popular para las familias trabajadoras que hoy en día no pueden acceder al mismo. En la actualidad, la mayoría de los productores de la agricultura familiar que proveen de alimentos frescos a la población metropolitana, lo hacen en terrenos arrendados, pagando altos alquileres, con la incertidumbre de no saber cuándo tendrán que irse y con la imposibilidad de invertir en infraestructura en tierras que no son propias.” (Barnes, Putero y Vázquez, 2020)

Si bien el problema es estructural y excede a la coyuntura relacionada con el COVID19, se puso en este contexto más en evidencia, ya que resaltaron varios problemas relacionados al abasto de alimentos, que fueron desde la escasez y los aumentos desproporcionados de precios, hasta la precariedad de las condiciones de los trabajadores que producen estos bienes y servicios tan “esenciales”. Dichos problemas visibilizan la importancia de este sector productivo y por ello resulta interesante ver cómo son las respuestas estatales y también cómo son las estrategias y las propuestas de las

organizaciones de la economía social que nuclean y representan a estas cooperativas y a estos trabajadores y sus familias.

2.1. Las organizaciones y sus estrategias, acciones y propuestas

El acceso a la tierra para la producción de alimentos es una lucha asumida desde distintas organizaciones, que se expresa de diversas formas que van desde la toma de tierras para organizar espacios productivos comunitarios, los reclamos en el espacio públicos (como los verdurazos realizados en lugares céntricos en los últimos años), hasta la presentación de proyectos de Ley que faciliten el Acceso a la Tierra, como el que se presentó en octubre de 2020.

En este momento, según nos confirmaron las entrevistas realizadas en estos meses, hay dos grandes espacios/actores que están aglutinando al sector de la agricultura familiar en la región metropolitana de Buenos Aires: la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en su línea rural, enmarcados en la UTEP. A continuación haremos una caracterización de ambos actores colectivos, de sus prácticas y sus propuestas frente a la problemática del acceso a la tierra.

2.1.1. La Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)

La UTT agremia a más de 10.000 familias de campesinos y productores en 18 provincias, y el objetivo planteado por esta organización es mejorar las condiciones de vida de esas familias y fomentar la agroecología. Esta organización representa a los pequeños productores de todo el país, y afirman que “200.000 pequeños productores, con apenas el 13% de la tierra, cultivan el 60% de los alimentos que se consumen en el país. Más del 70% de ellos no tiene tierra propia, sino que alquila.” (Ciancaglini, 2019).

Desde la UTT consideran que las estrategias para cambiar esta situación deben ir más allá del reclamo, y es por ello que construyen diversos objetivos y líneas de trabajo y estrategias para impulsar mejoras concretas desde la realidad actual: conformación de cooperativas de productores, formación de sus integrantes, consultorio jurídico, organización de almacenes, redes y nodos de comercialización que acorten la distancia entre productor y consumidor, fomento de la agroecología para garantizar producción y consumo saludables y propuestas de acceso a la tierra como las colonias agrícolas y las propuestas legislativas.

Esta organización funciona con un circuito de asambleas y secretarías que van trabajando los distintos temas. Una de sus bases es el Consultorio Técnico Popular, un espacio de asistencia técnica en temas de producción agroecológica y de formación. La característica particular es que no se trata de ingenieros agrónomos asesorando a productores, sino un trabajo colectivo donde los productores se forman y van asesorando y formando a otros productores. La respuestas que da CoTePo a cada uno

de los problemas van en línea con los objetivos de la UTT y plantean estrategias para fortalecer y mejorar la producción agroecológica desde las prácticas y con los productores¹⁰.

En cuanto a la estrategia de comercialización consiste centralmente en un contacto lo más directo posible con el consumidor, mediante el armado y la distribución de bolsones que circulan desde los productores a través de nodos en distintos barrios y localidades del AMBA, así como la apertura de verdulerías y almacenes propios en donde ofrecen sus productos y de otros productores de la economía social a buenos precios¹¹. Por otro lado, existe un trabajo asambleario con los productores donde se discuten precios y calidad de los productos. “La asamblea de productores de la UTT fija el valor de su trabajo y acuerda cuánto quiere cobrar de aquí a 6 meses. Por eso mantenemos los precios y el que compra no tiene sorpresas. Pero a la vez, el productor está cobrando el triple de lo que le paga el Mercado Central.” (Ciancaglini, 2019)

En la UTT entienden el problema de acceso a la tierra como un problema central y por eso han propuesto un proyecto de ley que impulse un “Procrear Rural”. Según afirman en su página web oficial (uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar): “En Argentina, sólo el 13% de la tierra está en manos de pequeños productores que producen más del 60% de alimentos que circulan en el mercado interno, mientras que el 1% de las explotaciones agrarias controlan el 36% de la tierra cultivada en nuestro país. Las familias trabajadoras de la tierra alquilamos el lote donde producimos y vivimos (o sobrevivimos). Los dueños de las tierras no nos permiten construir viviendas dignas, vivimos en casillas de nylon y madera. En estas condiciones se producen la mayoría de los alimentos que llegan a las mesas argentinas”.

¹⁰ “Para estimular esa transición agroecológica se creó el Consultorio Técnico Popular (CoTePo) que formó ya a 22 productores como técnicas y técnicos. (...) Los 22 técnicos pronto serán el doble, porque ya no dan abasto de tantos talleres.” (Ciancaglini, 2019)

¹¹ “La comercialización: apuntan a la creación de verdulerías propias y agroecológicas, la venta de bolsones, la presencia en ferias, la venta callejera y la realización de “feriazos”. Chueca es un ingeniero de manos curtidas y datos precisos: “Una jaula de acelgas hoy cuesta \$40 pesos para el Mercado Central, con 12 plantas. Cada acelga a \$3,30. En los Feriazos se vende todo por 10 pesos, que es el triple de lo que nos paga el Central”. La UTT ha salido estos días a vender tomates agroecológicos a \$30 los dos kilos: la mitad que la verdulería más barata, con calidad muy superior, y triple o cuádruple de ganancia para el productor. Los almacenes también pagan el triple a cada agricultor (\$120 por jaula de acelga contra \$40 del Central, por ejemplo). Lo que no se logra colocar por ninguna de estas vías (que la UTT calcula en el 70% de la producción), va al Mercado Central. Este es uno de los cuellos de botella a superar.” (Ciancaglini, 2019)



La propuesta consiste en otorgar créditos que permitan el acceso de 2000 familias a 1 hectárea por familia. Con niveles de productividad crecientes año a año en el caso de lo agroecológico, se trata de créditos que cada familia agricultora podrá devolver al no tener que pagar ya un alquiler. Es importante resaltar que “la importancia del acceso de la tierra de los productores radica en poder planificar la vida en familia de los mismos: inversión en vivienda, sistemas de riego, creación de corredores biológicos naturales que mantengan el equilibrio natural (enemigos naturales de las plagas en contraposición contra agroquímicos). El arrendamiento actual de la tierra es de 1 a 5 años: complejiza la organización de la familia o productor” (Bunge, 2020). En distintas entrevistas a productores hemos relevado que además de las ventajas económicas y productivas de acceder a la tierra y hacer la transición hacia la agroecología, mejoran las condiciones de trabajo propiamente dichas.

El proyecto de Ley de Acceso a la Tierra ingresó al Congreso de la Nación el día jueves 29 de octubre de 2020. Es la tercera vez que lo hace ya que fue presentado por primera vez en 2016, y posteriormente en 2018.

La UTT en el marco de la pandemia

Esta organización de ya larga trayectoria se ha fortalecido y visibilizado aún más durante el 2020 y la pandemia. El primer hecho de relevancia es la asunción de su coordinador nacional Nahuel Levaggi como el nuevo Director del Mercado Central: “Asumimos este desafío para poner el hombro

frente a la grave crisis alimentaria que se venía arrastrando en nuestro país como resultado de las políticas neoliberales, que hoy se agrava de cara a la pandemia del coronavirus”¹²

Por otro lado, han mantenido y potenciado su estrategia de comercialización directa al consumidor en el marco del ASPO. Como ya hemos señalado en nuestro anterior informe, en los últimos meses aumentaron significativamente la demanda de los productos alimenticios provenientes de la economía social, y especialmente los agroecológicos¹³. Esto impactó fuertemente en las redes, nodos de la UTT en el AMBA, que multiplicaron su trabajo, tanto por el mayor volumen como por las restricciones impuestas por el aislamiento. Durante la cuarentena además se abren en la región 8 nuevos *Almacenes de Ramos Generales* de la UTT, espacios de comercialización donde se pueden encontrar frutas y verduras de estación agroecológicas, productos de almacén y lácteos cooperativos. Se pudo acceder en los mismos a bolsones de verdura de 5kg y 7kg que incluyen ocho o diez variedades de verduras. (almacenutt.com).

Finalmente, la estrategia de comercialización de la UTT ha tomado una nueva dimensión en diciembre de 2020 ya que han abierto el primer *Mercado Mayorista* en Sarandí, partido de Avellaneda. El mismo estará abierto los lunes, miércoles, viernes y sábados de 8 a 16 hs. y afirman que en “este nuevo mercado de la economía social y popular vas a encontrar 400 variedades de productos secos y lácteos que reúnen el trabajo de más de 70 cooperativas de toda la Argentina” (UTT, 2020)

La comercialización directa a los consumidores no ha sido su única estrategia para fomentar el consumo y la producción agroecológica en pandemia. Han constituido junto a otras organizaciones y en articulación con el Estado el acceso a bolsones solidarios. “Junto al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad bonaerense, la Unión de Trabajadores de la Tierra llevó 3.000 bolsas de comida a uno de los barrios de la provincia más golpeados por el coronavirus. En articulación con otras organizaciones, buscan ampliar la asistencia a comedores de otros distritos. (...) La acción no ha sido aislada, ya que, desde el inicio de la pandemia, la UTT ha repartido unos 100.000 kilos de verdura y comercializó a precios justos unas 50 toneladas de alimento. En vistas a ampliar y sistematizar estas acciones, la UTT realizó una asamblea con más de 650 organizaciones entre las que se cuentan La Poderosa, el Frente de Organizaciones en Lucha, el Movimiento Popular La Dignidad, Mujeres Organizadas Feministas de las Villas y algunos sindicatos.” (Rosalía Pellegrini en Canal Abierto, mayo 2020)

¹² <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/03/21/argentina-la-utt-asume-la-direccion-del-mercado-central/>

¹³ “Miles de vecinos se proveen en el mercado del Dock Sud y otros almacenes, siete municipios de la provincia de Buenos Aires se abastecen directamente de los productores vinculados a la UTT. Desde el Mercado Central se distribuyen en barrios 10 mil bolsones diarios compuestos de papa, batata, cebolla y zapallo a \$100 en una acción organizada por la UTT en combinación con todas las organizaciones sociales y el apoyo de compañías de distribución.” (Mateos, 2020)

Lejos de ser un tema coyuntural, la organización adopta entre sus líneas de trabajo el acceso de alimentos sanos a los sectores más vulnerables y participa de la Red de Comedores por una Alimentación Soberana. “El pasado 26 de mayo la UTT convocó a todas esas organizaciones a un encuentro en su mercado del partido bonaerense de Avellaneda, y el 9 de junio tuvieron su primera actividad conjunta cuando voluntarios y militantes de varios de los espacios que conforman la red se encontraron en la localidad platense de Abasto para descargar y distribuir 96.000 kilos de papas provenientes de productores de los partidos bonaerenses de Tandil y Balcarce, que fueron trasladados con el apoyo del sindicato de Camioneros.” (Mosle, 2020). La red está compuesta por más de un centenar de organizaciones sociales y en su primer mes logró distribuir 130.000 kilos de verduras en ollas populares de más de 6 provincias.

Además de las respuestas a las necesidades de acceso a los alimentos, la UTT ha dado respuesta a las necesidades de sus propios integrantes. Los floricultores fueron uno de los sectores más castigados por la situación de ASPO. A diferencia de los alimentos las flores no son esenciales por lo cual su comercialización fue casi nula y la pérdida para los productores total. “Empezamos a ver de qué manera se podía implementar y qué posibilidades de recursos teníamos, porque si bien somos un movimiento muy grande y tenemos recursos propios, también tenemos muchas necesidades. Pero le buscamos la vuelta para ver cómo lo podíamos hacer. Y a través del Consultorio Técnico Popular de UTT, que es el área de agroecología que tiene la organización, en la que los técnicos son los propios campesinos que vienen produciendo hace ya muchos años, empezamos a pensar cómo podíamos hacer un pequeño préstamo para los insumos para la primera siembra y también dándoles el apoyo técnico campesino para que empiecen a producir alimentos sanos y tengan así un ingreso» (Rosalia Pellegrini en Canal Abierto, 2020). En este caso la organización utiliza sus recursos propios para dar respuesta a sus integrantes hablamos de recursos técnicos construidos a lo largo de su historia como ya se describió a CoTePo y recursos financieros.

En cuanto acceso a la tierra continuaron abriendo nuevas colonias agroecológicas. A las seis colonias agroecológicas en funcionamiento de la UTT, ubicadas en Luján, Mercedes, San Vicente y Cañuelas (Buenos Aires), en Gualeguaychú (Entre Ríos) y Puerto Piray (Misiones) se suman nuevas experiencias en conformación. Estas nuevas experiencias nacen en plena pandemia como respuesta a las necesidades histórica planteadas por el movimiento y que han encontrado respuesta en las colonias: el acceso a la tierra y la producción agroecológica.

Un dato interesante de Tapalqué es que allí se mudaron quinteros de Florencio Varela que hoy no logran acceder a la tierra en condiciones dignas y lo haran allí: “Hay que hacer un trabajo cultural de integración para que la idea sea positiva”, dice el intendente, pensando en la convivencia de familias agricultoras del conurbano con la gente de su ciudad. (...) Esa es una de sus grandes preocupaciones, cuando el proyecto saltó a los medios nacionales prematuramente. (...) Hoy la verdura que se consume en Tapalqué, “viene en su mayor parte desde el Mercado Central y eso se podría evitar con la producción local”. (Melo, 2020)

En síntesis, la UTT durante la pandemia ha potenciado sus múltiples estrategias, prácticas y propuestas, pero también ha ampliado sus articulaciones con distintos estamentos del Estado y sus

vinculaciones con otros actores sociales: organizaciones y movimientos sociales, sindicatos y organizaciones barriales, entre otros.

