

voices

en el Fénix

CONURBANO

PRODUCTO HISTÓRICO DEL DERROTERO DE LOS PROCESOS DE INDUSTRIALIZACIÓN Y DESINDUSTRIALIZACIÓN DE NUESTRO PAÍS, EL CONURBANO SINTETIZA LA ARGENTINA QUE EN PARTE SUPIMOS SER, LA QUE SOMOS Y LA QUE PODEMOS SER.

ESPERANDO LA CARROZA

sumario

n°77

septiembre

2019

editorial

ESPERANDO LA CARROZA

Sergio Woyecheszen



ADRIANA CLEMENTE Políticas neosistémicas en la PBA 6 **GUSTAVO GAMALLO** Zama en el conurbano bonaerense 14 **EMILIANA GISANDE Y MARTÍN POLLERA** Integrar para incluir 22 **SEBASTIÁN MAURO** Las múltiples escalas de la política en el conurbano bonaerense 30 **ADRIANA ROFMAN** La fortaleza de la sociedad civil popular del conurbano bonaerense 38 **DANIEL CRAVACUORE** Las dimensiones municipales del conurbano 46 **MARGARITA GUTMAN y VANESA MARAZZI** La ACUMAR en el conurbano bonaerense 52 **ANDREA ECHEVARRÍA** Sectores populares y acceso al suelo urbano en el Gran Buenos Aires. Dinámicas, conflictos y desafíos pendientes 60 **MAGDALENA CHIARA** El derecho a la salud bajo amenaza 68 **JAVIER MORO** Vidas en las periferias 76 **AGUSTINA PAN OYHAMBURU** Mujeres del conurbano, constructoras del tejido social 84 **POR N. CABRAL, P. STROPPARO, A. ARNOUX NARVAJA, M. CABRAL y V. RODRÍGUEZ** El consumo de la Economía Social y Solidaria en el conurbano bonaerense 94 **ERIKA ROFFLER y DANIEL ARROYO** Hacia dónde va el conurbano bonaerense 102

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Ricardo J.M. Pahlen

Vicedecano

Emiliano Benjamín Yacobitti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Hacienda y Administración

Fabián Famá

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Jara

Secretario de Bienestar Estudiantil

Stéfano Cozza Di Carlo

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Luis Pérez Van Morlegan

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Claudio Freijedo

Secretario de Relaciones Institucionales

Omar Quiroga

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Docentes

TITULARES

Alberto E. Barbieri (Rector)
Ricardo J. M. Pahlen (Decano)
Emiliano Yacobitti (Vicedecano)
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Pablo Rota
Andrés Flavio López
Carlos María Negri

SUPLENTES

César Humberto Albornoz
Gerardo Fernando Beltramo
Walter Fabián Carnota
Javier Legris
Ana María Campo
Catalino Nuñez
María Inés Barbero
Adrián Horacio Ramos

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Rubén Arena
María José Canals

SUPLENTES

Roberto Darío Pons
Daniel Roberto González
Juan Manuel Oro
María Fernanda Inza

Claustro de Alumnos

TITULARES

Nicolás Tedesco
Antonella Cerase
Mateo Gadano
Jonatan Barros

SUPLENTES

Ana Ailin Andrada
Tomás García
Sergio Segluk
Michael Acosta

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Daniel Arroyo y

Erika Roffler

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Sergio Woyecheszen

PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Samantha Vaccari

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

ESPERANDO LA CARROZA

Susana se hartó y Jorge no podía más. Sergio miraba solo hacia arriba, Antonio hacia abajo, construyendo desde su posición privilegiada no solo su "realidad", sino también la de los otros, sus hermanos. En medio de esto, Mamá Cora, perdida, responsabilidad de todos y de nadie al mismo tiempo.

Plagada de los conflictos y prejuicios que hacen a la construcción de identidades, y a las luchas políticas por imponer un sentido común, Esperando la carroza sintetiza de forma grotesca las luces y sombras de la estructura social argentina, que encuentran en el conurbano bonaerense su más fiel expresión.

Producto histórico del derrotero de los procesos de industrialización y desindustrialización de nuestro país, el conurbano sintetiza la Argentina que en parte supimos ser, la que somos y la que podemos ser. De la madurez de las inversiones y la exportación de manufacturas de origen industrial a la desarticulación masiva de encadenamientos productivos, del pleno empleo a la explosión de la informalidad y precariedad laboral, conviven en el mismo territorio los vestigios de la sociedad de producción con la exclusión y el "sálvese quien pueda", haciendo más gruesas las líneas de la heterogeneidad estructural.

Esto último supone en sí mismo una nueva configuración social, donde a los viejos problemas asociados a la vulnerabilidad se sumaron otros derivados de distintas tramas marginales, como el tráfico de drogas, la corrupción policial y la violencia, lugares donde muchas veces ni la política ni el Estado llegan.

Como corolario de esta realidad, el conurbano se fue consolidando para el imaginario político como la manifestación más clara de nuestra decadencia, cuna de vagos, choriplaneros, planeros, delincuentes y transas, desde la cual se ha trabado y traba toda posibilidad de desarrollo.

Es sobre todos estos escenarios y complejidades que avanza este nuevo número de Voces en el Fénix, atando pasado, presente y futuro de un territorio donde este año se juega mucho más que una elección. Atender la emergencia alimentaria, recuperar terreno perdido en materia de empleo e ingresos reales, poner en valor la economía popular y reconstruir una estructura de oportunidades mínima aparecen así como las condiciones más elementales como para empezar a torcer la historia.

La magnitud de los problemas en ciernes, así como los limitantes estructurales que en estos últimos cuatro años no han hecho más que exacerbarse, demandan no obstante que seamos capaces como sociedad de generar un proyecto de transformación más ofensivo, que desate una dialéctica virtuosa entre demanda efectiva, escalamiento tecnológico y desarrollo productivo, con profundo anclaje regional.

Celebramos por ello este nuevo intento de instalar un pacto social en la Argentina, entendiendo que abre al mismo tiempo una oportunidad histórica de recuperar el ejercicio de la planificación en nuestro país y una forma civilizada de poner en práctica los distintos pensamientos políticos.

Sergio Woyecheszen
(Secretario de Redacción)





EL ARTÍCULO REVISAS LAS IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA REINSTALACIÓN DEL ENFOQUE DE LOS MÍNIMOS SOCIALES, CUYA PARTICULARIDAD ES PROPONER PISOS –EN OCASIONES POR DEBAJO DEL ESTÁNDAR YA EXISTENTE– QUE ENCUBREN RESTRICCIONES EN EL GASTO SOCIAL.



POLÍTICAS NEOASISTENCIALES EN LA PBA. LA PÉRDIDA DEL BIENESTAR

por **ADRIANA CLEMENTE**. *Trabajadora Social. Doctora en Ciencias Sociales. Directora del Centro de Estudios de Ciudad (FCSs/UBA)*



En el contexto político y económico actual y por efecto del llamado “giro a la derecha” que domina el escenario de países como Argentina, se experimenta un significativo retroceso en los debates sobre la función del Estado en la producción del bienestar.¹ El nuevo orden cuestiona tanto la función del Estado en el desarrollo a partir de políticas económicas redistributivas como del rol de las políticas sociales que actúan acompañando procesos de movilidad social ascendente para sectores postergados por el mercado como consecuencia de su lógica de acumulación. En este artículo revisamos de modo preliminar la expresión que adquiere en la sociedad la reinstalación del enfoque de los *mínimos sociales*, cuya particularidad es proponer pisos, en ocasiones por debajo del estándar ya existente, que encubren restricciones en el gasto social y territorializan la atención de los problemas sociales según las condiciones económicas de cada contexto de implementación.² El modelo de los *mínimos sociales*, en países con desarrollo relativo como es la Argentina, profundiza las brechas de la desigualdad a partir de municipalizar y familiarizar el abordaje de la cuestión social. Esta perspectiva se enrola en lo que llamamos neoasistencialismo, en referencia al modo particular en que se configuró institucionalmente la perspectiva del *mínimo social* en el campo de las políticas sociales.

Este trabajo hace una revisión de las características del modelo neoasistencial de las políticas sociales según las regularidades del modelo en su momento de institucionalización (década de los '90) que hoy adquieren renovada actualidad a partir de los cambios en la orientación del gobierno producidos en el 2015.³ Para esto, después de un repaso de cuestiones de enfoque, se observa el caso de la PBA y su particular configuración en un contexto de recesión económica que pone a las prestaciones asistenciales y su demanda urgente en el centro de la escena.

1. El bienestar en el campo de las políticas sociales es una categoría constitutiva. La noción de Bienestar tiene una raíz económica que luego será resignificada por la sociología del bienestar, ampliamente representada por Esping-Andersen.

2. El enfoque de los mínimos sociales refiere a los pisos de protección social que se deberían asegurar para el conjunto de la sociedad. El concepto se instala en el marco de reformas estructurales del siglo XX y se expande como principio organizador con diferencias sustantivas según el país y su contexto.

3. En 2015 gana las elecciones un gobierno de centroderecha que con la modalidad de alianza gobierna entre 2015 y 2019 produciendo una caída de todos los indicadores sociales y un cambio drástico en la distribución de la riqueza.

Las políticas de asistencia en tiempos de reforma

Las reformas del Estado son reestructuraciones de los sistemas burocráticos que dan sustento material a la concepción del Estado, su rol y función en la producción de riqueza y bienestar. Las herramientas son las políticas públicas, particularmente las económicas y sociales que materializan la idea del Estado y su función en diferentes planos de la vida de la sociedad. En tal sentido, hablar de reforma de las políticas sociales supone hablar de reforma en lo económico, y ambas nos llevan a reconocer el lugar de la cuestión social y su abordaje por parte del Estado. ¿Cuáles son las respuestas que se diseñan, cuál es su racionalidad y formato de solución? Para esto ponemos foco en las políticas asistenciales, también llamadas de ayuda directa, ya que son políticas que por su organización expresan el modo en que el Estado entiende y da respuesta a las demandas urgentes y divide competencias y recursos entre la seguridad social y la ayuda social (asistencia directa) en un sentido integrador o no.⁴

Atentos al foco de este trabajo definimos las *políticas de asistencia directa* como un conjunto de transferencias del Estado, que operan individualmente o asociadas, y forman parte del sistema de política social para actuar a través de algún dispositivo que operativiza la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material, una “ayuda social” concreta que recibe el sujeto portador de una necesidad previamente establecida por el sistema como tal. La asociación entre asistencia directa y urgencia, aunque frecuente, no es unívoca (Clemente, 2013). Las diversas prestaciones que entran en la categoría asistencial tienen como regularidad principal la condición de vulnerabilidad (ocasional o no) de los sujetos receptores.

Para América latina la reforma de las políticas sociales bajo la impronta neoliberal se inscribe a lo largo de un período de más de 30 años, siempre asociada a reformas económicas y un fin de ciclo dramático con las crisis del 2001.⁵ Sin embargo, y a pesar

4. La noción de integración social tiene su matriz conceptual dentro del pensamiento durkheimiano que hace de este tema su preocupación central. La idea del Estado como garante de la cohesión social afirma que es el Estado el único capaz de impulsar esos procesos a partir de regular al mercado.

5. Si bien la crisis del 2001 tuvo particular dramatismo en el caso argentino, su impacto en el cono sur tuvo expresiones comparables en Uruguay, en ambos casos relacionados con políticas de endeudamiento que comprometían cerca del 100% del PBI.

del fracaso social que en el caso argentino terminó con más del 50% de la población bajo la línea de pobreza, podemos afirmar que los cambios conceptuales sobre la atención de la pobreza tendieron a reproducirse en el tiempo, lo que explicaría la rápida reconversión que puede hacer el modelo ante la interrupción del ciclo redistributivo que se implementó entre 2003 y 2015.⁶

De ahí que los programas de transferencia monetaria y otros dispositivos subsidiarios en ese sentido (becas, vouchers, etc.), así como el fortalecimiento de las organizaciones sociales como parte del armado de dispositivos de cuidado y la atención de otros problemas sociales (consumos problemáticos, deserción y fracaso escolar, falta de acceso al crédito) una vez consolidadas las reformas económicas en la región (fines de los '90) se universalizan y luego fueron implementados tanto por gobiernos conservadores como progresistas en diferente sentido e incidencia presupuestaria y conceptual, ya sea solo para contener el conflicto social en el caso de los conservadores o para actuar como puente en los procesos de movilidad ascendente.⁷

El enfoque que definimos como neoasistencial, que deriva de la particular manera de organizar la asistencia directa como sistema diferenciado (tipo y calidad) de la lógica de la seguridad social, se inscribe dentro del esquema de la ayuda social y tiene atributos que alcanzaron mucho consenso, tales como: incluir la participación social, descentralizar recursos, incorporar la perspectiva de género y medioambiente en la agenda social. Es en esa línea que tendió a reproducir su matriz instrumental, aun en períodos de *gobiernos progresistas* que utilizaron muchas de sus estrategias, pero en clave redistributiva.

6. El ciclo redistributivo se inició en el 2003 y se extendió de modo sostenido y con altibajos hasta el 2015. Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003/2007) y Cristina Fernández (2008/2015) centraron la recuperación económica y social en tres pilares: reindustrialización, desendeudamiento externo y aumento del gasto social; estos aspectos operaron articulados con políticas activas de ciencia, técnica y trabajo.

7. Las reformas se producen en contexto de sobreendeudamiento externo. En el caso de Argentina llegó a estar comprometido el 80% del PBI. Esa fue una condición necesaria para que se produjeran reformas recesivas en áreas clave del bienestar.

La vuelta al ajuste. Notas sobre el caso de la PBA

En el marco de los cambios políticos y económicos producidos en el 2015 a nivel del gobierno nacional y subnacional en varias de las principales áreas metropolitanas de la Argentina, al igual que en la década de los '90 se buscó invertir la matriz redistributiva producto de políticas activas que actuaron en ese sentido. Este esquema regresivo requiere de políticas sociales que operan bajo la forma de un enfoque y un método que definimos como neoasistencial, cuyas características pasamos a repasar de modo introductorio en este trabajo.

A continuación repasamos atributos que destacan el enfoque neoasistencial de las políticas según su matriz conceptual y práctica expresada plenamente en la década y según el nuevo ciclo que se inició en el 2015 en el marco del llamado *giro a la derecha* que reinstala políticas recesivas con impacto en la generación de empleo, la restricción del consumo y del gasto social. La revisión del modelo se hace a partir de observaciones que ofrece el caso de la PBA, más particularmente del conurbano, en el período 2015-2019.⁸ Para esto revisamos de modo preliminar cuestiones de **enfoque, contenido y estrategias**, tomando los lineamientos originales del enfoque neoasistencial y su adaptación al contexto actual.

En cuanto **enfoque** en su momento fundacional y en el marco de las reformas económicas que signaron la década de los '90, el neoasistencialismo fue precedido por lo menos por tres condiciones previas que operan desde la esfera económica a la social y que son: a) deslegitimación de la acción del Estado y consecuente descalificación de lo público; b) valorización de las redes en clave de desplazamiento de la responsabilidad del Estado, y c) desvinculación conceptual de las políticas de ayuda social de las de seguridad social.

8. Este período es el que comprende la gestión liderada por una alianza de centroderecha en la PBA liderada por una de las principales dirigentes del PRO, que es la actual gobernadora María Eugenia Vidal. La PBA es el principal distrito económico y electoral del país.

Al respecto se puede decir que tanto la descalificación de lo público, como la desvinculación conceptual de las políticas asistenciales del sistema de seguridad social fueron pilares del cambio de modelo. A los argumentos de incapacidad del Estado por ineficiencia, en esta época se agrega la sospecha de que se trata de un agente de naturaleza corrupta. Este aspecto agrega carga moral y se expande a otras esferas de la acción del Estado como es el plano de la ayuda social. Ambas, ineficiencia y corrupción, se constituyen en condiciones necesarias para justificar la retracción del gasto social, que a su vez, desde la racionalidad neoliberal, se sindicó como una de las principales causas del mal funcionamiento de la economía de mercado.

El contexto de ajuste estructural donde se llevarán adelante programas de reforma supone restricciones en el sistema de la seguridad social que son motivo de conflicto social. Con el fin de mantener la paz social y evitar altos niveles de conflicto se desarrollan programas específicos que actúan como una malla de contención. Se trata de una fórmula de probada eficacia en tanto se producen reformas y relativo éxito para el día después, cuando se hacen efectivos los cambios y sus consecuencias sociales. El mantenimiento de las políticas de transferencia monetaria como instrumento de la ayuda social entra en este esquema de mínimos sociales.

Una característica propia del modelo neoasistencial es la tercerización, es decir, el desplazamiento de responsabilidades en mediadores que ejecutan en nombre propio y/o del Estado las políticas asistenciales. Es el caso del cuidado infantil, mejoramiento comunitario, apoyo al emprendedurismo, etc. Al respecto, el modelo da un tratamiento similar a una ONG (profesionalizada o no), a un grupo de voluntarios, una parroquia o un área municipal. Básicamente se trata de desplazar la acción y principalmente la responsabilidad sobre los resultados, ya que

si los recursos son insuficientes, el resultado tiene alta probabilidad de no ser satisfactorio. Al mismo tiempo el ahorro de costos de implementación final es significativo.

En el marco del proceso que se analiza se observa la reconversión de la función de las redes sociales que pasan de tener una nueva centralidad, ya no basada en su territorialidad y capacidad de proximidad con las familias y los problemas, sino bajo la lógica de la corresponsabilidad y el control social. En tal sentido se desplazan tareas, competencias y funciones en organizaciones que a la vez están debilitadas por el aumento de la demanda y el propio deterioro económico de sus miembros: se trata de redes cuya capacidad de acción es por naturaleza limitada para poder cumplir con las funciones desplazadas.

El paradigma de “*últimas redes*” (Moreno, Luis 2003) es parte de la lógica neoasistencial que se caracteriza por desplazar en los propios beneficiarios la ejecución de recursos que deberían estar asegurados y regulados por el propio Estado. El modelo ofrece proximidad y rápida captación de los problemas, al mismo tiempo que ante la ausencia del Estado torna inciertos los resultados. El caso de las redes de cuidado infantil que tienen su origen en dispositivos de complementación alimentaria es un caso testigo de cómo se puede institucionalizar una red en un sentido incremental en tanto el Estado desarrolla políticas de fortalecimiento y corresponsabilización en ese sentido. En sentido inverso el modelo neoasistencial delega, responsabiliza a sus contrapartes y naturaliza el doble estándar.⁹

En cuanto a **forma**, el enfoque neoasistencial en su contexto de surgimiento presenta tres regularidades: i. Propiciar la acción por proyecto; ii. Introducir el enfoque gerencial en el campo de la política social, y iii. Otorgar una renovada institucionalidad especializada al abordaje de la cuestión social que en ese momento se materializó en una Secretaría de Desarrollo Social.¹⁰



9. La autora trabaja y conceptualiza la categoría de neoasistencialismo como resultado de su tesis doctoral, que tituló: “El cambio en los modelos de integración social en contextos de endeudamiento. El caso de Argentina y Uruguay (1990-2005)”.

10. Es de considerar que la creación de una autoridad de aplicación de las políticas fue una estrategia generalizada de los bancos multilaterales de desarrollo para con los países donde se producía apoyo económico para las reformas.

Al respecto se observa que en este período se suman elementos propios de la experiencia que se desarrolló por casi 10 años en la ciudad de Buenos Aires, vinculados también al cambio de época en cuanto comunicación y utilización de elementos que apuntan a desarrollar una representación de la función estatal de proximidad y familiaridad, con independencia del poder resolutivo del gobierno.

La **acción por proyecto** fue la lógica que se impuso por efecto del desfinanciamiento de la política pública y la sumatoria de pequeños proyectos por razones de financiamiento en espejo con la modalidad de financiamiento de los proyectos que dependen del financiamiento y no de programas de la política pública. Actualmente la intervención en mejoramiento barrial es la que adopta esa modalidad, junto con otros proyectos en el área de la salud y el saneamiento.¹¹ En definitiva se trata de instalar que los problemas de la pobreza son pasajeros y que se pueden atender con proyectos puntuales, cuyo principal interés es el efecto demostrativo. La perspectiva gerencial se perfecciona bajo la lógica del cliente en oficinas organizadas con apariencia de eficiencia, allí donde se deben producir la función de prevención, la relación cara a cara, la detección precoz. El estado gerencial espera la demanda, no la busca y mucho menos la satisface cuando el demandante es alguien cuya situación, por compleja, no asegura un resultado rápido y exitoso (como podría ocurrir con las mayorías de las demandas en una ciudad rica como la ciudad de Buenos Aires).

Según lo analizado en cuanto a las reformas y su impacto en materia de asistencia, se reconocen dos aspectos: *campos de intervención y estrategias*. Suscribiendo el carácter compensatorio y tangible de la ayuda social, siguiendo con la lógica del enfoque neoasistencial se abordan campos emergentes que están bien

considerados por las convenciones internacionales. Es el caso del enfoque de género en las políticas, el cuidado infantil y el saneamiento básico, entre otros.

Actualmente, cuando estos temas ya están consolidados en la agenda pública queda en evidencia el lugar marginal que tienen estos temas en materia presupuestaria. Al respecto se observa el debilitamiento de políticas promocionales a partir de no actualizar los incentivos, desjerarquizar los planteles profesionales, tercerizar tareas y/o depreciar la cobertura de las prestaciones.¹² En materia de **contenido**, nos referimos a los campos y temas que se abordan bajo el enfoque neoasistencial y que el gobierno de la PBA recrea de modo enfático. Este tópico comprende áreas priorizadas y estrategias destinadas a reforzar el lugar de ayuda social para aquellos grupos que por sus condiciones socioeconómicas no califican en el mercado y que de modo preferencial, por su falta de recursos, deben circular en los ámbitos públicos (escuelas y hospitales) y en algunos casos alternativos (jardines comunitarios, comedores barriales, etc.).

Los circuitos de asignación combinan la lógica del mérito y del control. Las asignaciones son mínimas y además nominadas en la mayoría de los casos (raciones de alimentos, transferencias monetarias, complementación alimentaria, etc.). Se piensa en formato de becas, contabilizan personas y se recrean mecanismos punitivos y descalificantes bajo la excusa de la eficiencia en el gasto. En concreto, en los casos analizados las prestaciones se reducen a la vez que aumenta la demanda y aparecen otros actores complementando la prestación que ahora se torna indispensable. En el modelo de la PBA se observa que bajo la lógica de la “buena administración” se han nominalizado los principales instrumentos de la asignación de recursos, principalmente de la protección social (becas, recursos de complementación alimentaria, apoyo a las redes de cuidado infantil, etc.). En la

Se trató de vaciar de contenido un recurso cuya procedencia venía de la mejor tradición de la educación popular y buscó despolitizar la participación en torno a reivindicaciones de carácter social.

11. La gestión del gobierno de la PBA ha definido una política de experiencias demostrativas de urbanización con baja cobertura. Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU). En la actualidad, el OPISU concentra su trabajo en los barrios Itatí en Quilmes; Libertad en Almirante Brown; La Cava en San Isidro; Carlos Gardel en Morón; Villa Porá en Lanús; Costa Esperanza en San Martín; El Garrote en Tigre y Puerta de Hierro en La Matanza. El OPISU también realiza intervenciones puntuales en materia de asfalto y abastecimiento de agua.

12. Estas prácticas se observan en programas clave como: Envión (adolescentes y jóvenes vulnerables), FINES (terminalidad educativa), prevención de la violencia familiar, Plan Más Vida, entre otros.

mayoría de los casos la supuesta mejora administrativa ha significado reducción de recursos.¹³

En cuanto a **estrategias**, el modelo desde su inicio combinó prácticas de carácter ambivalentes, en tanto que utiliza de modo pragmático abordajes de tipo participativo y/o técnicas que apelan a un aprendizaje de tipo emocional difíciles de cuestionar por su buena recepción y gran capacidad de implicación. La perspectiva de la **participación ciudadana** fue y es un componente obligado del modelo neoasistencial. Se trató de vaciar de contenido un recurso cuya procedencia venía de la mejor tradición de la educación popular y buscó despolitizar la participación en torno a reivindicaciones de carácter social (mejoramiento urbano, servicios públicos, salud, educación, etc.).¹⁴ En la experiencia que realiza la PBA se observan diferentes estrategias destinadas a generar implicación bajo formatos más o menos recurrentes que ya se venían implementando desde el paradigma de los derechos sociales. Hablamos de mesas de gestión, fortalecimiento de redes, grupos de mujeres, etc.¹⁵ Es posible reconocer que la novedad en este caso sería la articulación intencional con redes religiosas y la incorporación de los movimientos sociales que, aunque de signo contrario, son receptores principales de recursos asistenciales, particularmente alimentos. El movimiento es ambivalente, ya que, a la vez de ser ejecutores de algunos recursos, por otro lado ven reducido su poder en cuanto a que se libera para los perceptores programas de subsidio la obligatoriedad de trabajar en el marco de instancias asociativas, como es el caso de las cooperativas creadas en el marco de planes previos, así como capacitarse para el trabajo en el marco de esos procesos asociativos. Es el caso de programas emblemáticos como el Argentina Trabaja y Ellas Hacen, ahora unificados en Haciendo Futuro, que experimentaron cambios en ese sentido.¹⁶

13. Quizás el caso más emblemático y vergonzante es el programa “Una copa de leche por día” que controla que cada niño beneficiario no vea duplicada su ración por recibir el alimento en la escuela y en un comedor barrial el mismo día. También se consignan la reducción de programas destinados a adolescentes con el fin de economizar gastos alimentarios y de sostenimiento básico de los programas. La nominación de las becas alimentarias en escuelas y centros de cuidado responden a la misma lógica.

14. La participación popular es un fenómeno sujeto a determinantes (históricos, sociales, económicos y políticos) que le dan sustento. Los procesos de participación social y política son expresión de su época y, en tal sentido, no se puede analizar el fenómeno de la participación social fuera del contexto en que los actores sociales y políticos colectivizan sus intereses y se vuelven protagonistas. Las categorías de crisis y participación popular están históricamente emparentadas (Clemente, 2018; 2016).

Finalmente, y en el marco de las estrategias desarrolladas bajo la lógica neoasistencial aggiornada a estos tiempos, observamos la eficacia de actuar sobre aspectos subjetivos de modo intencional y excluyente. Los trabajos producidos bajo la lógica de la intervención que llamamos *mínima* operaron también en el plano de las necesidades subjetivas. Subjetivas por el tipo de satisfactores y el valor al que se apela: cuidado de niños, embellecimiento de fachadas, equipamiento deportivo con materiales novedosos (pasta sintético), entre otros. Al respecto no hay duda de que el menú opera en expectativas individuales que se colectivizan de modo casi automático y garantizan algún tipo de aprobación, aunque la intervención sea puntual y de bajo impacto en cuanto a cobertura.

