



Observatorio
del Conurbano
Bonaerense

SERIE ESPECIAL COVID-19. La gestión de la crisis en el Conurbano Bonaerense





Coordinación editorial: Equipo Observatorio del Conurbano

Diseño y edición gráfica: Ma. Eugenia Jaime

Los Polvorines, junio de 2020

Observatorio del Conurbano

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

SERIE ESPECIAL COVID-19.
La gestión de la crisis
en el Conurbano Bonaerense

Índice de Contenidos

.....

Autores	04
Breve Reseña	
Política y gestión multinivel en tiempos de pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires.	08
Rodrigo Carmona y Bárbara Couto	
Impacto del COVID-19 sobre la situación laboral y productiva en el Conurbano Bonaerense	16
Rodrigo Carmona	
Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19	22
Andres Barsky	
La ecología en el Gran Buenos Aires en tiempos de pandemia.	30
Leonardo Fernández	
Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense	42
Carlos Martinez	
La emergencia emergente: policialización en tiempos de pandemia	48
Maria Eugenia Carrasco, Tobias J. Schleider, Daniel Cassano	
El confinamiento social y los derechos de niños, niñas y adolescentes en el AMBA.	56
Carolina Foglia	
El desafío de la escuela en la casa	64
Nadina Sgubin	



Las tensiones del abasto alimentario del AMBA frente al COVID-19

.....

Andrés Barsky. Dr. en Geografía.

Investigador Docente del Instituto del Conurbano UNGS y especialista en la producción periurbana y el abasto alimentario metropolitano / andresbarsky@yahoo.com.ar

En el actual contexto de emergencia sanitaria, la importancia de la alimentación como sector vuelve a evidenciar, en términos de agenda pública, la fragmentación operativa que caracteriza su funcionamiento. En el caso del abasto alimentario del AMBA, distintos niveles decisionales intervienen en su gestión cotidiana. Por lo tanto,

este sistema se encuentra tensionado en tres aspectos: a la hora de contar con mecanismos de referenciación de precios en un escenario altamente inflacionario, como garante de los procesos de inocuidad en el marco de la pandemia y en tanto espacio transaccional que involucra a una diversidad de actores.

En los últimos años, se asiste en diversos países desarrollados a una creciente consideración social del abasto alimentario como un problema prioritario para la política urbana (urban food policies). Es decir, que se visualiza cada vez más a la ciudad como centro de comando de un entorno regional de relaciones urbano-rurales desde donde se debe controlar el sesgo socio-nutricional de la alimentación que involucra a sus habitantes, a los fines de contribuir a un diseño específico de modelo de gobernanza. Paralelamente, un debate con creciente influencia en los países en vías de desarrollo ha girado en torno al concepto de **soberanía alimentaria**. Más explícito acerca de las relaciones económicas y de poder involucradas, establece que

la comunidad urbana tiene derecho, a través de sus mecanismos de movilización ciudadana, a decidir cómo y bajo qué parámetros se alimentan sus habitantes y de dónde provienen los alimentos que ingresan a sus hogares.

En el caso de nuestro país, desde comienzos de la década del 2000 la cuestión de la importancia de contar con una oferta productiva de cercanía a las ciudades se ha incorporado crecientemente como tema en la órbita decisional del Estado, traduciéndose en una serie de políticas nacionales, provinciales y municipales con alcance específico sobre la agricultura familiar localizada en los cinturones verdes periurbanos (Barsky, 2012, 2015).

Sin embargo, a fines del 2019 y principios de 2020 dos acontecimientos paradójales dieron cuenta de la situación compleja en la que se encuentra la Argentina como país productor y consumidor de alimentos. Por un lado, mientras que para la campaña agrícola 2018/2019 se estableció un récord histórico anual en la cosecha de cereales y oleaginosas de aproximadamente 150 millones de toneladas; por el otro, el Congreso Nacional sancionaba simultáneamente la Ley N° 27.519 de Emergencia Alimentaria Nacional y se implementaba, con el advenimiento de la nueva administración, el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre”, que tuvo como eje la entrega masiva de la Tarjeta Alimentar. Ambas resoluciones son el resultado del sostenido aumento del precio de los alimentos que se viene registrando en los últimos años en el mercado interno, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo de vastas franjas de la población.

