

Trabajo, políticas y reproducción de la vida

El Conurbano
Bonaerense ante la
pandemia del COVID-19

Nicolás Dzembrowski
y Johanna
Maldovan Bonelli
(coordinadorxs)



EDUNPAZ
Editorial Universitaria

**Trabajo,
políticas y
reproducción
de la vida**

Trabajo, políticas y reproducción de la vida

El Conurbano
Bonaerense ante la
pandemia del COVID-19

Nicolás Dzembrowski y
Johanna
Maldovan Bonelli
(coordinadorxs)

Instituto de Estudios Sociales
en Contextos de Desigualdades
(IESCODE)



Colección **Horizontes I+D+i**

Trabajo, políticas y reproducción de la vida : el Conurbano Bonaerense ante la pandemia del COVID-19 / Nicolás Dzembrowski ... [et al.] ; coordinación general de Johanna Maldovan Bonelli ; Nicolás Dzembrowski ; prefacio de Darío Kusinsky. -

1a ed. - José C. Paz : Edunpaz, 2022.

Libro digital, PDF - (Horizontes I + D + i. IESCODE)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-4110-99-2

1. Organización del Trabajo. 2. Políticas Públicas. 3. Pandemias. I. Dzembrowski, Nicolás, coord. II. Maldovan Bonelli, Johanna, coord. III. Kusinsky, Darío, pref.

CDD 303.490982

1ª edición, diciembre de 2022

© 2022, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2022, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-4110-99-2

Universidad Nacional de José C. Paz

Rector: **Darío Exequiel Kusinsky**

Vicerrectora: **Silvia Storino**

Secretaria General: **María Soledad Cadierno**

Secretaria de Ciencia y Tecnología: **Pilar Cuesta Moler**

Directora del Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades: **Nora Goren**

Directora General de Gestión de la Información

y Sistema de Bibliotecas: **Bárbara Poey Sowerby**

Jefa de Departamento Editorial: **Blanca Soledad Fernández**

División Diseño Gráfico Editorial: **Jorge Otermin**

Diseño de colección: **Jorge Otermin**

Arte y maquetación integral: **Francisco Farina**

Corrección de estilo: **Nora Ricaud**

Foto de tapa: **Nicolás Dzembrowski**

Publicación electrónica - distribución gratuita

Portal EDUNPAZ <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/>



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

Índice

Presentación

DARÍO KUSINSKY

9

Introducción: el trabajo interpelado

NICOLÁS DZEMBROWSKI Y JOHANNA MALDOVAN BONELLI

13

Trabajo y aislamiento en el noroeste del Conurbano Bonaerense

MARÍA EUGENIA GOICOECHEA

21

Políticas públicas frente al COVID-19. Efectos en materia sociolaboral en municipios del Conurbano Bonaerense

RODRIGO CARMONA

57

Mundo del trabajo y nuevas tecnologías. Entre el Gobierno de Macri y el COVID-19 en Argentina

MAXIMILIANO ARECCO Y CECILIA ROSSI

81

Los trabajadores de la economía social y solidaria en la pandemia. Un análisis del impacto, las estrategias y las políticas públicas en Argentina

CLAUDIA FERNÁNDEZ Y MÁXIMA GUGLIAMELLI

105

Organización colectiva del Polo Arenaza en el contexto de pandemia

MARÍA MERCEDES GARCÍA

127

Trayectorias sinuosas. Un estudio acerca de procesos de formación laboral en el Conurbano Bonaerense argentino

CARINA ANTÓN, PABLO GRANOVSKY Y MARA MATTIONI

157

Migraciones recientes en José C. Paz: transitando la pandemia

NOELIA VILLARROEL Y CELESTE CASTIGLIONE

177

Formación profesional: estrategia de inclusión de trabajadores migrantes

SERGIO BERTINI

211

Las autoras y los autores

233

*Políticas públicas
frente al COVID-19
Efectos en
materia sociolaboral
en municipios del
Conurbano Bonaerense*