La noción de subjetividad desde los estudios culturales se vincula a la identidad, y ambas a la experiencia. Esta última como un espacio discursivo donde se inscriben, reiteran o repudian subjetividades y posiciones del sujeto diferentes y diferenciales. Los estudios sobre el tema llevan a reconocer que hay *producción de subjetividad*, es decir que la subjetividad es influenciada masivamente por medio de estadísticas, propaganda y otros medios de formación de opinión (Tudela, 2011).¹⁷ Definitivamente el gobierno de la PBA agrega elementos en este sentido con un plus en tono épico que sustituyen el contenido, que puede ser muy modesto, pero agregan significados de alto valor moral o emocional. Es el caso del predicamento logrado con grupos que luchan contra la incidencia del consumo de pasta base en los barrios que se identifican con dichos de la gobernadora a pesar de la incidencia y crecimiento que ha tenido el problema en este tiempo.

15. Programas como el El Estado en tu Barrio, que generan una oferta esporádica de acercamiento de trámites y otras prestaciones burocráticas en diferentes puntos del conurbano.

16. Nos referimos a programas de subsidio en su origen inscriptos en el campo laboral y asociativo.

17. Citado por Moreschi Aquino, 2013.

Notas finales

Entre 2003 y 2015 la sociedad argentina, por impulso del gobierno, experimentó un cambio conceptual y práctico de las políticas sociales y su función en el desarrollo nacional. Entre otras cosas se buscó: rejerarquizar lo público estatal, producir inversiones en todos los sectores (salud, educación, cuidado, etc.), ampliar la base previsional a más del 90% de su universo y generar una red de protección apoyada en un conjunto de transferencias de amplia cobertura como fueron los programas de transferencias condicionadas (PTC), el sistema de pensiones no contributivas. La particularidad del modelo de restitución de derechos fue buscar la complementación de las políticas de ayuda social bajo el paradigma de la seguridad y la protección social en pos de alcanzar al conjunto de la población, esté o no inserta en el mercado de trabajo formal.

Por su parte, la reedición del modelo neoasistencial supone la pérdida de los niveles de distribución alcanzados y el vaciamiento de programas que articulen los soportes en torno a los que se articulan trayectos de movilidad ascendente en base a la sumatoria de recursos que articulan a las políticas públicas con el mercado y no a la inversa. Los satisfactores producidos no pueden compensar las pérdidas y/o destrucción de puestos de trabajo y los nuevos problemas que crea un modelo económico centrado en restricciones. Sin embargo, experimentamos y compartimos cierto desconcierto en cuanto a la recepción que tiene el modelo neoasistencial de tipo residual, a pesar de los daños que genera en las condiciones de vida y la convivencia societaria en los territorios más pobres. En tal sentido compartimos observaciones bajo la convicción de que se debe seguir trabajando y conceptualizando al respecto, resultando el conurbano un caso que merece toda nuestra atención.

Bibliografía

- Castel, R (1998). *La gestión del riesgo social*. Ed. Anagrama (España).
- Clemente, A. (2011). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Espacio.
- Clemente, A. (2014). "La pobreza como categoría de análisis e intervención". En A. Clemente, *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.
- Clemente, A., & Maglioni, C. (2016). "La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional". *Revista Estado y Políticas Públicas* (6).
- Esping, Adersen Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, cap. 4.
- Linton Freeman (2000). "La centralidad de las redes sociales". En *Política y Sociedad*. Madrid. Universidad de California.
- Moreno, Luis (2007). "Lucha contra la pobreza en AL. Selectividad o Universalismo. CSIC-Unidad de estudios comparados. Fundación Carolina. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart>
- Moreschi, Aquino (2013). "La comunalidad como epistemología del Sur: aportes y retos". Volumen 34 de *Cuaderno del Sur: revista de ciencias sociales*, CIESAS.



ANALIZA LAS CARACTERÍSTICAS DEL DETERIORO MATERIAL DE LOS HOGARES EN EL CONURBANO A TRAVÉS DEL TIEMPO, PLANTEANDO LA INSUFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LA HORA DE COMPENSAR LOS EFECTOS DE LA MAYOR PRECARIEDAD E INESTABILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO.



por GUSTAVO GAMALLO. Licenciado en Sociología, Magister en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor

ZAMA EN EL CONURBANO BONAERENSE



E

l conurbano bonaerense concentra la mayor cantidad de hogares y población en situación de privación material del país como resultado del brutal deterioro del mercado laboral, de un crecimiento demográfico continuo y de la histórica ausencia de políticas estatales robustas. El “capitalismo metropolitano” de base industrial e intensivo en trabajo asalariado, que proporcionaba ingresos laborales para la autoproducción del hábitat urbano, hace cuatro décadas que no existe como tal. El mayor efecto de la notable decadencia social se verificó en el contraste territorial: las deficientes condiciones de habitabilidad de una importante proporción de su población se expandieron a la par de la urbanización de los sectores más acomodados. Frente a tamaño deterioro acumulado, en las próximas líneas reflexionaremos sobre la insuficiencia de la política nacional implementada en la gran metrópoli, en particular a partir de la posconvertibilidad, período caracterizado por la fuerte expansión del gasto y la actividad estatal.

Frente al deterioro del mercado formal de trabajo y la incapacidad de los hogares por generar ingresos, se tornó decisiva la presencia de programas de empleo, de transferencia de ingreso, de fomento a la economía social y al cooperativismo de trabajo, y de seguridad social no contributiva.

Declinación industrial y empobrecimiento masivo

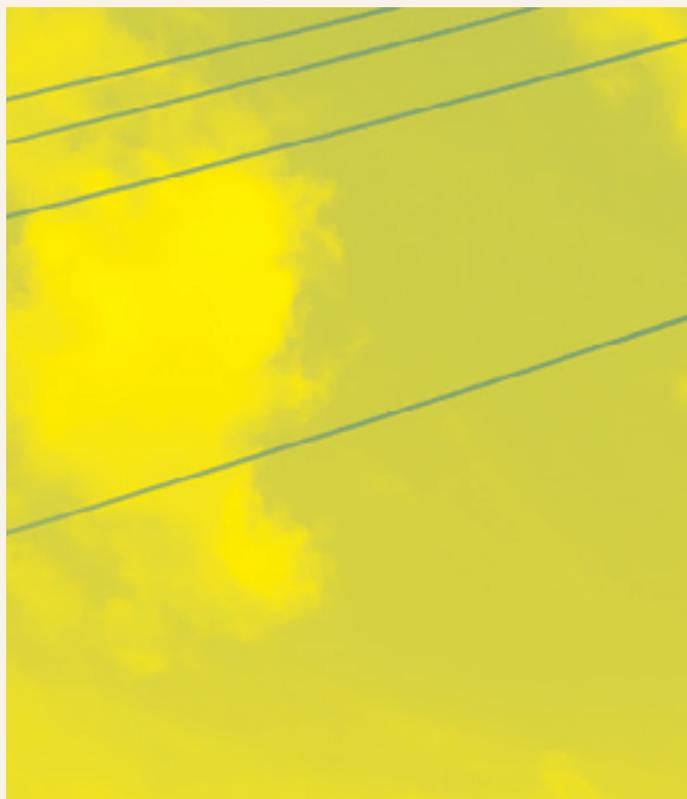
La industria manufacturera tuvo su esplendor desde la crisis de 1930 hasta mediados de los años setenta. Dos situaciones provocaron el cierre de establecimientos fabriles y la pérdida de puestos de trabajo: por un lado, los procesos de apertura de la economía nacional al mercado mundial, la primera sucedida a fines de los setenta y la segunda, más radical, en los noventa. Por otro lado, el gobierno militar promovió la relocalización industrial en provincias con bajo nivel de desarrollo y con nula historia sindical. Hacia los años ochenta tanto el número de establecimientos como la ocupación industrial se habían reducido por primera vez durante el siglo veinte en el conurbano. A partir de los noventa las alteraciones regresivas en el mercado laboral (desempleo, subempleo, informalidad y precarización) agudizaron la situación. Durante la posconvertibilidad, la actividad industrial repuntó sin recuperar las posiciones de la etapa dorada. De tal forma, entre 1974 y la actualidad los ocupados asalariados en el sector industrial descendieron del 46 al 16 por ciento.

Entre 2001 y 2010, la población se incrementó en 1,5 millón de habitantes formándose unos 500.000 nuevos hogares en los 24 partidos del GBA, orillando hoy los 11 millones de habitantes. Los empleos se crearon a un ritmo inferior en cantidad y calidad de sus necesidades y en localizaciones distantes de su residencia.

La segmentación del mercado de trabajo sostuvo a un tercio de los asalariados sin registración. Además, en contraposición con la caída del empleo industrial, cobraron relevancia aquellos del sector micro-informal, caracterizados por actividades precarias o inestables, bajos ingresos y falta de protecciones sociales. Como resumió Maristella Svampa, la conversión de un “mundo de trabajadores” en un “mundo comunitario de pobres urbanos”. La pérdida de ingresos laborales tuvo como consecuencia el incremento y la persistencia de la incidencia de la pobreza. Desde 1980, según los datos oficiales, la crisis hiperinflacionaria en 1989 (47,3%) y de la convertibilidad en 2002 (54,3%) mostraron los valores más elevados; pero en 1986 se registró un valor del 15,6%, y a partir de ese momento no se encuentran registros inferiores dado que el descenso posterior a 1989 llegó al 16,8% en 1993 y el posterior a 2002 fue del 17,3% en 2013. Vale decir, pese a las mejoras en términos de creación de empleo y recuperación de los ingresos salariales hasta 2008, durante un largo período un amplio contingente de habitantes se encontró en situación

de pobreza. Las mediciones alternativas del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina registraron valores más elevados desde 2010.

En los últimos años, la recesión y el crecimiento de la inflación empeoraron las condiciones de empleo e ingresos, en especial en 2018: durante el primer trimestre de 2019 el desempleo trepó al 12,5% en los partidos del GBA, representando a algo más de 700.000 personas, el más elevado en los últimos 15 años (con la salvedad de la falta de confiabilidad de las estadísticas oficiales entre 2007 y 2015), y el más alto de las áreas urbanas relevadas. Se estima que algo más de 4 millones de personas tienen ingresos inferiores a la línea de la pobreza, afectando especialmente a los hogares con presencia de menores de edad.



Suburbanización popular y acción estatal

El deterioro laboral afectó la principal fuente sobre la cual se apoyó la urbanización del conurbano: la “solvencia popular”, como la llamó Pedro Pírez.

Entre comienzos del siglo veinte y la década de los cuarenta, el gobierno nacional acompañó el crecimiento de la población metropolitana (de unos 800.000 a casi 4 millones) mediante la correlativa expansión de la infraestructura sanitaria, vial y socioeducativa. En cambio, en los cuarenta años posteriores, la población se duplicó ocupando una mayor superficie, mientras se rezagaba la infraestructura urbana.

Entre 1940 y 1960 la suburbanización popular se basó en el acceso al “loteo económico” y en la figura del pequeño “propietario-trabajador”. Los loteos económicos, generados por desarrolladores privados, permitieron la adquisición de una superficie limitada de suelo urbano en cuotas a largo plazo con deficitaria infraestructura y servicios. La fortaleza de la condición salarial fue decisiva para la autoproducción popular del hábitat (el “casapropismo”, así bautizado por Diego Armus y Ernesto Bohoslavsky). La población con menores recursos ocupó el suelo de manera ilegal y autoconstruyó viviendas precarias bajo la tolerancia oficial. Los planes oficiales atendieron las necesidades habitacionales de los sectores medios y de los trabajadores sindicalizados en reducida proporción.

Como señaló Horacio Torres, el transporte subsidiado favoreció el patrón de suburbanización popular: los ferrocarriles vinculaban el centro con la periferia mientras que el “colectivo” conectaba los espacios intersticiales donde se localizaron los loteos económicos. A partir de 1960 se agotó ese proceso, sin mejoras en las condiciones de habitabilidad por falta de extensión de los servicios de agua corriente y de cloacas.

Hacia mediados de los setenta se sancionaron normas restrictivas de uso del suelo y se liberó el mercado de locaciones urbanas. La erradicación de las villas miseria de la CABA expulsó población hacia el segundo y tercer cordón y la desaparición de los loteos populares resultó en una creciente urbanización informal. La construcción de las autopistas urbanas favoreció la suburbanización de los sectores medios y medios altos mediante la expansión de las urbanizaciones cerradas consolidando un patrón de segregación residencial a gran escala.

Transferencias de ingresos

Frente al deterioro del mercado formal de trabajo y la incapacidad de los hogares por generar ingresos se tornó decisiva la presencia de programas de empleo, de transferencia de ingreso, de fomento a la economía social y al cooperativismo de trabajo, y de seguridad social no contributiva. Combinados con planes alimentarios que venían implementándose desde 1983, se iniciaron hacia fines de los noventa (los planes Trabajar y otros programas de empleo) y se masificaron a partir de la crisis de 2001. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzó a más de 583.000 beneficiarios en 2002 para ir descendiendo progresivamente a la vez que 113.000 (caracterizados cruelmente como “inempleables” en un informe oficial) fueron traspasados al Plan Familias por la Inclusión Social en 2006. En 2009, aquellos dieron paso a una nueva fase: por un lado, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que absorbió rápidamente a las familias con niños, niñas y adolescentes de los programas previos y significó un cambio radical: incorporó a los no cubiertos por el sistema contributivo a la seguridad social no contributiva como un componente de la “asignación por hijo”.

Por el otro, el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT), apoyado en la relación con municipios y organizaciones populares a través del fomento del cooperativismo del trabajo y la economía popular, generó condiciones de “autoempleo” mediante transferencias a los “cooperativistas”, articulados en unas 5.000 cooperativas en el GBA, de las 8.000 creadas en todo el país. En 2013 el Plan PROGRESAR incorporó a los jóvenes de 18 a 24 años.

Varias novedades se presentaron a partir de 2016: los monotributistas se incorporaron al sistema de asignaciones familiares (unos 370.000 en todo el país); el AT modificó su denominación (Hacemos Futuro-HF) fortaleciendo el esquema de transferencias para capacitación y eliminando su componente cooperativo, e incluyó a un programa bonaerense (Desde el Barrio): algo más del 50% de sus receptores (243.000) se encuentran en el GBA; se inició la liquidación del Salario Social Complementario (SSC), derivado de la ley de Emergencia Social; y el PROGRESAR mutó en Beca PROGRESAR. Sobre estos últimos no se obtuvo información desagregada (que a nivel nacional alcanzan a 271.000 y a 900.000 titulares).

En conjunto, las transferencias elevaron su nivel de cobertura. El ODSA estimó que los hogares cubiertos crecieron del 27% al 34% entre 2010 y 2018 en el GBA, por encima del promedio urbano nacional (incluyendo también la percepción de asistencia alimentaria que entrega cierta sobreestimación). Se elevó al 56% en los ubicados en villas y asentamientos precarios y al 52% en aquellos con presencia de niños.

La moratoria previsional y el programa de jubilación anticipada mejoraron notablemente su cobertura: el ODSA calculó que el 94% de los hogares con presencia de mayores de 60 años contaban con ingresos previsionales en 2016. El sesgo de las transferencias en favor de la vejez está documentado por nutridas investigaciones. También se incrementaron los beneficiarios de las pensiones no contributivas, en particular por invalidez.

La expansión de las transferencias contributivas y no contributivas a los hogares constituyó un pilar de la acción del gobierno nacional en el conurbano.

La segmentación del mercado de trabajo sostuvo a un tercio de los asalariados sin registración. Además, en contraposición con la caída del empleo industrial, cobraron relevancia aquellos del sector microinformal, caracterizados por actividades precarias o inestables, bajos ingresos y falta de protecciones sociales. Como resumió Maristella Svampa, la conversión de un “mundo de trabajadores” en un “mundo comunitario de pobres urbanos”.

Política habitacional

Durante los noventa la política habitacional tuvo un bajo desempeño. A partir de 2003 ocupó un lugar central en la agenda oficial con el lanzamiento de los Planes Federales de Construcción de Vivienda. La operación privilegiaba a los gobiernos locales que debían diseñar proyectos, inspeccionar las obras, administrar los recursos y seleccionar a los beneficiarios, mientras que el gobierno nacional seleccionaba, financiaba y auditaba los proyectos; el Instituto Provincial de Vivienda supervisaba los avances y fiscalizaba el proceso de adjudicación, escrituración y recupero de la inversión.

Hacia comienzos de 2014 se habían ejecutado en el conurbano más de 78.000 soluciones habitacionales entre viviendas nuevas y mejoramientos mediante diferentes planes oficiales (de unas 660.000 nuevas y otros tantos mejoramientos en todo el país), a las que deben agregarse más de 300 obras de saneamiento básico, provisión de infraestructura y de servicios públicos. La mayoría de las viviendas nuevas se emplazaron en el segundo cordón. Dos menciones para componer tanto la magnitud como la insuficiencia de la intervención: i) el FONAVI había construido casi 40.000 viviendas sociales entre 1972 y 2003; ii) Mercedes Di Virgilio y María Carla Rodríguez, en base a la Encuesta Nacional de Estructura Social de 2015 (PISAC), estimaban cerca de 1,5 millón de viviendas deficitarias (incluyendo CABA).

El agotamiento de tierras disponibles y el incremento de su precio hicieron que la población en villas y asentamientos no dejara de aumentar, con la tolerancia oficial a las ocupaciones ilegales. El crecimiento de la ocupación del territorio hacia áreas periféricas e intersticiales de baja densidad limitó el acceso al transporte público a sus residentes.

Dos novedades del último período: primero, en 2017, el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento se propuso alcanzar el 100% de la cobertura de agua potable y el 85% de cloacas en las áreas urbanas en 2019. Segundo, la Ley de Regularización Dominial aprobada en 2018 se orientó a resolver la tenencia irregular del suelo y de las viviendas familiares ubicadas en los barrios populares suspendiendo los desalojos; aún no fue reglamentada por el Poder Ejecutivo nacional y carece de financiamiento dado que los recursos del FONAVI quedaron desafectados de su operatoria.

Subsidios a las tarifas de servicios públicos

Durante los años noventa se concesionó la explotación de los servicios públicos domiciliarios y del transporte ferroviario al sector privado y se encareció su disfrute. La ruptura de la paridad cambiaria en 2002 afectó esos contratos. A partir de 2003, las tarifas se mantuvieron reducidas mientras que los costos crecientes de producción por inflación fueron absorbidos por cuantiosos subsidios proporcionados por el gobierno nacional, particularmente orientados hacia los usuarios del AMBA.

El 40% de los viajes en colectivo del país se producen en el AMBA; gracias a las compensaciones, el precio del boleto mínimo se mantuvo estable hasta 2007 y sufrió luego moderados incrementos hasta 2015, por debajo de lo ocurrido en otros aglomerados urbanos.

Las tarifas residenciales del servicio eléctrico y de gas natural por redes no variaron entre 2003 y 2015. En el primer caso, para el escalón de menor consumo, fueron 5,6 veces inferiores que la abonada por usuarios de Santa Fe o Córdoba, diferencia agravada para los de consumo superior. En el segundo caso, se abonaron tarifas reducidas en un contexto de retracción de la producción local, importación creciente de gas a partir de 2008 y una red domiciliar limitada.

Los cuadros tarifarios impuestos en 2016 verificaron aumentos en promedio acumulados de 3.624% en energía eléctrica, de 2.401% en gas natural, de 1.025% en agua potable de red, de 601% en el boleto del tren y de 494% en colectivos de corta distancia, y pasaron en promedio a representar del 6,1% al 26% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) hacia fines de 2018, según un informe de la Universidad Nacional de Avellaneda. La "tarifa social" fue el mecanismo establecido para beneficiar a diferentes grupos de usuarios de servicios domiciliarios y de transporte (y el "Programa Hogar" para los de gas envasado).

El "Consenso Fiscal" acordado entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales (con excepción de San Luis) a fines de 2017, eliminó los subsidios nacionales a los servicios públicos del AMBA a partir de 2019, y del transporte a partir de 2021, que fueron absorbidos por el gobierno provincial en un escenario de tarifas excepcionalmente elevadas.



El “Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense”

La ley nacional 24.073 de 1992 creó el “Fondo del Conurbano” mediante el cual el Tesoro Nacional transfería a la provincia de Buenos Aires un equivalente al 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias para ser aplicado en esos partidos, incluyendo a La Plata y aledaños; luego del Pacto Fiscal de 1993, se estableció un máximo de 650 millones de pesos anuales en tanto el excedente se distribuyó entre las restantes jurisdicciones. Al abandonarse el régimen de convertibilidad en 2002, nunca se ajustó aquella suma por la variación de los precios, lo cual llevó a que en los últimos años recibiera menos del 1% de la recaudación re trayendo una considerable masa de recursos orientadas al financiamiento de obras públicas y programas sociales. Frente a las postergaciones enumeradas no deja de sorprender tamaño omisión que fue corregida recién a fines de 2017: el “Consenso Fiscal” estableció compensar a Buenos Aires con 21.000 millones de pesos en 2018 y 44.000 millones de pesos en 2019 destinados a obras públicas y programas sociales en el conurbano como respuesta al vaciamiento del “Fondo”. La inflación minó su valor y la disputa sobreviniente fue por su actualización. No disponemos de información respecto de los resultados de la inversión de esos recursos.

El deterioro laboral afectó la principal fuente sobre la cual se apoyó la urbanización del conurbano: la “solvencia popular”.

Reflexión final

La masificación de las transferencias de ingresos se convirtió en una contribución indispensable para asegurar un cierto nivel de consumo y previsibilidad en las economías domésticas. Los programas compartieron atributos: adecuación conductual de sus receptores, transitoriedad y condicionalidad de las prestaciones, comprobación de medios para identificar el merecimiento y provisión de cuantías mínimas y sin mecanismos de actualización. La AUH, en cambio, destacó por la permanencia del beneficio y la actualización de sus montos. El “viejo” Plan Trabajar fue el único que equiparó su cuantía al SMVM; los restantes establecieron beneficios inferiores y actualmente el HF y el SSC se equipararon al 50% de su valor y, al menos, acompañan su evolución. Una experiencia de más de quince años indica una baja orientación hacia soluciones generosas, incondicionales y universalistas. La “trampa laborista”, como la llamó Guy Standing, regula el acceso e impide superar la ilusión del “mientras tanto” se resuelva la cuestión laboral, pese a la evidencia de un período sostenido de empleos precarios e inseguros, de bajos ingresos y de una gran cantidad de familias estacionadas en situación de pobreza estructural.

Las transferencias compensaron parcialmente las limitadas oportunidades e ingresos laborales. Pero fueron incapaces de sustituir las inversiones estatales de larga data necesarias para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad e integración sociohabitacional. Entre los consumos familiares y los equipamientos colectivos se abrió un abismo.

Pese a que la política habitacional elevó sus niveles históricos de producción y mejoramiento de viviendas a partir de 2003, fue insuficiente para atender el déficit previo y complementar el sobreviviente. En consecuencia, las condiciones absolutas y relativas de habitabilidad no mejoraron de manera significativa en el GBA. Los registros oficiales calculaban que unas 385.000 familias habitaban en unas 1.200 villas y asentamientos precarios. En 2016, según los datos del ODSA, el 31% de los hogares no contaba con conexión a la red de gas natural, el 23% no disponía de conexión a agua corriente de red, el 48% carecía de conexión a la red cloacal y el 17% habitaba sobre calle sin pavimento; el conurbano se ubicaba por encima del promedio urbano nacional en todos los atributos deficitarios.

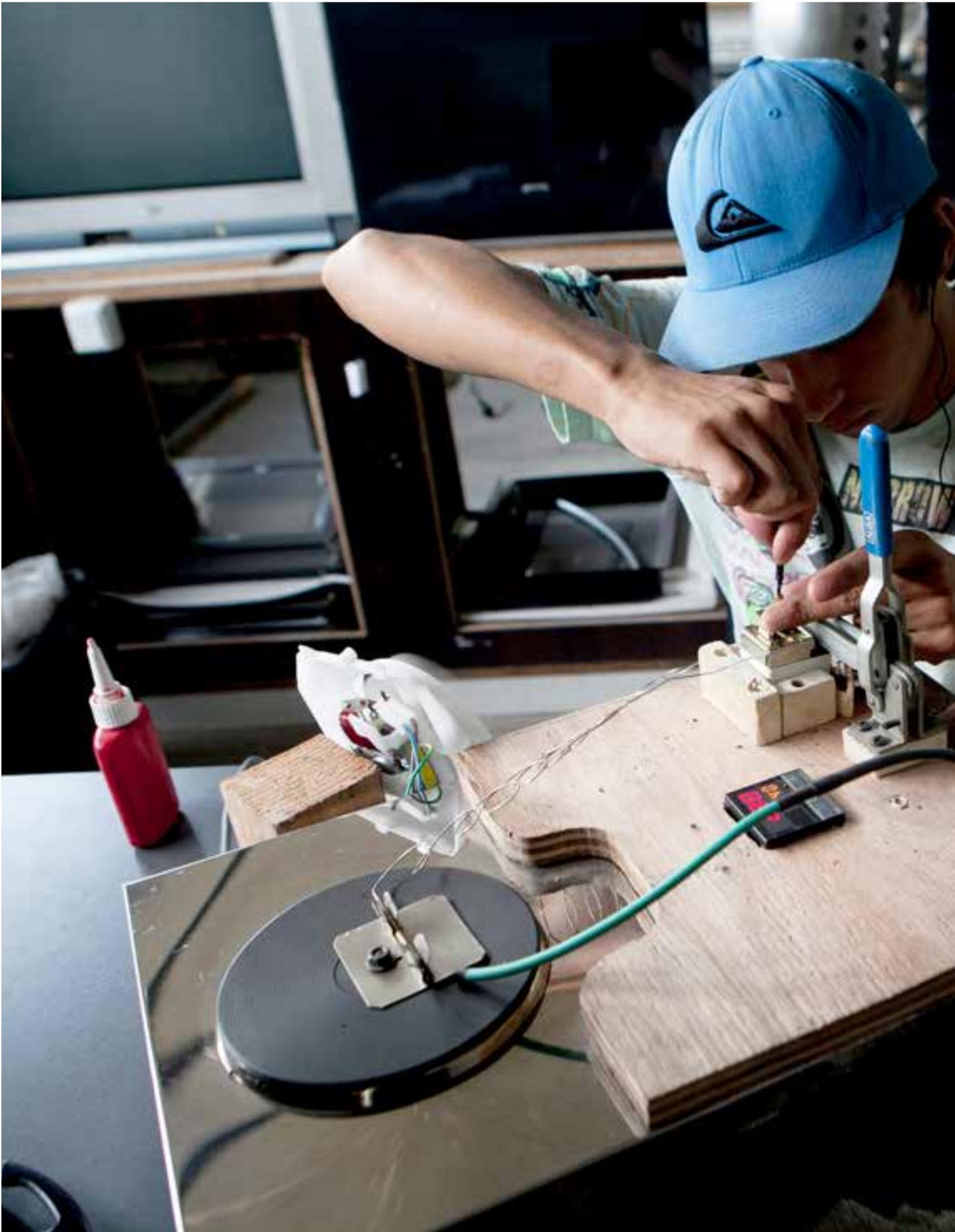
Los subsidios tarifarios fueron una política metropolitana implícita de extraordinario costo fiscal y curiosa universalidad que no discriminó características de los usuarios en un escenario de suburbanización de los sectores medios y medios altos y redes incompletas de servicios domiciliarios. Paradójicamente, las transferencias familiares se basaron en estrictos criterios de selectividad. Un estudio del Centro de Estudios Distributivos,

Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata concluyó que tanto los subsidios al transporte ferroviario y automotor como aquellos de los servicios de agua potable, gas por redes y electricidad se comportaron “pro-ricos” (se concentraron en términos absolutos en los deciles de ingreso más alto), y a la vez “progresivos” (relativamente recibieron una mayor contribución los estratos más bajos como proporción de su ingreso); en cambio, el subsidio al gas envasado se comportó en forma “pro-pobre” y “progresivo” a la vez. A partir de 2015 se inició la concentración de los subsidios en la población “elegible”, de enorme impacto negativo para los no elegibles y resultados inciertos para los de menores recursos: según un estudio del ODSA, la “tarifa social” alcanzaba apenas al 22,5% en energía eléctrica, al 13% en agua corriente y al 15% a la de gas (por red y envasado) en 2017. No se cuentan con datos procesados de la “tarifa social” de transporte.