De acuerdo con datos del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (ERS-USDA) citados por el analista Joaquín Pérez Martín, en Argentina se destinaron -entre 2012 y 2016- 2.500 dólares per cápita a comprar comida, constituyendo el 28 % del gasto total de los hogares, uno de los más elevados a nivel mundial tanto en términos absolutos como relativos.

El nivel de contrasentido que se registra entre los beneficios producidos por el excedente exportable de commodities y las carencias nutricionales básicas que afectan en la actualidad a 3,2 millones de personas indigentes, así como la alimentación incompleta que comprende a otros 13 millones de personas bajo la línea de pobreza, da cuenta del grado de inconsistencia al que ha llegado la política pública general.

En lo referido al AMBA, el abasto alimentario de esta región urbana de 15 millones de habitantes (14° más poblada a nivel mundial) está atravesado por distintos niveles de gestión y decisión público-privados que involucran a complejas capilaridades sistémicas, interpelándolo como “fenómeno metropolitano” en su conjunto.

Fenómeno que, lejos de estar comprendido dentro de un modelo integral de gobernanza urbana o de un ámbito decisional soberano constituido a tal efecto, es gestionado por el entramado estatal con importantes dificultades pues un aparato institucional diverso (nacional, provincial y municipal) debe articular con un heterogéneo mapa de actores. El mismo está integrado por: el Mercado Central de Buenos Aires (gerenciado por el propio Estado), los mercados mayoristas del conurbano (mercados secundarios), la Gran Distribución (híper y supermercadismo) y los nuevos espacios nodales recientemente motorizados por las organizaciones sociales.

En este punto, no puede dejar de mencionarse la principal iniciativa que se ha puesto en marcha desde el ámbito público con el objetivo de ordenar el abasto alimentario de Capital y GBA: la institucionalización del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA). Dispuesta su creación en 1961 e inaugurado en 1984, el mismo se inspiró en el Mercado Rungis de París y es el único organismo que cuenta con representación formal de las tres jurisdicciones con incidencia metropolitana en sus estamentos (Nación, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires). Contó inicialmente con un perímetro territorial exclusivo, lo que lo llevó –en el transcurso de su primera década de actuación- a concentrar más del 60% de la comercialización frutihortícola del AMBA. Con las desregulaciones llevadas a cabo a inicios de la década del 90, se produce el resurgimiento y multiplicación de los mercados frutihortícolas del conurbano.