2.1.2 El MTE Rural

El Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) es una organización social que nace originalmente en defensa de las situaciones de violencia que vivían los cartoneros a fines del 2002. La organización va ampliando su trabajo y en 2005 comienza a articular con la organización la Alameda que lucha contra el trabajo esclavo en la producción textil. Más adelante conforman una organización más amplia, en conjunto con otras agrupaciones de trabajadores vinculados con el empleo en las fábricas ocupadas y en cooperativas barriales. En agosto de 2011 se crea una estructura más aún abarcativa denominada Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que desde entonces busca su incorporación como sindicato dentro de la Confederación General del Trabajo (CGT). Entre otros puntos de sus reivindicaciones, la CTEP propone la promoción de la sindicalización de todos los trabajadores del sector de la economía popular dentro de las organizaciones gremiales existentes en cada industria. (Villanova, 2014). Desde el año 2019 se sumó una herramienta de lucha que es la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

“El MTE es un gremio que nuclea a trabajadores de diferentes ramas productivas y nos organizamos en conjunto con otras organizaciones en lo que sería nuestro sindicato, que es la UTEP, fue lanzada el año pasado y está trabajando para tener la personería y poder ser un sindicato más negociando con el Estado. Hoy tenemos negociaciones a nivel UTEP con el Estado Nacional, a través del Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social. (...) nuestras estrategias son sentarnos a reclamar, a informar y a gestionar las problemáticas que atraviesan nuestros compañeros, y son además las estrategias que tenemos las organizaciones populares, las marchas, las movilizaciones y concentraciones que la organización se da para acceder a ciertos pliegos reivindicativos” (entrevista con referente del MTE Rural, diciembre de 2020)

Una de las áreas de trabajo actuales del movimiento es la rama rural que se denomina MTE Rural, que en su página oficial se definen de esta manera: “La rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos nuclea a cooperativas, organizaciones y asociaciones de campesinos/as, pequeños/as productores/as y comunidades originarias que a lo largo y ancho del país nos organizamos para mejorar la calidad de vida y de trabajo de quienes producimos los alimentos en nuestro país. A través de la organización elaboramos propuestas de comercialización que permitan acercar a productores/as y consumidores/as, construyendo redes de comercio justo y alternativas solidarias a los mercados concentrados. Aportamos a construir una gremialidad genuina en torno a los excluido/as del campo en Argentina, donde los/as pequeños/as productores/as y los/as campesinos/as seamos protagonistas de nuestras luchas y nuestros reclamos, en solidaridad con otros sectores excluidos de la sociedad.”¹⁴

¹⁴ <https://mteargentina.org.ar/quienes-somos/>

La organización se encuentra en varias provincias del país y articula con otras organizaciones como la UTT. “Es una organización de agricultores, campesinos y pueblos originarios. Somos más de 30 mil familias en todo el país, todas vinculadas a la producción. Estamos en 20 provincias. La integran grupos ganaderos, grupos de horticultores, economías regionales, todo lo que podemos encontrar en el sector agrario” (Leveratto, Coordinador Nacional del MTE Rural, en Bichos de campo, 2019)

En la región metropolitana de Buenos Aires “como organización el MTE nuclea en la zona periurbana a familias de La Plata, Florencio Varela, Luján, Gral Rodríguez... productores que en su gran mayoría alquilan la tierra... ante esto y el avance inmobiliario que también existe y que sucede a nuestros compañeros, que a veces tienen intentos de tomas o desalojos, zonas de quintas que se van haciendo barrios... ante esto, nosotros lo que proponemos es la construcción de un banco de tierras del Estado, donde se pueda poner en valor la tierra que está dirigida hacia la producción de alimentos que alimenta a las grandes ciudades. Por esto al principio de este año presentamos ante el Congreso de la Nación presentamos la Ley de Defensa de los Cinturones Verdes, para poder trabajar esta problemática. También a su vez luchamos para que se reglamente la Ley de Agricultura Familiar que ya fue sancionada en el 2015, para que haya presupuesto para poder trabajar sobre la cuestión de la tierra y para que la tierra sea también para la vivienda y no como hoy que es solo para la explotación, sino que nuestros compañeros trabajen y vivan en la misma unidad productiva, eso nos parece importante y esas son las luchas que damos como organización” (entrevista con referente del MTE Rural, diciembre de 2020)

El MTE Rural en la pandemia

Esta organización al igual que el resto de las organizaciones que trabajan con productores de alimentos vio potenciada su producción y sus ventas en la pandemia. La herramienta de comercialización que tienen es “Pueblo a Pueblo”, que es una comercializadora que a través de la construcción de nodos de consumo llega a diversos puntos del país.

“Puntualmente en la pandemia a nivel nacional creció mucho la herramienta de comercialización que es “Pueblo a Pueblo” y permitió que nuestros compañeros puedan comercializar a mejores precios, más justos... una de las problemáticas del sector de trabajadores de la tierra es que cuando venden su producción lo hacen a los precios que quiere el intermediario y no a los precios que ellos necesitan para poder volver a planificar su producción... entonces una de las cuestiones que trabajamos como organización es que nuestros compañeros puedan, a través de las cooperativas y las herramientas de comercialización, tener precios más justos... una de esas formas son los bolsones... y en Luján tuvimos la posibilidad de trabajar en la apertura del mercado frutihortícola municipal para venta mayorista, y eso permitió que nuestros compañeros en la pandemia, en la situación más desconocida y de miedo (en marzo de 2020), ellos pudieran vender que estaban en plena cosecha. La cooperativa ahí se queda con un mínimo porcentaje, entonces la mayoría del precio que paga el verdulero va al productor, y eso permite que en los volúmenes que se mueven ahí se saque una diferencia... que los productores lo toman como una ganancia, porque todo lo demás lo tienen que volver a invertir... es una ganancia que les permite vivir...” (entrevista con referente del MTE Rural, diciembre de 2020)

La organización no solo se centra en la comercialización de sus productos, sino que también articula con las necesidades sociales y distribuyen su producción en comedores y merenderos. “Pequeños productores nucleados en la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) entregarán mañana cerca de diez toneladas de verduras frescas a los hospitales Rossi y Gutiérrez de La Plata, y a diferentes comedores populares de la región. Según indicaron desde el Movimiento, la decisión forma parte de un conjunto de acciones solidarias que las más de 30.000 familias agricultoras vienen llevando adelante para garantizar el acceso de alimentos sanos y frescos para el pueblo y un aporte al sistema sanitario, en tiempos donde las consecuencias de la pandemia del Covid-19 y la emergencia arrastrada desde el macrismo hacen estragos en buena parte de la sociedad” (Mesquida, 2020)

En el plano legislativo también han estado activos a partir de la propuesta de Ley de Defensa de los Cinturones verdes productivos. Esta iniciativa busca proteger una franja de producción hortícola en el ámbito de las tierras urbanas para poder producir alimentos alrededor de los centros de consumo. En la misma línea se busca reducir el impacto ambiental de las urbanizaciones y generar producción sustentable. “Queremos proteger los cinturones verdes productivos, oasis y valles productivos de la Argentina, porque allí trabajan más de 200.000 familias, y se producen alimentos frescos para el mercado interno y la exportación. Además, queremos reglamentar programas de acceso a la tierra y fomento de prácticas sustentables productivas” (Lautaro Leveratto en Bichos de campo, 2020)

Esta organización se centra en la articulación con otras ramas productivas del mismo espacio, ya sea para la comercialización como para los reclamos. Al igual que la UTT se relaciona con el Estado en diálogo continuo y alguno de sus representantes hoy son funcionarios, como es el caso de María Castillo, Directora Nacional de Reciclado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

2.2. La respuesta del Estado y sus políticas en los distintos niveles

Las organizaciones sociales han llevado sus demandas a distintos estamentos del Estado e incluso parte de sus referentes actualmente son funcionarios en distintos ministerios y/o espacios de gestión.

Como señalamos en nuestro primer informe, en la primera parte del año y en el marco del ASPO se impulsaron políticas públicas para asistir a unidades productivas que en su mayor parte no incluían a las organizaciones de la economía popular, social y solidaria como actor económico, siendo el caso paradigmático la omisión de las cooperativas en los subsidios del programa ATP (Apoyo al Trabajo Productivo) y la demorada reactivación del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA), que luego otorgó subsidios mucho más bajos en monto y en alcance a cooperativas de trabajo (Barnes, Putero y Vázquez, 2020).

En la segunda parte del año 2020 se observa un mayor dinamismo en el desarrollo de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que buscan dar respuesta a las demandas de las organizaciones y comienzan a articular propuestas frente a problemas que identifican como centrales. En el caso específico del problema del acceso a la tierra para la producción de alimentos y al

fortalecimiento de los pequeños productores de la agricultura familiar, han surgido diversas iniciativas que vamos a presentar en esta sección.

2.2.1. Políticas a nivel del Estado Nacional

Sembrar soberanía (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

En el marco del Plan Nacional Argentina contra el Hambre la Secretaría de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social, por resolución 217/2020 crea el Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas Sembrar Soberanía Alimentaria. “Con Sembrar Soberanía Alimentaria transferiremos más de mil millones de pesos a provincias, municipios y organizaciones para que generen proyectos productivos. Esto es trabajo, es reconstruir las condiciones para que haya movilidad social ascendente, y es un salto en la política alimentaria, es ir más allá de la asistencia y la cobertura y apostar por la calidad nutricional”, definió Arroyo” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2020)¹⁵

Este programa es de alcance nacional y tiene como objetivo financiar proyectos e iniciativas en la comunidad para fortalecer el trabajo asociativo y el entramado productivo para el abastecimiento local vinculado al sector de producción de alimentos. El programa cuenta con 1000 millones de pesos para distintas líneas de financiamiento:

- Fortalecimiento Institucional: Fortalecer los procesos organizacionales y de gestión de las Unidades Productivas de alimentos
- Acceso al Agua: Financiamiento la realización de pequeñas obras y mejoras que permitan el acceso al agua para riego, consumo animal o humano
- Producción, Distribución y Abastecimiento local de alimentos
- Fomentar la elaboración de bienes y servicios de la agricultura familiar relativos a la producción de alimentos

Al mismo podrán acceder grupos asociativos de productores de la Agricultura Familiar a través de organizaciones no gubernamentales (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, etc.) que tengan personería jurídica, CUIT y cuenten con experiencia y antecedentes de trabajo en el sector y con la población objetivo de la línea (como son los casos de la UTT y el MTE Rural). Así también podrán presentar proyectos organizaciones gubernamentales, como municipios y organismos provinciales.

¹⁵<https://www.argentina.gob.ar/noticias/sembrar-soberania-alimentaria-destinamos-mil-millones-de-pesos-para-la-produccion-de>

Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local

En el marco de la aplicación de la Ley N° 27.118/15 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, oficializó el Programa de Promoción del Trabajo, Arraigo y Abastecimiento Local (PROTAAL), a través de la Resolución N° 163/20, con una asignación presupuestaria de 100 millones de pesos destinado a asistir y fortalecer al sector. La ejecución del mismo está a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar, campesina e indígena en cuanto a diseñar, proponer y coordinar las propuestas que se elaboren. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2020)

Este programa tiene como objetivo facilitar el abastecimiento local y propiciar la soberanía alimentaria en todo el territorio nacional a partir de la generación de nuevos puestos de trabajo mediante la conformación de UPAF (Unidades Productivas Asociativas de Agricultura Familiar) y la consolidación de Núcleos de la Agricultura Familiar (NAF). Las acciones a impulsar son: i) promover y posibilitar la formación de las UPAF para la producción de alimentos frescos realizados preferentemente de manera agroecológica; ii) fortalecer y ampliar las capacidades y fuerzas productivas locales de los NAF con un enfoque integral del desarrollo local; iii) abastecer al gobierno, instituciones y población local desarrollando mercados locales y de cercanía que se beneficien con estos alimentos.

El Programa prevé un método de trabajo que contempla diferentes etapas que incluyen el diagnóstico participativo, la capacitación, la conformación de unidades productivas asociativas, el financiamiento y el desarrollo, consolidación, crecimiento y autonomía de estas unidades productivas. El programa prevé el acceso a herramientas, equipos, insumos, infraestructura y/o materiales para su refacción y/o ampliación, maquinarias y vehículos, honorarios profesionales o idóneos.

El proceso de trabajo de las UPAF está pensado en 4 etapas: Conformación, Desarrollo, Consolidación y Autonomía. Resulta interesante el acompañamiento en la conformación de la UPAF, ya que muchas veces esta etapa no es tenida en cuenta en las políticas públicas. El objetivo es que al finalizar las 4 etapas los ingresos familiares mensuales hayan tenido una mejora significativa.

Convenio INAES-INTA-SENASA

En el mes de Julio de 2020 se firmó un convenio de trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Cooperativismo y Economía Social (INAES), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el área de Coordinación de Agricultura Familiar del Servicio Nacional de Sanidad y calidad Agropecuaria (SENASA), con el objetivo de “afianzar el asociativismo entre agricultores familiares, pequeños y medianos, enfocado en la seguridad y soberanía alimentarias.” (SENASA, 2020)

“La idea de suscribir un convenio surge a partir de una coincidencia en las políticas prioritarias, que los organismos tienen que confluir. En sintonía con las prioridades que había fijado INAES de sostener la producción de alimentos en los territorios, promover los circuitos cortos de comercialización, garantizar el abastecimiento de alimentos sobre todo a nivel local en pos de la soberanía alimentaria,

es que firmamos este convenio con este objetivo general pero además promoviendo los aspectos la inocuidad y la calidad de los alimentos” (funcionaria del INAES, entrevista personal, diciembre 2020)

El convenio actualmente desarrolla las siguientes líneas de trabajo:

- Construcción de nuevas formas jurídicas simplificadas para la constitución de nuevas entidades para la agricultura familiar campesino indígena. En paralelo se asiste a las cooperativas existentes en el sector.
- Ciclos de formación “Diálogo por la agroecología”, sobre la agroecología como forma de desarrollo y sobre sistemas participativos de garantías en donde SENASA viene trabajando.¹⁶
- Se trabaja en las demandas y necesidades que van apareciendo en las mesas de asociativismo del INAES, que son espacios donde articulan las organizaciones de la economía social, solidaria y popular del territorio.
- Se asiste a las cooperativas que presentan proyectos en el Banco de proyectos del INAES para fortalecerlos y mejorarlos. El Banco del INAES es un espacio virtual donde cada organización puede subir un proyecto para el cual requiere financiamiento y la institución analiza si se puede financiar directamente, proponer cambios y/o proponer fuentes alternativas de financiamiento.
- Cursos de capacitación de formación de promotores territoriales para alimentos y curso con SENASA para cooperativas hortícolas.

Sintetizando algunas características de las nuevas políticas públicas nacionales, a partir de la información relevada:

1. A nivel nacional las políticas recientes se centran en fortalecer la producción agroecología y su comercialización, centralmente en mejorar los circuitos cortos de la misma.
2. Un aspecto relevante es que varios de estos financiamientos incorporan la posibilidad de asistencia técnica y acompañamiento de la institución ministerial a cargo del programa
3. Las políticas de fortalecimiento de los actores productivos están dirigidas a colectivos, es decir cooperativas, movimientos sociales y no a personas individuales.
4. Por el momento no se observan acciones estructurales en estas políticas que permitan solucionar el acceso a la tierra en la periferia de las grandes ciudades.