RODRIGO CARMONA

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo central analizar la intervención estatal desarrollada en materia sociolaboral para enfrentar la pandemia por COVID-19 durante el año 2020 y comienzos del 2021 en el Conurbano Bonaerense. La emergencia sanitaria evidenció, por un lado, las condiciones de vulnerabilidad social ya presentes –con niveles altos de pobreza y desempleo– y su agudización con las restricciones a la movilidad y el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y, por otro, la complejidad y diversidad de acciones desplegadas por el Estado en todos sus niveles para amortiguar sus impactos. De una primera parte del 2020 fuertemente crítica y una mejora desde el tercer trimestre en adelante con el establecimiento del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), la situación sociolaboral muestra un fuerte grado de complejidad y dificultad que continúa hasta la actualidad.

De esta forma, en términos analíticos y en un marco particular como el del Conurbano Bonaerense, resulta importante identificar y pro-

blematizar los alcances y dinámicas de las intervenciones estatales, los retos de la coordinación intergubernamental, la expansión del rol de los gobiernos locales; considerando fundamentalmente las capacidades y recursos involucrados en esta materia. En este marco, se examinarán los diversos instrumentos desarrollados y particularmente se dará cuenta de importantes programas nacionales como ser el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Potenciar Trabajo, la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Programa de Recuperación Productiva, junto a distintas iniciativas desplegadas a nivel provincial y municipal relevantes en el territorio.

En estos términos, el trabajo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se examinan conceptualmente las particularidades de la implementación de políticas públicas en materia sociolaboral en el Conurbano Bonaerense y los impactos más generales del COVID-19. Seguidamente, se analizan los distintos programas de políticas públicas e iniciativas de mayor impacto en el territorio de referencia. Por último, se hacen unas consideraciones finales sobre las problemáticas abordadas.

DEBATES ACERCA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO SOCIOLABORAL LOCAL EN EL CONURBANO BONAERENSE E IMPACTOS DEL COVID-19

En un contexto de creciente globalización, incertidumbre y cambio, el ámbito de lo local/regional aparece revalorizado. En un marco de fragmentación y rearticulación de los territorios (con diferencias acentuadas en términos sociales y económicos), la posible jerarquía de ciudades y regiones se presentaría como un juego combinado de

estrategias internas de los sistemas locales, mediados por las dinámicas nacionales, en relación a una lógica capitalista de acumulación global y desigualdad creciente con diversos énfasis según el foco de análisis (Storper, 1997; Vio, 1999; Borello, 2000; Harvey, 2007; Fritsch y Kauffeld-Monz, 2010).

En este escenario, la esfera municipal conforma una instancia central de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales. En efecto, uno de los ejes fundamentales en escala local-municipal se relaciona con las actividades productivas y el empleo. La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sustentado en la articulación de los actores locales puede generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas en articulación con los otros niveles de gobierno (Carmona y Couto, 2020 a y b; Carmona y Anzoátegui, 2010; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Más precisamente, la dimensión metropolitana en ciudades con fuertes niveles de fragmentación social, productiva e institucional plantea dificultades para el desarrollo local pensado de manera endógena y remarca la importancia de examinar con mayor detalle la complejidad de este tipo de territorios. En efecto, un espacio metropolitano es el resultado de la coexistencia de una diversidad de ámbitos territoriales diferentes, que se constituyen con relación a las dinámicas, cuestiones y actores que organizan la vida social y económica de la ciudad. Lo metropolitano constituye así una unidad amplia y diversa de procesos y estructuras urbanas, resultado del crecimiento de una ciudad y, por lo tanto, supera los límites del gobierno municipal que fue creado para hacerse cargo de su gestión (Narodowski, 2007; Borello, 2007; Pérez, 2008; Carmona, 2009).