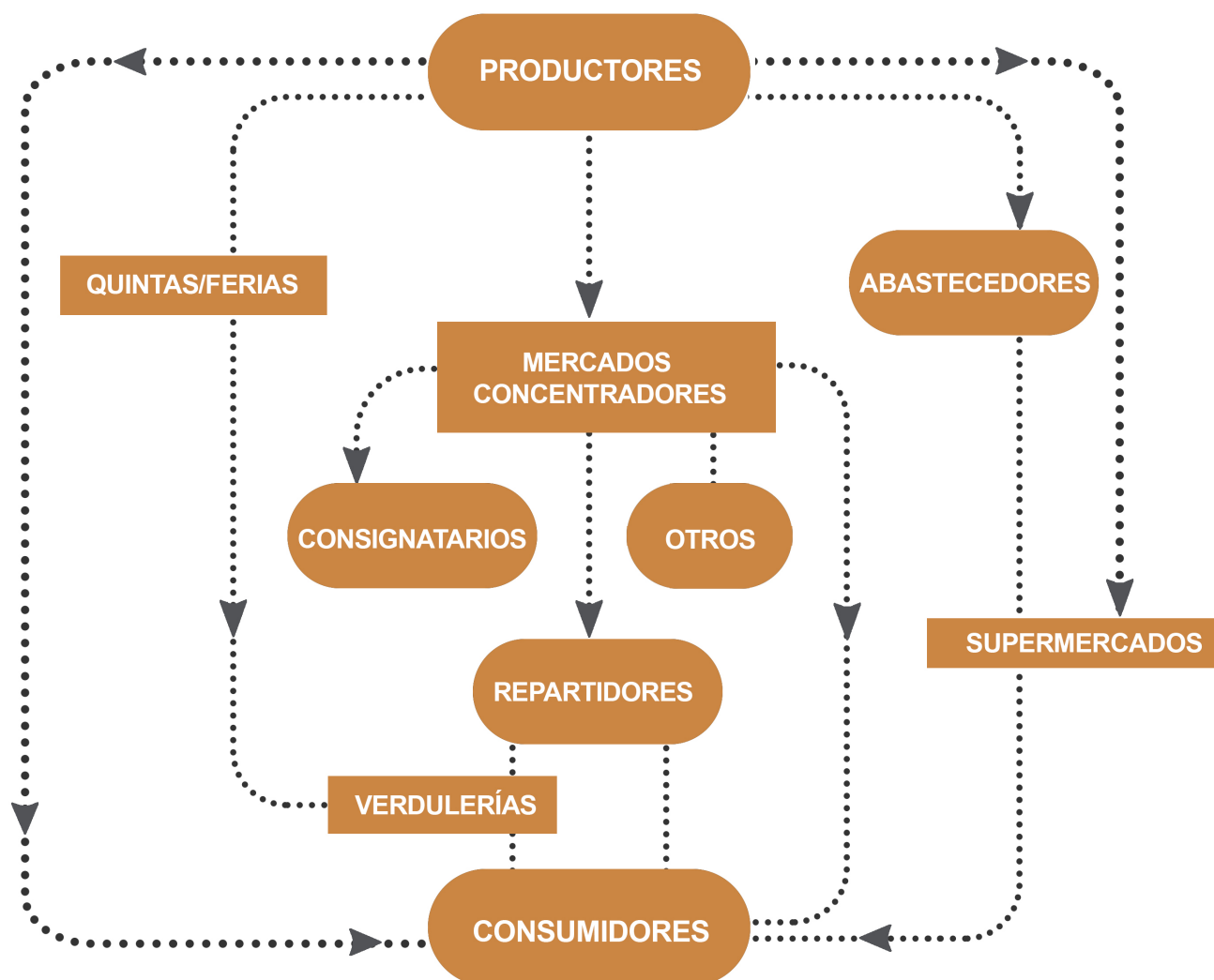
Hoy la región alberga alrededor de 45 mercados, entre públicos, privados, asociativos y consorcios por propietarios, y el MCBA declinó en su función de concentración y controla desde entonces menos de la mitad del volumen de frutas y hortalizas que se comercializan en la metrópoli (actualmente 1,36 de 3,25 millones anuales de toneladas).

En virtud de una mayor diversidad de la oferta y ante las crecientes dificultades por parte del Estado para controlar –en términos sanitarios y de registro- la comercialización frutihortícola a nivel metropolitano (el MCBA es el único mercado que cuenta con procedimientos para controlar la inocuidad), en los últimos años se dispuso de dos instrumentos destinados a encuadrar su funcionamiento. Por un lado, formalizando la trazabilidad de los alimentos a través del Documento de Tránsito Vegetal electrónico (DTV-e) que comenzará a regir a partir de 2021. Será obligatorio para el productor abrir un expediente virtual en origen cuando está por despachar la mercadería y al consignatario del mercado a cerrarlo cuando la misma arriba a destino. Por el otro, imponiendo la obligatoriedad de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) para el sector frutícola a partir de 2020 y para el hortícola a partir de 2021. Asimismo, y a los fines de encuadrar la operatoria híper y supermercadista, a principios de marzo se promulgó la Ley de Góndolas (Decreto 268/20) con el objetivo de poner límites a la gran asimetría de poder que poseen las cadenas frente a proveedores y consumidores.

Cambios a partir de la irrupción de la emergencia

En este complejo marco es cuando hace su irrupción la pandemia COVID-19 estableciéndose, por parte del Gobierno Nacional, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio para la mayor parte de la población urbana a partir del día 20 de marzo (Decreto 297/2020); quedando exceptuadas las “Actividades vinculadas con la producción,

Circuitos de comercialización hortícola en el AMBA



Fuente: Elaboración propia en base a Peralta, Ignacio; Rocco, Rocío y Ruiz Arregui, Justina (2016). "Logística del cinturón hortícola platense" (informe). Unidad de Investigación y Desarrollo e Ingeniería Civil, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata.

distribución y comercialización agropecuaria” y el “Reparto a domicilio de alimentos” (incisos 13 y 19 del artículo 6°). Simultáneamente, la Provincia de Buenos Aires declaró el estado de emergencia sanitaria (Decreto 132/2020). Esta nueva e inédita situación trae aparejada una serie de consecuencias en el abasto alimentario metropolitano.