El subsidio tarifario contrastó con el desfinanciamiento sistemático del “Fondo del Conurbano”, una herramienta focalizada en los sectores populares. En los últimos dos años se invirtió esa ecuación, cuyos resultados ameritan una oportuna consideración.

Estas líneas no revisaron otras intervenciones nacionales (creación de universidades, gestión ambiental a partir del caso “Mendoza”, seguridad interior, seguros públicos de salud, entre las más relevantes). Las políticas analizadas se basaron en transferencias monetarias a hogares, empresas y gobiernos subnacionales: el “estado cajero”, enunciado por Oscar Oszlak. Esa modalidad careció de solidez y consistencia para asegurar condiciones de habitabilidad en la gran metrópoli frente a una brutal transformación productiva, laboral y social que destruyó las bases de la urbanización popular y consolidó una estructura de riesgos sociales caracterizada por la segmentación, la precarización y la informalidad del mercado laboral, la concentración de población con un severo empobrecimiento material acumulado y persistente, la transmisión intergeneracional de las privaciones, y un crecimiento demográfico positivo con infraestructura urbana inadecuada. Por su singularidad, profundidad, extensión, permanencia y desatención, la cuestión socioterritorial del conurbano es una de las principales deudas de la democracia.

La razón gubernamental en el conurbano es la política de la postergación. Tal vez nos hemos acostumbrado a convivir con ese panorama. En la célebre novela de Antonio Di Benedetto, Diego de Zama se encontraba en perpetua espera de un traslado: encarnado como uno de los tantos habitantes de sus barrios humildes, continúa con la expectativa de respuestas acordes con tamaña dislocación social.



INTEGRAR PARA INCLUIR: “DE LA INTEGRACIÓN A LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA”

PRESENTAN LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES QUE EL CONURBANO TIENE EN MATERIA PRODUCTIVA, EN COEXISTENCIA CON LAS FUERTES HETEROGENEIDADES QUE PERDURAN EN MATERIA DEMOGRÁFICA, ECONÓMICA Y SOCIAL.

por **EMILIANA GISANDE**. *Economista. Directora General de Desarrollo Local de Florencio Varela. Docente Universidad Nacional Arturo Jauretche.*

por **MARTÍN POLLERA**. *Economista. Secretario de Industria y Desarrollo Productivo de Florencio Varela. Docente Universidad Nacional Arturo Jauretche*

Semánticamente, ciertas palabras poseen significados muy parecidos. Tan parecidos que con frecuencia suelen utilizarse como sinónimos, aunque expresen matices distintos o que para realizar determinadas conceptualizaciones representen conceptos disímiles. Ya en el año 2015, con el objetivo de comenzar a delinear la planificación estratégica que la provincia de Buenos Aires debiera llevar adelante para encauzar su proceso de desarrollo, propugnábamos la distinción entre igualdad y equidad¹, entendiendo por “equidad territorial” la dimensión espacial de la justicia social, que no haya rincones en la provincia que no presenten las oportunidades necesarias y suficientes para que sus habitantes desarrollen su curso de vida. En ese sentido, entendíamos que las políticas socioproductivas seleccionadas para dar contienda a los problemas estructurales de la provincia debían emanar del conocimiento territorial, de comprender tanto las oportunidades como las debilidades que cada área provincial presentara.

Pasados más de cuatro años, lejos de avanzar por el camino del desarrollo, la provincia de Buenos Aires ha retrocedido unos cuantos casilleros. Por este motivo, y reconociendo que ni el contexto económico nacional ni el internacional son los mismos de aquel entonces, nos preguntamos: *¿Cómo configurar en este nuevo escenario una versión superadora de la provincia de Buenos Aires?* Inclinos ya por la equidad territorial, afianzamos hoy la idea de propender hacia la *integración productiva* o más aún hacia la *inclusión productiva*. En primer lugar, hagamos una sutil distinción: integrar no es unificar. Sería un error aspirar a políticas productivas que busquen potenciar territorios transformándolos en un todo homogéneo, puesto que lo que se necesita es diseñar políticas que integren las diferentes realidades de nuestro territorio bonaerense. Si la inclinación es la equidad, la base la heterogeneidad y el contexto actual de exclusión, a largo plazo el objetivo de toda planificación no puede ser otro que el de la inclusión productiva. En medio de esta transición estará la integración, con elementos tales que vinculen, potencien y asemejen las oportunidades del territorio bonaerense y, sobre todo, construyan las capacidades productivas necesarias para dar el paso de la inclusión.

1. La provincia y sus problemas estructurales

En la provincia de Buenos Aires existen fuertes heterogeneidades, que se manifiestan en materia productiva pero también en otras dimensiones tales como la disponibilidad de recursos, la ocupación del territorio, el acceso a servicios básicos y la presencia de instituciones, por mencionar tan solo algunas.

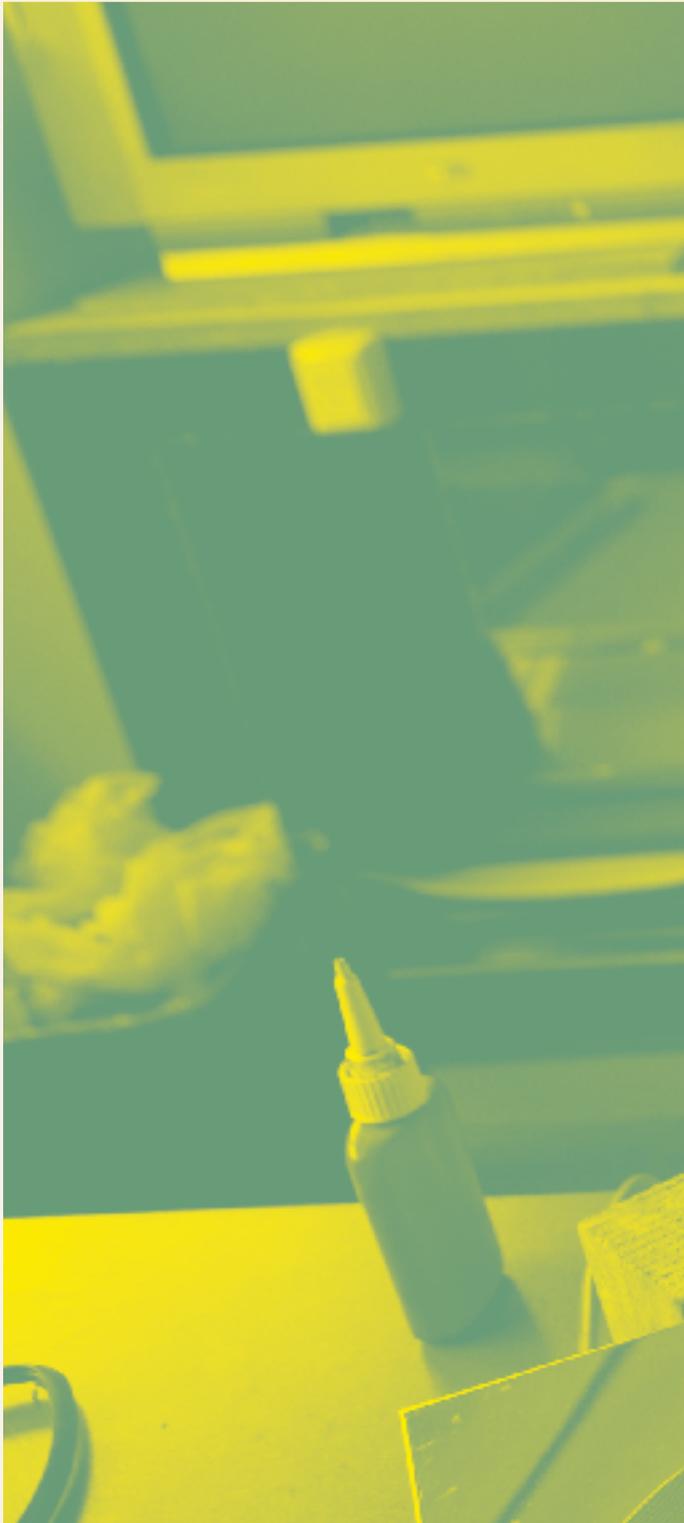
Buenos Aires es la provincia más grande de la Argentina, en extensión y en población. Cuenta con una superficie de 307.571 kilómetros cuadrados y 15.716.942 habitantes, lo que arroja una densidad poblacional de 51 habitantes por kilómetro cuadrado, valor superado solo por CABA y Tucumán. De la población total, el 49% son varones y el 51% mujeres. Alrededor de 10 millones de habitantes conforman su población económicamente activa (PEA), con una gran participación de jóvenes de entre 15 y 30 años (24% del total poblacional).

Sin embargo, esta población se encuentra distribuida de manera heterogénea en el territorio provincial: el 70% de los habitantes radica en tan solo el 2% del territorio. Como consecuencia, se configuran subespacios no homogéneos dentro de la tradicional subdivisión interior-conurbano. Ejemplo de ello: el municipio de La Matanza tiene 1.000 veces más habitantes que el municipio de Tordillo; el partido de menor densidad es Pila con 1,1 hab./km² y el de mayor densidad, Lanús, con casi 9.000 habitantes más por kilómetro cuadrado (9.888 hab./km²).

Lo anterior, entre varios factores, puede asociarse a lo que llamamos “círculo vicioso de las heterogeneidades provinciales” generado por flujos migratorios selectivos a causa de la falta de oportunidades laborales en territorios de estructuras productivas poco industrializadas y concentradas. Vale aclarar, el carácter de la emigración es selectivo por cuanto tienden a quedarse quienes carecen de recursos y capacidades, mientras migran hacia otros destinos personas en edad activa en búsqueda de mejores empleos. Como consecuencia existen dificultades para absorber las olas migratorias en los lugares de destino, mientras que se erosiona el capital humano del territorio de origen.

La manera en la que se ocupa el territorio y las posibilidades de conseguir un puesto de trabajo encuentran un claro, aunque no obvio, correlato con la localización de las principales cadenas productivas de la provincia de Buenos Aires que determinan la estructura económica de cada subespacio. A grandes rasgos, el 98% de la producción agropecuaria se encuentra en el interior y el 75% de la actividad industrial en el Gran Buenos Aires, al tiempo que en el primero habita el 30% de los ocupados y en el segundo el 70%. Hay cadenas productivas que son intensivas en mano de obra (software),

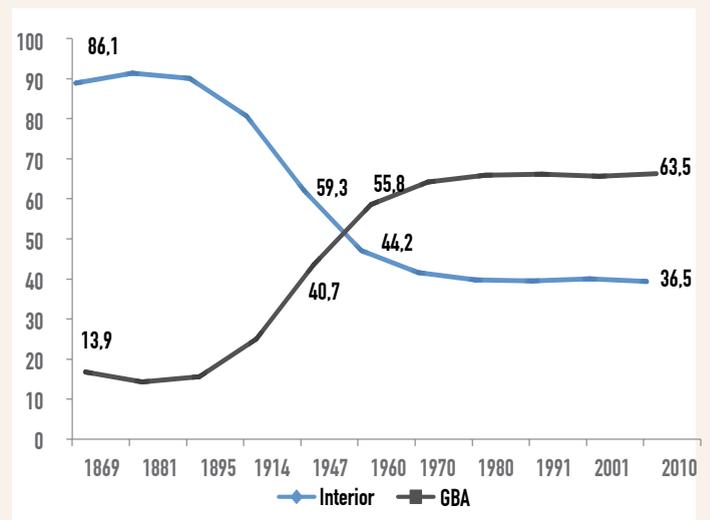
1. Ver “Hacia un Plan de Desarrollo. Equidad y Territorio” – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y/o https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/inicio/ver_pdf_y_publicaciones/5/35



otras que generan mayor valor agregado (petroquímica), otras que poseen una mayor inserción internacional (soja) y algunas pocas que pueden conjugar un positivo mix de dichas particularidades pero que al no encontrarse expandidas por toda la provincia no logran generar un impacto territorial (plástico). De lo anterior puede inferirse que el impacto económico que una cadena productiva pueda tener no necesariamente transformará el territorio ni mucho menos será garantía de empleo para su población.

Conjugando demografía y producción, y a los efectos del presente artículo, destacaremos ciertas particularidades del conurbano bonaerense que, tal como veremos en adelante, hacen que la recesión económica golpee con mayor intensidad a su población. En primer lugar, es el aglomerado con mayor peso económico, poblacional y social de la provincia. Su crecimiento poblacional se encuentra por encima del promedio provincial, lo que se explica tanto por crecimiento migratorio en busca de oportunidades laborales como también por crecimiento vegetativo. Como resultado, su densidad poblacional alcanza los 2.694,8 habitantes por kilómetro cuadrado, generando problemas de congestión y saturación de los servicios públicos. Esto deviene en un escenario de vulnerabilidad social: el 59% de los hogares no posee cloacas, el 34% se encuentra sin gas de red y el 28% no tiene acceso a agua corriente.

Gráfico 1. Evolución de la participación porcentual de la población por región en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Dirección Provincial de Estadística.

La búsqueda de mayores oportunidades en el conurbano no carece de fundamentos, sino que se explica por concentrarse en dicho territorio el 15% de los establecimientos productivos del país. De ese entramado productivo, el 95% del total de empresas localizadas en el conurbano son micro, pequeñas o medianas empresas (mipymes) que concentran el 70% del empleo. La participación de las mipymes es aún más elevada (99 por ciento) cuando se circunscribe el análisis a la construcción, la industria y el comercio; actividades en general mano de obra intensivas, fuertemente dependientes del mercado interno y vulnerables al ingreso de productos importados.

Tanto en lo que hace a la producción como a su localización, se visualiza que en la provincia y particularmente en el conurbano bonaerense, conviven grandes establecimientos industriales con ciertos niveles de tecnología y pequeñas y medianas empresas. Al mismo tiempo, coexisten espacios industriales planificados como pueden ser polos o parques tecnológicos y empresas disipadas que, producto de una falta de planificación y ordenamiento territorial, han quedado localizadas en zonas residenciales con las problemáticas ambientales y logísticas que eso conlleva, creando obstáculos al desarrollo y agudizando los inferiores niveles de vida de una proporción de la población.

2. La provincia y una perjudicial gestión

La gestión provincial replicó la lógica nacional en el territorio bonaerense, aplicando un considerable plan de ajuste en el marco de un fuerte proceso de endeudamiento, recortando por un lado las partidas “sociales y productivas”, y aumentando las afectaciones financieras, por el otro.

Como ejemplo de ello, podemos decir que tan solo observando el presupuesto 2019, el pago de la deuda pública bonaerense representa casi 2 veces el de asistencia social, 7 veces el de vivienda y 16 veces el que se destinará al Ministerio de Producción², relación 3 veces más alta que la establecida en el presupuesto 2015. Estos números no expresan solo una decisión provincial por reasignar partidas presupuestarias, sino que transparentan un modelo de gestionar la provincia. La eliminación y/o el recorte de las herramientas productivas necesarias para dinamizar y financiar la producción son una prueba cabal de esas decisiones. Estos guarismos no son más que ilustraciones del cambio radical en materia económica y productiva. La política industrial (o antiindustrial) que el gobierno nacional llevó adelante bajo el pretexto de realizar un “shock de competitividad”, ignoró los tiempos de reconversión y transformación que los sectores pro-

Algunas heterogeneidades provinciales:

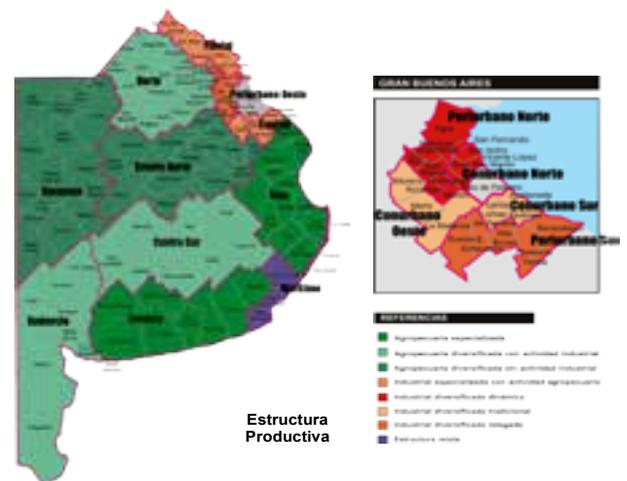
La Matanza tiene 1.000 veces más habitantes que Tordillo.

Patagones tiene 411 veces más territorios que Vicente López.

Son 15.716.942 habitantes.

El 70% se encuentra radicado en tan solo el 2% del territorio.

15 municipios concentran el 51% del PBG de la provincia.



2. Universidad Nacional de Avellaneda.

ductivos considerados “sensibles” podían tener. Y efectivamente estos sectores, que resultan ser los intensivos en capital trabajo, demostraron ser sensibles: sensibles a la apertura de importaciones, al desplome del mercado interno y al aumento de tarifas, entre otras medidas de tinte neoliberal. Asimismo, reinó una anarquía productiva en la provincia: la cartera del Ministerio de Producción estuvo acéfala durante más de 100 días, no se promovió la creación de espacios para la radicación de nuevas empresas (tan solo cinco agrupamientos industriales fueron aprobados en tres años y medio de gestión) y se profundizaron las dificultades para conseguir financiamiento productivo en un escenario de escasa participación del Banco Provincia y menor articulación entre dicha entidad y los “ministerios productivos”. No hace falta ser economista para advertir que medidas de política que privilegien lo financiero por sobre lo productivo destruyen (entre tantas cosas) la industria nacional, impactando con distinta intensidad según el territorio de la provincia del que se trate. En épocas de gobiernos neodesarrollistas, con énfasis en lo nacional y popular, la matriz productiva se expande y al concentrarse la mayor parte de la industria en el conurbano, la economía provincial logra crecer por encima de la media nacional. Contrariamente, bajo gobiernos neoliberales son los indicadores socioeconómicos del conurbano bonaerense los que más se deterioran por localizarse allí sectores como el textil, el de calzado, cueros y marroquinería y el de fabricación de muebles que son intensivos en mano de obra y con gran presencia de pequeñas y medianas empresas, tal como puede observarse en los siguientes indicadores.

En el primer trimestre de 2019 el Indicador Trimestral de la Actividad Económica de la provincia de Buenos Aires registró un descenso de 6,1% respecto del mismo período de 2018, habiendo finalizado dicho año con una caída acumulada de 3,6% respecto de 2017.

Dentro de la economía, el sector productivo más golpeado, como es de esperar en un contexto recesivo donde el mercado interno se desploma y los salarios pierden capacidad de compra, es el sector industrial. El índice provincial que mide el desempeño de dicho sector (Indicador Sintético de la Industria Manufacturera - ISIM-PBA) registró un descenso de 8,6% respecto de febrero de 2018, acumulando una baja de 9,3% durante el primer bimestre de 2019³.

Es así que la recesión golpeó con fuerza a la provincia y sobre todo al conurbano bonaerense por las características antes

mencionadas, ascendiendo la tasa de desempleo de los partidos del GBA a 12,3% en el primer trimestre de 2019 y encontrándose allí más de la mitad de los desocupados del país (52,7%). Esta tasa de desempleo de dos dígitos es de las más altas, siendo solo superada por aglomerados de la región patagónica (Ushuaia-Río Grande y Rawson-Trelew). Asimismo, se observa que la crisis económica golpea más a los jóvenes y a las mujeres, ascendiendo la tasa del desempleo en mujeres de hasta 29 años de edad al 27,5% (21,4% en el caso de varones hasta 29 años de edad). A lo anterior, debe agregarse que en general la población joven es la que también posee condiciones laborales de contratación más precarias, con mayor informalidad en mujeres.

Dentro de la economía, el sector productivo más golpeado, como es de esperar en un contexto recesivo donde el mercado interno se desploma y los salarios pierden capacidad de compra, es el sector industrial.

3. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/industria/isim>

3. La provincia y un prometedor potencial

Más allá de los esfuerzos que realizará el próximo gobierno nacional por recuperar el consumo interno y la inversión, la provincia de Buenos Aires, que concentra el 35% del Valor Agregado Nacional y el 48% del Valor Agregado Industrial, tiene la oportunidad de ocupar un lugar central en la planificación del desarrollo nacional, promoviendo y direccionando la oferta productiva con una mirada estratégica, territorial y sectorial. A tal fin, como hemos mencionado al inicio de este artículo, es necesario “integrar para incluir”, integrar sectores mediante acciones concretas que aumenten la productividad y competitividad al tiempo que expandan las oportunidades laborales a lo largo y ancho del territorio bonaerense.

La provincia cuenta con recursos y capacidades productivas que hoy se encuentran desaprovechadas, por lo que no haría falta comenzar de cero sino pensar en una estrategia que nos permita recuperar los casilleros retrocedidos y avanzar hacia la versión superadora de provincia que cada bonaerense merece. No es sino mediante las siguientes propuestas que pretendemos revalorizar las capacidades endógenas de la provincia: sus recursos naturales, su tejido industrial y las múltiples herramientas disponibles para la política pública y productiva:

► *Agrupamientos industriales*

El término “Agrupamientos industriales” es una generalización que refiere a diversos tipos de concentración de firmas en un determinado territorio que brinda una dotación básica de infraestructura para el desarrollo industrial, fomentando la agregación de valor y la generación de empleo local, favoreciendo la planificación urbana y las complementariedades productivas. La creación de agrupamientos persigue fundamentalmente dos objetivos: por un lado, uno de tipo urbanístico, buscando desplazar a la industria de los centros urbanos para reducir los niveles de contaminación, y por otro, uno de índole desarrollista, persiguiendo la creación de empleo mediante la generación de condiciones atractivas e incentivos de radicación a las industrias.

Se evidencia que en la provincia algunos distritos poseen 6 agrupamientos (ejemplo Berazategui) y otros municipios, ninguno, por lo que una propuesta sería otorgar financiamiento a tasa subsidiada a los municipios para que cada uno desarrolle su propio agrupamiento industrial (Unidad Modular Productiva para localidades pequeñas –UMPRO–).

► *Financiamiento productivo*

Hay una enorme complejidad técnica y administrativa por la intervención de numerosos organismos provinciales que desalienta el uso de financiamiento público para la ejecución de proyectos productivos y la radicación de empresas.

A tal fin, deberían destrabarse dichas barreras garantizando celeridad administrativa mediante una Plataforma Digital Empresarial que reciba y aglomere toda la documentación requerida de una empresa. Asimismo, la provincia de Buenos Aires posee varias líneas de financiamiento que operan de manera aislada sin una estrategia clara de optimización de recursos, por lo que se propone concentrar los programas de financiamiento en una única Banca de Desarrollo Productivo, con capacidad de asistencia técnica especializada en la formulación de proyectos y solicitudes de crédito. Finalmente, poner en valor al Banco Provincia como “promotor del desarrollo bonaerense” con mayor presencia territorial.

► *Agencia de Capacidades Laborales*

Los jóvenes, especialmente los jóvenes del conurbano bonaerense, constituyen un grupo poblacional con serios problemas de inserción en el mercado laboral. A su vez, se advierte que la tasa de desocupación es siempre más elevada entre quienes no han finalizado los estudios secundarios. Se advierte que el mercado de trabajo cambia constantemente y por ende los perfiles laborales que demanda. La desarticulación entre la demanda laboral y la oferta laboral, es decir, empresas que necesitan determinados perfiles técnicos y no los encuentran y personas desempleadas que no encuentran un puesto acorde, abre camino para la creación de una Agencia de Capacidades Laborales que haga confluir la formación, la experiencia, las competencias técnicas y no técnicas, **transfiriendo conocimiento entre entidades académicas, el sector público y el sector productivo.**

El cambio en el mercado de trabajo abre desafíos y oportunidades que la provincia no debe dejar pasar para los jóvenes y sobre todo mujeres. La industria 4.0 exigirá, además de habilidades tecnológicas avanzadas, habilidades blandas como capacidad de resolución de problemas, pensamiento crítico, creatividad y gestión de personal. Es decir, comienza a haber mayor peso de la innovación que de la fuerza física, lo que en el futuro permitirá lograr una mayor participación de los jóvenes y, dentro de ellos, de las mujeres. Todos estos cambios deben ser previstos en un plan que contenga políticas de formación y de protección laboral –dado que, así como se crean nuevos puestos de trabajo, otros serán destruidos– y que contemple la inversión en infraestructura pública digital, que reduzca la cada vez más profunda brecha digital.



Si la inclinación es la equidad, la base la heterogeneidad y el contexto actual de exclusión, a largo plazo el objetivo de toda planificación no puede ser otro que no sea el de la inclusión productiva.



LAS MÚLTIPLES ESCALAS DE LA POLÍTICA EN EL CONURBANO BONAERENSE

ANALIZA LAS CONFIGURACIONES POLÍTICAS DENTRO DE UN TERRITORIO HETEROGÉNEO COMO ES EL DEL CONURBANO BONAERENSE, SIENDO EL ÁMBITO DONDE EL MODELO ECONÓMICO DE CAMBIEMOS HA IMPACTADO DE FORMA MÁS INTENSA.



por **SEBASTIÁN MAURO**. Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Investigador adjunto CONICET y profesor adjunto en Ciencia Política (UBA)

E

l año en curso parece ser solo la antesala de una dramática competencia electoral entre dos coaliciones políticas y sociales antagónicas, con oportunidades relativamente equilibradas de acceder a la presidencia y llevar desde allí programas económicos en gran medida incompatibles. La otra característica que define al año 2019 es la continuidad de las tendencias hacia el deterioro de todos los indicadores económicos y sociales a nivel nacional, iniciadas en 2018: decrecimiento de la economía, alta inflación, devaluación de la moneda, derrumbe de la actividad industrial, incremento del peso de la deuda pública en dólares en proporción al PBI, crecimiento del desempleo, de la pobreza y de la desigualdad. El conurbano bonaerense es uno de los territorios donde estas dos dimensiones se entrecruzan de manera dramática. Su abrumador peso electoral lo convierte en bastión de la candidatura opositora, mientras que al mismo tiempo es una de las regiones donde la política económica macrista ha impactado con mayor intensidad, como lo ilustra la Figura 1. A pesar de ello, la competencia electoral está abierta a cualquier resultado, tanto en el nivel nacional como incluso en el nivel provincial, donde la gobernadora María Eugenia Vidal parece retener en la opinión pública una adhesión superior a la de Mauricio Macri.