En este sentido, las formas de hacer política y los estilos de gestión, examinados de modo general y más específicamente en el marco de un territorio metropolitano reticular como el Conurbano Bonaerense, han sido objeto de análisis desde distintas perspectivas. En primer término, diversos estudios han examinado las particularidades que presenta el conflicto social durante los últimos años tomando en consideración el carácter territorial y las nuevas modalidades de participación y toma de decisiones frente a la crisis del orden político vigente (Svampa y Pereyra, 2003; Delamata, 2004; Svampa 2005; Delamata, 2005; Merklen, 2005). El aumento de la pobreza, la precarización laboral y la segregación socioespacial, entre otros procesos, han reconfigurado el mundo popular y las categorías que relacionan estos sectores sociales con la política (Frederic, 2004; Vommaro, 2010). La centralidad del territorio respecto de las formas de sociabilidad de los sectores populares y de sus relaciones con la política fue ilustrada también a través de los análisis de las prácticas clientelares vinculadas a las políticas asistenciales (Auyero, 2001; Levitsky, 2005; Lódola, 2005; Ollier, 2010). Luego de una década de recuperación económica posterior a la crisis del año 2001 y a pesar de que las categorías de pobreza y exclusión siguen manteniendo importancia en el debate académico, el concepto de desigualdad presenta un mayor protagonismo en términos de dar cuenta de los fuertes contrastes entre distintos sectores sociales en diversos planos –ingreso, educación, salud, vivienda, seguridad– (Kessler, 2014).

En otra línea, distintos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir de hecho frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y

recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones (García Delgado, 1997; Arroyo, 1997; Cravacuore, 2003; Carmona, 2006 y 2012). La transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización aumentó las funciones a ser ejercidas por los municipios (con un rol más activo mayormente frente a demandas sobre desarrollo productivo, infraestructura, trabajo, vivienda, seguridad, educación, política social, ambiente, participación social) y obligó también a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (Chiara, 1999; Andreacci, 2002; Cravacuore, 2007; De Piero, 2010).

Desde esta última perspectiva, una evaluación general resalta que lejos de impulsarse una mayor autonomía y brindarse recursos y capacidades a los gobiernos locales la dinámica del proceso se caracterizó por el predominio de criterios fiscales y la transferencia de responsabilidades hacia los niveles subnacionales, sin destinarse los fondos necesarios asociados. Del mismo modo, si bien aparecen matices, no se presentaron avances sustanciales en términos de eficiencia, eficacia y en la calidad de prestación de servicios, como respecto a los grados de control y participación activa de la ciudadanía (Arroyo, 2003; Smulovitz y Clemente, 2004; Cao y Vaca, 2007; Iturburu, 2007). En consonancia, tal como destaca Casalis (2017), los principales déficits que se visualizan tienen que ver con la falta de fortalecimiento de los gobiernos locales en tanto nivel jurisdiccional (sin cambios respecto a la débil autonomía real de los municipios), respecto de sus capacidades de gestión (muy dependientes de los recursos de otros niveles) y en el nivel político local (con la presencia efectiva del Estado nacional/provincial en el territorio y las tensiones asociadas

al despliegue de nuevos actores en un marco de mayor complejidad de la agenda local).

Las diferentes transformaciones desplegadas en los últimos años impactan directamente sobre la escala municipal, que asume de “hecho” nuevas funciones en los distintos campos de lo social. En materia laboral y en el Conurbano Bonaerense más específicamente, los cambios recientes repercuten en un marco de fuerte vulnerabilidad social y desindustrialización (Carmona y Couto, 2020; Goren e Isacovich, 2018).

Con la irrupción de la pandemia por COVID-19, la cuestión territorial gana protagonismo con efectos marcados en las ciudades metropolitanas (Méndez, 2021). En ese marco, las restricciones a la movilidad con fuerte eje en el Conurbano hicieron que los entornos barriales y municipales cobraran relevancia. El contexto de pandemia movilizó a los diversos actores y sus relaciones y tuvo implicancias fuertes en la relocalización de los problemas. De la misma forma, la acción del Estado y las políticas aplicadas fueron determinantes para reducir los efectos generados por el COVID-19 (Carmona, 2021).

LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN MATERIA SOCIOLABORAL PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA POR COVID-19 EN MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE

La crisis sanitaria en el escenario argentino puso al descubierto y agudizó al mismo tiempo los problemas existentes de la etapa anterior. Con un contexto recesivo de base e incrementos de los niveles de pobreza y desocupación (que ya para el tercer y cuarto trimestre de 2019 superaba los dos dígitos en el Gran Buenos Aires), la pandemia irrumpió complejizando el escenario. En estos términos, sobre

la base de información oficial y diversas entrevistas desarrolladas a funcionarios de los distintos niveles, actores sociales y productivos en el marco del proyecto AGENCIA “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional”, es posible destacar una serie de aspectos considerando los alcances y dinámicas de las intervenciones estatales, los recursos involucrados, los retos de la coordinación intergubernamental y la expansión del rol de los gobiernos locales.

La acción gubernamental en todos sus niveles fue determinante para reducir los efectos generados por el COVID-19. Desde nación, los principales instrumentos fueron desplegados desde el Ministerio de Desarrollo Social, ANSES y el Ministerio de Producción. Uno de los programas relevantes en los primeros meses de la pandemia, fue el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional con un monto de \$10.000 por grupo familiar que contó con tres rondas de pago: abril, junio y agosto/septiembre de 2020. El IFE consistió en un bono o seguro social para trabajadores informales o monotributistas de las primeras categorías que fueron impedidos de trasladarse para trabajar a partir del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Fue la prestación con mayor alcance poblacional con 8,9 millones de personas en cada liquidación a nivel nacional, 1,9 millones radicados en el conurbano (17% de la población total de la región) y representando el 61% de los beneficios otorgados en la provincia de Buenos Aires. En ocho distritos del conurbano el beneficio supera el 20% de la población, como en San Miguel, Merlo, Lomas de Zamora, José C. Paz, Florencio Varela, Almirante Brown, Malvinas Argentinas y Moreno. El monto del subsidio representa el 60% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM).

Según los datos publicados en Presupuesto Abierto por el Ministerio de Economía de la Nación, al 11 de octubre de 2020, el Ministerio de Desarrollo Social transfirió a la provincia de Buenos Aires en la partida “Ayuda Social a Personas” la suma de \$ 2.457,3 millones en algunos programas, de los cuales el que tuvo más peso fue el Potenciar Trabajo que representó el 95% del monto transferido. El programa (ex Hacemos Futuro y ex Argentina Trabaja) buscaba 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.

A nivel país, el programa involucraba a 920.000 trabajadores y suponía el 1,25% del presupuesto de la Administración Pública Nacional. En el Conurbano Bonaerense el Programa Potenciar Trabajo del Ministerio de Desarrollo de Nación alcanzaba a 222.345 beneficiarios (2% de la población del conurbano y 1,6% de la población de la provincia de Buenos Aires) con mayor presencia en Florencio Varela (4.2%) y José C. Paz (3,8%).

En materia de apoyo a la producción y el trabajo registrado, se generaron una amplia batería de instrumentos e iniciativas de apoyo. Entre ellas, se destacan en el sector formal: la prohibición de despidos, el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), la reducción de contribuciones patronales, créditos subsidiados y el mecanismo de validación de suspensiones con pago del 75% del salario.

El ATP constituyó un instrumento relevante con seis versiones entre los meses de abril y septiembre de 2020, con un gasto de 226.853

millones de pesos y llegó a asistir en el país a 274.557 empresas y a 2.267.000 trabajadores. Con el pago de hasta la mitad del sueldo, abarcó entre un 70% y 80% de las empresas relevadas y fue clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas.