En primer lugar, vale señalar que, ante la situación de confinamiento en los hogares se produjo una reacción inicial de sobrestockeo masivo –principalmente en lo referido a productos de limpieza, almacén y hortalizas pesadas, entre otros-, ...

lo que tensionó de manera importante la estructura comercial, traccionando un aumento en la inflación para el mes de marzo de 3,9 % en alimentos.

Ello se sumó a distintas dificultades que surgieron desde el punto de vista logístico, derivadas del control de rutas y cerramiento de caminos dispuesto por distintas administraciones provinciales y locales, entre otros problemas. Por ejemplo, en el transcurso de un mes el tomate -que es el segundo rubro más comercializado en volumen en el Mercado Central- pasó de 55 a 95 pesos el kilogramo en las verdulerías; y una hortaliza como la zanahoria -que es el quinto más importante- subió su precio desde los 35 pesos el kilogramo hasta superar la barrera de los 100 pesos. Síntomas evidentes de una intensificación de determinadas modalidades de consumo hogareño, producto de la cuarentena domiciliaria.

En este punto, vale señalar que la inflación en alimentos responde a dinámicas causales de distinta índole, las cuales se acrecientan en el actual contexto de incertidumbre. Por una parte, en función de la inercia inflacionaria creciente de los últimos años, los agentes económicos adoptan posiciones defensivas remarcatorias ante el desconocimiento de los precios de

reposición de las mercaderías. Por otra parte, y más allá de que los mercados mayoristas suponen teóricamente el encuentro de la oferta y la demanda en un mismo ámbito de negociación, ello está lejos de asegurar una conformación transparente de precios.

Como señala la especialista María Laura Viteri (2013), la alta perecibilidad de las frutas y hortalizas, la fragmentación de oferentes y demandantes, la forma de pactar (venta al oído) y la información imperfecta y asimétrica brindan al operador mayorista una posición ventajosa. Asimismo, las cadenas de hiper y supermercados, que centralizan volumen frutihortícola a través de centrales de compra y plataformas logísticas, así como controlan la mayor parte del expendio de lácteos, bebidas y productos de almacén, estructuran fuertemente el sistema alimentario de abastecimiento urbano. Por último, no puede dejar de tenerse en cuenta la consideración de un condicionante central a nivel macroeconómico como es la variación del tipo de cambio, que es el que pauta en términos sectoriales la histórica puja distributiva campo-ciudad en nuestro país, pero también es determinante en el costo de los insumos de las actividades como la horticultura.

En este contexto, la reacción desde distintos niveles de conducción estatal ante la pandemia adquirió distintas aristas.

Por un lado, se ha procedido a protocolizar la operatoria, tanto de las producciones primario-intensivas (siempre difíciles de “encuadrar” en virtud de su alto nivel de informalidad) como la de los mercados mayoristas.

En primer lugar, el Ministerio de Agricultura, con participación de otros organismos como el INTA y el SENASA, publicó on line la serie de documentos “Lineamientos de Buenas Prácticas para la Producción Agropecuaria para el COVID-19” que consta de 11 cuadernillos por

sector: agricultura familiar, apicultura, alimentos y bebidas, pesca, mercados de cercanía, lechería, establecimientos de comercialización mayorista frutihortícolas, plantas y flores, ganadería, plantas frigoríficas y esquila.

En el caso de la agricultura familiar, en el documento se señala que “se recomienda seguir el siguiente protocolo, a fin de asegurar en todos los puntos críticos de la cadena de provisión, la prevención de la propagación del COVID-19 en la comunidad y la afectación de las y los trabajadores”. Se insta a la adopción de las medidas de distanciamiento social e higiene en las sucesivas etapas de producción y comercialización de los distintos productos. Tomando como referencia este primer cuadernillo, se publicó posteriormente –y en la misma línea- el “Protocolo Recomendatorio para la Venta y Distribución de Bolsones de Verduras de la Agricultura Familiar” (elaborado con la participación de la Universidad Nacional Arturo Jauretche), donde se contemplan situaciones productivas más específicas de la agricultura periurbana.