¿Cómo se configura la competencia política en un territorio heterogéneo como es el del conurbano? ¿Qué expectativas pueden formularse sobre la base de la experiencia previa?

Si nos atenemos a la caracterización que se ha convertido en sentido común en el discurso periodístico, el conurbano bonaerense aparece como un espacio homogéneo, estable y, principalmente, patológico: pobreza, marginalidad, inseguridad, narcotráfico, deficiente infraestructura, corrupción y clientelismo (algunos de estos aspectos son descritos en el artículo de Ramiro Segura, publicado en el libro *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6, el Gran Buenos Aires*, editado por UNIPE). Las elites políticas, el Estado y la sociedad civil parecen estar condenados a la repetición (incluso los poderosos “barones”), en las distintas variantes de un discurso que, en definitiva, niega la agencia de los ciudadanos. Dado su peso electoral en la política nacional, parte del discurso periodístico cifra los problemas argentinos en este territorio y en una cultura política particular, el peronismo, cuyas distintas vertientes gobiernan la mayor parte de los municipios del conurbano desde la recuperación democrática. Sin embargo, los municipios del conurbano bonaerense han sido el terreno de emergencia de movimientos sociales, de políticas públicas innovadoras y han sido (y siguen siendo) terri-

Los principales conflictos políticos se configuran como resultado del encuentro físico o de la distancia entre actores políticos, así como por la disputa por el control de un territorio (delimitado administrativamente o no) para desarrollar objetivos políticos (que no necesariamente se definen territorialmente).

torio disputado por distintos partidos, facciones y líderes políticos. Sobre la base de los aportes de otros investigadores que se han enfocado en este punto, en las próximas páginas voy a proponer discutir estas imágenes arraigadas sobre el conurbano como espacio político. Principalmente, voy a señalar que la política en los municipios del conurbano está signada por una dinámica contradictoria entre *territorialización* y *nacionalización*.

La provincia de Buenos Aires como la piedra fundamental de la política nacional

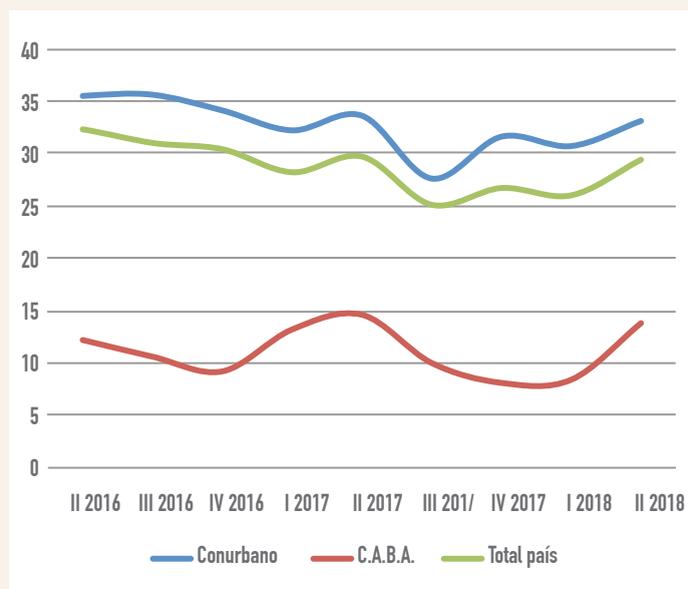
La provincia de Buenos Aires reúne a más de un tercio del electorado nacional, lo que la convierte en el distrito decisivo de todas las elecciones presidenciales y, en términos más generales, de la política nacional, aun cuando su magnitud se encuentra subrepresentada en otros ámbitos institucionales, como la Cámara de Diputados. Si nos enfocamos exclusivamente en el conurbano, su peso en la política nacional es abrumador: 1 de cada 4 electores reside en alguno de sus 24 municipios.

Sin embargo, lo que parece ser un signo de fortaleza de los bonaerenses en la política nacional, en realidad significa lo contrario: dado su carácter decisivo para la gobernabilidad del país, la política bonaerense debe subordinarse a los imperativos del centro político ubicado en la Ciudad. Esta situación paradójica ha sido observada por María Matilde Ollier (especialmente en su libro *Atrapada sin salida, la provincia de Buenos Aires en la política nacional*, editado por la UNSAM en 2007), quien entiende que Buenos Aires no goza del mismo nivel de autonomía política que las otras provincias argentinas, donde los gobernadores y líderes partidarios ejercieron eficazmente un control de límites, separando la dinámica política nacional de la dinámica provincial. Dos indicadores pueden dar cuenta de este déficit en la autonomía de la política bonaerense.

En primer lugar, la provincia de Buenos Aires ha sido el distrito que ha celebrado con más frecuencia elecciones concurrentes con las presidenciales: mientras que las demás provincias alternan entre elegir autoridades provinciales y nacionales en la misma fecha o en jornadas separadas, los bonaerenses han unificado comicios en casi todas las oportunidades, excepto las particulares elecciones de 2003. Las elecciones de este año no son la excepción: mientras que 20 provincias celebran elecciones provinciales dissociadas de las nacionales, desacoplando los sistemas de alianzas y las preferencias electorales de los ciudadanos en las distintas escalas, la provincia de Buenos Aires ha sido forzada a mantener comicios concurrentes.

En segundo lugar, puede decirse lo mismo del personal político. De los siete gobernadores que ejercieron el cargo desde 1983, tres de ellos habían ocupado previamente el cargo de vicepresidente (Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf y Daniel Scioli). A la inversa, ningún gobernador bonaerense fue elegido presidente, aunque dos de ellos lo intentaron. El recorrido, habitual en

Fig.1. Evolución trimestral de la incidencia de la pobreza en personas (2016-2018)



Fuente: Observatorio del Conurbano, ICO-UNGS, sobre datos de la EPH-INDEC.

otras provincias y esperable en teoría, desde la intendencia, a la gobernación y a la presidencia, casi no tiene precedente en la provincia de Buenos Aires. El único intendente del conurbano que llegó a la gobernación bonaerense y luego a la presidencia en 36 años de democracia fue Eduardo Duhalde. Ningún otro intendente alcanzó la gobernación, y ningún otro gobernador llegó a la presidencia. Es necesario señalar que la trayectoria de Duhalde es muy particular: su condición de intendente de Lomas de Zamora lo ubicó como candidato a vicepresidente de Menem, pero fue recién cuando alcanzó una posición nacional (y se resolvió la puja por la conducción peronista a nivel nacional) que pudo aspirar a la gobernación. Y desde allí, solo pudo acceder a la presidencia por vía parlamentaria en el contexto de la crisis de 2001.

El contraste con la ciudad de Buenos Aires es notorio: desde su autonomía, dos de tres jefes de gobierno con mandato finalizado llegaron a la presidencia, mientras que 5 de los 7 vicepresidentes electos desde 1983 son referentes porteños. Dada esta dinámica, y la obvia imbricación entre ciudad y provincia, los políticos porteños incurren regularmente en la política bonaerense: 3 de 7 gobernadores fueron políticos referenciados previamente en la ciudad (Carlos Ruckauf, Daniel Scioli y María Eugenia Vidal, quien antes ocupó nada menos que el cargo de vicejefa de gobierno porteña). La competencia en curso entre la gobernadora en ejercicio y el ex ministro de Economía (actual diputado nacional por la ciudad) indica que esta tendencia se prolongará independientemente del resultado de la elección.

Primera conclusión: los intendentes del conurbano pueden concentrar más o menos poder, pueden adquirir mayor o menor protagonismo en la política provincial y nacional según la coyuntura, pueden administrar mejor o peor municipios con millones de habitantes, pero (al menos por el momento) no tienen chances efectivas de aspirar a la gobernación o a la presidencia.

Sin embargo, los municipios del conurbano bonaerense han sido el terreno de emergencia de movimientos sociales, de políticas públicas innovadoras y han sido (y siguen siendo) territorio disputado por distintos partidos, facciones y líderes políticos.



La fragmentación territorial de las identidades sociales

Lo afirmado en el apartado anterior no significa que los intendentes de los municipios del conurbano no sean, efectivamente, actores relevantes de la política provincial y de la política nacional. Como ya ha sido señalado por numerosos analistas, los intendentes del conurbano han incrementado su protagonismo a partir del impacto de los procesos de descentralización administrativa (asumiendo la prestación de servicios y la contención de demandas sociales en la escala local), así como su aumentada visibilidad política es un subproducto de la fragmentación de las organizaciones partidarias en Argentina (recomendamos el artículo de Leandro Eryszewicz en el libro *La venganza de los huérfanos. Las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina*, editado por el CEAP-UBA).

En líneas generales, las reformas neoliberales han producido

una profunda fragmentación de las solidaridades políticas y sociales, que atraviesa tanto a los partidos como a los distintos sectores de la sociedad.

Este fenómeno ha llamado especialmente la atención por su impacto en los sectores populares. Autores como Denis Merklen o Javier Auyero han explicado cómo la deconstrucción de la sociedad salarial en la Argentina ha reorientado la reproducción de las identidades populares hacia el territorio. Donde antes se instalaban clivajes funcionales, y los sectores populares experimentaban su pertenencia política en términos de su condición obrera, ahora se reproducen identidades fragmentarias, producto de demandas complejas que operan en múltiples escalas pero que se organizan territorialmente.

El arraigo territorial, no obstante, no es necesariamente una característica de las demandas populares, sino de la fragmentación propia de la subjetividad política contemporánea. Del mismo modo que las demandas por servicios públicos, vivienda, o transferencias, los reclamos contra la inseguridad ciudadana o los eventos contenciosos espontáneos tienen al territorio como principal medio para la formación de solidaridades colectivas. Como bien señala Federico Rossi, la territorialización de la política es una transformación crucial en las relaciones Estado-sociedad que repercute en el funcionamiento cotidiano de la política contemporánea. Según Rossi, los principales conflictos políticos se configuran como resultado del encuentro físico o de la distancia entre actores políticos, así como por la disputa por el control de un territorio (delimitado administrativamente o no) para desarrollar objetivos políticos (que no necesariamente se definen territorialmente). Las demandas de urbanización de asentamientos urbanos, los reclamos por mayor seguridad ciudadana, las protestas por la contaminación ambiental, pueden constituirse en causas nacionales, pero se desarrollan territorialmente e interpelan a los actores (ciudadanos, partidos políticos y autoridades) en tanto habitantes de un espacio físico. En este escenario, quienes se encuentran al frente de la administración local están obligados a utilizar los recursos con que cuentan para lidiar con las demandas constituidas territorialmente, independientemente del color partidario del intendente y del nivel de ingresos de sus habitantes. Algunos analistas han considerado esta característica como la base de liderazgos fuertes e indiscutidos.

Dicha conclusión no es arbitraria. En primer lugar, se basa en la lógica conclusión de que, en un sistema político territorializado, mientras más bajamos la escala al terreno, deberíamos encontrar mayor estabilidad. En segundo lugar, se basa en una observación empírica: los intendentes de los municipios del conurbano han demostrado una gran capacidad para retener el poder comunal, para sí mismos o para sucesores designados por ellos.



En promedio, la alternancia política (entre partidos políticos o entre facciones de un mismo partido) en cada elección ejecutiva municipal se ubica en un 20% (considerando el total de 174 elecciones para renovar el cargo de intendente en los 24 municipios del conurbano, desde 1987). En esta evolución, es posible identificar ciclos de mayor alternancia en los municipios del conurbano, coincidentes con los climas nacionales. Las elecciones con mayor alternancia se produjeron en 1987 (con la derrota de varios intendentes radicales por la recuperación del peronismo), 1999 (cuando cambiaron varios gobiernos municipales por el triunfo nacional de la Alianza), 2007 (por la renovación de facciones del peronismo) y 2015 (de la mano del triunfo nacional y provincial de Cambiemos, pero también por la fractura entre el Frente Renovador y el FPV).

Los intendentes retienen un capital político que los vuelve muy poderosos a su territorio, pero como bien señalan estos datos, son sensibles a los cambios políticos en las escalas provincial y nacional, por lo que deben desarrollar estrategias de adaptación a los distintos contextos. Un error en el juego de alianzas nacionales (como sucedió con varios intendentes que se alinearon tempranamente con el Frente Renovador) puede derivar en la derrota electoral, a manos de un opositor o de otra facción del mismo partido.

A pesar de ello, las oportunidades de mantenerse en el control del municipio son altas, más altas que las que puede esperar un partido en la presidencia, pero exactamente iguales a las chances que tienen los gobernadores de las 23 provincias y el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La comparación de los cambios de color político (o de facción dentro de un mismo partido) en cada elección ejecutiva en los 24 distritos del país o en los 24 municipios del conurbano no arroja diferencias muy significativas: en promedio, en cada elección, alrededor del 80% de los oficialismos se mantienen en el ejecutivo. Si solo consideramos la ciudad de Buenos Aires, tampoco encontramos diferencias: solo un cambio de color político, en 2007, en los 23 años desde el inicio de la autonomía del distrito.

El dato es muy significativo, considerando que en casi la totalidad de las provincias rigen restricciones a la reelección de los gobernadores, mientras que no rige la misma limitación para los intendentes (al menos hasta la elección de 2023). Como señalan los especialistas, la imposibilidad de reelección constituye una oportunidad para la fractura de los partidos en gobierno y para algún tipo de alternancia. Sin embargo, a pesar de que la imposibilidad de reelegir ha generado disputas facciosas en todas las provincias (basta una rápida mirada por las elecciones provinciales ya celebradas en 2019, donde se enfrentaron gobernadores en ejercicio con ex gobernadores, hijos de ex gobernadores o

delfines de ex gobernadores), los gobiernos provinciales en la Argentina registran tasas de alternancia similares a las de los intendentes.

Sí pueden registrarse dos diferencias. En primer lugar, es más probable encontrar en los municipios del conurbano a personas o familias que se eternizan en el cargo, resultado directo y evidente de la (vigente hasta este año) posibilidad de reelección indefinida. En segundo lugar, los oficialismos en el conurbano se eligen o reeligen por márgenes de diferencia respecto de sus competidores ligeramente superiores (es decir, la diferencia entre el ganador y la segunda fuerza política, en promedio, es generalmente superior al promedio de la diferencia en el caso de los gobernadores, tal como lo ilustra la Figura 3).

Segunda conclusión: los intendentes construyen su capital político en la tarea de lidiar con intereses fragmentarios, territorialmente organizados, sin embargo, no son más eficaces para retener el control del ejecutivo que sus pares gobernadores, aun cuando la legislación facilita la cohesión interna del partido en el gobierno.

Palabras finales

Las líneas anteriores solo intentaron prevenir al lector sobre las tesis que circulan en el discurso periodístico referidas al carácter invencible de los intendentes del conurbano y sobre la estabilidad (por no decir inercia) de los alineamientos ciudadanos en esos distritos. Esta caracterización ha sido rebatida por numerosos analistas (algunos citados en las páginas precedentes), pero sigue operando en el imaginario tanto del oficialismo nacional como de la oposición. Asumir la tensión en el juego de escalas políticas, así como la diversidad de tradiciones, sensibilidades y demandas, que muchas veces desbordan la capacidad administrativa y política de los gobiernos locales, exige precisar las herramientas para analizar e intervenir en un escenario tan disputado como el de 2019.

Algunos de los trabajos que fueron reseñados en este texto

Eryszewicz, L. (2015). ¿Localización de la política? El protagonismo de los intendentes argentinos en la escena nacional. Pensar las elecciones: democracia, líderes y ciudadanos.

Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge University Press.

Merklen, D. (2010). *Pobres Ciudadanos*.

Ollier, M.M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Universidad Nacional de General San Martín.

Segura, R. (2014). *El espacio urbano y la (re) producción de des-*

igualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas.

Vommaro, G. (2015). *El mundo político del conurbano en la democracia reciente. El Gran Buenos Aires*, 365-399.

Fig. 2. Pertenencia partidaria de los intendentes del conurbano por cohorte. 1983-2019

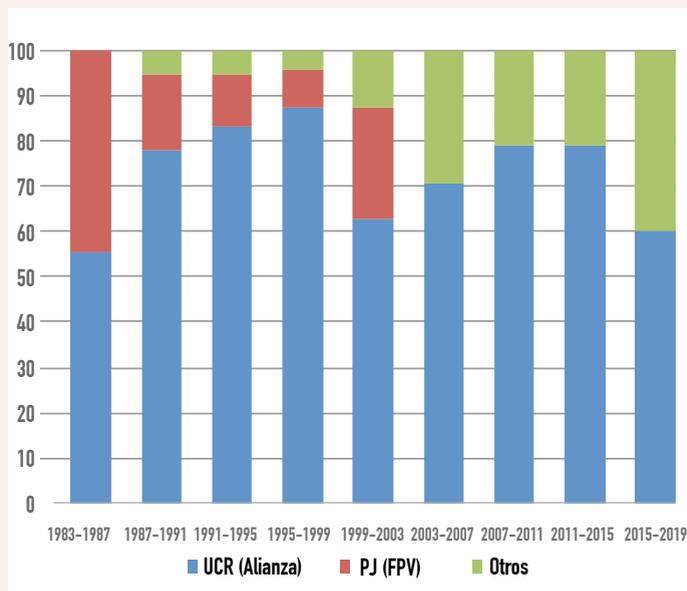
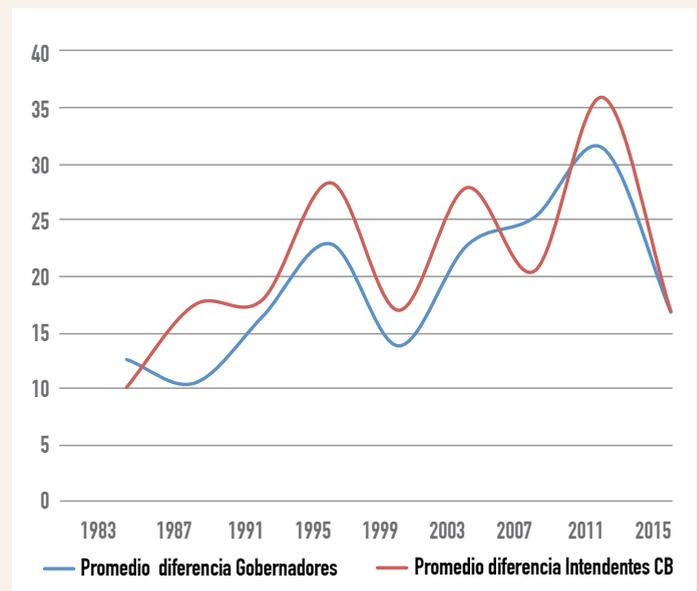


Fig. 3. Promedio de la diferencia entre el partido ganador y la segunda fuerza en elecciones ejecutivas provinciales y de los municipios del conurbano bonaerense. 1983-2015



Dado su carácter decisivo para la gobernabilidad del país, la política bonaerense debe subordinarse a los imperativos del centro político ubicado en la Ciudad.

LA FORTALEZA DE LA SOCIEDAD CIVIL POPULAR DEL CONURBANO BONAERENSE: UNA BREVE HISTORIA

EL ARTÍCULO PRESENTA UNA SINTÉTICA RECONSTRUCCIÓN DEL RECORRIDO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POPULAR EN EL CONURBANO, ENFOCANDO EN LOS MOMENTOS CLAVE DEL PROCESO E IDENTIFICANDO LAS HUELLAS QUE EL MISMO HA CONSOLIDADO EN EL TIEMPO.

por **ADRIANA ROFMAN**. *Socióloga. Master en Estudios Latinoamericanos y Doctora en Ciencias Sociales. Docente e investigadora en Instituto Conurbano, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.*





E

n el contradictorio conglomerado de imágenes que representa al conurbano bonaerense sobresalen, generalmente, los relatos sobre sus carencias y sus problemas. Poco se conoce acerca de sus riquezas: la fortaleza de su sociedad civil y, particularmente, la potencia de la participación social de base popular, que constituyen uno de los engranajes clave del desarrollo de esta gran ciudad metropolitana.

Si alguien encarara la –todavía pendiente– tarea de cartografiar el universo participativo popular en el conurbano bonaerense, encontraría una trama extensa y densa de pequeñas organizaciones de base, fuertemente vinculadas a los territorios donde nacieron. Al mismo tiempo, en nuestro país el desarrollo de la trama asociativa está estrechamente ligado con la acción del Estado y la orientación de las políticas públicas. El mapa resultante, por lo tanto, debe comprenderse en el marco del proceso histórico de formación de este tejido asociativo y su relación con los modelos de intervención estatal de cada período.

La interpretación de la realidad de la sociedad civil de base popular, entonces, no puede basarse solo en la fotografía actual, sino que resulta necesario mirarla en perspectiva histórica, a fin de capturar los distintos momentos de intervención de las organizaciones populares en la construcción de la ciudad. Los protagonistas de esas etapas siguen hoy presentes, adaptando su trabajo a los desafíos de cada momento, articulándose y transformándose mutuamente, cual capas geológicas que conforman el paisaje que captaría esa foto.

En los párrafos siguientes se presenta una sintética reconstrucción de ese recorrido, enfocando en los momentos clave del proceso, a la vez que identificando las huellas, o capas, que cada período ha dejado consolidadas hasta nuestros días en la configuración del universo participativo popular.



Si alguien encarara la –todavía pendiente– tarea de cartografiar el universo participativo popular en el conurbano bonaerense, encontraría una trama extensa y densa de pequeñas organizaciones de base, fuertemente vinculadas a los territorios donde nacieron.

I. Las organizaciones vecinales, actores centrales de la urbanización

La urbanización del Gran Buenos Aires, resultado del proceso de industrialización y las consiguientes migraciones internas, es mayormente producto de una dinámica de autoconstrucción, donde los pobladores no solo fueron edificando sus propias viviendas sino también construyendo ciudad. El desarrollo de los servicios e infraestructura urbanos fue resultado de una importante inversión de esfuerzo mutuo asociativo, en compleja y variable interacción con el Estado y las políticas públicas.

Las primeras organizaciones populares nacieron a mediados del siglo pasado, con el auge de los loteos urbanos. Los recién llegados a esos espacios vacíos se asociaban para crear ámbitos de sociabilidad y de trabajo conjunto en pos de mejorar las condiciones de habitabilidad. Surgen así clubes sociales y deportivos, bibliotecas populares y sociedades de fomento, junto con otras organizaciones de vecinos que aportan colectivamente a la transformación de la cuadrícula de lotes en una ciudad habitable.

Las sociedades de fomento, en especial, canalizan el esfuerzo de los pobladores de los barrios en construcción para promover el desarrollo de los servicios urbanos en esos emplazamientos. Dos estrategias diferentes, pero complementarias, sostienen ese proceso: por un lado, la permanente demanda ante las autoridades municipales para acceder a los servicios públicos e infraestructura urbana, y por el otro, la construcción autogestionada de equipamientos comunitarios, como escuelas y centros de salud. Esta combinación de intervención estatal y autogestión para la producción de servicios urbanos queda instalada también como modalidad de gestión de los equipamientos sociales, y la colaboración con el Estado constituye la modalidad habitual de relacionamiento de estas organizaciones con las autoridades públicas. El enlace entre esta trama asociativa popular y las instituciones estatales –especialmente los gobiernos municipales– constituía de hecho una forma básica de institucionalidad pública territorial a cargo de los servicios urbanos en los momentos iniciales de la urbanización.

La implantación territorial de las sociedades de fomento sigue presente hoy en casi todos los barrios del conurbano bonaerense. A lo largo de estas décadas han ampliado sus campos de acción, incorporando actividades culturales, recreativas y educativas, que se sumaron a la tarea originaria de atender a las necesidades socio urbanas del barrio. Buena parte de estas instituciones siguen siendo actores territoriales de referencia, gracias a su temprana institucionalización y por la relación que sostienen con los organismos públicos locales.

II. Las luchas por el acceso a la tierra

Los años de la dictadura militar anuncian el fin del modelo económico desarrollista e industrializador, y llega a su límite el proceso de integración social y urbana de los sectores populares. Al declinar la venta masiva de lotes económicos, y con una demanda creciente de nuevos migrantes y pobladores expulsados de las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, la presión por el acceso a tierra urbana en el conurbano se canaliza por otras vías. Las luchas por el acceso al espacio urbano en el Gran Buenos Aires constituyen uno de los conflictos más destacados de la década de los '80, cuando son frecuentes las ocupaciones de tierra para emplazar asentamientos irregulares y los reclamos por la regularización de la propiedad de los terrenos donde estaban asentadas las viviendas.

El movimiento vecinalista instala en el ámbito político a un nuevo actor social, formado en parte por sociedades de fomento previamente existentes, junto con organizaciones sociales que nacían en el marco de esos conflictos. La agenda y las estrategias de este movimiento se distancia de la lógica de colaboración con el Estado que primaba en el período anterior, ya que las movilizaciones y ocupaciones de tierras llevaban a fuertes confrontaciones con los gobiernos de la época.

La problemática que dio origen a este movimiento se ha mantenido vigente a lo largo de las décadas siguientes, y es así que la formación de asentamientos irregulares y la labor de las organizaciones sociales que se involucran en el problema sigue constituyendo una noticia cotidiana. Al mismo tiempo, el abordaje de la problemática del hábitat informal se ha encauzado institucionalmente, y es así que la mayoría de los actores sociales que continúan trabajando en este campo han seguido una trayectoria de formalización como ONGs, operando en el marco de políticas públicas, o en articulación con actores privados y entidades religiosas, entre otros.

III. Las organizaciones comunitarias frente a la emergencia social

El deterioro económico producto de las políticas neoliberales de la década de los '90 lleva al incremento la desocupación y la pobreza, particularmente en el conurbano bonaerense. Este panorama impulsa la multiplicación de las organizaciones comunitarias de base dedicadas a la atención de las necesidades básicas, esto es, principalmente la alimentación. Ya la crisis de la hiperinflación de 1989 había generado numerosas "ollas populares" que fueron luego consolidándose como comedores comunitarios, y constituyen la base de las múltiples iniciativas sociales que intentaron paliar el avance de la vulnerabilidad socioeconómica durante la década siguiente.

Hablamos de una multitud de agrupaciones pequeñas e informales, algunas preexistentes y otras producto del encuentro de vecinas –puesto que son mayormente mujeres– que procuraban hacer frente al hambre a través de estrategias de autoayuda, o apelando a contribuciones externas. En esta dinámica las organizaciones comunitarias se entrelazan con la política social asistencialista y focalizada de esos años, como vía para obtener recursos que sostengan su labor.