¹⁶ Los Sistemas de Garantías Participativas son herramientas para el sector que no puede contar con otras certificaciones sobre su forma de producción agroecológica u orgánica, por tener estas un alto costo monetario. “Ante las dificultades para acreditar la calidad de sus productos los movimientos sociales agroecológicos de diferentes países del mundo desarrollaron alternativas. Los Sistemas Participativos de Garantía (también denominados sistemas de certificación participativa) basados en la confianza, garantizan la calidad de productos y procesos, a través de mecanismos en los que participan directamente las organizaciones de productores, instituciones de apoyo y consumidores.” (Fernandez, 2015)

2.2.2. Políticas del Estado Provincial

Plan de Promoción de la Agroecología de la provincia de Buenos Aires

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa de Alimentos Bonaerenses, lanzó el plan de Promoción de la Agroecología, uno de los 6 programas de impulso a la producción agropecuaria. Se promueve una alternativa a las prácticas de producción habituales y que contempla las dimensiones productiva, tecnológica, económica, ambiental, social y cultural. (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, 2020).

El programa estará conformado por:

- Registro de productores y productoras Agroecológicos de la Provincia en el que se inscribirán aquellos que lleven adelante producciones respetando este tipo de prácticas
- Base de datos de productores y productoras en transición hacia la agroecología con el objetivo de brindarles asistencia técnica y apoyo para que puedan llevar adelante las acciones, procesos y adecuaciones correspondientes
- Red Provincial de facilitadores de prácticas agroecológicas integrada, entre otros actores, por los técnicos/as, educadores/as, extensionistas y agentes formados y/o reconocidos por el MDA para brindar capacitación, asistencia técnica y acompañamiento
- Fomento a los circuitos de comercialización: desde el MDA se impulsarán los canales de comercialización de la producción agroecológica y sus productos elaborados, de forma específica o complementando otros programas vigentes.
- Impulso a la innovación y experimentación en producción agroecológica, disponiendo que en todas las chacras experimentales del Ministerio de Desarrollo Agrario (son 14 en la provincia) se incorpore una línea de trabajo en agroecología en la planificación anual.
- Se crea una Comisión Asesora Provincial en Agroecología, conformada por las Universidades nacionales con asiento en la provincia, las Universidades provinciales, los organismos científico tecnológicos, los organismos sanitarios y ambientales y las distintas organizaciones que hoy trabajan y/o difunden las prácticas agroecológicas, para determinar los avances, los lineamientos y las definiciones que debe tomar el presente Plan Provincial de Promoción Agroecológica.
- Incubadora de Cooperativas Agropecuarias: este programa plantea una asistencia particular a grupos asociativos y/o cooperativas que tengan una existencia no superior a dos años que quieran consolidarse en el sector.

2.2.3. Políticas impulsadas desde el nivel Municipal

En el AMBA se incluye a los 40 municipios que rodean la ciudad de Buenos Aires y que conforman la gran región metropolitana. Si bien todos los municipios se ven afectados por el problema del acceso a la tierra y la producción de alimentos por parte de productores de la agricultura familiar, sólo en algunos municipios del periurbano (que tienen tierras en tensión entre los usos rurales y urbanos) pueden identificarse políticas que intentan dar respuestas a dicho problema. En el presente

informe no podremos dar cuenta de la totalidad de dichas políticas, pero nos interesa presentar brevemente un caso que se está desarrollando en estos momentos en el Municipio de Moreno, que propone a nuestro entender una intervención innovadora y que creemos que puede estar mostrando un camino a seguir por otros gobiernos locales de la región.

Los Parques Agrarios Agroecológicos Municipales en el partido de Moreno

En el municipio Moreno, ubicado en el oeste del AMBA y que cuenta con unos 600.000 habitantes, a partir de la llegada de la gestión de la intendenta Mariel Fernández asumida en diciembre de 2019, se empieza a pensar en una política para proteger las tierras productivas, que se encuentran en disputa frente al avance de urbanizaciones no planificadas, comúnmente llamadas tomas de tierras.

La estrategia del municipio está centrada en la creación de Parques Agrarios Agroecológicos Municipales (PAAM), plasmada en la Ordenanza municipal 6312/2020 que fue aprobada el 10 de septiembre de 2020. En dicha ordenanza se designa como ente ejecutor al Instituto Municipal para el Desarrollo Económico Local (IMDEL), que es un ente autárquico que cuenta con 5 coordinaciones, y es desde la Coordinación de Producción agroalimentaria que se entablan las acciones sobre los parques agroecológicos.

La experiencia parte de una necesidad concreta del municipio de Moreno, que se encuentran con tierras ociosas en un partido donde existe una gran parte de la población con necesidades básicas insatisfechas y en donde se producen tomas de tierras con el objetivo de obtener una vivienda. Esas tomas reducen las tierras con capacidad productiva y además generan conflictos territoriales que el municipio deben enfrentar. Es a partir de estos problemas que aparece la idea de comenzar un ordenamiento territorial pero con una estrategia productiva. “Moreno contaba con 20 productores hortícolas al principio de la gestión, y en paralelo surgen tomas de tierras... el objetivo era proteger las tierras que podían tener uso productivo” (Maria Gimenez, administradora del IMDEL, noviembre 2020).

Entonces, los parques agroecológicos surgen como promoción de experiencias de producción de alimentos sanos, pero también como una estrategia de ordenamiento territorial. La experiencia de Moreno tiene una particularidad frente a otras, ya que se propone utilizar para la producción de alimentos tierras privadas actualmente sin uso.

Existen tres situaciones posibles de tierras que pueden ser incorporadas en un PAAM:

1. De dominio privado, a través de un consorcio o convenio con titulares de las tierras. El municipio se contacta con los dueños de la tierra y conforma un consorcio donde se fijan las condiciones de uso de la tierra incluso el monto de alquiler a pagar.
2. De dominio privado con declaración de vacancia, o prescripción. Se trata de tierras privadas en las que el propietario no está usando el terreno ni está pagando tasas ni impuestos. El municipio puede hacer uso del terreno a partir de la declaración de vacancia, regulada por la Ordenanza General 38/69 que autoriza a los intendentes a tomar la tenencia precaria de lotes

baldíos, con fines de saneamiento dentro del contexto de higiene y seguridad. La articulación entre la ordenanza de PAAM y la de Tierras en vacancia le ha permitido hasta el momento al municipio poner 92 hectáreas a disposición de este tipo de producciones.

3. De dominio público o privado estatal

Desde el IMDEL en articulación con otras áreas del Municipio se relevan los terrenos vacíos y su situación. Para tierras privadas el municipio articula a los distintos actores a través de un consorcio o convenio para uso de la tierra, donde se incluye el pago de un canon a los dueños y los productores firman convenios con el municipio.

A diciembre de 2020 ya se encuentran funcionando dos Parques Agrarios Agroecológicos. El primer parque cuenta con 75 hectáreas y está ubicado en Cuartel V en donde se encuentran 15 familias produciendo, de las cuales 5 viven allí. El convenio firmado entre el propietario privado y el municipio en acuerdo con los productores es por 10 años. El segundo PAAM cuenta con 17 hectáreas y está ubicado en Trujuy, donde ya hay 3 familias viviendo y próximamente se van a sumar 2 más.

La distribución del espacio en cada PAAM es de 2 hectáreas para cada productor, entendiendo que es el espacio adecuado para que logren una escala productiva eficiente. Estos productores se encuentran en proceso de transición hacia la agroecología ya que antes producían con técnicas consideradas dañinas para su salud y el medio ambiente en el marco de esta nueva política. Desde el municipio estiman un proceso de transición de aproximadamente 2 a 3 años. Las capacitaciones y la asistencia técnica en el camino hacia la agroecología se realizan junto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Es en este sentido múltiple que desde el IMDEL se valora la importancia de los PAAM para las familias: “Cuando se declara Parque Agroecológico queda definido que será productivo, y eso da tranquilidad a las familias. Además se entiende como política de cuidado de la tierra y de los productores” (María Giménez, Administradora del IMDEL, noviembre de 2020)

Además se trata de un proyecto con otros beneficios para el conjunto de la comunidad del partido. Por un lado, los productores se han comprometido a donar parte de la producción a comedores y merenderos de la zona. Por otro lado, al impulsar la producción agroecológica es posible realizarlo sin conflictos en una zona lindera con barrios urbanos que podrán habitar sin riesgos para su salud cerca de un cordón verde.

2.3. Algunas reflexiones para cerrar este análisis

Las principales organizaciones que agrupan al sector de pequeños productores de la agricultura familiar del AMBA estuvieron muy activas durante el ASPO y la pandemia, centralmente respondiendo a la mayor demanda de alimentos de todos los sectores. Las organizaciones ampliaron sus estrategias de producción y de comercialización, con nuevos mercados, redes, nodos, almacenes y bolsos. Pero la activa participación de las organizaciones no quedó acotada al aumento de las ventas,

sino que se han realizado gran cantidad de donaciones en distintos lugares, destinadas a comedores y merenderos. Articularon con los distintos niveles del Estado para dar respuesta a las necesidades de los sectores vulnerables. Mostraron el papel esencial como actores económicos que cumplen en nuestra sociedad, produciendo alimentos frescos y sanos en las periferias de la gran región metropolitana.

Pero también en estos meses se visibilizaron más sus acciones como actores políticos, demandando mejoras para el sector y construyendo propuestas concretas para la resolución de los problemas que los aquejan. Entre ellas cabe destacar las propuestas legislativas, como los proyectos de ley de acceso a la tierra impulsado por la UTT y el proyecto de ley de protección de cordones verdes impulsado por el MTE Rural y otras organizaciones.

Es decir, en el marco de la pandemia las organizaciones de la agricultura familiar y de la economía popular, social y solidaria desplegaron y potenciaron aún más sus acciones territoriales concreta, desarrollaron nuevas estrategias y construyeron mayores consensos en torno a sus propuestas y exigencias de nuevos marcos normativos e institucionales, así como políticos y financieros para fortalecer al sector y a la sociedad en su conjunto.

Desde el lado estatal, se observa un mayor reconocimiento por parte de los gobiernos actuales de la necesidad de fortalecer los procesos de producción de alimentos y a los pequeños productores, transitando un camino hacia prácticas más saludables y justas. Es importante destacar que el programa Sembrar Soberanía se enmarca dentro del Plan Nacional Argentina contra el hambre, este programa reconoce implícitamente que son los pequeños productores de la agricultura familiar y los alimentos orgánicos los que pueden reducir el hambre en nuestros pueblos. En el mismo sentido el PROTAAL se enmarca en la Ley de Reparación Histórica a los pueblos originarios, es decir se reconoce la necesidad de los pueblos a producir sus alimentos para fortalecer la soberanía alimentaria.

Un punto a destacar es que las nuevas políticas para el sector promueven la asociatividad y reconocen a los actores colectivos que agrupan y representan a los productores, ya que en casi todos los programas es condición pertenecer a un colectivo (cooperativa, organización social, etc.) para acceder a las políticas públicas. Esto atraviesa todas las políticas relevadas, desde el programa Sembrar Soberanía hasta los parques agrarios agroecológicos de Moreno. Entendemos que este requisito del actor colectivo tiene su origen en que muchas de estas políticas responden a necesidades planteadas por las organizaciones del sector. Además, lo colectivo permite dar una escala más conveniente a la producción familiar, ya que se puede pasar de una familia produciendo en 2 hectáreas a un colectivo de familias produciendo en 90 hectáreas.

Otro dato relevante es la aparición de los municipios como actores activos en la articulación para el acceso a la tierra y/o como productores de alimentos. Lejos de frenarse por la pandemia se han ampliado las iniciativas municipales para facilitar y promover la presencia de productores hortícolas y de otros bienes de la agricultura familiar, desde experiencias como la de Daireaux donde vecinos desempleados nucleados en cooperativas producen, la de Tapalqué ofreciendo tierras y atrayendo a productores del periurbano bonaerense, hasta la estrategia inédita del municipio de Moreno de

articular dos ordenanzas para lograr ordenamiento territorial y potenciar la producción de alimentos sanos. Todas estas iniciativas están colocando a los gobiernos locales en un papel activo y central en esta cuestión.

Finalmente, consideramos que de parte de las políticas públicas se están desplegando un conjunto muy diverso e interesante de recursos para fortalecer a este sector. Sin embargo, aún vemos que en la cuestión específica del acceso a la tierra, son las organizaciones de los productores quienes avanzan más con sus propuestas y aún no surgen, con las excepciones locales recién mencionadas, suficientes políticas que den respuesta a esa necesidad concreta. Veremos si en los próximos meses esto se modifica.

3. Compras públicas a organizaciones de la economía social y solidaria

En estos meses de pandemia y cuarentena se activaron varias iniciativas de compras estatales a las cooperativas desde distintos ámbitos y jurisdicciones, sobre todo de productos textiles e insumos sanitarios, con diversas dificultades de implementación. También se potenció la compra de alimentos y productos provenientes de la agricultura familiar (bolsones de verdura y frutas) y de otros productos alimenticios elaborados por el sector, desde los municipios y diferentes organismos estatales de la provincia de Buenos Aires. (Barnes, Putero y Vázquez, 2020).

La provisión de estos insumos durante la pandemia, suscitó la necesidad de articulación entre diversos actores: Estado, productores, cooperativas de la ESS. Aquí se entremezclan experiencias de compras estatales que ya se venían produciendo pre pandemia, pero que se profundizaron y otras que se van generando a partir de este nuevo escenario.

3.1. Iniciativas, procesos y problemáticas asociadas a las compras públicas

Desde los distintos niveles jurisdiccionales del Estado se impulsaron las compras al sector. Específicamente desde la jurisdicción nacional se han llevado a cabo adjudicaciones de licitaciones a distintas cooperativas de trabajo ubicadas en la Provincia de Buenos Aires: Madygraf Ltda (Escobar); Lara Ltda (La Matanza), Unión de Trabajadores de la Tierra (Berazategui) y otras ubicadas en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y distintos puntos del país. La mayor parte de las compras son a través del Ministerio de Desarrollo Social de Nación para la compra de bolsones de verduras, leche y azúcar. En segundo lugar, el Ministerio de Educación Nacional, el objeto de la contratación se destina para

la impresión de cuadernillos y en un solo caso, desde el Ministerio de Trabajo, y Seguridad Social de la Nación, se registra la adquisición de elementos y servicios de limpieza y desinfección.¹⁷

Estas iniciativas nos muestran que existe una apertura de compras por parte de diversos organismos del Estado hacia el sector de la ESS. Desde la perspectiva de los actores involucrados en estos procesos se hace referencia a la importancia que reviste para la sostenibilidad de las cooperativas en momentos difíciles como este, pero a la vez, como mecanismo de fortalecimiento de los lazos entre el sector y el Estado.