Con respecto a los mercados mayoristas, el documento del Ministerio establece “la responsabilidad de cada uno de los actores de la cadena: gerencia, puesteros, transportistas, changarines, proveedores y clientes y la importancia de la limpieza y desinfección de las instalaciones”. El mismo sirvió de base para el documento “Lineamientos para la Minimización del Riesgo de Contagio por COVID-19 en Establecimientos de Comercialización Mayorista Frutihortícola”, impulsado por la Federación Nacional de Operadores de Mercados Frutihortícolas (FENAOMFRA) y rubricado por el Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires (Res. 67/2020), el cual convocó para su adhesión a la “Mesa Provincial de Mercados Mayoristas Frutihortícolas”. Vale señalar que, en este marco, también se instituyó un sistema de información de precios y volúmenes denominado “Mercados Mayoristas Transparentes”.

En lo referido a la Corporación del Mercado Central

de Buenos Aires, se registraron novedades de carácter político que coincidieron con el inicio de la pandemia: un representante proveniente de una de las organizaciones sociales de la agricultura familiar más importantes del área metropolitana, la UTT (Union de Trabajadores de la Tierra), fue designado como su director nacional (mediante Decreto 307/20). Esto constituye un desafío de gran envergadura en virtud de la trayectoria de los actores que entran en juego.

Desde su arribo, la nueva conducción promovió el “Compromiso Social de Abastecimiento”, un acuerdo de precios mayoristas por bulto acordados semanalmente con 40 operadores, con difusión de precios minoristas sugeridos para supermercados, almacenes y verdulerías, cuyo recargo ronda aproximadamente el 50 %.

Además, implementó el “Programa de Abastecimiento Social para el Armado y Distribución de Bolsones de Verduras de Estación a Bajo Costo” y se le solicitó a la población que normalmente se acerca a hacer compras minoristas (150.000 personas cada fin de semana) que se atenga al confinamiento obligatorio y no concurra al predio. En este sentido, mercados secundarios como el de Pilar debieron cerrar sus puertas ante la gran afluencia de público y solicitar auxilio al municipio hasta normalizar la situación, así como en los mercados de la colectividad boliviana y Panochi de Escobar debieron suspender sus operaciones ante los primeros casos de personas con síntomas de la enfermedad.

Asimismo, en el Central se llevan acciones de control de temperatura a las personas que ingresan, y de limpieza y saneamiento de las distintas instalaciones (complejo de naves, feria minorista, paseo de compras, centro de salud, etc.). Tomando como referencia la “Guía

de Recomendaciones Interinstitucionales para Prevenir COVID-19” de la Sociedad Argentina de Infectología (SADI), la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI), la Asociación Argentina de Enfermeros en Control de Infecciones (ADECI) y el Instituto Nacional de Epidemiología (INE) “Dr. Juan H. Jara”, el MCBA emitió su propio “Protocolo de Medidas Preventivas COVID-19. Mercado Mayorista de frutas y hortalizas”. El documento reitera las recomendaciones a los transportistas, operadores y manipuladores de alimentos para que extremen los recaudos de higiene y distancia social.

Por lo tanto, la preocupación del Estado se ha centrado fundamentalmente en las medidas de carácter sanitario y protocolización de procedimientos de comercialización frutihortícola

(los lineamientos emitidos desde el Ministerio de Agricultura y desde las sociedades nacionales de infectología fueron tomadas como bases para varios protocolos institucionales), en la resolución logística de los “cuellos de botella” para el transporte pesado y en la determinación de precios mayoristas y minoristas.