La persistencia de la relación establecida entre esta trama organizativa de base territorial y las políticas sociales se evidencia en la consolidación de los comedores populares, que pudieron ampliar el abanico de servicios y convertirse en la red de centros de cuidado infantil que hoy ofrecen educación inicial y contención a niñas y jóvenes en todo el conurbano. Este derrotero también pone en evidencia que, como producto del vínculo de colaboración construido en esos años entre la sociedad civil popular y las políticas estatales, las organizaciones comunitarias fueron paulatinamente modelando su menú de actividades en función de la oferta de financiamiento de los programas sociales. Queda así establecido un patrón complejo de relacionamiento entre la sociedad civil de base popular y el Estado, consistente en una no siempre fluida combinación de colaboración y confrontación. La tarea asistencial desarrollada por las organizaciones populares necesita del apoyo estatal, situación que generalmente se convierte en la incorporación de las organizaciones al proceso de gestión de programas sociales; pero el papel que surge de este esquema no ha implicado reducir el mundo asociativo popular a una posición de subordinación política o clientelar, como se pudo advertir en la activa participación de este sector en la movilización de fin de siglo.

IV. La movilización política de los desocupados y el surgimiento de la economía popular

El ciclo económico neoliberal estalla a comienzos del siglo, desembocando en la tremenda crisis social, económica y política del año 2001. Durante esos meses la sociedad civil en su conjunto se movilizó en forma activa, ganando el espacio público de toda la ciudad metropolitana con marchas, asambleas populares, cortes de calles y rutas, poniendo así en acto un repertorio de acción colectiva novedoso para la tradición argentina. Los sectores populares del conurbano se sumaron a la movilización, ocupando –literalmente– el espacio público para demandar la intervención pública contra el aumento de la desocupación y la pobreza.

En los barrios populares del Gran Buenos Aires el movimiento de desocupados –o "piquetero"– no solo constituye un canal de articulación de la protesta social, sino también un espacio de ayuda solidaria frente a los efectos devastadores de la crisis. El desempeño simultáneo de ambas funciones, una más política y otra asistencial, fortalece el papel que cumplen los movimientos como instancias de interlocución con el Estado, y contribuye a cimentar el desarrollo de una red político social de fuerte inscripción territorial.

La cuestión del trabajo se presenta como el eje aglutinador de este movimiento, pero en términos bien distintos de la tradicional cosmovisión sindical, dada la progresiva reducción de fuentes de empleo. La alternativa fue la autogestión del trabajo, involucrarse en actividades económicas de producción de bienes y servicios que permitieran generar fuentes de ingreso por fuera del mercado laboral. El desarrollo de la economía popular comienza a vislumbrarse como un camino posible para salir de la crisis. Esta perspectiva, sostenida desde las organizaciones populares y también como orientación emergente en las políticas públicas, conduce a la multiplicación de emprendimientos de pequeña escala, que requieren subsidios públicos para ponerse en marcha. Este fenómeno da inicio a la incorporación de actividades productivas en el accionar del universo asociativo, tendencia que se ha extendido y profundizado en las décadas siguientes.

De este modo, las protestas enfocadas a denunciar la falta de empleo se traducían en demandas de asistencia económica para sostener las actividades de atención a las necesidades. Este nuevo universo de actores sociales del campo popular combinó, de manera original para el escenario político popular de nuestro

país, la acción reivindicativa y confrontativa contra el desempleo con la generación de soluciones propias a ese problema, aunque basados en el sostén económico estatal. Siguiendo el modelo previo, como los recursos necesarios para sostener los proyectos socioproductivos provenían mayormente de las políticas sociales, las organizaciones de origen “piquetero” fueron también involucrándose en los entramados de gestión de las políticas públicas.

La participación popular ante la crisis emerge con toda la fuerza de la protesta pública, pero en paralelo a su demanda confrontativa va adoptando las pautas básicas de la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil con el Estado establecidas en momentos anteriores, consolidando así el modelo de relacionamiento que ha continuado desarrollándose hasta nuestros días.



V. Fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil

La recuperación de la presencia estatal y el crecimiento económico de la década kirchnerista fueron, paulatinamente, mejorando las condiciones de vida y de trabajo de la población popular del conurbano. La trama de la sociedad civil que articula a este universo también muestra los impactos de estas transformaciones. Superadas las urgencias que obligaban a concentrar los esfuerzos en la asistencia a las necesidades básicas, comenzaron a ganar espacio otras problemáticas en la agenda de las asociaciones de base, que expresaban una mirada más compleja de la desigualdad social. La situación de los jóvenes excluidos, el acceso a la cultura y la comunicación, la violencia de género, la situación ambiental, entre

La urbanización del Gran Buenos Aires, resultado del proceso de industrialización y las consiguientes migraciones internas, es mayormente producto de una dinámica de autoconstrucción, donde los pobladores no solo fueron edificando sus propias viviendas sino también construyendo ciudad.

muchos otros temas, fomentan una interesante diversificación de la agenda y de los actores que conforman el ámbito de la sociedad civil popular.

El panorama que cabía encontrar en los barrios populares del conurbano en este período daba cuenta de una trama densa donde se mezclaban agrupaciones provenientes de diferentes recorridos, desde el vecinalismo de los '60 y '70, las organizaciones comunitarias de los '80 y '90, el movimiento de desocupados de la crisis, y una multiplicidad de nuevas agrupaciones dedicadas a los temas del siglo XXI: la comunicación, la cultura, los derechos, que recuperan agendas movimientistas del siglo anterior. En este universo se encontraban organizaciones dedicadas a la cuestión de la habitabilidad urbana, otras que prestaban servicios sociales diversos –cuidado, recreación, culturales, etc.–, organizaciones que incursionaban en actividades económicas, productivas y de provisión de servicios, así como agrupaciones que se ocupaban de problemáticas relativas a la vigencia de derechos sociales y urbanos, entre otros. En su gran mayoría, estas agrupaciones continúan combinando las tareas de ayuda mutua para generar servicios y productos que permitan atender sus necesidades, con la intervención pública, incluso de orden político, en la reivindicación de sus derechos y el reclamo de soluciones a sus problemas. Organizaciones “multifunción”, que articulaban actividades asistenciales y productivas con acciones de claro sentido político de denuncia de la desigualdad, en una perspectiva de derechos.

En este sentido, la recuperación de funciones por parte del Estado no solo implicó la reorientación de las políticas sociales en un sentido de promoción social y de universalización de la cobertura, sino que también contribuyó a reconfigurar las demandas de la sociedad en términos de derechos de ciudadanía. Muchas organizaciones recogieron esta perspectiva y redefinieron las orientaciones de sus intervenciones en una perspectiva superadora del asistencialismo, particularmente en uno de los campos principales de la acción asociativa: la atención de niños y adolescentes.

Por otro lado, y muy relacionado con la centralidad que asigna el gobierno kirchnerista al desarrollo de las políticas públicas de promoción de la economía social, se consolida la incorporación de actividades económicas en el menú de acción colectiva de las organizaciones. Una reorientación nada sencilla, ya que el desarrollo de pequeños emprendimientos económicos, empresas recuperadas, cooperativas de trabajo, redes de comercio justo, etc., implicó, tanto para las organizaciones que venían de una historia de asistencia comunitaria como para las que habían crecido sobre un repertorio de acción confrontativo, entrar en una lógica de trabajo diferente, regida por criterios económicos que se entremezclaban con los principios solidarios y/o reivindicativos anteriores. El fortalecimiento del respaldo estatal de la participación popular, tanto en el plano político como económico, reafirma el rol

que desempeñaban las organizaciones populares en la gestión de las políticas sociales. En consecuencia, se fortalece la trama asociativa existente y se multiplican nuevas iniciativas, conformando así una trama organizativa territorial consolidada y fuertemente imbricada con las orientaciones de las políticas públicas.

En síntesis, el fin de este período encuentra a una sociedad civil popular sumamente activa y sólida, resultado tanto del fortalecimiento de la vinculación con el Estado como de la recuperación y actualización de agendas, repertorios de acción y modalidades organizativas desarrolladas en etapa anteriores.

Apoyados en la extensa base social que han construido a lo largo de ese proceso, durante los últimos años aparecen como referentes centrales de la dinámica de participación ya descripta: tarea asistencial y de promoción del trabajo autogestionado sostenido en parte por las políticas estatales, combinado con una persistente movilización pública confrontativa por demandas sociales.

VI. Una sociedad civil popular activa y movilizadora hace frente al nuevo contexto

El cambio de gobierno en el nivel nacional y provincial de fines de 2015 trae consigo transformaciones muy significativas en el rumbo de las políticas económicas, y vuelve a amenazar el fantasma, cada vez más visible, de la declinación económica. En paralelo, las medidas de ajuste fiscal llevan a reducir el apoyo estatal a las políticas sociales que sostenían buena parte de las actividades del mundo asociativo popular.

Este escenario hace recordar los difíciles momentos de la década de los '90, pero la respuesta de la sociedad no es la misma. En especial, la intensidad de la reacción social a las políticas de cuño neoliberal evidencia que la densidad organizativa de la sociedad civil del conurbano se ha sostenido durante el período de gobierno de Cambiemos, y que la fortaleza de sus agendas de acción –la tarea de integración social, la promoción de la economía popular, y la movilización política en reclamo de sus derechos– no se ha debilitado durante estos años.

Dentro del vasto universo de agrupaciones y acciones que siguen articulando a la sociedad civil de base popular en el conurbano, sobresalen dos espacios destacados: el movimiento de la economía popular y el feminismo popular.

La cuestión de la economía popular se ha convertido en eje central de articulación del sector mayoritario del mundo asociativo. En particular, el espacio que nuclea a tres grandes redes de organizaciones populares –conformado por la CTEP, la CCC y Barrios de Pie– se erige como una de las principales representaciones de la sociedad civil popular frente al Estado en este período. Aun si estos tres movimientos exhiben posiciones políticas y construcciones institucionales diferentes, comparten una trayectoria fuertemente engarzada en la movilización “piquetera” de fin de siglo, que ha recorrido las etapas siguientes ampliando sus campos de intervención y fortaleciendo su inscripción territorial. Apoyados en la extensa base social que han construido a lo largo de ese proceso, durante los últimos años aparecen como

referentes centrales de la dinámica de participación ya descrita: tarea asistencial y de promoción del trabajo autogestionado sostenido en parte por las políticas estatales, combinado con una persistente movilización pública confrontativa por demandas sociales.

En segundo lugar, se distingue en estos años recientes el acelerado crecimiento del movimiento feminista, movilización que incluye una muy significativa participación de las agrupaciones populares. Probablemente, buena parte de las protagonistas de esta movilización formaban parte de los espacios asociativos desde la época de las organizaciones comunitarias, y salieron a la calle en los días de la ocupación piquetera. En los años recientes, la creación de espacios de género en las organizaciones sociales expresa la rápida expansión del “feminismo popular”, fenómeno que también se evidencia en la creciente afluencia de mujeres de sectores populares a los Encuentros Nacionales de Mujeres y a las marchas públicas. La incorporación de la cuestión de la violencia de género en la agenda de esas organizaciones constituyó un impulso fundamental para el desarrollo posterior de una conciencia feminista, que luego se extendió sobre otros temas más disruptivos, como la paridad sexual en la dirección de las agrupaciones, los derechos sexuales y el aborto, entre muchos otros.

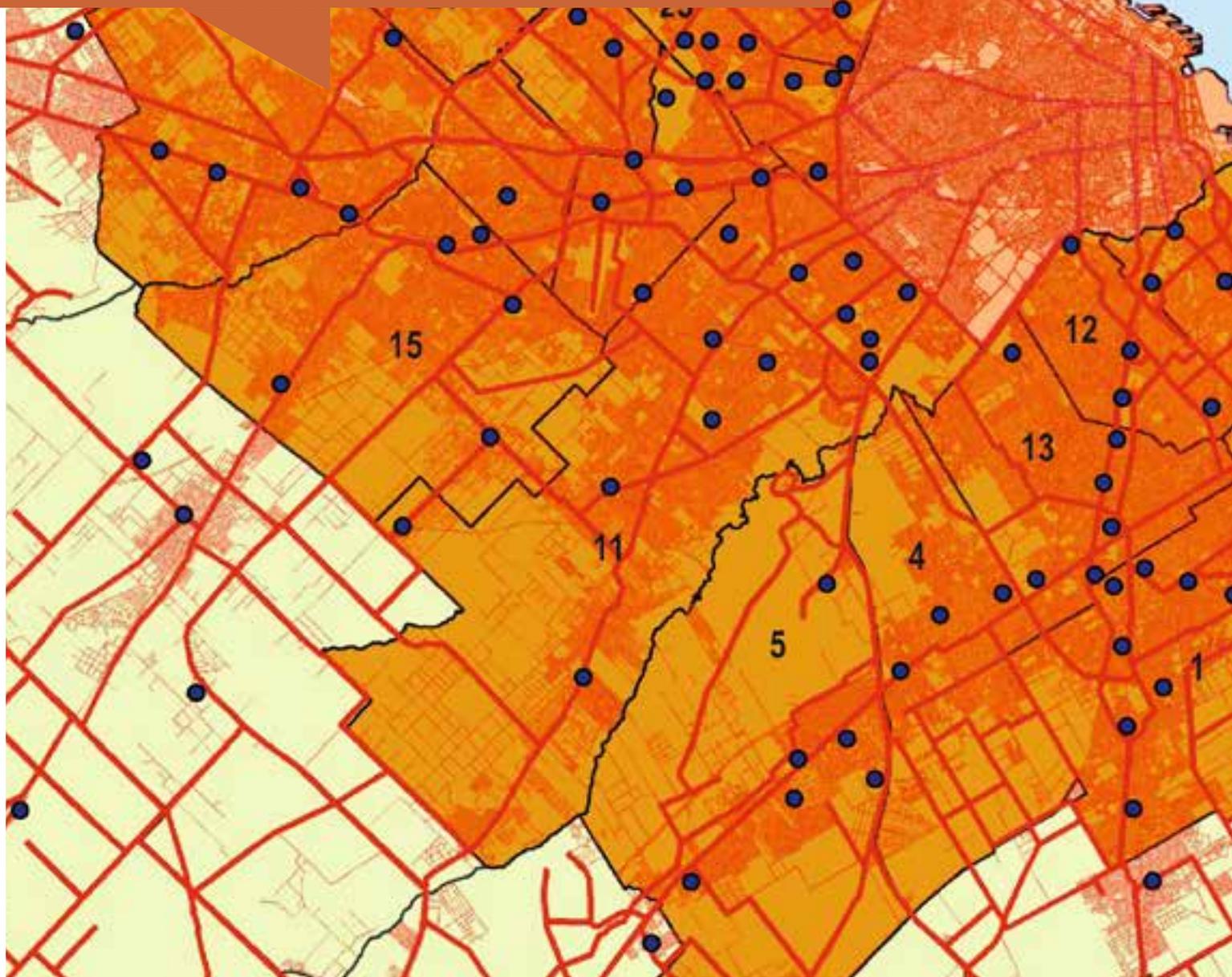
Se agregan a estos dos grandes troncos una multitud de agrupaciones, iniciativas, redes, que siguen construyendo colectivamente una sociabilidad popular, creando canales de integración social, demandando mejoras urbanas, y defendiendo derechos vulnerados... haciendo todo a la vez.

En un contexto de retracción estatal, y de veloz degradación de las condiciones de vida, la sociedad civil de base popular constituye un pilar fundamental en el sostenimiento de niveles mínimos de integración social y una cotidianeidad relativamente pacífica y democrática. El universo participativo que se ha construido, fortalecido y diversificado a lo largo de la historia de crecimiento urbano del conurbano bonaerense constituye un patrimonio social de incalculable riqueza para este territorio.

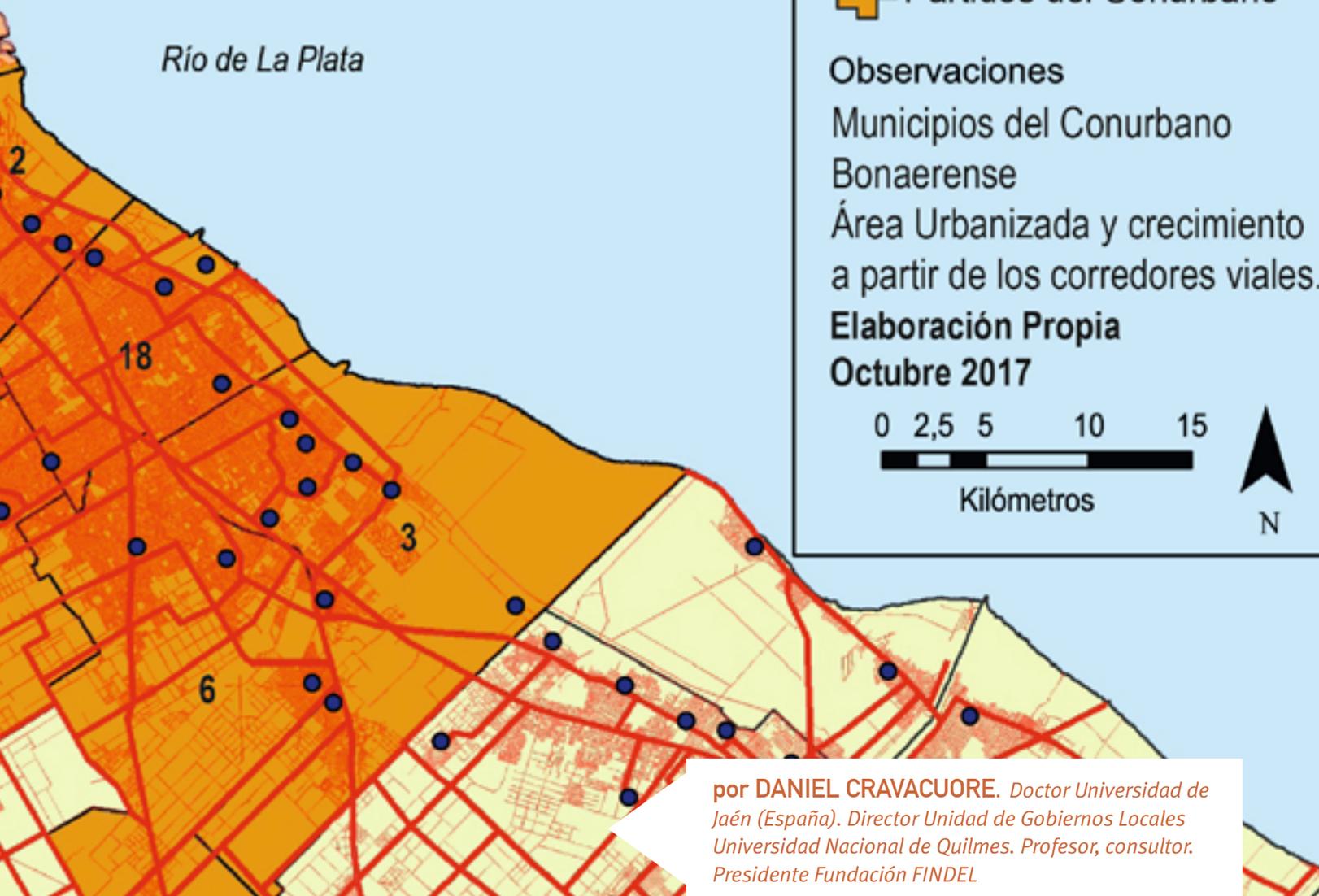


CARACTERIZA AL CONURBANO BONAERENSE A TRAVÉS DE VARIAS DIMENSIONES, INCLUYENDO LA TERRITORIAL, ADMINISTRATIVA, FISCAL, POLÍTICA E IDEOLÓGICA.

LAS DIMENSIONES MUNICIPALES DEL CONURBANO



- 1. Ammirante Brown
- 2. Avellaneda
- 3. Berazategui
- 4. Esteban Echeverría
- 5. Ezeiza
- 6. Florencio Varela
- 7. Gral. San Martín
- 8. Hurlingham
- 9. Ituzaingó
- 10. José C. Paz
- 11. La Matanza
- 12. Lanús
- 13. Lomas de Zamora
- 14. Malvinas Argentinas
- 15. Merlo
- 16. Moreno
- 17. Morón
- 18. Quilmes
- 19. San Fernando
- 20. San Isidro
- 21. San Miguel
- 22. Tigre
- 23. Tres de Febrero
- 24. Vicente López



Referencias

- Centros Urbanos
- ↗ Rutas y Autopistas
- ⊕ Partidos del Conurbano

Observaciones

Municipios del Conurbano Bonaerense
 Área Urbanizada y crecimiento a partir de los corredores viales.

Elaboración Propia

Octubre 2017

0 2,5 5 10 15

Kilómetros



por DANIEL CRAVACUORE. *Doctor Universidad de Jaén (España). Director Unidad de Gobiernos Locales Universidad Nacional de Quilmes. Profesor, consultor. Presidente Fundación FINDEL*

Pese a haber nacido a metros de la porteña esquina de Corrientes y Callao, y haber vivido casi toda la vida en la ciudad de Buenos Aires, siempre he sido, para muchos, del conurbano: por la Universidad de Quilmes, por haber sido funcionario en Florencio Varela, por mi trabajo en la FAM, ¡si hasta un intendente me designó como uno de los Cien Quilmeños Distinguidos! Invariablemente, cuando me junto con un querido colega santafesino a conversar sobre municipios y política, ante mis argumentaciones, me dice: “Dani, es que vos sos del conurbano...”. Otro querido amigo, también hombre de la política, más socarrón, me recibió en una reunión de profesores de la universidad a la voz de “¡Ahí llegó el intelectual orgánico de los Barones!” –por cierto, no me deshonró, admiro en ellos la capacidad que tienen para gobernar el polvorín eterno–. Por todo esto, estimado lector, este artículo fue escrito por un científico del conurbano.

Cenaba en un elegante restaurante con un intendente de una capital provincial –por cierto, lúcido como pocos– y, en la sobremesa, salió el tema de los municipios del conurbano. Con el café, él me explicó que, siempre, en cualquier circunstancia, bajo cualquier gobierno, sus colegas, *los Barones*, eran los beneficiados, a expensas del resto del país. Cuando traté de retrucarle, explicándole las dificultades que había padecido años antes como secretario municipal, y los presupuestos misérrimos que teníamos, él volvía sobre la carga a insistirme que ellos eran los únicos que siempre recibían todo... En otra oportunidad, estando en un taller de capacitación para funcionarios municipales en el NOA, uno de mis alumnos bramó: “*A esos (“los del conurbano”) les tendríamos que cortar todo: la luz, el gas, la comida que les mandamos, a ver cuánto sobreviven...*”. Siempre me ha impactado esta incompreensión de entender las dificultades del municipio del conurbano, y por ello, ante la gentil invitación de los editores de este número, trataré humildemente de echar algo de luz sobre el tema.

1. El conurbano en su dimensión territorial

El Gran Buenos Aires, el Aglomerado Gran Buenos Aires, el Área Metropolitana de Buenos Aires, la Zona Metropolitana de Buenos Aires y la Región Metropolitana de Buenos Aires son conceptos propios de los expertos para definir el territorio metropolitano de la capital del país. Por el contrario, conurbano es una expresión más emocional que técnica, una definición de ese territorio allende la frontera imaginaria del Riachuelo y la avenida General Paz, que se extiende desde allí hasta confundirse con la ruralidad del interior bonaerense.

Cuántos municipios integran el conurbano es un acertijo territorial: veinticuatro del Gran Buenos Aires, treinta y seis del Área Metropolitana Buenos Aires, y hasta cuarenta si incluimos los municipios del Gran La Plata.

Confundidos erróneamente como un bloque homogéneo, demográficamente pueden verse las diferencias: La Matanza supera los dos millones de habitantes, equivalente a la suma de los tres antecitados, Lomas de Zamora, Quilmes y Almirante Brown. Algunos rondan el medio millón –Merlo, Moreno, Lanús, Florencio Varela, San Martín–; muchos, los trescientos mil habitantes, unidad poblacional proyectada como ideal por la reforma del Génesis 2000, el plan de mayor impacto en la planificación territorial de la región, y los más pequeños –San Fernando, Ezeiza, Ituzaingó y Hurlingham– rondan escasamente un décimo de la población matancera.



2. El conurbano en su dimensión administrativa

Los gobiernos provinciales han promulgado distintas normas con la intención de delimitar el conurbano. El Plan Regulador implementado en 1948; el decreto 760/79 de creación de la Subsecretaría del Gran Buenos Aires, o las leyes 10.806 de denominación como ciudades a pueblos bonaerenses; 11.247 de creación del Fondo del Conurbano Bonaerense; 11.746 de delimitación de nuevos municipios; o 13.473 de definición territorial del conurbano bonaerense lo hicieron. Paralelamente, cada dependencia provincial ha determinado, con sus propios criterios –técnicos, políticos o azarosos–, jurisdicciones que incluyen, de alguna forma, al territorio.

En el organigrama provincial, el gobierno militar creó en 1979 la Subsecretaría del Gran Buenos Aires dependiente del Ministerio de Gobierno, luego rebajada hasta una dirección provincial de cuarto nivel, como la existente hoy.

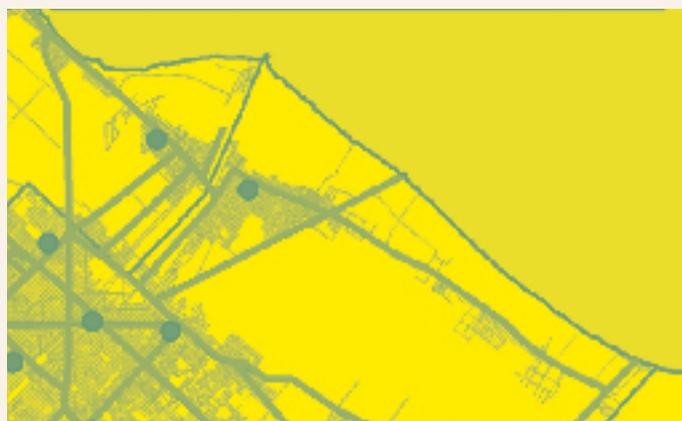
Políticamente, el conurbano se divide en dos secciones electorales, la Primera al norte y la Tercera al sur, aunque, si consideramos más municipios, se incluirían parcialmente dos secciones más.

La Constitución bonaerense de 1994, desoyendo lo prescripto por el artículo 123 de la Nacional, decidió no reconocer la autonomía municipal: quizá porque, como dijo un ex gobernador provincial en una reunión hace dos décadas, con ella “no habría provincia de Buenos Aires”. En cualquier caso, los municipios del conurbano no gozan de ella. Regulados uniformemente por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1958 –y sus sucesivas y frankensteinianas reformas–, tampoco tienen las competencias que otros gobiernos locales del país sí tienen –incluyendo otros bonaerenses–: no pueden definir la disposición final de sus residuos porque están obligados a hacerlo el CEAMSE, organismo tripartito sin participación de sus clientes cautivos; tampoco controlar la provisión de agua potable y saneamiento, delegada en una empresa estatal de jurisdicción nacional, ni los servicios de electricidad, telefonía y subdistribución de gas, gestionados por concesionarios privadas bajo jurisdicción federal y que, en la cotidianeidad, muestran su desprecio; ni la mayor parte del transporte público, mayormente bajo jurisdicción del Estado nacional; ni cobrar impuestos, porque la provincia los monopoliza.