“Lo que se está institucionalizando de a poco es el acceso del sector (cooperativas de trabajo) a las licitaciones por parte del estado. Se están abriendo licitaciones y se han priorizado en algunos casos comprar al sector. (Entrevista a funcionario de la Provincia de Buenos Aires, julio 2020)

“Las compras al trabajo cooperativo es para nosotros la más importante... y con los problemas que existen... (Integrante de cooperativa textil, agosto 2020)

Si bien esto se percibe como una señal positiva para la reactivación del sector de la ESS, sobre todo pensando en un escenario pos-pandemia y de reactivación productiva en los distintos subsectores que lo componen, esto no escapa a las dificultades estructurales que se vuelven a poner en agenda, como la fragilidad de los aspectos institucionales que presenta el sector (balances, documentos, AFIP, etc). En una de las entrevistas realizadas una cooperativa de productores hortícolas hizo mención que a causa del vencimiento del cuil, no pudieron presentar la documentación en los plazos requeridos por no contar con la actualización en AFIP. Y es probable que no puedan acceder al financiamiento al que habían quedado seleccionados.

Otro de los puntos relacionados a este último son las deficiencias en términos de infraestructura, las maquinarias y herramientas de trabajo, sobre todo, la falta de acceso al financiamiento para renovarlas. Todo esto incide en la calidad de los productos y en la posibilidad de competir con otros oferentes y alcanzar los estándares de calidad requeridos, así como la mejora de los canales de comercialización. Por ejemplo, según un relevamiento realizado por el municipio de San Martín, respecto de los servicios con los que cuentan para publicitar y hacer conocer sus productos, “solo el 50% de las cooperativas contaba con servicios de internet y el 13% tenía una página web para publicitar sus productos” (entrevista con funcionario municipal, noviembre 2020)

Sin dudas, este último punto se relaciona de forma directa con las dificultades para acceder al financiamiento bancario y no bancario y que en caso de poder hacerlo las tasas son muy desfavorables. Respecto a esto, sobre todo, las federaciones de cooperativas se pronunciaron con preocupación por la línea de créditos disponible para el sector con tasas del 24%, que luego se bajaron al 18%. Pero, además se evidenciaron restricciones y limitaciones para su acceso:

¹⁷ La información procede de la base de datos elaborada por el Observatorio de Compras COVID-19 del Poder Ciudadano.

“Y sí, algunas están accediendo, pero a veces los requerimientos que les exigen los bancos hace que no puedan acceder. No todas están en condiciones de eso, porque las recuperadas la propiedad no es de ellos, ni tienen máquinas nuevas. Y a raíz de esto el INAES les dio un aval para presentar al Banco y a algunas les está sirviendo. Y en algunos lugares, depende del gerente del banco, te ayudaba a que esto saliera, y otros ponían trabas” (Entrevista a Presidente de Federación de Cooperativas, julio 2020).

Esto sólo es un muestreo de los problemas relacionados con las compras públicas, que se articula con temas afines y complementarios como el acceso al financiamiento, y procesos de mejoramiento de las capacidades y condiciones del desarrollo integral del trabajo de las cooperativas. Algunas de estas problemáticas y otras se pueden detectar en los casos que se presentan en este mismo documento. Pero además, desde los propios marcos normativos y requisitos establecidos desde las licitaciones y compras por parte del Estado existen restricciones.

3.2. Licitaciones: marco regulatorio y dificultades para su acceso

Cuando se inicia un proceso de licitación por parte del Estado ya sea a nivel nacional, provincial o municipal, los procedimientos son similares. En primera instancia se detecta la necesidad de compra, se busca información en el mercado, se establecen las bases y condiciones, se realiza la convocatoria (publicación) y se procede al llamado a licitación.

No solo en este contexto, sino que las compras públicas siempre han desatado controversias y tensiones, sobre todo, para los que no pueden acceder a éstas. Por lo general, las que tienen mayores dificultades son las pequeñas empresas pymes y en nuestro caso, nos interesa particularmente las cooperativas de trabajo y productores de alimentos provenientes de la ESS.

Entre los principales obstáculos, se pueden enumerar los siguientes: a) restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales; b) insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura; c) limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción; d) atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados e) la exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, y f) las exigencias de documentación, demoras y costos varios (Rozenwurcel y Drewes, 2012)

Cuadro N° 1: Requisitos, dificultades y limitaciones de los potenciales proveedores del Estado

<i>Habilitación Municipal Documentación INAES/AFIP</i>	En muchos casos no se cuenta con la habilitación municipal o está en trámite. En ocasiones requiere de inversiones importantes para adaptarse a los requisitos de habilitación. Muchas cooperativas no cuentan con la documentación actualizada frente al INAES, como la presentación de balances, deudas, inscripción en AFIP, etc.
<i>Cuestiones técnicas e inversiones necesarias para participar y ser proveedor</i>	Los requisitos exigidos son de difícil cumplimiento para pequeñas organizaciones cooperativas dadas las inversiones a realizar. Por ejemplo, es recurrente que en las empresas y fábricas recuperadas los trabajadores recuperan los edificios y máquinas con el ciclo de vida útil finalizado y no cuentan con el capital necesario para reemplazarlos o adecuarlos.
<i>Especificaciones técnicas</i>	Es habitual que no se adapte la oferta de lo que se produce a lo requerido. También ocurre que es necesario contar con otro tipo de maquinaria o realizar alianzas estratégicas con otras cooperativas o incluso puede significar que se deba tercerizar parte del proceso productivo. Esto trae aparejado otro problema y es a cuanto cotizar en la licitación dado que no se sabe cómo se va a reponer ese capital de trabajo si el pago se dilata por parte del organismo estatal, como pagar a ese proceso de tercerización y peor aún si se debe continuar comprando y afrontando las erogaciones necesarias para continuar produciendo.
<i>Plazos de entrega y calidad requerida</i>	Otra cuestión no menos importante es poder entregar los productos en el plazo requerido. Mantener la calidad comprometida lleva a que se debe tomar en cuenta que si son productos industriales no perecederos la calidad puede ser mantenida a lo largo del tiempo dada la uniformidad de insumos y procesos productivos. En caso de que no lo sean (productos hortícolas y otros) es más difícil lograrlo dado los rendimientos heterogéneos de la tierra, el rendimiento de los insumos y las cuestiones climáticas, entre otros problemas.
<i>Financiamiento</i>	Todo el proceso de licitación requiere armar un presupuesto financiero interno (compra de insumos, retiros de socios, pago el IVA, etc.). Esto puede dar como resultado que no se cuenta con el capital necesario. Aquí se recurre a diversas estrategias: si no se obtiene el pago adelantado del organismo estatal (esto no es habitual), se apela a organizaciones que puedan brindar apoyo financiero (asociaciones, fundaciones, otras cooperativas). La mayoría de las cooperativas no tiene acceso al crédito bancario y si lo hacen no está disponible cuando se necesita ni tampoco a tasas de interés razonables. También ocurre que no se tienen las garantías requeridas por el sistema financiero.
<i>Economía de escala</i>	Uno de los inconvenientes más serios es que, cuando son actividades industriales que requieren llegar a cantidades importantes esto requiere economías de escala y es bastante difícil de lograrlo, por las cuestiones tecnológicas señaladas o incluso por falta de capacitación a los asociados de las cooperativas o del personal de las pequeñas empresas.
<i>Garantías</i>	En caso de solicitud de seguro de caución por mantenimientos de oferta o garantía de contrato. En ambos casos normalmente se debe pedir a compañías de seguro que requieren respaldos patrimoniales que son de difícil cumplimiento o directamente no se cuenta con las mismas.
<i>Mantenimiento de la oferta</i>	Otro tema común es si se puede mantener la oferta en los precios cotizados dada la variabilidad de costos dado que muchos están atados a la cotización del dólar oficial. En el caso de los alimentos, la estacionalidad hace que los precios varíen fuertemente como en el caso de los alimentos frescos. Esto lleva a tener que replantear los contratos firmados y permanecer en un estado de negociación permanente.

Fuente: Elaboración propia

3.3. Experiencias de compras públicas en la pandemia

Estas son experiencias de compras públicas que nos parecen valiosas e intentan mostrar la capacidad de los diversos sectores y actores para dar respuestas a las demandas planteadas, la adaptabilidad de las cooperativas a contextos cambiantes y sortear diversas problemáticas.

3.3.1. El caso del municipio de San Martín: un valioso precedente en la temática

El municipio de San Martín es uno de los pioneros en promover las compras a las empresas sociales priorizando en particular las que están en el partido de San Martín, pero no exclusivamente. Esto según las prioridades de compras y necesidades que el municipio contemple y la disponibilidad de productos y satisfacción de esta demanda, y esto, se vio doblemente potenciado en este contexto de pandemia.

Es necesario mencionar que el “Programa de incentivo de compras municipales a empresas sociales y cooperativas” bajo ordenanza 18178/15 que se encuentren incorporada en el Régimen de Empadronamiento de Empresas Sociales y Cooperativas. En su artículo 4 se establece que: “en todas las compras y contrataciones de bienes y/o servicios en las que participen las Empresas Sociales con domicilio fiscal y producción de bienes o servicios objeto de la contratación en el municipio de San Martín, con precio ofertado igual o con una diferencia de hasta un cinco por ciento (5%) respecto de la mejor oferta económica, resultará elegida la oferta de la Empresa Social”.

Desde la Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, se trata priorizar la adquisición de productos provenientes de las empresas sociales (cooperativas y recuperadas), siempre y cuando se tenga el conocimiento de la necesidad de estos productos en diversas áreas del municipio. Además, lo que se remarca, es que no necesariamente para todas las compras se coteja las cotizaciones y los oferentes, sino que por debajo de un determinado costo, se puede realizar la compra directa a este tipo de empresas. Barnes (2018)

Entre los rubros adquiridos se encuentran: alimentos, textiles, calzados, maquinarias, útiles escolares, indumentaria e infraestructura deportiva. Este proceso de compras se fue extendiendo de forma progresiva desde la Secretaría de Desarrollo Social de la que depende la DGESS, desde el año 2013 hacia las restantes Secretarías (Secretaría de obras públicas, Secretaría de integración educativa, cultural y deportiva y Secretaría de Salud) que comenzaron a incorporarse a este sistema de compras a partir del 2016 hasta la actualidad. (Torrano-INAES/FAM, 2020)

Este proceso de compras ya institucionalizado en el municipio, se intensificó en estos meses de pandemia por la necesidad de poder satisfacer la demanda de productos adecuados para protección sanitaria (barbijos, alcohol, ambos, máscaras) y alimentaria de la población. Es así que durante los meses de marzo a septiembre de 2020 las compras a cooperativas y empresas sociales alcanzó en ese periodo un gasto por parte del municipio de 70 millones de pesos. Según palabras del Director de DGESS, se estima que continúe hasta el mes de diciembre con el mismo nivel de compras y con

expectativas de poder ampliarlo. Cabe recordar el 40% de las compras que realiza la Secretaría de Desarrollo Social lo hace a cooperativas de trabajo y tienen como meta alcanzar el 30 % de compras directas a este sector por parte de todas las dependencias del municipio (entrevista a Marcelo Torrano, funcionario del Municipio de San Martín; Torrano en INAES/FAM, 2020).

Esta iniciativa se complementa con otras, entre las que se pueden destacar, por un lado, la eximición del pago de la tasa de alumbrado, limpieza y Servicios Municipales Indirectos (ALSIMI) bajo ordenanza N° 11.262/12, para que aquellas empresas sociales incorporadas al Régimen de Empadronamiento. Por otro lado, se estipulan líneas orientadas al financiamiento. En el año 2011 se crea el Fondo de Financiamiento Solidario San Martín, bajo la ordenanza municipal N° 11.327/11 y reglamentado por decreto 2.366/12, con adhesión a la Ley N° 26.117/06, Ley Nacional de Microcrédito y provincial 13.763/07. En su artículo 11 se establece: ...” que habrá dos líneas de créditos, la primera será para financiar proyectos de la economía social y solidaria (PESS) y la segunda para el Mejoramiento del hábitat (MH). Y en su artículo 12 se especifica, que la financiación será destinados a la sustentabilidad de las diferentes “Estrategias de Economía Social y Solidaria entendiéndose como estrategias múltiples autogestivas (individuales, asociativas, familiares) generadoras de ingresos que lleven adelante los vecinos para desarrollar procesos de producción, intercambio, comercialización y consumo, para satisfacción de necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al ser humano y al trabajo en armonía con el medio ambiente.” (Torrano en INAES/FAM, 2020)

Si bien la ordenanza N° 11327/12 es del 2012, se reglamentó en el 2014 y desde diciembre de ese año se comenzaron a otorgar los primeros créditos, con una tasa anual del 16% (tanto para créditos asociativos como individuales, con una tasa subsidiada de 20 puntos). Además de ésta que es la línea histórica, se adosaron nuevos créditos para el financiamiento de actividades productivas, una de la CONAMI con tasa del 3% y otro que prevé montos más elevados que se lleva adelante con INAES y FECOOTRA a una tasa del 11%¹⁸. Según información actualizada entre las diversas líneas de financiamiento (créditos asociativos: empresas sociales, a emprendimientos individuales y sumando los créditos para el mejoramiento habitacional) se financiaron 73 millones de pesos con un porcentaje de recupero/devolución del 98 %. (Torrano-INAES/FAM, 2020)

Esta es una experiencia municipal que sienta un precedente en materia de compras públicas y en la implementación de distintos instrumentos de financiamiento e impositivos. El Secretario de Desarrollo Territorial del municipio, ante la consulta acerca de la posibilidad de activar este tipo de iniciativas en otros distritos, señala que trabajar con las organizaciones y actores del sector de la ESS se trata, en primera instancia de una decisión política¹⁹.

¹⁸ Información proporcionada por el Responsable de la DGESS San Martín. Durante la pandemia se financió a las cooperativas con montos de 200 mil pesos. Cada mes se financiaba a 4 o 5 cooperativas. (12/2020).

¹⁹ Información procedente de Charla vía zoom. Experiencias de producción, comercialización y compra pública. Consejo Provincial de Economía Popular, Social y Solidaria.

3.3.2. Cooperativas textiles: la provisión de productos sanitarios y sus dificultades

El sector textil, es uno de los más afectados por el contexto socioeconómico desfavorable de los últimos años. La que hizo la pandemia, es una vez más poner a prueba a este sector. Las medidas sanitarias impuestas por el gobierno nacional a partir del mes de marzo, entre ellas, el mejoramiento de la infraestructura y el garantizar la provisión de insumos hospitalarios para el personal de la salud, posibilitaron que parte de estos productos sean provistos por cooperativas textiles. La mayoría de estas, forzadas a reconvertir sus procesos productivos para poder sostenerse.