A pesar de su declinación como autoridad de concentración, el Mercado Central continúa constituyendo una referencia fundamental en precios y volumen para el mercado nacional y metropolitano

(es uno de los mercados que mayor volumen de frutas y hortalizas opera a nivel mundial: 500.000 toneladas de frutas y 860.000 de hortalizas en 2019). Por lo tanto, sigue teniendo un rol protagónico a la hora de tomar medidas destinadas a ordenar el abasto alimentario. Con respecto a las limitaciones que presentan dichas disposiciones, vale señalar que los protocolos, de carácter enunciativo sanitarista, incentivan

a los actores a involucrarse en las acciones preventivas, lo cual lleva a una mejoría general de las condiciones de higiene, pero continúa siendo dificultoso el cumplimiento de determinados estándares –por ejemplo- para sectores como el hortícola periurbano del AMBA, que se caracteriza por el uso inadecuado de agroquímicos, alta vulnerabilidad social y bajos ingresos.

La publicación específica del Ministerio sobre los lineamientos para la agricultura familiar y el posterior “Protocolo Recomendatorio para la Agricultura Familiar” constituyen avances en la identificación de las particularidades del sector, pero –tal como señala la especialista Carolina Feito- se parte de la consideración que esos actores comercializan su producción principalmente a través de los mercados frutihortícolas o los servicios de entrega, pero no contemplan a otros actores de la economía social que lo hacen por otros circuitos o la lógica cultural que caracteriza a las producciones de origen boliviano. Por otra parte, el reposicionamiento del MCBA como autoridad de mercado que busca transparentar precios mayoristas y minoristas de referencia es muy importante, pero las dinámicas inflacionarias descritas responden a complejas causalidades que recurrentemente exceden a su operatoria.

Asimismo, y tal como señalan los investigadores del INTA Sebastián Grenoville, Martín Bruno y Florencia Radeljak (2019), los mercados secundarios también deben entrar en la consideración de los decisores políticos porque han demostrado capacidad adaptativa, dando respuesta a distintos actores de las tramas productivas y comerciales, permitiendo el acceso a los pequeños productores y operadores a iniciarse en la actividad mayorista y constituyendo una fuente de trabajo para productores familiares y emprendedores de la economía popular.

En definitiva, siendo la alimentación un sector considerado como absolutamente esencial en el nuevo escenario, la pandemia de la COVID-19 vuelve a poner en la agenda pública la fragmentación que caracteriza al sistema de

abastecimiento pero que, lejos de traducirse en un mercado transparente de libre concurrencia, se constituye como uno de los principales propulsores inflacionarios en un contexto de caída generalizada de ingresos. Sin embargo, el Estado cuenta con una serie de instrumentos que le permiten vincularse con los distintos actores del entramado alimentario para incidir en su ordenamiento a nivel metropolitano. Esta inesperada coyuntura constituye una oportunidad para el replanteo de estas cuestiones.

FUENTES:

- Barsky, A. "Las producciones familiares bolivianas y el rol del Estado. Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura periurbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2015)". En: Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época, N° 28. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes, junio de 2015. ISSN: 2347-1050.
- Barsky, A. "La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En: Estudios Socioterritoriales, Centro de Investigaciones Geográficas (CIG), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, julio de 2012. ISSN: 1853-4392.
- Decreto 268/20 con el objetivo de poner límites a la gran asimetría de poder que poseen las cadenas frente a proveedores y consumidores.
- Decreto 132 (12-03-2020) Emergencia Sanitaria, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto 297 (19-03-2020) Aislamiento Social Preventivo Y Obligatorio, Boletín oficial de la República Argentina
- Decreto 307 (23-03-2020) Corporación del Mercado Central De Buenos Aires, Boletín oficial de la República Argentina.
- Viteri, M. L.; Ghezán, G.; Iglesias, D. (2013) "Tomate y lechuga. Producción, comercialización y consumo". Estudio Socioeconómico de los Sistemas Agrarios y Agroindustriales. N° 14. Área de Economía y Sociología, Centro Regional Buenos Aires Sur, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Balcarce, noviembre.
- Genoville, S.; Bruno, M.; Radeljak, F. (2019). "Los mercados mayoristas de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires. Caracterización, diagnóstico y propuestas para seguir avanzando" (informe). Estación Experimental Agropecuaria AMBA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Ituzaingó, abril.
- Peralta, Ignacio; Rocco, Rocío y Ruiz Arregui, Justina (2016). "Logística del cinturón hortícola platense" (informe). Unidad de Investigación y Desarrollo e Ingeniería Civil, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, julio.



Coordinación editorial:
Equipo Observatorio del Conurbano