El último trimestre de 2020, el IFE no tuvo una nueva versión y sí hubo reemplazo de los ATP por el Programa de Recuperación Productiva (REPRO II), pero con un alcance mucho más acotado. Ya en el año 2021, el mes que más empresas logró apoyo fue enero y alcanzó a 10.276 empresas y a 354.420 trabajadores en el conjunto nacional, pagándoles un haber mensual promedio de \$12.700. Ante la segunda ola de COVID-19, en el mes de mayo el gobierno nacional extendió la vigencia del Programa ATP hasta el 31 de diciembre de 2021. Sería la séptima etapa del plan que se puso en marcha con la llegada del coronavirus a la Argentina.

Las actividades comerciales afectadas por las medidas restrictivas ante el aumento de contagios de coronavirus durante los primeros meses de 2021 fueron asistidas por el REPRO. Los comercios gastronómicos y los sectores críticos desde el mes de junio de 2021 pasarían de \$18.000 a \$22.000 por trabajador por mes. Del mismo modo, muchos de los titulares de esos comercios aparecen como monotributistas y autónomos y también se contempló su inscripción en el programa.

Por otra parte, la ANSES confirmaría el pago de un bono de \$15.000 por única vez para los sectores vulnerables golpeados por la pandemia y la pobreza para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En consecuencia, hasta el 21 de mayo pasado, el Informe de la Secretaría de Hacienda sobre el gasto social resaltaba que en

2021 se destinarían 472.000 millones de pesos al COVID-19 y a la asistencia (un 5.36% del gasto presupuestario anual de 8.8 billones de pesos).¹

En relación a la provincia de Buenos Aires, el Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA), dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica provincial, incrementó un 37% la cantidad de pymes bonaerenses asistidas financieramente durante el primer trimestre del año, lo que facilitó el pago de sueldos y garantizó la producción de la industria, el comercio, los servicios y el agro. De la misma forma, incrementó un 110% el acceso al financiamiento para proyectos de las pymes y creció el valor garantizado en un 101%, en comparación con valores del primer trimestre de 2020. En esta línea, el gobierno bonaerense creó el “Programa de sostenimiento económico para actividades afectadas por la pandemia”, basado en una inversión de \$2.000 millones, con el propósito de brindar un aporte no reembolsable destinado a monotributistas y micro y pequeñas empresas dedicadas a brindar servicios de transporte escolar, salones de fiestas y calesitas, jardines maternos, gimnasios, restaurantes, bares y clubes nocturnos, entre otros.

Por otra parte, a través del programa Clínicas Tecnológicas se llevaron a cabo 82 diagnósticos tecno-productivos y detectó 287 propuestas de mejora para distintas pymes industriales bonaerenses, a lo largo de 2020. El programa apuntó a identificar demandas tecnológicas, espacios de mejora y posibles acciones de innovación, de modernización y de transferencia tecnológica en las pymes industriales de la provincia, facilitando su vinculación con el Sistema Científico y

1. Ver al respecto Rovelli (2021).

Tecnológico, una red que incluye universidades y centros de servicios tecnológicos, entre otras instituciones. En el marco de la emergencia sanitaria, las Clínicas Tecnológicas estuvieron orientadas a asistir a empresas productoras de insumos necesarios para afrontar la pandemia: se trabajó en identificar y evaluar proyectos de innovación tecnológica y productiva que contribuyan al Plan Provincial de Producción de Insumos Básicos para la Salud, vigente desde abril 2020. Finalmente, desde la Dirección Provincial de Acción Cooperativa, dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires, se está trabajando en la implementación del programa Cooperativas en Marcha, que busca potenciar la integración de las cooperativas al sistema productivo bonaerense, facilitando su conformación, impulsando su desarrollo productivo-comercial, fortaleciendo sus capacidades para la autogestión, su acceso al financiamiento y su participación en los entramados socioproductivos locales.

En el plano local, los municipios han cumplido un papel relevante en pandemia conteniendo la situación socioeconómica en el territorio. La intervención de los municipios resultó central para viabilizar programas e implementar protocolos, medidas diversas de contención y apoyo a sectores afectados, acciones de articulación institucional, capacitación digital, comercialización y asistencia productiva más general.