Es aquí donde se conjugan diversos intereses, el Estado que procura garantizar la cobertura de los elementos necesarios para hacer frente a la coyuntura sanitaria del momento, y el de las cooperativas textiles por tratar de insertarse en los procesos licitatorios y compras públicas para convertirse en proveedoras de estos insumos. Cabe mencionar el rol activo que tuvieron las federaciones y agrupaciones que representan a estos sectores, como nexo entre las cooperativas y los distintos organismos del Estado.

Desde el mes de abril, cooperativas como Contex²⁰ y Kbrones²¹ comenzaron a producir estos insumos para el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Por su parte, la cooperativa Osito Feliz, está realizando sabanas hospitalarias para el programa Compre Social, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Según información de la Federación que las agrupa, entre los meses de abril a noviembre, ambas produjeron y entregaron más de 600 mil barbijos y 600 mil kits sanitarios (camisolín, cofias y cubrebotas), que fueron distribuidos en distintos hospitales de la Provincia de Buenos Aires. Por su parte, la Cooperativa Osito Feliz²² se sumó al programa Compre Social durante el mes de octubre y ya fabricó y entregó 6 mil juegos de sábanas hospitalarias. Las entregas mensuales alcanzan a un total de 72 mil kits sanitarios y 3 mil juegos de sábanas²³.

Aquellas cooperativas que pudieron tener acceso a las compras públicas pudieron atravesar y sostenerse de forma más sólida durante, sobre todo en los primeros meses de decretado el ASPO, respecto del nivel de actividad del resto de las cooperativas textiles en la que también se inscriben las denominadas “cooperativas de liberados”. Es reconocido por un funcionario provincial: *“Algunas textiles en este marco están trabajando mucho. Por ejemplo, dos cooperativas: “Kbrones” y “Hombres y Mujeres Libres” les ha aumentado el nivel de actividad debido a las condiciones sanitarias de*

²⁰ La cooperativa de Trabajo Contex está ubicada en Las Flores, ciudad bonaerense caracterizada fuertemente por la industria textil. Sus 52 asociadxs realizan la confección y comercialización de prendas de vestir; destacándose principalmente en la confección de camisas.

²¹ La cooperativa Kbrones está ubicada en el barrio de Barracas, cuenta con 20 asociadxs y se dedican a la producción y comercialización de indumentaria para la industria, uniformes de trabajo y bordado industrial.

²² La cooperativa Osito Feliz está ubicada en la localidad de Berazategui, partido de Quilmes. Está conformada por 10 asociadxs que elaboran prendas infantiles, guardapolvos escolares y uniformes de trabajo.

²³ Información disponible en: https://www.fecootra.coop/articulo/0001731/las_cooperativas_textiles_continuan_con_la_produccion_de_insumos_sanitarios.php (11/11/20)

la pandemia, y otras se las van rebuscando como pueden, la situación es más complicada". (Entrevista realizada a especialista en cooperativas de liberados, agosto 2020)

Sin embargo, la generación de compras al sector de la ESS no estuvo exenta de los problemas, que en muchos casos son estructurales, como los en los requisitos estipulados en los marcos normativos, que impiden a muchas de para acceder a las licitaciones o compras por parte del Estado, pero también los obstáculos que se van suscitando para las organizaciones que logran convertirse en proveedoras del Estado.

En las entrevistas realizadas a cooperativas textiles se pudo detectar diversas circunstancias que modificaron de forma sustancial las reglas y los condicionamientos de las pautas establecidas. Lo que sucedió en algunos casos es el paso de la contratación directa a las cooperativas para la fabricación de diversos productos sanitarios a la tercerización de sus actividades. Así lo manifiesta un integrante de la cooperativa afectada: "Sí, en la cuarentena empezamos a hacer barbijos un montón". [Luego] "el Estado decidió no comprar más a cooperativas y darles todas las licitaciones a unas cuatro/ cinco empresas. Todo esto son todas licitaciones que ganaron una empresa que tienen un tercero en medio, y que nos llega a nosotros". (entrevista a integrante de cooperativa textil, agosto 2020)

Por otro lado, la necesidad de abastecimiento de estos insumos de forma urgente provocó en ocasiones la fragilidad de los acuerdos establecidos entre cooperativas y los diversos organismos del Estado. "Estamos trabajando hace un mes informalmente porque es una urgencia porque los hospitales no tienen ropa, pero no tenemos una orden de compra formal, confiamos en la gente que está en los Ministerios y por eso nos arriesgamos" (entrevista a integrante de cooperativa textil, agosto 2020)

Aquí se entremezclan los problemas asociados con las dificultades coyunturales con situaciones que frecuentemente atraviesan las cooperativas en procesos licitatorios y compras por parte del Estado. Algunos de los puntos claves son los inconvenientes para pagar a sus proveedores al contado, y luego se debe sumar los períodos mencionados de producción y espera hasta la cobranza. Todo ello implica una necesidad de capital de trabajo que de contar con el mismo o ser solo suficiente para esa licitación o contratación directa, impide continuar el proceso normal de producción dado que no hay o no existe más capital que el ya invertido y a la espera de la cobranza. Con lo cual lo que termina sucediendo es que en muchos casos se termina vendiendo la producción a un tercero, en general grandes contratistas del estado que son quienes imponen el precio y las condiciones de pago y son estos los que cotizan y ganan la licitación acumulando suculentas ganancias y siendo meros intermediarios. En otros casos (que suele ocurrir con mucha frecuencia), se termina contratando al pequeño productor o cooperativa a fazon, pagando precios irrisorios por la mano de obra.

Por lo tanto, todo el proceso de licitación requiere armar un presupuesto financiero interno, (para comprar insumos, retiros socios, pagar el iva, etc). Esto puede dar como resultado que no se cuenta con el capital necesario. En algunos casos se resuelve con el pago adelantado por parte del organismo estatal. En otros con el apoyo financiero de entidades de sociedad civil como asociaciones o

fundaciones que brindan ese apoyo. En otros a medida que la empresa va realizando entregas parciales el estado va realizando los pagos. De todas formas, cuando se necesita de acopio de materiales para realizar la producción, es de difícil financiamiento, sobre todo cuando el plazo de pago se extiende en el tiempo. La mayoría de las pymes y cooperativas no tienen acceso al crédito bancario y cuando lo tienen no son a tasas razonables.

Algunas de las situaciones anteriormente mencionadas se evidenciaron en el marco del contexto del Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO), así como las estrategias adoptadas:

“Los atrasos en los pagos los banca la red porque una cooperativa no puede esperar más de dos semanas, la red banca ese descalce, pero no puede ser eterno. Pasan las semanas y no salen las órdenes de pago”.

“Una vez que sale la contratación hay períodos rígidos de contratación, si entregas tarde ...tarde el pago”

“El 50% de las coopes que son efectoras, así vienen viviendo. Para los baches de ingresos estiramos la ganancia del laburo anterior, con créditos los veníamos gestionando, es la idea. También con plata prestada de alguna organización amiga...”

3.3.3. Una experiencia que muestra el camino: la compra cooperativa de alimentos en Ensenada

El consejo Escolar de Ensenada está realizando compras de alimentos a productores de la economía popular. La iniciativa partió de la subsecretaría de la Economía Popular de la provincia de Buenos Aires a cargo de Federico Ugo. Se trata de arvejas, polenta y aceite producidos por una fábrica recuperada de La Matanza y una cooperativa de pequeños productores agropecuarios de Santa Fe y de pequeños productores de alimentos agroecológicos de distintos puntos del país.

El Instituto para la Producción Popular (IPP) que coordina Enrique Martínez expresidente del INTI acercaron la propuesta de compra a la economía popular a los municipios bonaerenses. El municipio de Ensenada que dirige el intendente Mario Seco aceptó la propuesta y la puso en marcha a través del Consejo escolar. Si bien los productores de la economía popular no producen los volúmenes que requiere el sistema público, la posibilidad de hacerlo a través del IPP que ya cuenta con cinco años de experiencia en el tema permitió que esto fuera posible.

Viviana Bustos, vicepresidenta del Consejo Escolar señaló que dado los requisitos que se exigen para ser proveedores del estado para pequeños productores se decidió hacerlo a través del IPP. Los involucrados/as en este proceso destacan la importancia de contar con una organización que cuente con los requisitos formales -estar inscripta, entre otros- y que sirva como “paraguas” para que otras cooperativas puedan trabajar de forma asociada a la que logre la licitación. Además de esto, se destaca que la participación de más productores permitió incorporar nuevos alimentos a la canasta

escolar, productos agroecológicos y mejores posibilidades de alimentación para los chicos de las escuelas del distrito²⁴.

No solo esto, sino que también se remarca la calidad de los productos ofrecidos por los productores y cooperativas involucradas, y los precios. Así lo destaca la funcionaria del Consejo Escolar de Ensenada: “Los precios de la economía popular en muchos casos eran más convenientes que otros oferentes con los que ya veníamos trabajando. Y esto también hizo ruido en los otros productores que tenían que mejorar el precio”. (Viviana Bustos, Vicepresidenta del Consejo Escolar de Ensenada, 2020)

Entre el conjunto de organizaciones participantes se encuentra La Base que es una organización sin fines de lucro, que brinda servicios de apoyo como asesoramiento, financiamiento y acompañamiento en diversas instancias legales desde hace ya varios años a productores, cooperativas y fábricas recuperadas. En plena pandemia un grupo de nueve mujeres ha contribuido la mayor parte del tiempo desde el teletrabajo a la articulación entre diversos sectores: “La Base realizó en pandemia 78 préstamos a 38 cooperativas (21 son fábricas recuperadas) por un total de 25 millones de pesos. Y algunas de esas cooperativas/organizaciones financiadas producen alimentos” (María Eva Raffoul, Fundación La Base, noviembre 2020)²⁵

Esta Fundación fue la que propuso un espacio de trabajo compartido entre la subsecretaría de la Economía Popular de la provincia, el IPP, la Universidad Nacional de Quilmes y el Consejo Escolar de Ensenada. Además, de brindar apoyo financiero ha logrado un acuerdo con AFA (Agricultores Federados Argentinos) de Santa Fé convirtiéndose en un intermediario capaz de solventar la demora en la cadena de pagos y que tienen gran capacidad de acopio. La resolución de diversas problemáticas asociadas al financiamiento, aspectos técnicos y operativos en el marco de este proceso de compra pública pone a las claras la necesidad de realizarlo a través del trabajo institucional asociativo: “Nos juntamos todos a pensar un esquema posible. Había que definir estrategias distintas por los montos que se requerían. El pago era a 45 días y habría que ver quién podía esperar o no ese pago. Se diagramó este proceso pensando en esto”. (María Eva Raffoul, Fundación La Base, noviembre 2020)

Por su parte, el trabajo con el IPP fue muy importante por los vínculos con productores de otras provincias dadas las escalas de producción necesarias. Todos los meses se hacen entregas por \$1.500.000 en alimentos. El poder alcanzar las escalas de producción demandados por el Estado es un tema crucial a sortear, y este caso, lo que demuestra es que la mayoría de las cooperativas no puede abastecer esa solicitud de forma aislada, sino que se requiere trabajar de forma asociada para poder alcanzar el volumen requerido en los tiempos estipulados.

²⁴ Exposiciones de Viviana Bustos y Silvia Berna en; “Experiencias de Producción y Comercialización de compra pública”. Consejo provincial de Economía Popular, Social y Solidaria.

²⁵ Exposición de María Eva Raffoul. Integrante de La Base. En: Alimentos sanos para el AMBA. Políticas públicas y actores cooperativos frente a la pandemia. ICO. UNGS. 25/11/2020.

Enrique Martínez explicó qué tipo de apoyos necesitan estos procesos: “Los productores de la economía popular, en general, no producen los volúmenes que demanda el sistema público. Para darse una idea, en el caso de Ensenada el sistema de alimentación escolar pidió 10 mil unidades de cada uno de los productos que se vendieron, y eso todos los meses. Hay que buscar por eso los productores que puedan abastecer ese volumen, superar la desconfianza del comprador y por otra parte competir con los precios mayoristas, porque lo cierto es que los grandes productores de alimentos tienen una oferta de productos de bajísima calidad que se adaptan a los precios que el estado puede pagar”²⁶.

Martínez agregó que el vínculo entre la producción cooperativa o familiar y el Estado se puede construir de manera directa, sin apelar a eslabones que no agregan valor, pero suman precio. En este sentido, Federico Ugo el Subsecretario de Economía Popular de la provincia manifestó la necesidad de fortalecer la compra a estos productores ya que esto permite promover el trabajo bonaerense, cuidar el trabajo y la economía local. Y es también una forma de democratizar la producción y comercialización de alimentos.

Sin dudas las compras del estado juegan un rol fundamental a la hora de promover la Economía Popular y Solidaria, y en el que el fomento de las prácticas asociativas y la cooperación entre diferentes entidades gubernamentales y de la sociedad civil. En este sentido hay un largo camino a recorrer.

4. Comentarios finales: las necesidades del sector y el dinamismo de las políticas públicas

A mediados del mes de noviembre desde la Dirección provincial de Acción Cooperativa perteneciente al Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, crea el programa “Cooperativas en Marcha”, bajo resolución 2020-674 del 18 de noviembre de 2020. Este programa por lo que plantea en su formulación intenta dar respuestas a las problemáticas del sector antes mencionadas, ya que abarca diversas líneas de abordaje, desde la certificación de calidad del trabajo cooperativo a través del subprograma “Reconocimiento a la calidad cooperativa” y para que se logre acceder al mismo habrá instancias de asistencia técnica, capacitación y asesoramiento legal, contable y administrativo. Asimismo, se prevé acceso al financiamiento, a través del subprograma “Impulso cooperativo” destinado al desarrollo de proyectos cooperativos podrá ser para la compra de materias primas, maquinaria, herramientas, equipamiento de trabajo, etc. Y la previsión de créditos denominados “BA-COOPE”. Entre los subprogramas, se mencionan el fortalecimiento y constitución de “Polos Produc-

²⁶<https://www.pagina12.com.ar/276050-los-alimentos-cooperativos-llegan-a-las-escuelas-bonaerenses>

tivos Cooperativos”, así como mecanismos para promover la actualización y regulación de los cumplimientos contables y asamblearias, entre otras. Y procesos de formación y capacitaciones destinado a grupos pre-cooperativos, cooperativas ya constituidas y para trabajadores/as de municipios y dependencias provinciales. Este nuevo programa provincial puede resultar sumamente importante para atender las problemáticas de las cooperativas mencionadas en nuestros informes.