3. El conurbano en su dimensión fiscal

No solo adolecen de competencias: también de recursos. Los municipios del conurbano reciben, en proporción, varias veces menos que los del interior provincial: en 2017 concentraban el 64% de la población bonaerense, pero sólo recibieron el 47% de la coparticipación municipal de impuestos.

Un colega de la Universidad Nacional de General Sarmiento nos explicó el año pasado en FINDEL, la fundación que presido, que en 2017 la brecha de los recursos per cápita entre los cinco municipios bonaerenses que más recibían y los cinco que menos era de entre 10 y 13 veces: General Guido, Pila, Tordillo, Tapalqué y Puán recibieron \$30.071, \$29.925, \$26.185, \$25.479 y \$ 22.178, respectivamente, mientras los cinco más desfavorecidos, todos del conurbano –Moreno, Ezeiza, General Rodríguez, Tres de Febrero e Ituzaingó–, recibían \$2.445, \$2.354, \$2.302, \$2.234 y \$2.214. Dentro del conurbano, los tres más favorecidos –Malvinas Argentinas, San Isidro y Vicente López– recibieron \$6.344, \$5.095 y \$4.422, respectivamente, lo que representaba entre cinco y siete veces menos que el más privilegiado. Si la comparación se da con el presupuesto 2019 de la vecina Ciudad Autónoma de Buenos Aires, apenas separada por un río y una circunvalación, el presupuesto más grande del conurbano, el matancero, es treinta veces menor. Comparando con municipios de otras provincias con poblaciones equivalentes, la ciudad de Neuquén tiene un presupuesto anual, en 2019, de \$7.825 millones; la de Santiago del Estero, \$3.369 millones; la de Godoy Cruz, Mendoza, \$2.573 millones, e Ituzaingó, en el conurbano bonaerense, \$1.838 millones.



4. El conurbano en su dimensión política

El conurbano es, según esa caracterización tan ignorante que gusta a muchos, el territorio de los “Barones”, oportunistas, eternos, electos una y otra vez por una masa de zombis.

Revisemos este argumento malintencionado: la reelección indefinida fue propia de la provincia de Buenos Aires, aunque también lo es de Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Santa Fe, donde se reproducen las mismas prácticas reeleccionistas y nepotistas que creen exclusivas del conurbano. Por supuesto, en 2016, el énfasis de la Reforma Electoral se puso en la limitación de los mandatos de los intendentes del conurbano: aunque el alcalde más longevo del país –electo diez veces consecutivas– es cordobés, y el más longevo entre los bonaerenses es del interior. Los “Barones” son los señores feudales de #Peronia, el mítico país creado en Twitter por personas que esconden su pelaje. Paradójicamente, no lo han sido padre e hijo electos nueve veces desde 1983 ni tampoco los intendentes del radicalismo, del progresismo y del vecinalismo que fueron electos más de cuatro veces, porque, se sabe, los Barones son incorregibles en la caracterización borgeana.

Por cierto, la consagración del distrito único para la elección nacional de presidente y vicepresidente en la reforma constitucional de 1994 les dio más importancia: La Matanza tiene un número de electores apenas inferior a los de las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, La Pampa y Catamarca sumados, aunque no cuenta con 15 senadores ni 25 diputados nacionales: apenas dos; y en el nivel provincial, el millón de electores matanceros se ve representado por un senador y tres diputados provinciales.

Tampoco los Barones del Conurbano han logrado proyectarse más allá de sus municipios, con excepción de uno, Eduardo Duhalde: intendente electo de Lomas de Zamora en 1983, vicepresidente en 1989, gobernador provincial por dos períodos desde 1991, candidato presidencial derrotado en 1999 y luego presidente provisional entre 2002 y 2003. Desde 1983, el gobierno provincial lo han ejercido bonaerenses que construyeron su carrera política en el ámbito nacional, como Antonio Cafiero, Carlos Ruckauf o Felipe Solá, o más recientemente, dirigentes políticos de la ciudad de Buenos Aires, como Daniel Scioli o María Eugenia Vidal.

Ningún intendente del conurbano ha podido ser senador nacional y unos pocos, diputados nacionales, como Sergio Massa, Martín Insaurralde y Darío Giustozzi, todos en la particular coyuntura de las elecciones legislativas de 2013. Lógicamente,

han tenido capacidad de incidencia en las listas de senadores y diputados provinciales; solo uno ha podido ser ministro nacional –Sergio Massa– y entre los provinciales, pocos: quizás, porque como me dijo uno, hace muchos años, *“como intendente no tengo patrón”*.

En ninguna provincia existe una relación tan intensa entre dirigentes políticos de alto nivel como la establecida entre los intendentes del conurbano. Organizados por secciones electorales –“la Primera”, “la Tercera”–, establecen sólidos vínculos: eso podría suponer que construyen un importante poder político. Sin embargo, nunca ha sido autónomo sino subordinado a los gobiernos provinciales y nacionales.

Quizás el momento de mayor ejercicio autónomo de su poder fue la rebelión acaudillada por Sergio Massa en 2013. Muchos intendentes lo acompañaron: entre los del conurbano, sus colegas de Almirante Brown, Escobar, Hurlingham, Malvinas Argentinas, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel y Vicente López. Esta insubordinación demostró los límites del poder de los intendentes: seducidos por la construcción del poder independiente, relegados por el gobierno nacional, sin apoyo fiscal de un gobierno provincial que apenas subsistía, acabaron dos años más tarde regresando al redil para minimizar las internas en sus distritos y lograr sus reelecciones.

En 2015, la Nación, la provincia y muchos municipios –Campana, General Rodríguez, Lanús, Morón, Pilar, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López– se tiñeron de amarillo: quienes se habían desentendido de su periferia tuvieron la responsabilidad de gobernarla. Decidieron llevar sus medio logros, como el SAME “Provincia” y el Metrobús, muestras de la eficacia porteña en el territorio incorregible. Y fundaron el COCAMBA, ente preocupado por el conurbano, integrado por la Nación, por la ciudad y por la provincia –desde ya, sin los municipios– y que, como autoridad metropolitana, vendría a imponer el orden tecnocrático.

Los últimos años han sido duros para el conurbano –y no solo por la crisis económica–: los intendentes de Cambiemos pudieron apelar a la búsqueda de las transferencias discrecionales para obras públicas; los restantes, sobrevivientes de la debacle, estrenaron su condición de opositores y creyeron que era el momento de construir su poder autónomo y organizaron sus propias bancadas en la Legislatura provincial. Pero la racionalidad electoral volvió una y otra vez a someterlos a la nacionalización política. Porque el conurbano es un espacio nacionalizado: no importa la opinión de los intendentes, solo importa lo que definen estratégicamente los líderes nacionales desde el centro porteño. Porque lo que pasa en esos municipios es poco relevante, lo importante es el voto de esos diez millones de electores.

5. El conurbano en su dimensión ideológica

El conurbano es un concepto de valor emocional: define un territorio algo sórdido que se extiende donde las brillantes luces de la Ciudad Autónoma se transforman en la luminosidad amarillenta provista por las lámparas de sodio; donde los edificios de varios pisos son reemplazados por casitas bajas descuidadas como muestra de la eterna crisis económica; donde las veredas brillantes mutan en pastizales descuidados; donde los modernos patrulleros inteligentes de la Policía de la Ciudad se cambian por las desvencijadas pick-ups de la Bonaerense, ploteadas una y otra vez por las gráficas del gobierno de turno; donde las cuidadas plazas se transfiguran en canchitas informales del once contra once; donde el presupuesto de la Ciudad se reduce entre treinta y ciento cincuenta veces según el municipio; y donde la informalidad se hace ley. El #Congourbano, como bestialmente fue llamado en las redes sociales, nuestra versión vernácula del Far West aunque sin la promesa de un futuro mejor. Por cierto, las decenas de urbanizaciones privadas donde se imita el estilo de vida de las películas americanas no estarían para muchos en el conurbano; tampoco las coquetas casas con jardín de Acassuso o de Adrogué; aún menos los shoppings del ramal Pilar de la Panamericana. El conurbano son los cientos de barrios privados de agua, de saneamiento, de gas natural, de asfalto, de viviendas y de trabajo, que perdieron la paciencia apenas dos veces, en 1989 y en 2001, y que uno se pregunta si su pueblo no descenderá de monjes tibetanos por su resiliencia. El conurbano es la tierra donde millones de inmigrantes trajeron sus sueños y construyeron sus familias; donde construir la casita es símbolo del progreso; donde desde la madrugada las estaciones de tren y las paradas de colectivos se llenan para ir al trabajo; donde las pequeñas fábricas diseminadas por los barrios sobreviven pese a las políticas que las olvidan; donde miles de alumnos salen a estudiar e inclusive pueden llegar a las universidades, porque ahora están cerca; donde aún sobreviven los clubes de barrio, las sociedades de fomento y los centros de jubilados; donde la solidaridad se hace comedor comunitario; donde las pequeñas capillas aún promueven los valores; donde las peatonales se llenan de vida cuando se cobra el sueldo; donde, pese al cansancio de la semana, el sábado a la noche florecen las bailantas, y el domingo al mediodía, si quedan algunos billetes, se hace un asado en el patio. Porque el conurbano es parte de ese futuro que prometieron y no cumplieron los que solo lo necesitan cada cuatro años, que no conocen sus barrios y que salen rápido después de los actos.

Mi despedida final

La vida me ha regalado ser profesor e investigador simultáneamente en mi país, en algunos países latinoamericanos, en España y en Estados Unidos, pero agradezco a los editores recordar mi pertenencia ideológica a ese conurbano profundo. Me he irritado sanamente al escribir estas líneas, pero me ha servido para renovar mis ganas de aportar lo poco que sé, si sirve, para resolver tanto problema acumulado en este territorio donde la injusticia social se hizo obscena.

Conurbano es una expresión más emocional que técnica, una definición de ese territorio allende la frontera imaginaria del Riachuelo y la avenida General Paz, que se extiende desde allí hasta confundirse con la ruralidad del interior bonaerense.

por **VANESA MARAZZI**. *Politóloga (UBA) y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha trabajado en la gestión pública y en el ámbito privado como consultora a nivel municipal, provincial y nacional.*

por **MARGARITA GUTMAN**. *Arquitecta y doctora en Historia por la UBA. Directora de Programas del Observatorio Latino Americano (OLA) The New School*





SINTETIZA LOS DESAFÍOS QUE PRESENTA ACUMAR DE CARA A LA HORA DE PRESERVAR Y AMPLIAR SUS OBJETIVOS EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL, PARA LO CUAL ADEMÁS DE UN PLAN DE ACCIÓN Y LOS MEDIOS PARA LLEVARLO A CABO HABRÁ QUE CONCILIAR CAPACIDAD POLÍTICA CON CAPACIDAD DE GESTIÓN.

LA ACUMAR EN EL CONURBANO BONAERENSE: UNA INTERVENCIÓN MULTINIVEL

E

l conurbano es un territorio que alcanza una dimensión espacial como parte de una gran región metropolitana, constituida tanto por la interacción funcional y cotidiana de la sociedad, como por su proximidad geográfica. Este último es el caso de los municipios que, por estar atravesados por la Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante, CMR), se aglutinan en las intervenciones bajo la Autoridad de dicha Cuenca, denominada ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo).

La Autoridad es el caso paradigmático de judicialización de los problemas sociales¹ y expresa, a la vez, un andamiaje institucional que trasciende las delimitaciones políticas preestablecidas para dar respuesta a una problemática que atraviesa aspectos ambientales, sociales, económicos y productivos que inciden en la calidad de vida de la población. Lo que aconteció y acontece en la CMR es el reflejo de la conjunción de factores que se han manifestado de manera interconectada, tales como: la expansión del área metropolitana sin el desarrollo de infraestructura urbana suficiente, el acceso desigual al suelo, el crecimiento de urbanizaciones informales, y el desarrollo de industrias sin la debida contención de los efectos contaminantes, entre otros. La problemática de la CMR alcanza en la actualidad a 4.500.000 personas de la ciudad de Buenos Aires y 14 municipios de la provincia, de los cuales 11 son del conurbano bonaerense. Dicha situación pone en evidencia las diferentes escalas de intervención en multiniveles de gobierno que, en lo que respecta a la CMR, deben ser coordinadas por la ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo).

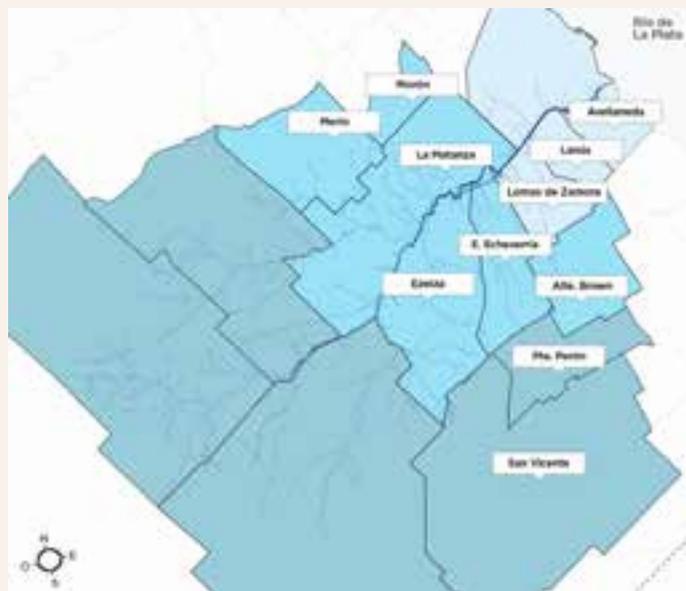
Este artículo aborda la complejidad que presenta la implementación de políticas públicas orientadas a brindar una solución a una problemática multidimensional sobre un territorio de jurisdicción compartida, analizando diferentes dimensiones de la misma: a) la dimensión espacial; b) la dimensión política, y c) la dimensión social.

1. En su condición de damnificados por la contaminación ambiental causada por la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, un grupo de 14 vecinos de Villa Inflamable (Municipio de Avellaneda) presentó un reclamo ante la Corte Suprema de Justicia, que dio origen en el año 2006 a la Causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios –daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo". En el año 2008 la corte falló contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las cuarenta y cuatro empresas de la Cuenca Matanza Riachuelo para que realicen acciones orientadas a resarcir el daño causado.

1. La dimensión espacial/territorial

En tanto la CMR tiene una delimitación geográfica que excede los límites de las demás unidades administrativas (como es el caso de los Estados en todos sus niveles: nacional, provincial y municipal), su dimensión espacial expresa dos acepciones de territorio; aquella que lo define como la delimitación de un espacio delimitado geográficamente, y la que lo entiende como espacio en que se concreta una acción de dominio en tanto está determinado por relaciones de poder (Aceves González, 1997)². La delimitación geográfica del espacio se desprende de la propia fisionomía de la Cuenca. La misma presenta tres tramos (alta, media y baja), y cubre un área de aproximadamente 2.240 km², 64 km de longitud, distribuidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 partidos de la provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Lomas de Zamora, La Matanza, Lanús, Cañuelas, Ezeiza, General Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Morón Esteban Echeverría, Pte. Perón y San Vicente, de los cuales 11 pertenecen al conurbano (Figura 1). Estos últimos son localidades circundantes de una "gran metrópolis". La CMR dentro del AMBA es un territorio que actúa como borde y límite donde se expresan diadas dicotómicas: capital-provincial, centro-periferia, urbano-rural; con diferencias geográficas, densidad poblacional, actividades económicas e impronta político-institucional particular.

2. "La territorialidad Punto nodal en la intersección espacio urbano-procesos de comunicación-movimiento social", Comunicación y Sociedad (OECS, Universidad de Guadalajara), núm. 30, 1997, pp. 275-301.

Figura 1. Municipios del Conurbano en la Cuenca Matanza Riachuelo

Fuente: Elaboración propia en base a ACUMAR, 2018.

La CMR es un territorio delimitado por sus características fisionómicas, y su territorialidad conjuga diversos niveles jurisdiccionales de intervención. Es aquí donde deviene la segunda acepción del territorio, aquella vinculada a la acción de dominación. La cuenca, como parte de la AMBA, ha sido escenario de la implementación de diferentes políticas públicas impulsadas por los diferentes niveles jurisdiccionales, pero en ausencia de una institucionalidad convergente que las coordine. En tal sentido, la ACUMAR, creada en el año 2006, es una autoridad supraestatal cuyo ámbito de intervención es transversal a diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipales), por lo que los aspectos relativos a la dimensión política son fundamentales.

2. La dimensión política

La dimensión política comprende la expresión institucional del Estado en las relaciones de poder y principios de legitimación, expresada en un modelo de gestión de los recursos públicos que guarda una estrecha vinculación con los objetivos y la estructura de poder. La expresión institucional de ACUMAR, en su ingeniería organizacional y su modelo de gestión, presenta dos niveles de funcionamiento.

Por un lado, está conformada por áreas centralizadas que llevan adelante acciones vinculadas a temáticas sectoriales específicas (tales como: regulación de la cuenca hídrica, salud y educación ambiental, hábitat y planeamiento, intervención social, asistencia a la comunidad y presupuesto) e instancias de participación interjurisdiccional y multiactoral que son ámbitos de decisión y coordinación, monitoreo y control. Todas ellas expresan diferentes arreglos institucionales formales para la definición de las acciones a realizar conforme lo establece el PISA (Plan Integral de Saneamiento Ambiental). Este es producto de la intimación de la Corte Suprema de Justicia que, en el año 2006, dispuso (a partir de la Causa Mendoza) la obligación legal de recomponer el daño ambiental existente en la cuenca, asignándole la responsabilidad de coordinar e implementar el Plan a los demandados (gobierno nacional, de la provincia y ciudad de Buenos Aires, 14 municipios y empresas).

Por lo que la gestión propia de ACUMAR presenta una interdependencia entre el accionar de múltiples actores (tanto del ámbito privado como estatal), diversas problemáticas producto de la contaminación ambiental (desde niños/as con plomo en sangre, familias que deben ser relocalizadas o empresas que deben llevar adelante un plan de readecuación), y que requieren respuestas intersectoriales desde diferentes jurisdicciones con responsabilidades compartidas, pero capacidades diferentes. En tal sentido, el primer desafío de la coordinación es intersectorial, en tanto se debe dar respuesta a una problemática que no puede ser abordada de manera segregada, o como la suma de problemas sectoriales. El segundo desafío es el gobierno de las intervenciones a coordinar; en tanto los problemas sociales y ambientales desbordan las divisiones jurisdiccionales, la coordinación es entre jurisdicciones (tanto horizontal, como vertical). Ambos desafíos abren el interrogante respecto de la gobernanza (interacción entre actores estratégicos en función de la arquitectura institucional) y la gobernabilidad (capacidad proporcionada por la interacción de los actores para transformar necesidades en políticas efectivas) de la ACUMAR, en un esquema de actores con diferentes grados de poder.

Tal es el caso del accionar respecto de los Agentes Contaminantes. La dificultad que presenta el accionar de ACUMAR en lo referente a la regulación de la actividad que genera efectos contaminantes se expresa en las externalidades negativas que se producen. Las mismas ocurren cuando los agentes no internalizan (no asumen) los costos que generan sus acciones (y/o actividades productivas) sobre el bienestar de terceros. En tanto la cuenca es un bien común, emerge la necesidad de un regulador que coordine y establezca los incentivos para que los actores, que tienen incidencia en la cuenca, reduzcan los efectos contaminantes de sus acciones, en función de mecanismos de incentivos eficaces.

De esta manera, el surgimiento de ACUMAR representó la oportunidad de regular y controlar las acciones con impacto socioambiental negativo en la CMR, y el desafío de coordinar el accionar de todas las jurisdicciones. En primer lugar, porque la CSJ definió que todas las jurisdicciones son igualmente responsables en modo concurrente con la ejecución del PISA. Y, en segundo lugar, porque la actividad contaminante que se produce o se deja de producir en un municipio o la CABA, incide sobre las demás instancias jurisdiccionales y la población que en ella reside, siendo fundamental el esquema de incentivos y sanciones definido. Según datos oficiales, entre 2011 y 2018, de los 1.389 Agentes Contaminantes identificados, 561 pasaron a ser Establecimientos Ambientalmente Adecuados (EAA). Respecto de los municipios, la asimetría de poder es amplia en función de las capacidades políticas, económicas, operativas y la magnitud de los problemas a encarar en cada realidad local. Las situaciones con mayores déficits y escala en cuanto

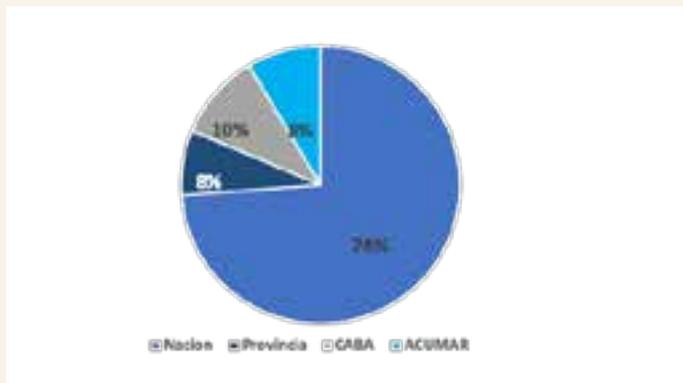
a la población afectada se manifiestan en municipios como Lomas de Zamora, Lanús, Merlo, Avellaneda, Esteban Echeverría, Moreno y La Matanza, siendo este último el caso más significativo por su población afectada (1.472.608, datos al 2010 que según fuentes no oficiales se estarían duplicando), cantidad de villas y asentamientos (210), y extensión geográfica (324 km).

Otro aspecto a destacar consiste en la alternancia política, en tanto los cambios de gobierno significan un reacomodamiento de las políticas implementadas y las estructuras burocráticas. Si bien entre 2003 y 2019, hubo cuatro períodos electorales, solo en un municipio, Almirante Brown, hubo cuatro intendentes distintos; en cuatro municipios hubo tres intendentes; mientras que en seis distritos hubo dos intendentes que fueron reelectos. En tal sentido la tendencia a nivel local es la continuidad de los jefes de gobierno, aspecto que puede favorecer la sostenibilidad de las decisiones tomadas. Dicha tendencia contrasta con los cambios en el gobierno de ACUMAR, en tanto el presidente de dicho organismo se ha modificado en 5 oportunidades, en los últimos 4 años.

El presupuesto es otra forma de observar las asimetrías en tanto refleja, en parte, la capacidad de gestión de las distintas jurisdicciones. Tal como se puede observar en el Gráfico 1, durante el período 2010-2018, el 75% de la inversión en la CMR la realizó el Estado nacional, seguido por la CABA, ACUMAR y la provincia de Buenos Aires. Por otra parte, el Gráfico 2 da cuenta de la inversión histórica realizada por los municipios, notándose diferencias entre las inversiones realizadas.

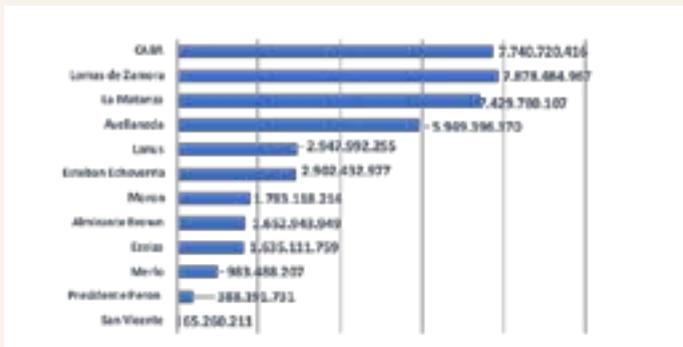


Gráfico 1. Porcentaje de la inversión del Estado nacional, ACUMAR, provincia y Ciudad de Buenos Aires. Periodo 2010–2018



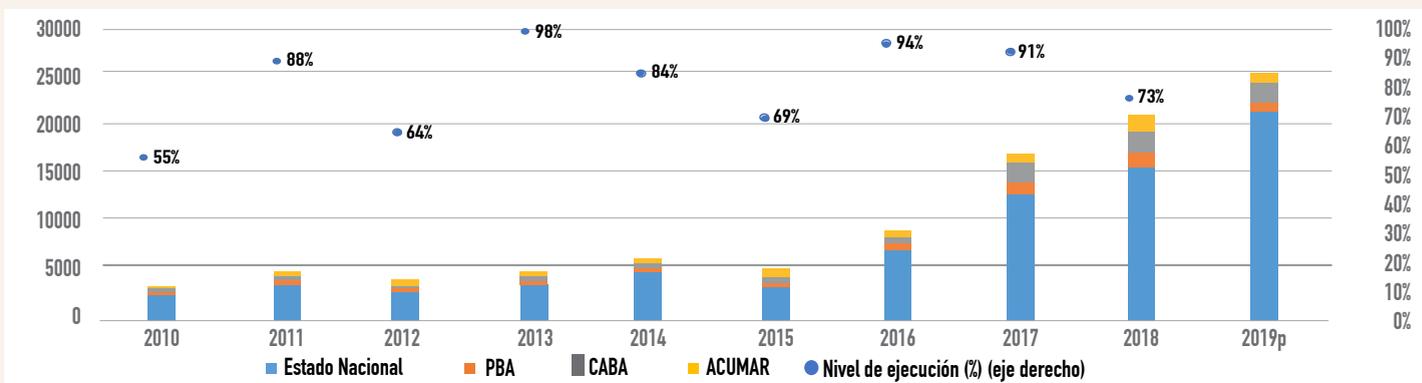
Fuente: elaboración propia en base a información de la Coordinación de Gestión y Planificación, ACUMAR. Actualizado a Abril de 2019.

Gráfico 2. Inversión histórica de los municipios al año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a información de la Coordinación de Gestión y Planificación, ACUMAR. Actualizado a Abril de 2019.

Gráfico 3. Inversión realizada en PISA y nivel de ejecución. Año 2016– 2018 (en millones de pesos y en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Coordinación de Gestión y Planificación, ACUMAR. Actualizado a abril de 2019.

En el Gráfico 3 se observa que, si bien la inversión nominal realizada en el PISA aumentó, si se considera la evolución de la inversión, deflactada por la inflación (es decir, a precios reales), con la excepción de 2016 y 2017 (en que se registraron incrementos de 20,4% y 44,3%), en el resto de los ejercicios se observaron caídas de la inversión en términos reales, particularmente en 2015 (-33,1%) y en el presupuesto 2019 (-18,9%).

Con respecto al nivel de ejecución (medido como la relación entre el gasto devengado y el presupuesto aprobado), se observa una tendencia volátil, alcanzando el valor mínimo de 55% en 2010 y el máximo de 98% en 2013. Si bien en los últimos años el nivel de ejecución no cayó significativamente, en 2018 se registró nuevamente una caída en el nivel de ejecución, al 73% (Gráfico 3).