Por lo pronto, los municipios han adoptado diferentes formas de intervención en relación al peso dado en la agenda local, al desarrollo productivo y la promoción del empleo. Estas competencias no se encuentran entre las tradicionales funciones de los gobiernos locales, pero desde la crisis de 2001 en adelante y en especial en los contextos

de crisis, vuelven a ser el interlocutor de proximidad que debe atender las emergencias en materia social y económica.

El estudio de diferentes casos permite advertir modelos de intervención activos e institucionalizados en municipios como La Matanza, Avellaneda, Tres de Febrero o San Martín, donde se observa un despliegue amplio de iniciativas y las estructuras municipales tienen rango de secretaría, poseen gran número de direcciones o coordinaciones a cargo. Ello plantea la importancia de estructuras municipales aceitadas para la implementación de programas nacionales o provinciales, dado que para los actores productivos y pymes suele ser compleja su utilización. Por otra parte, un conjunto de municipios ha mostrado capacidad en el despliegue de instrumentos propios. Además de poder aplicar instrumentos de niveles superiores, algunos gobiernos locales se destacan por los recursos que vuelcan y por el diseño de herramientas de desarrollo local, como ser asistencia técnica, microcrédito, formación para el trabajo, apoyo a la economía social, promoción del comercio y consumo local, beneficios impositivos para sostener el nivel de actividad, los puestos de trabajo o el desarrollo de nuevos procesos productivos.

Se ha extendido también el vínculo con las universidades nacionales para el despliegue de iniciativas tanto de contención como de desarrollo e innovación. Las universidades de San Martín, Quilmes, la Matanza, Tres de Febrero, Hurlingham, José C. Paz y General Sarmiento participan desde sus secretarías de vinculación o extensión en mesas locales/regionales de producción y empleo, entre otras iniciativas. De la misma forma, se ha advertido en diversos casos el trabajo en articulación con cámaras empresarias, parques industriales y sindicatos.

En este sentido, respecto a la intervención en el territorio, distintos referentes productivos destacan un primer momento de fuerte impacto de la pandemia y adecuación en el tiempo a la COVID-19, aunque con diversidad de situaciones. En distintas empresas, junto al apoyo municipal, se pudieron implementar y desplegar protocolos de protección. En otras, las modificaciones y adaptaciones han sido relativamente marginales. En muchos casos, la transformación implicó una diversidad de cambios en los esquemas de producción, administración y comercialización.

Se registraron también algunas firmas que pudieron desarrollar procesos de reconversión, incorporación de tecnologías y hacer inversiones, mayormente vinculados a rubros esenciales, como alimentos, salud y servicios. Así, luego de una etapa inicial de grandes restricciones a la actividad se pasaría a una apertura más amplia que abarcaría prácticamente al conjunto de sectores, con niveles de reactivación y utilización de capacidad instalada mayores a los que había antes de la pandemia, si bien perduran dificultades en gran cantidad de empresas.

En consecuencia, el panorama de la producción y el trabajo –más allá de las mejoras en los últimos meses por la reactivación económica– muestra límites y complejidades. De este modo, no se pueden hacer rápidas generalizaciones sobre el impacto del COVID-19 en el aparato productivo del Conurbano Bonaerense, ya que hay una enorme variedad de situaciones y comportamientos en función del sector, el tamaño y capacidades de las firmas, como las desigualdades planteadas a nivel territorial. Por otro lado, los devastadores efectos provocados por la pandemia con fuerte impacto sobre el empleo informal, más que nada en la primera etapa, no repercutieron tan fuertemente

en el desempleo de los trabajadores asalariados formales y registrados contenidos en gran parte por la acción estatal.