Además, en estos meses de pandemia se están implementando desde el Ministerio Desarrollo Social de la Nación otras iniciativas orientadas a fortalecer e impulsar el trabajo socioproductivo y cooperativo. Entre ellas se pueden destacar el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) y el programa “Potenciar Trabajo” para promover la inclusión socioproductiva. El primero, “busca reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del mismo les permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación; participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera”. El segundo unifica los programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” en una única iniciativa, con el objeto de contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica.

Con estas breves referencias queremos señalar que así como en este año 2020 se ha desarrollado una crisis inédita y de múltiples dimensiones a raíz de la pandemia del COVID19, se observa un dinamismo realmente importante en la creación e implementación de múltiples políticas públicas que intentan dar respuesta a las problemáticas de los sectores productivos impactados por la crisis, y eso se da también en especial para el sector de la economía popular, social y solidaria. Nuestro objetivo en los próximos meses es seguir analizando estas iniciativas y confrontarlas con las necesidades planteadas por las organizaciones que nuclean al sector, que también muestran en estos tiempos un nivel elevado de articulación y de presentación de demandas y propuestas frente al Estado.

Fuentes y materiales consultados

Referencias bibliográficas

Barnes, C. (2018). Las nuevas dependencias municipales de economía social y solidaria ¿Qué políticas construyen? Estudio de dos casos en el Conurbano Bonaerense. Tesis de Maestría en Economía Social. ICO. UNGS.

Barnes, C, Putero, L y Vázquez, G (2020): "Las organizaciones de la economía social y solidaria del AMBA en el marco de la pandemia". Disponible en

Rozenwurcel, G. y Drewes, L. (2012). Las Pymes y las Compras Públicas. Programa ICT4GP. Serie de documentos de trabajo.

Notas y webs sobre agricultura familiar y acceso a la tierra

Vales, L. (06 de julio de 2020).El coronavirus y la búsqueda de una nueva ruralidad: las familias que se mudarán a Tapalqué. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>

"Se realizó el primer encuentro virtual sobre agroecología con la UTT" (19 de agosto 2020). Noticia de Tapalqué. Recuperado de: <https://www.noticiasd.com>

"Kicillof presentó en Tapalqué el programa "Alimentos Bonaerenses". (11 de junio 2020). La Nación. Recuperado de: <https://www.gba.gob.ar/>

Spinetta, F. (17 de noviembre de 2020) "Colonia Jáuregui: cómo se organizaron para producir verduras agroecológicas." La Nación .Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar>

"El ministro Daniel Arroyo recorrió la Colonia Agrícola 20 de Abril" .(28 de octubre 2020). Luján hoy. Recuperado de <https://www.lujanhoy.com.ar/>

"Se presentó el plan de promoción de la agroecología a municipios del norte bonaerense". (14 de julio de 2020) Recuperado de <https://www.gba.gob.ar/>

Rodriguez, J. (30 de septiembre 2020) "Aprobaron 4 proyectos agroalimentarios". Súper Campo. Recuperado de : <https://www.gba.gob.ar/>

"Moreno | Se inauguró el primer Parque Agrario Agroecológico del distrito". (06 de octubre de 2020) El cactus, noticias del oeste. Recuperado de <https://elcactus.com.ar/>

Vales, L. (12 de octubre de 2020) " De tierras privadas ociosas a quintas para la producción de alimentos ". Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>

Vales, L. (07 de septiembre de 2020) "Una experiencia cooperativa en Daireaux: "Mucha gente que no tenía trabajo se hizo productora". Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>

"Castelli ya tiene Colonia Agroecológica con apoyo del intendente: "Hoy entregué 22 hectáreas del municipio" (12 de noviembre de 2020) . Infocampo .com.ar Recuperado de : <https://www.infocampo.com.ar/>

De Lima, M. (22 de octubre de 2020) "Procrear Rural: la UTT impulsa un fondo de acceso a la tierra para campesinos". Tiempo Argentino. Recuperado de : <https://www.tiempoar.com.ar>

Bonaveto, F. (23 de octubre 2020) "Toma de tierras en el Conurbano: en Moreno crean parques agrarios para evitarlas" Clarín. Recuperado de: <https://www.clarin.com>

Créase la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Disuélvese el Organismo Nacional de Administración de Bienes. Decreto. Administración Pública Nacional. Decreto 1382/2012 Bs. As., 9/8/2012. Recuperado de : <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

Ministerio de Desarrollo Agrario: Comité evaluador de proyectos PISEAR – Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (2020) <https://www.argentina.gob.ar/>

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2020) <https://www.argentina.gob.ar/inta>

Ministerio de Desarrollo Agrario (2020) https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario

IDUAR: Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (2020) <http://iduar.moreno.gob.ar/>

UTEP: UTEP: Unión de Trabajadores de la Economía Popular (2020) <https://www.facebook.com/utepargentina/>

IMDEL: Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (2020) https://es-la.facebook.com/pg/IMDEL-Moreno-2071547706419722/posts/?ref=page_internal

MTE: Movimiento de Trabajadores Excluidos (2020) <https://mteargentina.org.ar/>

Monitoreo de Contrataciones por COVID-19- Base de datos elaborada por el Observatorio de Compras COVID-19 de Poder Ciudadano, <https://bit.ly/2Tsy36u>

Argentina. Gob.ar (12 de Mayo de 2020) <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-cooperativas-y-mutuales-pueden-ser-proveedores-del-estado-nacional>

Vega, M. (02 de julio de 2020) “Ensenada: Compras Públicas a la Economía Popular”. Infobaires. 24. Recuperado de : <https://infobaires24.com.ar/>

Vales, L. (03 de julio de 2020) “Los alimentos cooperativos llegan a las escuelas bonaerenses”. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/>

“Acuerdo entre cooperativas y el Estado para proveer alimentos a los más necesitados”. (30 de junio de 2020) Agrositio. Recuperado de : <https://www.agrositio.com.ar/>

“Lanzan capacitación para cooperativas agropecuarias de Buenos Aires” .(24 de agosto 2020) . Economía Solidaria. Recuperado de : <https://www.economiasolidaria.com.ar>

Buenos Aires Ciudad (23 de octubre de 2020) “Una Ley de Economía Social y Popular para “La Provincia de Buenos Aires comprará 7 millones de kits sanitarios a cooperativas”. (30 de octubre de 2020) .Ansol. Recuperado de : <https://ansol.com.ar/>

“Coopeva Textil confeccionará 1230 kits de ropa interior para personas en situación de calle” (16 de junio de 2020). El eco de la ciudad. Recuperado de : <https://www.eleco.com.ar/>

“Laboratorio recuperado por los trabajadores fabrica alcohol en gel”.(23 de marzo de 2020) Icomuna 8. Recuperado de:<http://www.comuna8.com.ar/>

“Red de cooperativas textiles abastece a la salud pública con cientos de miles de kits hospitalarios” (03 de septiembre de 2020) . Agencia Farco. Recuperado de: <https://agencia.farco.org.ar/>

“San Martín trabaja junto a las cooperativas para proveer materiales de protección, higiene y alimentos” (30 de abril 2020) .Zona Norte Diario Online. Recuperado de : <https://www.zonanortediario.com.ar/>

“Cuando cumplimente los trámites administrativos, se abre un canal de comercialización para una empresa textil de Tandil”. (26 de octubre de 2020). El Portal de las Cooperativas. Recuperado de: <https://cooperativas.com.ar/e>

Programas Alimentos Bonaerenses. Ministerio de Desarrollo Agrario (2020) https://www.gba.gov.ar/ desarrollo_agrario/programas/ab

Programa: “Cooperativas en Marcha” Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) <https://www.argentina.gov.ar/noticias/cooperativas-en-marcha>

Programa : “Preservar Trabajo” Subsecretaría de Empleo. Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.trabajo.gba.gov.ar/programas-provinciales/programa-de-preservacion-del-trabajo#preguntas>

Círculo Soberanía Alimentaria UNSAM. (03 de diciembre 2020). Usos Colectivos de la tierra. Colonias agroecológicas y experiencias productivas comunitarias. Reunión por Zoom. <https://us02web.zoom.us/j/87595853686?pwd=ZklnZWVuc2ZtaWE2NnArR3BuLzBmUT09>

Programa de Promoción Del Trabajo, Arraigo Y Abastecimiento Local . Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2020) <https://www.argentina.gov.ar/noticias/agricultura-creo-el-programa-de-promocion-del-trabajo-arraigo-y-abastecimiento-local>

Programa Sembrar Soberanía. Ministerio de Desarrollo Social (2020) <https://www.argentina.gov.ar/desarrollo-social/sembrar>

“Qué es la UTT, qué propone y cómo se pueden comprar alimentos a precio justo y sin venenos” (16 de febrero 2020). La Vaca. org. Recuperado de: <https://www.lavaca.org/>

Villanoa, N. La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires: 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político. Scielo.org. recuperado de: <http://ve.scielo.org/>

Lautaro Leveratto, el referente agropecuario de Grabois: “Juan se quedó cortó diciendo que hay que darle tierra a 50 mil familias” (21 de septiembre 2019) . Bichos de Campo. Recuperado de: <https://bichosde-campo.com/>

“Argentina. La UTT asume la dirección del Mercado Central” Resumen Latinoamericano. (21 de marzo de 2020) Recuperado de: <https://www.resumenlatinoamericano.org/>

“San Martín trabaja junto a las cooperativas para proveer materiales de protección, higiene y alimentos” (30 de abril 2020) Zona Norte Diario Online. recuperado de: www.zonanortediario.com.ar

“Crece un circuito alternativo de venta de alimentos”. El Portal de las Cooperativas.(04 de mayo de 2020). Recuperado de: <https://cooperativas.com.ar/>

Vales, L. (06 de mayo 2020) “Otorgan créditos para que los floricultores pasen a producir verdura”. Página 12. recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/>

Solidaridad en el aislamiento: La UTT entregó bolsones de alimentos en Villa Azul.(28 de mayo 2020) Canal abierto. Recuperado de: https://docs.google.com/document/d/1qISuPStu5Di58gvYa6vyGb6s3mA_vmekhKQFksykX5U/edit

“El INTA acompaña a la UTT en su primera experiencia de aplicación de los Sistemas de Garantías Participativas (SGP)”. (11 de junio de 2020). Recuperado de: <https://inta.gov.ar/>

- Mosle, J. (19 de julio de 2020) "Organizaciones vecinales crean en plena pandemia la "Red de Comedores por una Alimentación Soberana". Télam. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/>
- "Reclamo de pequeños productores" (21 de julio de 2020). Super campo de la huerta a la ciudad. <https://supercampo.perfil.com/>
- "La UTT y el gobierno bonaerense articulan asistencia para productores agroecológicos" (24 de julio 2020) Canal abierto, periodismo de este lado. Recuperado de: <https://canalabierto.com.ar/>
- Mesquida, F. (28 de julio de 2020) "La UTT lanzó un sistema de créditos para impulsar la agroecología en el cordón hortícola platense". Infocampo. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- "La UTT avanza en las certificaciones agroecológicas para productores hortícolas" (29 de julio de 2020). Revista Internos. Recuperado de : <https://www.revistainternos.com.ar/>
- Cohelo, R. (31 de julio de 2020) "Trabajadores de la tierra se manifestaron en contra del acuerdo con China para la producción de cerdos". Radio Gráfica. Recuperado de <https://radiografica.org.ar/>
- "Se realizó el primer encuentro virtual sobre agroecología con la UTT.(19 de agosto 2020). Noticia de Tapalqué. Recuperado de: <https://www.noticiasd.com>
- "Productores realizaron una intervención agroecológica frente a Casa Rosada: piden acceso a la tierra" (20 de agosto de 2020) Pura Ciudad. Recuperado de: <https://www.puraciudad.com.ar/>
- "Buscan impulsar la agroecología en Luján" (16 de septiembre de 2020) . revista chacra. recuperado de: <https://www.revistachacra.com.ar/>
- Amori, W. (23 de septiembre 2020) "Garantes de la agroecología". Pulso Noticias. Recuperado de: <https://pulsosnoticias.com.ar/>
- "Alimentazo: el local en Almagro de la UTT ofrece fruta y verdura a precios "súper populares y al costo" (16 de octubre de 2020). Revista El Abasto. Recuperado de: <https://www.revistaelabasto.com.ar/>
- "Impulsan el proyecto de colonia agroecológica" (21 de octubre de 2020). Hoy Mercedes. Recuperado de: <https://www.hoymercedes.com.ar/>
- "El ministro Daniel Arroyo recorrió la Colonia Agrícola 20 de Abril" (28 de octubre 2020). Luján Hoy. Recuperado de: <https://www.lujanhoy.com.ar/>
- "Castelli ya tiene Colonia Agroecológica con apoyo del intendente: "Hoy entregué 22 hectáreas del municipio" (12 de noviembre de 2020). Infocampo. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>
- Spinetta, F. (17 de noviembre de 2020) "Colonia Jáuregui: cómo se organizaron para producir verduras agroecológicas". La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/>
- "Inauguraron una nueva plantinera agroecológica para ampliar la producción de alimentos sanos en Buenos Aires" (29 de noviembre de 2020) Noticia ambientales. Recuperado de: <https://noticiasambientales.com/>
- "Se inauguró el primer mercado mayorista de productos cooperativos" (05 de diciembre 2020). Ansol. Recuperado de: <https://ansol.com.ar/>
- "Lomas: Declaran de interés municipal el recetario por una alimentación soberana" (05 de diciembre 2020) Diario Conurbano. Recuperado de: <http://diarioconurbano.com.ar/>
- Luzuriaga, J. (13 de marzo de 2020). "Presentaron un proyecto de Ley para evitar que los "cinturones verdes" sean desplazados por la urbanización". Bichos de campo. Recuperado de : <https://bichosdecampo.com/>

Mesquida, F. (29 de abril de 2020) “Pequeños productores donarán diez toneladas de verduras a hospitales y comedores”. Recuperado de : <https://www.infocampo.com.ar/>

Mesquida, F. (06 de julio de 2020) MTE cruzó al presidente de la Federación de Acopiadores: “¿Por qué buscan sembrar odio y resentimiento?”. Infocampo. Recuperado de:<https://www.infocampo.com.ar/>

Mesquida, F. (04 de agosto 2020) “Si queremos soberanía alimentaria es necesario apostar por la agricultura familiar”. Infocampo. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>

“El presidente defiende los derechos de los campesinos”: el MTE apoyó el anuncio para la agricultura familiar” (09 de septiembre 2020) Infocampo. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/>

Notas y webs sobre compras públicas:

La política de Compre Cooperativo promovida desde la administración municipal. Herramientas de la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Local. INAES/FAM. Clase 9. 30/9/2020

“Experiencias de producción, comercialización y compra pública”. Consejo Provincial de Economía Popular, Social y Solidaria. Realizada el 6/11/2020. Encuentro- vía zoom. 6/11/2020.