La ejecución del presupuesto se corresponde con las acciones realizadas en las que se evidencia que, si bien hay una corresponsabilidad en el cumplimiento del PISA, existe una división de tareas respecto de las actividades a realizar por parte de cada una de las jurisdicciones. Por ejemplo, dentro del Fallo Mendoza, se determinó que 17.771 familias se encontraban en riesgo ambiental prioritario (a la fecha se registran el 23% de soluciones habitacionales “terminadas/entregadas” y 22% “a iniciar/en ejecución”). Un resultado magro que mucho tiene que ver con el esquema de gestión definido, el cual requiere del trabajo articulado de diversas áreas gubernamentales.

Según el protocolo de intervención elaborado por la ACUMAR, se reconoce que el abordaje y la implementación de los programas de relocalización o reurbanización son competencia de las jurisdicciones locales, a partir de la transferencia de fondos nacionales. En tal sentido, los gobiernos locales deben encarar procesos complejos: desde la disponibilidad de tierras; la estimación de costos en un contexto inflacionario (que obliga a la actualización constante de precios, por lo que muchas veces las obras han estado paralizadas), o la actualización permanente del padrón de personas afectadas. Todas acciones que requieren nutridas capacidades de gestión y coordinación con el IPV (Instituto Provincial de Vivienda) y el OPISU (Organismo Provincial de Integración Social y Urbana). En tanto que la ACUMAR complementa ese abordaje definido por cada municipio, presentándose como colaborador de los procesos a través de la capacitación, participación en las mesas de trabajo, supervisión y control permanente, o coordinando acciones con las diferentes jurisdicciones.

Dentro de ese esquema de gestión, no se aprecia la definición de acuerdos vinculantes, por lo que aparece el interrogante respecto de si el modelo de gestión de ACUMAR tiene un sistema de incentivos, premios o castigos, suficiente para ejercer adecuadamente el poder de policía, o si son la presión social y la judicialización de la política pública las que terminan impulsando el cumplimiento de los derechos.

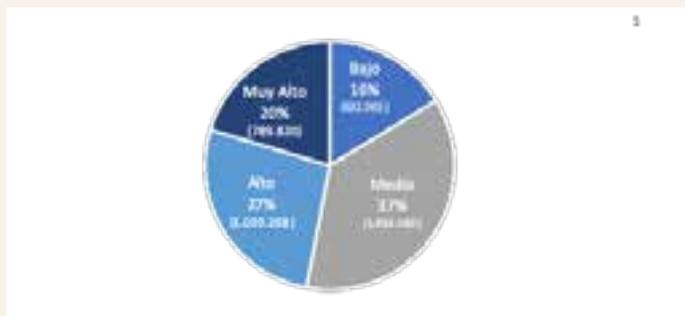
3. La dimensión social del problema

En la CMR se expresan y conjugan diversos factores, muchos de los cuales están interconectados, como el crecimiento de la urbanización y la imposibilidad de acceder a viviendas en el mercado formal, lo cual genera la ocupación informal en zonas cuyo hábitat es considerado de riesgo. Evidencia también cómo las configuraciones que asumen determinados espacios no se comprenden solo como resultado de determinaciones físicas o naturales, sino fundamentalmente como producto de intervenciones sociales. Desde sus inicios, las intervenciones de ACUMAR tienen un fuerte componente social expresado en la movilización social y participación ciudadana, principio de un proceso que se inicia con el Fallo Mendoza. En dicha sentencia, la Corte ordena habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del PISA. En tal sentido, las audiencias públicas y las acciones que desarrolla el cuerpo colegiado son claves para materializar la participación ciudadana. La tarea que cumplen dichos actores es fundamental en tanto muchas personas afectadas por la CMR deben transitar modificaciones significativas, como es el caso de las relocalizaciones por la liberación del Camino de Sirga (franja de 35 metros libres en ambas márgenes en las jurisdicciones de la Cuenca Baja). En ello se juega la exigibilidad no solo del derecho a acceder a un hábitat y vivienda digna, sino también a la información por parte de la población afectada respecto del alcance los problemas (cuáles son las consecuencias de habitar una zona contaminada), y de las intervenciones a realizar (de qué manera y cuándo). A la vez, cobra relevancia visibilizar las voces que no han cobrado estado público en los medios masivos de comunicación, tal como queda registrado por un estudio realizado por un equipo de investigadores de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA y la New School University de Nueva York³, sobre las demandas sociales expresadas en una selección de plataformas del espacio público digital, sobre conflictos territoriales (en los municipios de Avellaneda, Lanús, La Matanza y Lomas de Zamora). En dicha investigación se evidencia que la mayor problemática está localizada sobre las cuencas de menor escala (como la Sarandí-Santo Domingo o la Dupuy-Don Mario-Susana), siendo muy pocas las denuncias registradas sobre contaminación, inundaciones ni obras hídricas referidas específicamente al cauce del Matanza Riachuelo ni del Río de la Plata. En tal sentido, existen demandas que deben ser incorporadas

3. GUTMAN, M; J. NESPRIAS y X. PUPPO (2018). “Exploraciones alternativas en el espacio digital. La emergencia de los arroyos en las demandas territoriales de las cuencas Matanza-Riachuelo y Sarandí-Santo Domingo (2000-2015)”. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata, Diciembre 2018 <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/x-jornadas/actas/GutmanPONmesa28.pdf>

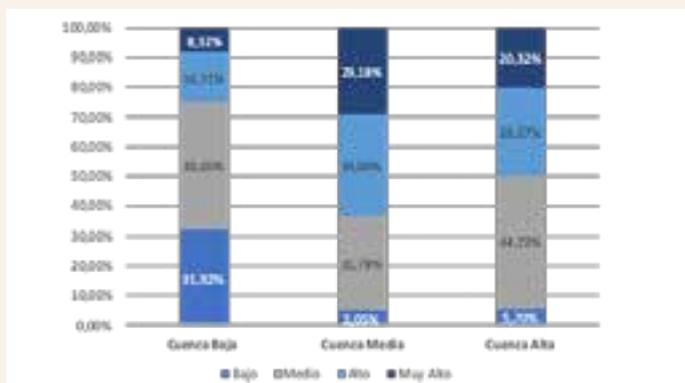
a la agenda de los tomadores de decisión desde un enfoque superador que permita dar respuesta a nuevas configuraciones territoriales cuyos límites exceden los administrativos municipales. Estas nuevas configuraciones, componen una interesante evidencia para reafirmar que las intervenciones deben superar las divisiones político-administrativas y reconocer el territorio desde sus características espaciales y sociales. Por ejemplo, el 47% de la población total de la CMR, es decir, aproximadamente 1.800.000 personas, presentan nivel de vulnerabilidad social muy alto o alto (considerando solo la población asentada en radios censales con densidad mayor a 10 habitantes/hectárea), registrándose la mayor concentración en la Cuenca Media. Lo cual pone de relieve la necesidad de diseñar e implementar políticas que superen las escalas de los gobiernos locales.

Gráfico 4. Vulnerabilidad social en el total de la CMR. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DOT (Dirección de Ordenamiento Territorial), ACUMAR. Año 2018.

Gráfico 5. Vulnerabilidad social en Cuenca Baja, Media y Alta. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DOT (Dirección de Ordenamiento Territorial), ACUMAR. Año 2018.

Conclusiones

La creación de ACUMAR representa un avance en términos del fortalecimiento institucional, creando un marco de actuación para abordar temas que trascienden las fronteras jurisdiccionales y sectoriales. Sin embargo, la conformación de una autoridad interjurisdiccional que alcanza al área metropolitana lleva consigo el desafío de lograr objetivos orientados al bienestar social y resguardo de un bien colectivo, conciliando capacidad política con capacidad de gestión. Desafío que depende más de la capacidad política real y su poder sobre los actores que la conforman, que del Plan diseñado y los medios disponibles para alcanzarlos. Es por ello que las limitaciones respecto de los resultados alcanzados no se desprenden solamente de aspectos técnicos establecidos en el PISA, sino de la posibilidad de decidir e instrumentar soluciones políticamente viables y socialmente necesarias.

En la CMR se destacan situaciones de alta vulnerabilidad vinculadas con las villas y asentamientos precarios, las cuencas hídricas, las plantas de tratamiento de residuos y la actividad industrial, e incumplimiento de derechos fundamentales como el acceso a los servicios públicos básicos (el 52% -2.337.136 personas- todavía no han sido incorporadas al servicio de red cloacal) (ACUMAR, 2017). Las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social que atraviesan en la CMR se sostienen sobre fuertes inequidades que deben ser encaradas desde abordajes integrales, el fortalecimiento de las capacidades de gestión y esquemas de financiamiento hacia los gobiernos locales que reduzcan las brechas existentes.

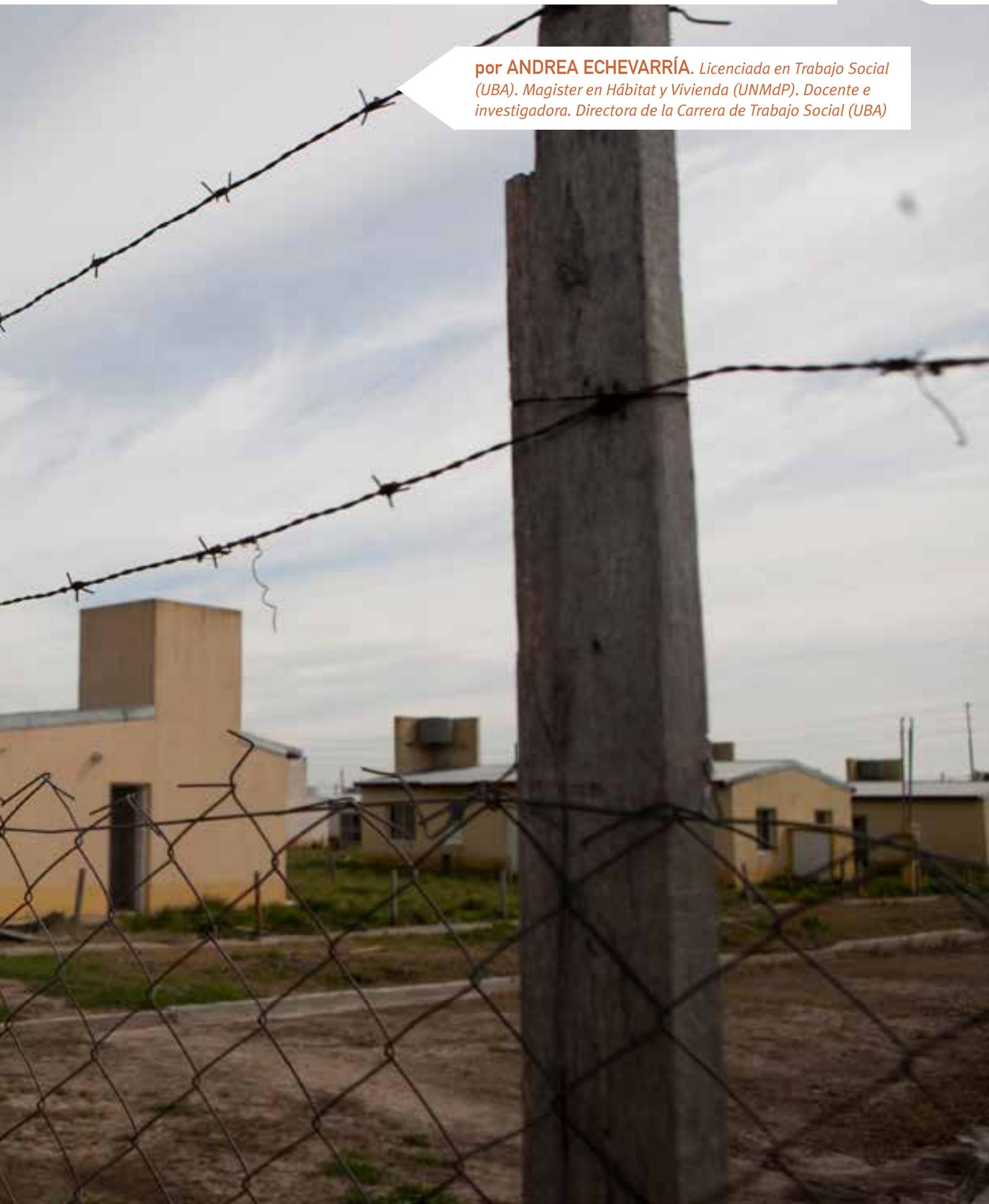
El desafío de la Autoridad es: ¿cómo detentar el dominio sobre los escenarios políticos y burocráticos, “arena de conflicto” donde se resuelven las disputas entre las entidades gubernamentales y actores políticos involucrados? ¿Cómo alcanzar entre los diferentes niveles gubernamentales acuerdos vinculantes por fuera de las mandas judiciales? En definitiva, se trata de lograr que la política pueda desplegarse como la herramienta de transformación social, que posibilite transitar hacia aquella situación deseada en la que se evite la transferencia de inequidades a próximas generaciones.

SECTORES POPULARES Y ACCESO AL SUELO URBANO EN EL GRAN BUENOS AIRES. DINÁMICAS, CONFLICTOS Y DESAFÍOS PENDIENTES

ANALIZA LOS RASGOS QUE EN EL TIEMPO HA TENIDO EL ACCESO DE LOS SECTORES POPULARES AL SUELO URBANO EN EL GRAN BUENOS AIRES, ASÍ COMO LOS ASPECTOS PENDIENTES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN HORIZONTE DE MAYOR INTEGRACIÓN.



por **ANDREA ECHEVARRÍA**. *Licenciada en Trabajo Social (UBA). Magister en Hábitat y Vivienda (UNMdP). Docente e investigadora. Directora de la Carrera de Trabajo Social (UBA)*



En las sociedades capitalistas, la tierra adquiere la forma de mercancía. Fue –y es– apropiada por diversos sectores de manera desigual a lo largo de la historia. La propiedad privada de la tierra expresa, por lo tanto, una relación social. La forma en que los sectores populares acceden al suelo urbano en el Gran Buenos Aires da cuenta, por lo tanto, de relaciones sociales, de procesos que condicionan o posibilitan ese acceso.

Pero la tierra es una mercancía particular: no puede trasladarse, no se “fabrica”, ni se produce. Lo que sí se producen son subdivisiones, servicios, normativas que la definen como “urbana”, incrementando su valor. Dado que esos procesos de producción de tierra urbana son procesos históricos, en los que intervienen múltiples actores (loteadores, inmobiliarias, agencias estatales, grandes y pequeñas empresas constructoras, inversionistas, habitantes, organizaciones y movimientos sociales...), decimos que la ciudad es socialmente producida... aunque apropiada individualmente.

Las desigualdades inherentes a nuestras sociedades condicionan fuertemente las posibilidades de acceso a un bien que presenta –además– características muy disímiles (pensemos –solo en el Gran Buenos Aires– la multiplicidad de situaciones en cuanto a localización, acceso a servicios, condiciones ambientales, etc.). Es decir, los diferentes sectores de nuestra sociedad no han podido acceder a la tierra urbana de manera homogénea o igualitaria. Como señala Oscar Oszlak, la burguesía y la oligarquía urbana tienen mayor capacidad para disponer del espacio. La estructura espacial urbana –las desigualdades que exhibe– tiende entonces a reproducir la estructura social. Pero este condicionamiento, esta similitud entre injusticias espaciales y desigualdades sociales, no es simétrico. La concreción del derecho a la ciudad, del acceso al suelo urbano, es un proceso en permanente construcción, con avances y retrocesos, en los que por sobre los patrones tradicionales de segregación centro-periferia y norte-sur, pueden observarse contratendencias, resistencias y procesos virtuosos que, aunque en escalas minoritarias, buscan instalar otras lógicas.

Caracterizar las posibilidades de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares en el Gran Buenos Aires, las tensiones que atraviesan esos procesos, las desigualdades que se plasman, implica entonces repasar los principales procesos históricos en los que ese acceso se construyó, identificando las “marcas” que dejaron sobre el territorio hasta hoy.

Los asentamientos, entonces, constituyeron una nueva forma de construir ciudad, una experiencia histórica novedosa, donde la acción colectiva tuvo un papel central. El uso del espacio de acuerdo a la normativa da cuenta de la búsqueda de legitimidad, del deseo de permanencia, del objetivo de “formar un barrio”.

Industrialización, urbanización y expansión

El Gran Buenos Aires experimentó el momento de crecimiento más acelerado (en términos demográficos) durante el primer peronismo (1945-1955), en forma coincidente con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones en el país y de fuertes corrientes migratorias del campo a la ciudad.

La forma más extendida fue la de los **loteos populares o económicos**: subdivisión de grandes extensiones de tierra periurbana (generalmente sin servicios), a pagar en un elevado número de cuotas, lo que la tornaba muy accesible. La autoconstrucción de la vivienda era la estrategia complementaria. De este modo, vastas extensiones conurbanas crecieron por esta combinación de estrategias familiares y comunitarias con acciones motorizadas por el mercado inmobiliario, en un contexto general que facilitaba el acceso al suelo urbano:

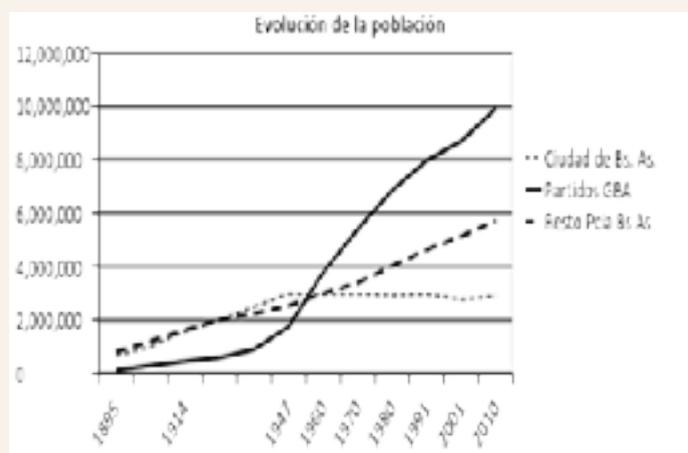
- ▶ Horizonte de pleno empleo (que permitía a los hogares asumir deudas con proyecciones de pago muy largas).

- ▶ Facilidad para el acceso al crédito para los trabajadores (el Banco Hipotecario Nacional, tras la reforma de 1948, asume un rol muy activo en este sentido).

- ▶ Ferrocarriles nacionalizados y tarifas subsidiadas, al mismo tiempo que se extendía la red de colectivos, que unen los puntos intersticiales.

La forma que asumió este proceso, si bien implicó que en los hechos el crecimiento urbano estuviera definido por la iniciativa privada, permitió que gran cantidad de hogares de trabajadores accedieran a la propiedad de la tierra. En estos barrios más alejados, barrios obreros, comenzó a gestarse una intensa actividad organizativa vinculada generalmente al logro de mejoras (en infraestructura) y a actividades culturales, a través de sociedades de fomento, clubes barriales, uniones vecinales. Esta actividad dotó a los barrios de una vida organizativa y cultural que de alguna manera actualizaba en este nuevo escenario costumbres y prácticas traídas de nuestro interior profundo (y sigue aportando aún hoy a la intensa vida cultural conurbana).

La acción del Estado acompañó (aunque "a posteriori") este proceso. En 1950 se sancionó –a nivel nacional– la ley de condiciones de Transferencia del Suelo (ley 14.005) que creó un registro de las operaciones, para evitar estafas. En 1944 se crearon las áreas de Geodesia y de Catastro en el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Dos decretos del entonces gobernador proponían anchos mínimos de calles (decreto 7648/1950) y prohibían la subdivisión en zonas inundables (decreto 21.891/1949). Pero la presión inmobiliaria fue muy fuerte: fueron derogados en 1953, tras la renuncia del gobernador.



Elaboración propia. Fuente: INDEC.

Dictadura y resistencias

El proceso de crecimiento por la expansión de los loteos populares continuó durante las décadas siguientes, si bien las condiciones generales se fueron modificando (incremento del costo de vida superior al incremento de los salarios, concentración y extranjerización del capital, etc.).

Fue la dictadura cívico militar (1976-1983) la que impuso mayores restricciones al acceso de los sectores populares al espacio urbano. Coherente con los objetivos de disciplinamiento de los sectores populares, la idea de “ordenar” a los trabajadores se asoció con la de “ordenar” el territorio en el que viven y trabajan los mismos. Las principales acciones ejecutadas en este sentido fueron:

► Construcción de autopistas (medios de transporte individuales y privados por sobre los colectivos y públicos).

► Derogación del control sobre los precios de alquileres (que, controlados en etapas anteriores, subieron rápidamente).

► Decreto-ley 8912 de “Usos del suelo” en la provincia de Buenos Aires. Los nuevos requisitos exigidos para parcelar tierra como urbana elevaron los precios de los lotes.

► Ley de erradicación industrial de la Región Metropolitana de Buenos Aires (desplazó la localización de industrias hacia el segundo cordón del Gran Buenos Aires).

► Aplicación del proyecto CEAMSE para la disposición de residuos (estableció la disposición final de los residuos de todo el AMBA en el Gran Buenos Aires).

► Erradicación de villas miseria de la ciudad de Buenos Aires.

Esta última medida estuvo acompañada de un discurso fuertemente estigmatizante sobre los habitantes de las villas. En una de las expresiones más duras de ese discurso, el entonces responsable de la Comisión Municipal de la Vivienda, Del Cioppo, declaró: “Nosotros solamente pretendemos que vivan en nuestra ciudad quienes están preparados culturalmente para vivir en ella. Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que la merezca, para el que acepte unas pautas de vida comunitaria agradable y eficiente” (citado por Oscar Oszlak en su libro *Merecer la ciudad*).

Estas medidas y estos discursos oficiales dan cuenta de la intención de desplazar a los trabajadores hacia la periferia del Gran Buenos Aires, proyectando una ciudad central para los sectores dominantes. Se reforzó así el patrón de segregación centro-periferia, y se le sumaron esfuerzos por borrar del imaginario colectivo la noción de derechos sociales, entre otros, el derecho al suelo urbano.

Pero decía al inicio que en cada período histórico es posible identificar resistencias, conflictos, “contratendencias”. La historia

nunca es definitiva. Las derrotas del campo popular, tampoco. Entre agosto y noviembre de 1981 se produce en la localidad de San Francisco Solano (entre Quilmes y Almirante Brown) una ocupación de tierras protagonizada por miles de familias que marcó un hecho inédito y fundante. Estas ocupaciones presentaban características diferentes a otras formas de ocupación informal del suelo por parte de los sectores populares desarrolladas hasta entonces (las “villas miseria”).

► El espacio se ocupó respetando la trama urbana: se dejó espacio libre para calles y equipamiento comunitario, se respetaron las medidas de los lotes, se evitó el hacinamiento.

► La toma fue producto de un trabajo previamente planificado; los ocupantes entraron en tres tandas, pero en cada una de ellas, de manera simultánea (en parte, como estrategia para evitar el desalojo inmediato).

► Este trabajo organizativo se sostuvo y se acentuó durante los primeros tiempos: un delegado por manzana, una comisión en cada barrio, una coordinadora que nucleaba a los cinco nuevos barrios formados.



La primera respuesta del gobierno militar fueron los intentos de desalojo y un cerco policial que duró varios meses. Pero los asentados recurrieron a la organización interna y la solidaridad externa para hacerles frente. Entre los apoyos que buscaron hubo sectores de la Iglesia Católica (que habían colaborado en la organización previa), organismos de derechos humanos, dirigentes políticos y sindicales. En democracia, las tierras fueron adquiridas por el gobierno provincial y vendidas a los ocupantes. A estas experiencias sucedieron más tarde otras similares en La Matanza, Morón, Merlo. Y luego, en muchos distritos del Gran Buenos Aires. Estos nuevos barrios fueron identificados (desde las ciencias sociales, desde el Estado, desde los propios habitantes) como **asentamientos**, para diferenciarlos de las villas.

Los asentamientos, entonces, constituyeron una nueva forma de construir ciudad, una experiencia histórica novedosa, donde la acción colectiva tuvo un papel central. El uso del espacio de acuerdo a la normativa da cuenta de la búsqueda de legitimidad, del deseo de permanencia, del objetivo de “formar un barrio”. Esta forma luego fue reconocida por el Estado, generando distintas políticas que, con distinto grado de contradicciones, implicaron también la construcción de ciudad.

Década de los '90: persisten las dificultades, se multiplican los asentamientos

El proyecto político que gobernó nuestro país en la década de los '90 impulsó medidas de corte neoliberal, tanto en lo macroeconómico (apertura de importaciones, desregulación de mercados, prioridad en los equilibrios macroeconómicos, corrimiento del Estado de la atención de necesidades, cuestionamiento a las políticas universalistas) como en lo específicamente urbano. En este plano, los procesos de globalización (vigentes a escala planetaria), combinados con políticas aperturistas y de “libre mercado”, impulsaron procesos por los cuales las ciudades pugnan por atraer inversiones, compitiendo entre sí y escapando a cualquier intento de plan regional. También en el Gran Buenos Aires, los distritos impulsaron el establecimiento de nuevos objetos urbanos (countries, barrios cerrados, shoppings), actuando como promotores o facilitadores de estas inversiones. El sector inmobiliario, que había experimentado un relativo estancamiento en las dos décadas anteriores, se reactivó, pero esta vez, con nuevos destinatarios: los sectores medio-altos y altos, con la consecuente suba del valor del suelo.

Frente a un mercado cada vez más restrictivo, y en el contexto de desempleo y niveles de pobreza creciente, los asentamientos se multiplicaron en esta década en el conurbano. De las primeras experiencias de la década anterior, donde prevalecían formas de organización interna sumamente fuertes, se pasó gradualmente a experiencias más fragmentadas, donde la planificación previa es poco frecuente y los conflictos se instalan.

No obstante, los asentamientos siguieron sosteniendo un rasgo central: el deseo compartido de formar un barrio que permanezca en el tiempo, de acceder a la institucionalidad, a la formalidad, del espacio urbano. Aun cuando en algunos casos se originan en procesos relativamente espontáneos (o, al menos, así son relatados por quienes lo protagonizan), las formas de articulación interna aparecen como condición para poder organizar un uso del espacio respetuoso de la normativa (evitar que alguien ocupe el sector de la calle, o los predios destinados a un futuro equipamiento) o para resistir los primeros intentos de desalojo. Resulta muy fuerte para quien visita un asentamiento de poco tiempo cómo sus habitantes visualizan un espacio común (“Este es el lugar para el centro de salud...”) donde uno solo puede ver un descampado. Esa visión compartida habla de una búsqueda, de un objetivo común. Si seguimos al filósofo francés Henri Lefebvre, eso es la utopía: aquello que todavía no tiene lugar, no tiene forma. Pero ya existe como visión compartida.