Así, durante todo 2020 más allá de la recuperación de los niveles de actividad durante la segunda parte del año se perdieron 1.100.000 puestos de trabajo en el país –con una caída del 9,9 del PBI–, junto al aumento de la informalidad como tendencia, impactando fuertemente sobre el Conurbano Bonaerense con peores indicadores en materia sociolaboral (con un 14,1% de desocupación, un 20,4% de ocupados demandantes de empleo y un 18% de subocupación para el cuarto trimestre). Para el primer trimestre de 2021, se aprecia un escenario de recuperación, aunque aún con niveles altos de desempleo de dos dígitos (10,1%) considerando el promedio de los 31 aglomerados urbanos a nivel país, y más agudo el impacto en los partidos del Gran Buenos Aires, con un 11,9% de desocupación, un 16,4% de ocupados demandantes de empleo y un 12,4% de subocupación, respectivamente.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo tuvo como objetivo central analizar la intervención estatal desarrollada en materia sociolaboral para enfrentar la pandemia por COVID-19 durante el año 2020 y comienzos del 2021 en el Conurbano Bonaerense. En estos términos, se buscó dar cuenta de los alcances y dinámicas de las intervenciones estatales, los recursos involucrados, los retos de la coordinación intergubernamental y la expansión del rol de los gobiernos locales ante esta coyuntura inédita. Se examinaron así diversos instrumentos desarrollados y particularmente importantes programas nacionales como ser el Ingreso

Familiar de Emergencia (IFE), el Potenciar Trabajo, la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Programa de Recuperación Productiva, junto a distintas iniciativas desplegadas a nivel provincial y municipal relevantes en el territorio.

La irrupción del COVID-19, tanto en el país como en el conurbano, puso al descubierto y profundizó el cuadro de situación existente de la etapa previa. De este modo, la acción gubernamental en todos sus niveles fue relevante para reducir los efectos generados por la pandemia. En el plano nacional, los principales programas apuntaron, por un lado, a contener en términos de ingresos e inclusión social a los sectores de mayor vulnerabilidad social y económica. Por otra parte, se orientaron a contener la pérdida de empleo registrado y asistir a las empresas en crisis, con crédito subsidiado, validación de suspensiones y prohibición de despidos. La importancia de estos programas, luego de pasada la etapa más crítica de 2020, derivó en una ayuda más acotada para el 2021 resignando mayormente el componente de asistencia en ingresos y apostando a la recuperación de la actividad económica.

En un nivel provincial, se buscaron desarrollar principalmente acciones de apoyo financiero y sostenimiento económico a monotributistas y micro y pequeñas empresas en sectores en crisis. Ello se complementó también con acciones de apuntalamiento a las demandas tecnológicas y cooperativas que mostraron un importante desarrollo durante todo el período.

Desde el nivel local, los municipios tuvieron un papel relevante en la contención de la situación social y económica y, en articulación con los otros niveles de gobierno, lograron viabilizar programas e implementar diversas iniciativas de contención y apoyo a los sectores

afectados. Los modelos de intervención local más consolidados pudieron desplegar iniciativas propias en materia de desarrollo local, en diversos planos de asistencia y colaboración. Del mismo modo, se ha observado en diversos casos el trabajo mancomunado y articulado con universidades, cámaras empresarias, parques industriales y sindicatos para afrontar los impactos de la pandemia y plantear alternativas de cara a las demandas del nuevo contexto.

En estos términos, el escenario sociolaboral en el marco del Conurbano Bonaerense se muestra complejo y con fuertes desafíos a futuro. Si bien el accionar estatal ha sido importante en términos de recursos implicados y acciones para mitigar los efectos de la pandemia, los años recesivos previos –2018 y 2019– más la crisis sanitaria con una caída importante de la actividad económica para todo 2020, plantea diversas dificultades y efectos diferenciales según los actores, sectores y territorios implicados. Por un lado, el empleo de carácter informal aparece como el segmento más castigado durante la primera etapa de la pandemia respecto al empleo registrado más protegido y en ascenso en los últimos meses gracias a la mayor actividad económica y manufacturera particularmente. Por otro lado, se observa una enorme variedad de situaciones y comportamientos según el rubro de trabajo (sectores con mayores o menores restricciones), el tamaño de los establecimientos y las capacidades de las firmas, junto a desigualdades en el plano territorial. Indudablemente, todos estos factores deberán ser contemplados en una estrategia de intervención estatal de tipo integral y multinivel con las incertidumbres propias que la pandemia y sus consecuencias aún nos deparen.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, L. (comp.) (2002). Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.
- Arroyo, D. (2003). Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros.
- Arroyo, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En D. García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Borello, J. (coord.) (2007). *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS.
- Borello, J. (coord.) (2000). *Bulones y Canguros, Los ejes productivos del desarrollo local*. Los Polvorines/Buenos Aires: ICO/UNGS.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Andamio*, 4(7), 249-267.
- Carmona, R. (coordinador) (2021). *El Conurbano Bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional*. Los Polvorines/Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS/UNGS.
- (2009). Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas. *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão (REDD)*, 1(2). Recuperado de <http://seer.fclar.unesp.br/index.php/redd/issue/view/367>