“Los alimentos cooperativos llegan a las escuelas bonaerenses”.

<https://www.pagina12.com.ar/276050-los-alimentos-cooperativos-llegan-a-las-escuelas-bonaerenses.3/7/2020>.

“Alimentos sanos para el AMBA. Políticas públicas y actores cooperativos frente a la pandemia”. ICO. UNGS. Encuentro via zoom. https://www.youtube.com/watch?v=UQMLoY_9Kk4. 25/11/2020

Instituto para la producción popular. Asociación Civil. <https://www.produccionpopular.org.ar/>

“Las cooperativas textiles continúan con la producción de insumos sanitarios”. Fecootra. https://www.fecootra.coop/articulo/0001731/las_cooperativas_textiles_continuan_con_la_produccion_de_insumos_sanitarios.php 11/11/2020

Base de datos. Monitoreo de Contrataciones Covid19.Observatorio de Compras COVID-19 del Poder Ciudadano.

Programa “Cooperativas en Marcha”. Dirección Provincial de Acción Cooperativa. Subsecretaría de Industria, PyMEs y Cooperativas. Resolución 2020-674. La Plata. Buenos Aires. 18/11/2020. Anexo de Resolución 2020-26500389.

Afectación en la operatoria de los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA ante el advenimiento del Covid-19. Segunda parte

| Por Andrés Barsky y María Eugenia Ami

1. Introducción

El presente informe continúa el trabajo de relevamiento de información realizado en distintos mercados del conurbano bonaerense entre los meses de junio y agosto pasados, a los fines de diagnosticar en qué medida resultó afectado el abasto metropolitano ante el nuevo escenario de pandemia. Como se mencionaba en dicho documento, se procuró indagar en el posicionamiento de los actores a cargo de la gestión, en cómo se llevó a cabo la interacción entre gerentes, responsables técnicos, cámaras y gremiales del sector a la hora de consensuar y efectivizar determinadas directivas y protocolos, así como su relacionamiento con las autoridades de contralor del Estado; a través del análisis de entrevistas realizadas a informantes clave, *webinars* especializados, notas periodísticas, boletines informativos municipales y de información pública brindada por los mercados a través de las redes sociales, entre otras fuentes. En esta oportunidad, el relevamiento comprende un total de 23 (veintitrés) entrevistas en profundidad, realizadas durante el período temporal que va desde octubre a noviembre del presente año, procediéndose a continuar ampliando el abordaje de distintas problemáticas que fueron detectadas en la primera etapa de esta investigación.

Como se hacía mención en el informe anterior, tras la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo de 2020, el gobierno nacional decretó desde el 20 de marzo el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Mediante Decreto 297/2020, quedaron exceptuadas las “Actividades vinculadas con la producción, distribución y comercialización agropecuaria” y el “Reparto a domicilio de alimentos” (incisos 13 y 19 del artículo 6º). A partir de sucesivos decretos, estas condiciones epidemiológicas de cuarentena estricta rigieron durante siete meses, a partir de cuando se estableció el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) (Decreto 875/2020 del 7/11/20), cuyas condiciones protocolares –que pasaron a ser nuevas para la población- habían regido durante todo el año en ámbitos comerciales esenciales como los mercados

mayoristas frutihortícolas²⁷. Sin embargo, a pesar del reemplazo del ASPO por el DISPO, la prohibición de los eventos sociales o familiares en espacios cerrados y en los domicilios de las personas continuó estando vigente hasta diciembre, cuando a través del Decreto 956/2020 se estableció por primera vez que la restricción aplicaba en “los eventos culturales, sociales, recreativos, religiosos o familiares de más de 20 (veinte) personas en espacios privados”, rigiendo la misma limitación en encuentros al aire libre. Independientemente del grado de cumplimiento efectivo del confinamiento domiciliario por parte de muchas personas, la demanda hogareña de frutas y hortalizas consolidó una demanda sostenida durante todo el año. Ello se motivó en que un amplio sector de la población permaneció en situación de no concurrencia presencial a sus lugares de trabajo, así como se mantuvo el cierre del sector educativo en todos sus niveles. Tal situación tuvo su correlato en un constante aumento de precios, más allá de cuestiones estacionales y climáticas que normalmente afectan la oferta frutihortícola.

El presente informe se centra en el establecimiento de una periodización temporal que abarca los tres momentos que, de acuerdo al relevamiento realizado, atravesaron los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA durante el primer año de la pandemia del Covid-19. Los mismos se han caracterizado de la siguiente manera: a) Adhesión de los mercados a la emergencia epidemiológica y protocolización de procedimientos, en un contexto de sobrestoqueo de la población y dificultades logísticas; b) Efectivización de procedimientos, primeros contagios y negociaciones con las administraciones locales (lo cual incluyó clausuras y cierres preventivos en varios casos); c) Continuidad del abastecimiento en el marco de un aumento sostenido de precios.

2. Adhesión de los mercados a la emergencia epidemiológica y protocolización de procedimientos

En el informe anterior se detallaron los documentos que indicaron las principales directivas protocolares dirigidas a los mercados. Fue de gran importancia la serie de documentos “Lineamientos de Buenas Prácticas para la Producción Agropecuaria para el Covid 19”, realizado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, INTA y SENASA. Estos documentos fueron referenciados por las autoridades de los municipios para exigir a los mercados mayoristas instalados en sus territorios que se adecuen a tales requerimientos. Por otra parte, también se señalaba en dicho estudio que el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires conformó la “Mesa Provincial de Mercados Mayoristas Frutihortícolas”, desde donde convocó tanto a los mercados del

²⁷ Según el texto oficial, a partir del DISPO las autoridades de cada jurisdicción podrían “dictar normas reglamentarias para limitar la circulación por horarios o por zonas, con el fin de evitar situaciones que puedan favorecer la propagación del virus”. Asimismo, se recordó que durante este período “las personas deberán mantener entre ellas una distancia mínima de 2 metros, utilizar tapabocas en espacios compartidos, higienizarse asiduamente las manos, toser en el pliegue del codo, desinfectar las superficies, ventilar los ambientes y dar estricto cumplimiento a los protocolos” vigentes.

AMBA como a los del interior a compatibilizar aspectos procedimentales a través de un protocolo²⁸. Por su parte, el Mercado Central, basándose en recomendaciones de los organismos epidemiológicos nacionales, emitió su propio “Protocolo de Medidas Preventivas Covid-19. Mercado Mayorista de frutas y hortalizas”, destinado a sostener la higiene respiratoria y los cuidados respectivos dentro de las 18 naves (500 puestos) que conforman su área transaccional y garantizar su continuidad en el nuevo contexto epidemiológico. Asimismo, con el advenimiento del confinamiento hogareño se registraron numerosas aglomeraciones en mercados mayoristas del conurbano, se instalaron puestos improvisados sobre rutas, etc.

La cuestión logística y la cuestión de la documentación para que los transportistas pudieran circular por las rutas de todo el país fue de gran complejidad, especialmente en los primeros meses de la pandemia. En un momento dado, se exigió el Documento de Tránsito Vegetal (DTV) -pero no correspondía para todos los productos de venta masiva (ejemplo, lechuga)-, hubo productores que presentaron su constancia de inscripción al Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA), etc. Las autoridades camineras exigieron documentos de distinta índole, lo cual implicó complicaciones operativas dependiendo de cada caso. Asimismo, el cierre de rutas afectó la circulación de insumos importados que se utilizan en las quintas y provienen de terceros países, ingresando vía terrestre desde Chile, entre otros desajustes. Toda esta situación coincide con un importante sobrestoque de la población durante las primeras semanas de la pandemia, motivado en el temor al confinamiento y que tensionó tanto el canal mayorista como el minorista.

Con respecto a lo acontecido en las quintas del periurbano del AMBA, si bien se registró una merma en la circulación de personas al comienzo del ASPO, se registraron contagios por vía de proveedores de insumos o transportistas. Sin embargo, resulta imposible de cuantificar el alcance de los mismos en zonas alejadas del periurbano con población dispersa. Se estima que fueron mucho menores que en las zonas urbanas, dada las condiciones de ventilación en los campos a cielo abierto y en los invernáculos²⁹. Por otra parte, vale señalar que para el mes de noviembre se comenzó a reactivar el circuito de trabajadores golondrina provenientes del norte del país con destino a las quintas de La Plata, lo cual podría transformarse en un nuevo mecanismo de difusión del virus.

²⁸ En función de la conformación de este espacio común, hubo responsables técnicos de mercados que adaptaron las directivas y redactaron sus propios protocolos, a fines de aplicarlos para sus realidades específicas.

²⁹ El mercado de Saropalca, ubicado en Morón, tiene la particularidad de estar constituido por productores (60%) y consignatarios que compran en el Mercado Central (40%). Los tres casos confirmados de Covid correspondieron a consignatarios, ya que están en convivencia permanente con otras personas en espacios urbanos densamente poblados.

3. Efectivización de procedimientos, primeros contagios y negociaciones con las administraciones locales

De acuerdo a los testimonios recogidos, en los primeros meses de pandemia el Mercado Central registró una determinada cantidad (no informada públicamente) de operadores que se reportaron como contagiados, procediéndose a cerrar los puestos (números mínimos de casos por pabellón), siendo más difícil de controlar la cuestión del distanciamiento social en la feria minorista. Durante los primeros meses, en el edificio donde está el sector administrativo y los bancos se tomó la temperatura, se realizó desinfección de suelas de zapatos, de suelos, de cajones; se implementó la cámara o cabina ozonificada, etc. Por otra parte, y en acuerdo con los gremios, un tercio de los trabajadores de las oficinas (Finanzas, Personal, Estadística, Precios, etc.) continuó trabajando desde sus hogares, prestándose especial atención a los mayores de 60 años y demás población de riesgo.

En las zonas de naves, se realizaron jornadas de capacitación del Ministerio de Salud de Nación a los puesteros, se apeló al uso de cartelería indicativa y se efectuó una recorrida constante de los puestos -por parte del funcionariado y el personal de seguridad- y acciones de limpieza cada 24 horas, entre otras medidas de prevención. Asimismo, se tuvo particularmente en observación la situación de los changarines, ya que son actores que operan de manera autónoma, circulan por todo el mercado y normalmente no reportan sus dolencias físicas para dar lugar a los protocolos sanitarios. En el caso del mercado de Saropalca (Morón) donde opera la cooperativa de changarines “Unión del Oeste”, se envió a sus hogares a los trabajadores de más de 50 años, haciéndose responsables el resto de los asociados de la continuidad en el cobro de haberes de quienes no debían concurrir a trabajar.

En líneas generales, los mercados se hicieron cargo del costo de la limpieza, mejoras estructurales, incorporación de personal y demás cuestiones necesarias que debieron tener en consideración para seguir operando. Debieron ajustarse a la nueva situación y priorizar la continuidad operativa en tanto actividad esencial. En su mayoría lo solventaron con aumento del canon o expensas a los puesteros (cuando fue viable hacerlo) o en otros casos apelando al uso de reservas, aunque determinados insumos corrieron por cuenta de cada puestero. Una cuestión muy habitual del “paisaje” de los mercados mayoristas antes de la pandemia era la acumulación de mercadería en los pasillos y sobre el piso. Esa situación se modificó, inclusive en los mercados de menores dimensiones. El personal de seguridad circuló por el interior de los mercados controlando condiciones y aplicando multas. A través de las entrevistas realizadas se pudo confirmar la realización de controles de esta índole que se mantuvieron en el tiempo.

En el informe anterior se dio cuenta del cierre preventivo de diversos mercados del AMBA³⁰. De acuerdo a los testimonios e información recolectada, la lista actualizada es la siguiente:

- ✓ Escobar (Pancochi y Asociación Boliviana): 6 al 10 de mayo y 17 de mayo al 7 de junio.
- ✓ Moreno (Cooperativa de Provisión Frutihortícola “Norchichas”), 15 al 17 de mayo³¹.
- ✓ Pilar (Cooperativa “2 de Septiembre”): 22 de mayo al 19 de julio
- ✓ Zárate: 2 al 8 de junio
- ✓ Avellaneda (Abasto XXI): 8 al 22 de junio
- ✓ General Rodríguez (Juana Azurduy): 2 al 13 de julio
- ✓ Quilmes (6 de Mayo), Berazategui (Productores del Sud) y Florencio Varela (Norchichas Potosí): primera quincena de julio.

En este punto, vale señalar que más allá de que las atribuciones formales para el control sanitario de los mercados recaen de manera primordial sobre el SENASA y el Ministerio de Salud, los mercados se relacionan con los municipios. Las administraciones locales cuentan con prerrogativas de control bromatológico y comercial que utilizan para proceder a los cierres preventivos o a las clausuras.

Ante el cierre preventivo de mercados, las reacciones de los operadores fueron diversas. Hubo quienes pudieron abrir un puesto en otro mercado, otros vendieron en la playa libre del Mercado Central, etc. Asimismo, los camiones provenientes del interior se dirigieron a otros mercados, así como procedieron de la misma manera los compradores (generalmente verdulerías). Una vez realizada la reapertura, para varios mercados no fue sencillo recobrar la confianza de los compradores en virtud de que habían quedado visualizados como foco de infección y contagio. Por otra parte, muchos mercados realizaron obras para un mejor acondicionamiento físico ante la situación (playas de estacionamiento, hormigón, accesos, etc.).

En este punto, vale señalar que las clausuras no respondían necesariamente a alguna problemática intrínseca del mercado, sino que se motivaban en el aislamiento de un barrio o localidad donde estaba localizado el mercado. Siendo imposible la entrada y salida de camiones, la mercadería fue remitida a otras zonas. Un ejemplo significativo al respecto fue el del mercado de Escobar, que estuvo implicado en cierres de importante duración motivados tanto en cuestiones internas como ajenas al establecimiento.

³⁰ En distintos mercados el AMBA el problema de la angostura de pasillos y lo reducido del espacio de los puestos constituyó un problema que requería ordenamiento.

³¹ A mediados de mayo, a instancias de los informes del IMDEL, la Secretaría de Salud de Moreno procedió al cierre del mercado boliviano de Norchichas durante 48 horas, a fines de intimarlo a mejorar sus procedimientos y ajustarse al protocolo de INTA y SENASA. El mercado nombra a un nuevo responsable técnico y posteriormente se adecua a las nuevas exigencias.

4. Continuidad del abastecimiento

De acuerdo al Ing. Oscar Liverotti, entre los meses de marzo y septiembre el Mercado Central de Buenos Aires comercializó un volumen 10 % superior al habitual, es decir con proyección de unas 140.000 toneladas de frutas y hortalizas anuales, constituyéndose –si se confirma la tendencia- en uno de los máximos históricos desde su apertura en 1984. Tal información estadística no está disponible en el resto de los mercados del AMBA -que representan más del 60 % de la comercialización metropolitana-, pero hay coincidencia en todos los testimonios recabados acerca de un aumento significativo del volumen comercializado.