- (2006). Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo. En A. Rofman y A. Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp. 155-182). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/ Espacio Editorial.
- Carmona, R. y Couto, B. (2020a). Dinámica productiva, laboral e institucional en la esfera urbana. Un análisis crítico en municipios del Conurbano Bonaerense. *Revista Quid 16*, IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Carmona, R. y Couto, B. (2020b). La gobernanza metropolitana frente a la crisis por la pandemia COVID-19. El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires en Argentina. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2, e200204-NEM1.T1
- Carmona, R. y Anzoátegui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense. En A. Rofman (comp.), *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines/Buenos Aires: Publicaciones UNGS.
- Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). *Divulgatio, Perfiles académicos de posgrado*. Secretaría de Posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Couto, B.; Foglia, C. y Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En A. Rofman (comp.), *Participación, Políticas Públicas y Territorio*. Los Polvorines/Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Cravacuore, D. (2003). El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses.

- La Plata: Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar
- (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore y R. Israel (comps), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Autónoma de Chile.
- Chiara, M. (1999). *El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los municipios del Conurbano Bonaerense* (Ponencia). Jornada Pobres, Pobreza y Exclusión Social, 25-27 de agosto, UBA/CEILCONICET. Buenos Aires.
- Delamata, G. (comp.) (2005). *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- De Piero, S. (2010). Participación Ciudadana en Políticas Públicas. *Recorridos del Tercer Sector. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)*. La Plata: Fundación BAPRO, 64-67.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fritsch, M. y Kauffeld-Monz, M. (2010). The impact of network structure on knowledge transfer: an application of social network analysis in the context of regional innovation networks. *The Annals of Regional Science*, 44(1), 21-38.
- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. En D. García Delgado (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.
- Goren, N. y Isacovich, P. (comps.) (2018). *El trabajo en el Conurbano Bonaerense Actores, instituciones y sentidos*. Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades (IESCODE). José C. Paz: EDUNPAZ.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

- Iturburu, M. (2007). La modernización en los municipios argentinos. En D. Cravacuore y R. Israel (comps.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes/ Universidad Autónoma de Chile.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lódola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del plan trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 176, 515-536.
- Méndez, R. (2021). *Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: una geografía*. Madrid: REVIVES.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Narodowski, P. (2007). *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ollier, M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de San Martín.
- Pírez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En G. Badía y R. Carmona (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines/Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Rovelli, H. (6 de junio de 2021). Ajuste fiscal y externo. El Gasto social no es suficiente para promover el bienestar general. *El Cohete a la Luna*.
- Smulovitz, C. y Clemente, A. (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En A. Clemente y C. Smulovitz (comps.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina* (pp. 39-89). Buenos Aires: IIED-AL.

- Storper M. (1997). *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York: The Guilford Press.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Vio, M. (1999). *La industria manufacturera tradicional y las nuevas industrias en el desarrollo urbano y regional. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines/Buenos Aires: ICO/UNGS.
- Vommaro, G. (2010). *Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine: retour sur la question du clientélisme. Thèse pour l'obtention du doctorat*. Paris: EHESS.