Como se detalló en el informe anterior, en el Mercado Central se estableció un mecanismo de comunicación semanal de precios mayoristas y de minoristas sugeridos denominado “Compromiso Social de Abastecimiento”. En el caso del Mercado de La Plata, debido a su carácter público municipal, se registraron al inicio de la pandemia inspecciones y clausuras de puestos donde controló la vigencia de los “Precios máximos”. Como consecuencia de ese conflicto, durante dos semanas los camiones dejaron de salir a comprar a las quintas (sistema “culata de camión”) hasta que se normalizó la situación. Esta operatoria prácticamente no se replicó en los mercados privados o cooperativos, donde hay coincidencia entre sus actores respecto de la libertad con que se desenvuelven la oferta y la demanda y señalan que –a pesar de que existen actores concentrados- no hay un jugador específico que tenga la capacidad de formar precios sino que las cuestiones macroeconómicas y las ineficiencias a lo largo de la cadena son las que repercuten en los aumentos.

La cuestión social representó una cuestión crecientemente sensible para mercados y municipios. En el inicio de la pandemia, desde el Mercado Central enviaban bolsones de papa, calabaza y cebolla al costo, que desde distintos municipios se fraccionaba y hacían llegar a las organizaciones sociales. Asimismo, se evaluó la posibilidad de abrir sucursales del Mercado Central en zonas céntricas de varios municipios (con personal de atención y logística a cargo de los mismos), pero no se terminó efectivizando. En jurisdicciones como Moreno siguieron operando los mercados móviles: la feria en la plaza céntrica, “El Mercado en tu Barrio”, etc. Con respecto al Central, tuvo que fortalecer de manera importante su acción comunitaria: en los primeros tres meses de la pandemia la cantidad de comedores que acudieron a recibir mercadería alimentaria sobrante pasó de 70 a 400. Y posteriormente a 700. Ese aumento súbito de la demanda, traccionada por la caída de ingresos de un amplio sector de la población, requirió toda una ingeniería organizativa para dar respuesta que priorice la distribución de alimentos, pero incorporando los protocolos sanitarios exigidos en el marco de la pandemia. La misma fue llevada a cabo desde la Gerencia de Alimentación Sana, Segura y Solidaria, a cargo de la nutricionista Noelia Vera. Otras acciones de esa misma dependencia fueron: capacitación docente, formación de formadores, sopa de verduras en invierno y limonada en verano para los changarines, a fines de reforzar sus sistemas inmunológicos.

5. Conclusiones

La pandemia del Covid-19 trajo aparejado un escenario inédito que repercutió fuertemente en el funcionamiento de los mercados mayoristas frutihortícolas. Se trata de un sector esencial que, si bien registró contagios y cierres preventivos temporales de determinados establecimientos, no superó la media de casos que corresponde a los partidos del Gran Buenos Aires y tuvo la obligación de continuar abasteciendo a la demanda metropolitana.

De acuerdo a los testimonios recogidos, una de las consecuencias más importantes que trajo la situación de pandemia fue la cooperación de los actores al interior de los mercados y el mejoramiento “en cascada” de los estándares de higiene y salubridad de los mismos. La disponibilidad permanente de agua y jabón en los baños, alcohol en gel, barbijos y otros insumos. También se ordenaron los procedimientos de carga y descarga, el ingreso y la salida de compradores y camiones, se minimizó el contacto físico entre compradores y camiones o changarines, se controlaron los tiempos de permanencia de los compradores; también se procedió a la separación de operaciones de venta y a la separación de áreas administrativas, entre otros aspectos. En determinados mercados se tomó datos personales de los clientes, a los fines de colaborar con la trazabilidad de la enfermedad. Sin embargo, una cuestión de importancia es que así como se aplicaron protocolos formales en los mercados mayoristas urbanos no se implementaron en las quintas y zonas de producción periurbanas.

La fragmentación continúa siendo característica del sistema: mientras que los mercados de la provincia de Buenos Aires se agruparon en una mesa provincial para acordar medidas ante la emergencia del Covid, el Mercado Central –a pesar de pertenecer formalmente a la Mesa- desarrolló su propio protocolo. En el caso del Central, los casos de clausuras temporales fueron directamente sobre operadores individuales, mientras que varios municipios procedieron a cerrar temporalmente mercados localizados en sus territorios. Asimismo, una cuestión sensible continúa siendo la estadística. Más allá de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Agrario bonaerense por ordenar la cuestión de volúmenes y precios, los mercados secundarios no tienen organizado un sistema de información de los volúmenes que comercializan ni tampoco de relevamiento de precios. Generalmente no destinan o no disponen de personal para estos menesteres. Tal falencia también remite a las zonas de producción: en los establecimientos productivos más pequeños la informalidad continúa siendo muy elevada, mientras que en las producciones de carácter más empresarial también se registran porcentajes significativos³². Como señala Nahuel Zalazar, ello puede entrar en conflicto con la protocolización de procedimientos, en la medida en que ello implique un mayor “blanqueo” de la actividad. En definitiva, cada puesto de cada mercado es responsable por la trazabilidad de lo que vende (los operadores generalmente registran menores niveles de involucramiento gremial). Asimismo, es habitual que en los mercados –donde se comercializa mayoritariamente en consignación- se liquide al

³² Una de las dificultades con las que se encontraron los organismos públicos al momento de identificar los mercados del AMBA en los inicios de la pandemia fue la dispersión informativa del mismo Estado: el Ministerio de Desarrollo Agrario contaba con un registro, el SENASA tenía otro listado y la AFIP otra información. Por lo tanto, la situación de pandemia “puso sobre la mesa” la fragmentación que caracteriza al aparato estatal.

productor por debajo del precio de venta. Por lo tanto, aún el sistema en su conjunto cuenta con desajustes logísticos de importancia: el Mercado Central recibe mercadería del interior que posteriormente remitirla al interior. Es decir que, independientemente de la situación de pandemia, continúan reproduciéndose círculos no virtuosos en toda la cadena de la operatoria frutihortícola.

En este punto, también vale señalar una cuestión de importancia relacionada con la higiene en la manipulación de frutas y hortalizas. La limpieza de los ámbitos de comercialización y el control sobre el personal mejoró sustancialmente, pero la inocuidad continúa siendo una agenda pendiente. Tal como afirmó Oscar Liverotti, “la inocuidad proviene de las zonas de producción”. Por un lado, a excepción del Mercado Central, en los mercados secundarios (en su mayoría privados) no se cuenta con laboratorios para detectar residuos de plaguicidas. Siendo las muestras de un elevado valor económico, solamente el Central cuenta con la infraestructura necesaria (laboratorios bromatológico, microbiológico, fitopatológico) para realizar muestreos al azar y controles de manera permanente de las frutas y hortalizas que ingresan. En este punto, los hábitos y procedimientos en operadores y administradores no resultan sencillos de modificar. Los mercados históricamente han sido visualizados como ámbitos “sucios” y la contaminación bacteriana continúa siendo una cuestión a mejorar.

Con respecto al rol del Mercado Central, por diversidad de la oferta y precios de referencia, porque es responsable de más del 40 % del volumen comercializado a nivel del AMBA y un 20 % a nivel nacional, porque es el único mercado que informa volumen y precios, continúa siendo el vaso comunicante principal del sistema. Los mercados secundarios son tomadores de precios del Central y, por lo general, se abastecen parcial o totalmente del mismo³³. También vale señalar que, desde su inauguración en 1984, el Mercado ha tenido orientaciones cambiantes en su conducción política. Ello lleva a plantear necesariamente preguntas acerca del rol técnico y político que adquirirá como polo de distribución agroalimentario para el abasto metropolitano en un escenario de postpandemia y cómo incidirá en su ordenamiento en un plazo más largo.

Por otra parte, vale señalar que la fragmentación de la operatoria también se traslada a las bocas de expendio. La demanda a nivel de Capital y Gran Buenos Aires es traccionada, en un 50 %, por verdulerías, que –siendo comercios que cuentan con escasos mecanismos de registro y de control– atienden a unas 5 millones de personas, lo cual da la pauta de la gran diversidad y alcance de la oferta minorista. Como se mencionaba al principio del informe, la demanda hogareña se sostiene desde el inicio de la pandemia, dando lugar a procesos inflacionarios. En líneas generales, entre marzo y noviembre la inflación promedio en este tipo de alimentos fue del 80 %. Ello se debió a múltiples factores: inercia macroeconómica, expectativas de los agentes, cuestiones climáticas (el tornado que afectó a la provincia Corrientes, la sequía producto del fenómeno de La Niña y otros eventos), variabilidad de la oferta (primicia, ultimicia), etc. Hubo picos muy pronunciados en el precio del tomate (cajón a \$ 2.000), del pimiento (cajón a \$ 1.000), de la lechuga (cajón a \$ 200), etc.

³³ Vale señalar que los mercados del AMBA normalmente no abastecen a los mercados barriales, sino que son las verdulerías de sus zonas de influencia las que van a comprarles. Los mercados barriales generalmente se abastecen del Mercado Central, a pesar de su lejanía.

Asimismo, al momento de redactarse este documento se prevé la continuidad de la demanda en el AMBA para inicios de 2021, en virtud de la cantidad de personas que no realizarán actividades vacacionales y continuarán confinadas en sus hogares.

Con respecto a la alimentación saludable o las variantes agroecológicas, vale señalar que de 500 puestos que operan en el Mercado Central sólo un consignatario vende productos orgánicos certificados. Si bien hay organizaciones sociales que poseen puestos en el Central (el Movimiento de Trabajadores Excluidos cuenta con 2 locales y el nuevo presidente del Mercado Central proviene de la Unión de Trabajadores de la Tierra), todavía no se cuenta con puestos específicamente agroecológicos. Por ejemplo, municipios como Moreno se encontraban evaluando la creación de mercados agroecológicos locales (en ferias céntricas productores agroecológicos se han iniciado en la venta). Pero una cuestión de importancia tiene relación con que los cultivos agroecológicos no cuentan aún con normativa y certificación unificada, y son escasas las experiencias hortícolas que operan a mayor escala (quintas que abarquen de 3 o más hectáreas agroecológica). En definitiva, la transición resulta muy difícil de implementar para productores familiares minifundistas³⁴, quienes asumen elevados riesgos (económico, climático, de acceso al suelo, etc.). La configuración del sistema lleva a una intensificación del uso de los factores (invernáculos, agroquímicos), sumándose a la contaminación de suelos y agua características del periurbano. Las nuevas tecnologías de insumo con control biológico, de importante desarrollo en otras latitudes, todavía tienen escasa adopción en nuestro país.

En lo referido a nuevas modalidades de venta, la pre-venta por Whatsapp y los nodos con distribución de bolsones crecieron de manera importante, apoyados por organizaciones sociales, universidades nacionales, locales partidarios, etc. Por ejemplo, al momento de escribirse el presente trabajo nodos como “Mercado Territorial”, comercializadores de productos de la economía social, ya contaban con puesto en el Mercado Central.

En definitiva, como afirma María de las Nieves Luna, de SENASA, la situación de pandemia potenció a los canales cortos de comercialización a través de mayores exigencias. Los dotó de mayor responsabilidad a la hora de remitir la mercadería, mejorando condiciones de empaque y de transporte.

³⁴ Resulta dificultoso estimar la cantidad de productores agroecológicos que producen en el AMBA. Según Carlos Pineda, estima que son aproximadamente 100 en la zona sur y alrededor de 200 en total. Recalca en la importancia de contar con mayor volumen de producción para afianzar la agroecología.

Entrevistas realizadas

Ing. Pedro Aboitiz, agente de proyecto Cambio Rural en INTA AMBA. Entrevista realizada el 17/10/20.

Sr. Gabriel Benítez, presidente de la cooperativa de changarines “Unión del Oeste”. Entrevista realizada el 20/11/20.

Ing. Martín Bruno, becario INTA – CONICET. Entrevista realizada el 28/10/20.

Ing. Eduardo Cosenzo, Universidad de Morón. Entrevista realizada el 21/10/20.

Sra. Verónica Cerrudo, coordinadora de Acciones Protocolo Covid, Mercado Central. Entrevista realizada el 02/11/20.

Sr. Aurelio Condo, presidente del mercado cooperativo de Norchichas (Moreno). Entrevista realizada el 13/11/20.

Ing. José Fernández Lozano, Control de Calidad, Mercado Central de Buenos Aires. Entrevista realizada el 17/11/20.

Cdr. Raúl Giboudot, secretario general de F.L.A.M.A.-C.A.A.F. y gerente del mercado mayorista frutihortícola de Berazategui. Entrevista realizada el 27/10/20.

Ing. Jorge Guerrero, responsable técnico de diferentes mercados concentradores del AMBA. Entrevista realizada el 16/11/20.

Ing. Oscar Liverotti, Gerencia de Calidad y Tecnología, Mercado Central de Buenos Aires. Entrevista realizada el 24/10/20.

Lic. María de las Nieves Luna, Registro Nacional de Establecimientos Mayoristas, SENASA. Entrevista realizada el 04/11/20.

Lic. Marisa Nalino, Instituto de Desarrollo Económico Local (IMDEL), Municipio de Moreno. Entrevista realizada el 11/11/20.

Ing. Carlos Pineda, agente Cambio Rural, zona sur. Entrevista realizada el 18/11/20.

Ing. Mariano Purtic, responsable técnico de diferentes mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA. Entrevista realizada el 23/10/20.

Ing. Carolina Rodríguez, responsable técnica del mercado frutihortícola de la Colectividad Boliviana de Escobar. Entrevista realizada el 12/11/20.

Sr. Máximo Sardinas, presidente del mercado mayorista frutihortícola Saropalca de Morón. Entrevista realizada el 02/11/20.

Sr. Martín Scallan, comercializador de productos orgánicos del Mercado Central de Buenos Aires. Entrevista realizada el 29/10/20.

Ing. Pablo Sceglio, técnico de la Coordinación de Inocuidad de Productos de Origen Vegetal del SENASA. Entrevista realizada el 04/11/20.

Sr. Aníbal Stella, vicepresidente del Mercado Central de Buenos Aires. Entrevista realizada el 06/11/20.

Ing. Gustavo Tito, INTA-Universidad Nacional Arturo Jaurétche. Entrevista realizada el 17/11/20.

Lic. Noelia Vera, Gerencia de Alimentación Sana, Segura y Soberana del Mercado Central de Buenos Aires. Entrevista realizada el 26/10/20.

Sr. Mariano Winograd, operador frutihortícola. Entrevista realizada el 03/11/20.

Lic. Nahuel Matías Zalazar, coordinador territorial Cambio Rural “Buenos Aires-La Pampa”. Entrevista realizada el 19/11/20.