La acción del Estado durante la década en relación al hábitat popular en el Gran Buenos Aires fue limitada y siempre “por detrás” de la acción colectiva de los habitantes. Una línea que sí se planteó desde el nivel nacional fueron las políticas de regularización dominial (creación en 1991 del Programa Arraigo, para regularizar situaciones de ocupación en tierras fiscales, y sanción de la ley 24.374/94,



para regularizar ocupaciones en tierras privadas). Estos programas vinieron a complementar las acciones que ya se estaban realizando a nivel provincial con las expropiaciones (procesos que, a medida que avanzaba la década, comenzaron a verse demorados o interrumpidos, ya que, aunque se sancionaba la ley de expropiación, la provincia –en un marco de ajuste presupuestario permanente– no pagaba luego las indemnizaciones a los propietarios, con lo que muchos procesos se detenían o incluso revertían).

Estos programas estuvieron también fuertemente recomendados por los organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, BID, entre otros). El principal fundamento era que al convertir a las poblaciones más pobres en “propietarios”, estos podrían “movilizar” ese capital (por ejemplo, solicitando créditos poniendo su vivienda como garantía), adquiriendo así mejores herramientas para su integración. De este modo, se suponía que la integración se produciría a través del mercado.

La experiencia histórica nos revela que esto no es así. Las familias que adquieren un título no están deseosas de adquirir una nueva deuda, ni acceden al crédito bancario con facilidad. El mercado no es un buen asignador de bienes, por lo tanto, no es un ámbito que favorezca la integración. Por otra parte, estos programas se enfocaron únicamente en la dimensión dominial (jurídica) de la regularización, sin tener en cuenta los déficits ambientales, urbanos, de servicios, que muchos de los terrenos involucrados tenían, situaciones imposibles de subsanar sin la intervención estatal. Además, se trata de procesos largos, complejos, que en muchos casos condujeron al desgaste de organizaciones y vecinos involucrados.

En el caso de las expropiaciones, además, en muchas ocasiones, los habitantes pagan costos que involucran el proceso de valoración generado por ellos mismos en terrenos que habían sido originariamente inundables, o basurales, y que la propia comunidad, o la inversión estatal, valorizó.

Casi hoy

El ciclo que se extendió entre los años 2003 y 2015 puede definirse como de cambio de modelo productivo, retomando una serie de medidas macroeconómicas que tendieron a la redistribución de bienes y recursos, la protección de la producción nacional y el fortalecimiento del mercado interno.

Para los asentamientos del Gran Buenos Aires, particularmente para aquellos “históricos”, más antiguos, fue tiempo de mejoras. Las mismas estuvieron dadas, por un lado, por el mejoramiento de las condiciones económicas generales, que permitieron a miles de hogares hacer inversiones y mejoras en sus viviendas. Los pequeños comercios locales asociados a esta actividad (corriones, y toda la actividad comercial vinculada a la construcción, instalaciones, etc.) se vieron también beneficiados. Pero además se desarrollaron acciones y programas estatales destinados a abordar el problema de la informalidad urbana con grados importantes de integralidad: el PROMEBA (que se venía implementando en otras zonas del país, pero comenzó a implementarse en el GBA en el 2004), más tarde el programa de Asentamientos y Villas, el programa Federal de Construcción de Vivienda, el programa Techo y Trabajo, etc. Aunque no es el objetivo de este trabajo señalar el impacto de estos programas, solo acotaremos que los mismos tuvieron mejor impacto cuando se ejecutaron en combinación con otras líneas de acción y en articulación con organizaciones representativas de la población, con una fuerte coordinación de los gobiernos locales.

No obstante, durante toda la década continuaron las tomas de tierras en el conurbano, algunas en zonas muy degradadas y con situaciones de alta conflictividad. Esto podría parecer paradójico: en un período de mejoras en la situación económica de los más vulnerables, y de fuerte inversión estatal en vivienda y en hábitat, las ocupaciones de suelo continuaron. Sucede que

Permitió que gran cantidad de hogares de trabajadores accedieran a la propiedad de la tierra. En estos barrios más alejados, barrios obreros, comenzó a gestarse una intensa actividad organizativa vinculada generalmente al logro de mejoras (en infraestructura) y a actividades culturales, a través de sociedades de fomento, clubes barriales, uniones vecinales.

la poca o nula disponibilidad de tierras a precios accesibles para los trabajadores no ha experimentado cambios significativos desde la dictadura militar. La fuerte desregulación de los mercados de suelo (histórica y casi estructural en los países de América latina) en un conglomerado con cada vez menos tierra vacante como el Gran Buenos Aires, produjo efectos en el valor de las tierras (que subió). El negocio inmobiliario se convierte en refugio de la renta financiera y capitales especulativos, que muchas veces terminan definiendo la forma de crecimiento de la ciudad, ante gobiernos locales con pocas herramientas al respecto. En este contexto, los asentamientos se presentan para muchos hogares como la única opción posible para acceder al suelo urbano.

Los procesos de tomas de tierras se enlazan con los mecanismos de un mercado informal en expansión, sumando presión, conflictividad y hasta situaciones de violencia. En su informe anual sobre derechos humanos publicado en el año 2016, el CELS analiza estos vínculos y señala que, aunque en las tomas de tierra pueden encontrarse vínculos con la actividad partidaria, el mercado inmobiliario y las redes de ilegalidad, no son estos factores los que explican los motivos de los asentamientos, sino las necesidades de sectores sociales vulnerados, que son “aprovechadas” por determinados actores.

Podemos agregar que, a partir del 2016, en muchos casos, los niveles de conflictividad se incrementaron por la respuesta represiva del Estado y sectores del sistema judicial, que impiden la búsqueda de soluciones consensuadas.

Lo pendiente

Como se anticipó al inicio, el acceso de los sectores populares al suelo urbano en el Gran Buenos Aires está atravesado por tendencias históricas y por resistencias. Las políticas expulsivas se entrecruzan con las experiencias reivindicativas de derechos o las acciones inclusivas. ¿Cómo podemos sintetizar entonces los aspectos pendientes en materia de acceso al suelo, en la construcción de un horizonte de integración, de construcción de ciudades para todos y todas?

► **Recuperar para el Estado la capacidad de anticipar.**

Esto incluye tanto pensar herramientas de intervención en los mercados formales de suelo, de modo de evitar las prácticas especulativas, como ejecutar acciones específicas generadoras de suelo urbano. Podemos señalar como valioso antecedente el del Programa Pro Tierra, implementado en 1988.

► **Atención a lo construido de manera integral.** Los sectores populares han producido una porción significativa de nuestras ciudades, aunque muchas veces, con déficits todavía pendientes en cuanto a acceso a servicios, equipamiento, calidad de las viviendas, etc. En este sentido, es prioridad valorar lo construido y lo existente, pero complementándolo de manera integral.

► **Superar la política del fragmento.** La dinámica de la ciudad informal siempre está vinculada a la formal. Así, por ejemplo, los procesos de especulación que se originan en los mercados formales (de compraventa o de alquiler) afectan a la ciudad toda. Otro valiosísimo antecedente es la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat (ley 14.449/12), que propone tanto una serie de instrumentos para la mejora del hábitat popular como herramientas para evitar la especulación en torno a tierras ociosas.

Las condiciones que generan desigualdades en el acceso al suelo digno están fuertemente arraigadas en la historia de la región y de todos los países de América latina. No obstante, no es posible renunciar al objetivo político de modificarlas. La constitución de territorios cada vez más justos, con oportunidades para todos y todas, es un desafío histórico.



EL DERECHO A LA SALUD BAJO AMENAZA: PROBLEMAS Y DESAFÍOS DESDE EL CONURBANO BONAERENSE

PLANTEA LOS EJES A TRAVÉS DE LOS CUALES CONCEBIR AL TERRITORIO DE UNA FORMA MÁS INTEGRAL A LA HORA DE DISEÑAR Y EJECUTAR LAS POLÍTICAS DE SALUD, HASTA AHORA CONCENTRADAS ESENCIALMENTE EN EL ACCIONAR DE LOS MUNICIPIOS.

por **MAGDALENA CHIARA**. *Antropóloga. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora en Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento*





Mirar a “salud” desde territorio

En la Argentina, todos los habitantes tienen derecho a ser atendidos en los servicios que ofrecen los establecimientos estatales. Sin embargo, las condiciones bajo las cuales ese derecho se ejerce en la práctica varían según los ingresos que tengan individuos y familias, su inserción en el mercado de trabajo y el territorio donde habitan.

La organización en tres subsectores (seguridad social, privado y estatal) y la convergencia en este último de tres niveles de gobierno (Nación, provincia y municipios) se traducen en severos problemas de fragmentación que derivan en situaciones muy desiguales al momento de garantizar su ejercicio efectivo.

En el contexto del federalismo, la distribución de las competencias en relación con la salud es un atributo que distingue a la matriz institucional del sector; no habiendo sido delegadas por los Estados federados al nivel central, las responsabilidades en materia sanitaria permanecieron en la órbita provincial. En este contexto y desde las reglas de juego formales, las arenas provinciales fueron y son un espacio de gran importancia para la política sanitaria. La provincia de Buenos Aires presenta una complejidad adicional, debido a que en los años noventa descentralizó los centros de atención primaria de la salud hacia los municipios sin definir previamente el modelo prestacional, sumándolos a los hospitales y a las postas sanitarias ya existentes bajo jurisdicción municipal.

El conurbano bonaerense es un territorio complejo en el que viven más de diez millones de habitantes y que sufre desde hace varias décadas importantes procesos de estratificación y segregación. La riqueza y la pobreza son extremos de un paisaje urbano cada vez más heterogéneo en el que conviven áreas deterioradas con zonas más revitalizadas; estos fenómenos desafían la idea de homogeneidad (social y urbana) de las “coronas” o “cordones” con que habitualmente se pretende capturar la diversidad de situaciones que coexisten en esta región.

Las diferencias en la dotación de servicios de saneamiento (agua potable y cloacas), el acceso a transporte y pavimentos, los déficits en materia de vivienda, las desiguales credenciales educativas de las personas, el crecimiento de la precarización laboral y las dificultades para acceder a los servicios sociales universales (salud y educación) son fenómenos que configuran territorios muy desiguales en los que se reproduce, en condiciones cada vez más degradadas, la (ya consolidada) jerarquía urbana, social y cultural.

De la mano de la desigualdad en los ingresos y de las diferentes formas de inserción en el mundo del trabajo, la fragmentación se expresa en las brechas que existen entre municipios en rela-



ción a la población que cuenta con una cobertura adicional a la provista por el subsector estatal y que persisten a pesar de las mejoras que se constatan respecto del año 2001.

Mientras en el año 2010 algunos partidos alcanzaban el 78-85% de población con algún tipo de aseguramiento (cobertura de obra social o seguro médico privado) (San Isidro y Vicente López), en otros sólo el 47-53% de su población tenía alguna cobertura adicional (Florencio Varela, José C. Paz, Moreno, Merlo y La Matanza, entre los más desfavorecidos) (INDEC, CNPV 2010).

Una primera lectura muestra que las alternativas de acceso a servicios de salud disponibles para individuos y familias varían según la inserción que tengan en el mercado de trabajo, o los ingresos que dispongan para afiliarse a seguros privados. Así, algunos podrán tener coberturas adicionales o complementarias a las que ofrecen los establecimientos estatales y para otros la oferta del subsector estatal es la única posible.

Estas diferencias influyen también en las respuestas que deben dar centros de salud y hospitales en aquellos territorios en los que los niveles de cobertura de seguros (obras sociales o seguros privados) son bajos. Esta situación se agrava en los municipios de la periferia ya que incluso la población afiliada a una obra social o seguro privado encuentra en los centros de salud (municipales) y en el hospital público al único prestador cercano al lugar donde vive. Los establecimientos privados suelen estar localizados en áreas centrales reproduciendo en la red de servicios privados el mapa de la distribución de los ingresos.

A su vez, las condiciones bajo las cuales se organiza la oferta de servicios de salud varían significativamente entre los territorios. Las diferencias en el nivel de recaudación de uno a otro municipio se traducen no sólo en sus niveles de autonomía (o dependencia) financiera respecto de la Nación y la provincia, sino también en la capacidad que tienen para llevar adelante inversiones en equipamiento e infraestructura y para conformar y garantizar la continuidad en el tiempo de equipos profesionales y no profesionales en los programas y servicios de salud, factor clave para lograr un adecuado desempeño.

Estas desigualdades entre territorios derivan (directa o indirectamente) en la probabilidad que tienen sus poblaciones de enfermar y morir. Si bien la mortalidad infantil (indicador que evalúa la probabilidad de que un recién nacido muera antes del cumplir un año de vida) viene descendiendo en las últimas décadas, es clara la desventaja que presenta el conurbano respecto del resto de la provincia de Buenos Aires y en esta región persisten importantes brechas entre municipios.

En el año 2003 la tasa de mortalidad infantil en el conurbano era del 17,4 por mil, mientras que en el 2017 descendió a 9,8 por mil.

Una primera lectura muestra que las alternativas de acceso a servicios de salud disponibles para individuos y familias varían según la inserción que tengan en el mercado de trabajo, o los ingresos que dispongan para afiliarse a seguros privados

Esta tasa encierra a su vez situaciones muy desiguales tanto en los valores relativos como absolutos que van del 4,8-6,4 por mil en Vicente López y San Isidro, con 43 eventos totales, al 12-12,2 por mil en Malvinas Argentinas y Moreno con 182 eventos; por citar solo los casos extremos (DIS, MSPBA, 2017).

La perspectiva territorial desafía a las lecturas más optimistas acerca de la tendencia hacia la mejora en el desempeño que muestran los datos agregados y pone el foco en la desigualdad en las condiciones bajo las cuales se proveen los servicios de salud y garantizan acciones positivas sobre otros determinantes de la salud colectiva (trabajo, saneamiento, ambiente, educación, vivienda, por citar solo algunos), fenómenos que se distribuyen de manera desigual en el territorio y que amenazan la posibilidad de pensar a la salud como un derecho efectivo.

La agenda de la provisión de servicios

Dentro del mandato constitucional y por fuera de este, la historia fue modelando una trama institucional en la que intervienen tres niveles gubernamentales (Nación, provincia y municipios) con responsabilidades diferenciadas y compartidas. En ese contexto fueron discurriendo los dispositivos de la política nacional y provincial y se forjaron distintas y valiosas iniciativas en el nivel local. Esta composición y el modo como se fragmentan los nodos de decisión en el diseño y ejecución de las políticas de salud no son atributos exclusivos del conurbano, sino que caracterizan a las instituciones del subsector estatal de toda la provincia de Buenos Aires. En esta región cobran una relevancia capital dada la magnitud que tienen los problemas en términos sociales y demográficos y la continuidad urbana que existe más allá de las fronteras entre jurisdicciones.

El esquema de distribución de responsabilidades en atención de la salud se caracteriza desde la década de los noventa por una supremacía del nivel municipal sobre el primer nivel de atención (a excepción de los Centros de Atención de Adicciones a cargo de la provincia), mientras que la responsabilidad sobre los hospitales (de distinto nivel de complejidad) es compartida entre provincia y municipios, con una participación menor de la Nación. Cabe recordar que se trata de una región que, en el año 2004, tenía el 49% de su población sin cobertura de obra social ni seguro privado, es decir, dependiente de manera exclusiva de los servicios de la red estatal y que, según los últimos datos disponibles, esta descendió a 36,4% aunque se mantuvo seis puntos por encima de los valores promedio para los aglomerados urbanos del país (INDEC, EPH, 2018).

En el conurbano bonaerense existe sólo un hospital nacional con 483 camas para internación (5% del total), mientras que el nivel provincial tiene a su cargo en la región 33 hospitales con una capacidad de 5.722 camas (58% del total); en líneas generales se trata de establecimientos de mayor complejidad y tamaño que los municipales. A través de las secretarías de salud o de sus equivalentes (en algunos casos asociadas a “desarrollo social”), los 24 municipios gestionan 781 centros de atención primaria de la salud (CAPS) y 39 hospitales de distinto nivel de complejidad, con 3.581 camas para internación (37% del total) (DIS, MSPBA, 2017).

Aun destacando la especialización de los municipios en el primer nivel, la historia cristalizó una estructura sanitaria diversa en la que gobiernos locales y el ministerio provincial comparten la responsabilidad sobre la provisión de servicios de salud bajo distintas combinaciones. En un esfuerzo por simplificar en un primer grupo, el municipio tiene a su cargo solo los centros de atención primaria y el hospital está a cargo de la provincia; mientras que, en otro grupo, el municipio tiene jurisdicción sobre la totalidad de los efectores de salud, centros de atención

primaria y también los hospitales. El peso que tiene la función salud en las finanzas municipales y el margen de los gobiernos locales para resolver derivaciones de pacientes desde los centros de salud hacia los hospitales son consecuencias directas en las capacidades y en la dinámica del sector en cada territorio de estos patrones de organización del sector.

La agenda de problemas estructurales que enfrentan los municipios en esta diversidad de formas de organización es compleja (y muy condicionada) y su abordaje desde las políticas es determinante para avanzar en el cierre de las brechas de desigualdad. De modo muy general, se destacan tres problemas:

La agenda de problemas estructurales que enfrentan los municipios en esta diversidad de formas de organización es compleja (y muy condicionada) y su abordaje desde las políticas es determinante para avanzar en el cierre de las brechas de desigualdad.



a) La *disponibilidad de los recursos* necesarios para sostener la red de servicios es un problema crítico teniendo en cuenta la fragilidad financiera que afecta a una parte importante de los municipios en esta región. Dada la responsabilidad primaria que tienen sobre la provisión de servicios de salud (todos los centros de salud y, en algunos casos, también los hospitales), las partidas de recursos humanos comprometen una proporción muy importante del gasto y, en contextos inflacionarios, presionan sobre la provisión de insumos y medicamentos, así como también en la posibilidad de realizar obras de infraestructura.

b) La *gestión de recursos humanos* es central para la agenda local y se expresa en las dificultades para completar y sostener la continuidad en el tiempo de los equipos de profesionales en los hospitales (en algunas especialidades como neonatología, anestesiología y pediatría, por citar las más críticas) y también en los centros de salud, especialmente en la periferia.

c) Una tercera cuestión, de baja visibilidad pero muy importante para el desempeño del sector, se relaciona con la *capacidad resolutive* del primer nivel de atención y con las posibilidades para garantizar derivaciones a especialistas, solicitar estudios complementarios o resolver internaciones (programadas o de urgencias/emergencias). Las cuestiones relativas a la *coordinación* y a la oportunidad en las respuestas a estas cuestiones tienen alta centralidad en la agenda de salud en los municipios.

En un contexto de tanta fragmentación y en territorios tan desiguales, la política nacional y provincial tiene un papel fundamental que cumplir para garantizar condiciones más igualitarias en el ejercicio del derecho a la salud.

Dos razones (jurídica y de política pública) justifican esta afirmación. Primera: tanto la Nación como la provincia (de Buenos Aires en este caso, pero esta afirmación es válida para el resto de las provincias argentinas) tienen la responsabilidad constitucional de garantizar el derecho a la salud. Segunda: para reducir las desigualdades entre territorios es necesario contar con intervenciones que, desde niveles supralocales (Nación y provincia), combinen la “regulación” sobre la práctica en el nivel de los servicios, con “transferencias entre los territorios” asociadas a resultados. Resultados de gestión, en tanto desempeños de las políticas y resultados en salud que muestren cambios en los indicadores de discapacidad, morbilidad y mortalidad.

Los antecedentes de la historia reciente y la experiencia comparada muestran que los modelos a considerar en esas intervenciones deben tener en cuenta también la naturaleza de los bienes que se producen o entregan y de los servicios que se prestan, sus externalidades y las economías de escala que puedan hacerse en su producción.



Aun con modelos de intervención muy diferentes, las acciones desde el nivel nacional fueron claves para fortalecer la capacidad de resolución del primer nivel de atención a través de la entrega de medicamentos esenciales, la atención de los casos de patologías congénitas de muy difícil resolución desde el ámbito local o abonando a la conformación y fortalecimiento de redes perinatales en el territorio. El Programa Remediar (hoy denominado Medicamentos/CUS, con importantes discontinuidades en las entregas), el Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas, el Plan Nacer/Sumar y el Plan de para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de las Mujeres y de las Adolescentes, fueron iniciativas que –sin modificar el esquema de distribución de funciones resultante de la descentralización– buscaron recuperar la capacidad regulatoria sobre el subsector estatal operando sobre estos problemas.

Más recientemente, la Red Pública de Salud AMBA interviene sobre los establecimientos del primer nivel abordando alguno de los problemas estructurales que componen la agenda de los mu-

nicipios; las mejoras en la infraestructura, la informatización y unificación de registros de pacientes y las mejoras que introduce en la conformación de los equipos básicos de salud son los cambios más destacados. El esquema de transferencias decrecientes propuesto para financiar la adecuación y completamiento de equipos en el primer nivel abre distintas preguntas acerca de su sostenibilidad, en un contexto de recesión que, de no revertirse, terminará profundizando las diferencias en las capacidades que tendrán a futuro los municipios para garantizar esos compromisos financieros.

Considerando el contexto general, es difícil prefigurar los impactos que puede tener esta iniciativa. La discontinuidad y reducción de las entregas de insumos críticos (medicamentos, vacunas, tratamientos para patologías específicas) en los programas nacionales y los conflictos derivados de la pérdida del poder adquisitivo de los salarios que atraviesan a los hospitales provinciales, son problemas que estallan en la arena local debilitando la oferta y transfiriendo demanda hacia los establecimientos municipales.

El esquema de distribución de responsabilidades en atención de la salud se caracteriza desde la década de los noventa por una supremacía del nivel municipal sobre el primer nivel de atención (a excepción de los centros de atención de adicciones a cargo de la provincia), mientras que la responsabilidad sobre los hospitales (de distinto nivel de complejidad) es compartida entre provincia y municipios, con una participación menor de la Nación.

Para mirar hacia adelante

Más allá de las atribuciones constitucionales (y a pesar de ellas), los municipios en la provincia de Buenos Aires, y en el conurbano en particular, se convirtieron en actores clave en el diseño y la ejecución de las políticas de salud. Sin poner en cuestión su jerarquía, razones de naturaleza jurídica y otras derivadas de los principios que organizan las políticas en el sector, interpelan de manera singular a la provincia y a la Nación. Este artículo deja planteadas algunas pistas desde las cuales revisar lo hecho en las últimas décadas y mirar hacia adelante en un territorio complejo, crítico y muy desigual. Van aquí algunas claves.

Primera. Es necesario reconocer la jerarquía que tienen los municipios en el campo de la salud en el conurbano. Aunque invisibles en el diseño original de los programas nacionales, se impusieron desde la legitimidad que les da la práctica sobre la provisión de servicios (en centros de atención primaria, pero también en hospitales) y la importancia política que tienen en esta región. Este aprendizaje muestra la necesidad de asumir en toda su complejidad la cuestión institucional adoptando modelos flexibles que tengan capacidad de dar cuenta y fortalecer la trama institucional que sostiene la provisión de los servicios. El federalismo como principio no parece ser suficiente para orientar acciones en contextos de tanta desigualdad cuando el mapa subnacional está tan fragmentado.

Segunda. En contextos recesivos, las intervenciones nacionales (programas u otros dispositivos de políticas) tienen una importancia fundamental para proteger recursos y acciones orien-

tadas a sostener tratamientos y garantizar el cumplimiento de objetivos sanitarios. La regularidad en las entregas, las regulaciones sobre la práctica en el nivel de los servicios, la disponibilidad de información para la gestión y la existencia de mecanismos de control son algunos de los atributos que deben estar presentes en estas intervenciones.

Tercera. En esta región, Nación, provincia y municipios operan en simultáneo sobre un mismo territorio con potestades constitucionales y funciones muy diferentes; la responsabilidad sobre la provisión de servicios distingue a la provincia y a los municipios respecto de la Nación y define también sus problemas. La agenda de los municipios está atravesada por problemas estructurales que se traducen en factores determinantes al momento de mejorar el acceso, ampliar la cobertura y garantizar las prestaciones necesarias a toda la población según sus necesidades, con independencia de sus ingresos, del tipo de inserción en el mercado de trabajo y del lugar donde residan.

Hablar de garantía de derechos supone entonces abordar estos problemas y diseñar intervenciones a escala que combinen instrumentos basados en acuerdos intergubernamentales, con incentivos financieros asociados a resultados.

El territorio en sentido amplio (y no restringido solo a la proximidad del barrio) debe ser concebido como unidad y escenario de intervención e inversión, buscando con sus actores abordar los problemas estructurales que obstaculizan el cierre de las brechas de desigualdad que amenazan el ejercicio efectivo del derecho a la salud.

PRESENTA UN ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA QUE SE HAN VENIDO DESPLEGANDO EN EL CONURBANO, SOBRE TRES PLANOS QUE SE INTERRELACIONAN: LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA, LA OFERTA PROGRAMÁTICA A TRAVÉS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS Y LA ESCALA TERRITORIAL PARA REPENSAR LAS POLÍTICAS.

VIDAS EN LAS PERIFERIAS: UNA MIRADA SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN EL CONURBANO BONAERENSE



por **JAVIER MORO**. Antropólogo-UBA y doctorando FCS-UBA. Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO-México. Investigador docente del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento



Situaciones de crisis como la actual profundizan las desigualdades socioeconómicas de larga data y dejan (más) al descubierto los acuciantes déficits en materia de políticas públicas para la niñez y adolescencia. En los municipios del conurbano esta realidad cruda y contrastante se torna más explícita y nos obliga a algunas reflexiones que, aun atendiendo la coyuntura, apuntalen un proceso de transformación de esas desigualdades estructurales a partir del acceso a los derechos. Para ello se requiere atender lo urgente pero también un análisis crítico sobre lo que se viene desplegando en el campo de las políticas de infancia y adolescencia desde hace ya más de una década bajo el impulso de un nuevo marco normativo. Se proponen tres planos que se interrelacionan pero a la vez tienen sus propios tiempos y dinámicas: la construcción de la nueva institucionalidad pública, la oferta programática a través de políticas y programas y la escala territorial para repensar las políticas.

Una nueva institucionalidad con algunos nodos críticos

En el año 2007 en la provincia de Buenos Aires entró en vigencia la ley 13.298 por la que se derogó el régimen de minoridad y se puso en marcha la construcción de un nuevo modelo de políticas de protección y promoción de derechos con sustento normativo en la Convención sobre Derechos del Niño y con el enfoque de derechos como marco conceptual. Para la construcción de esa nueva institucionalidad provincial se postulaba la creación de un sistema de promoción y protección de derechos integrado por las diferentes áreas sociales sectoriales que apuntaba a romper con la lógica sectorialista y selectiva de la minoridad postulando la integralidad. Este intento suponía generar mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e interjurisdiccional ya que se postulaba una integralidad en las intervenciones a la vez que asignaban nuevas competencias a los gobiernos locales.

A nivel intersectorial se creó una Comisión Interministerial para la coordinación en un plano político-programático. Dicha instancia –que en el diseño se presentaba como un aspecto novedoso– en su funcionamiento efectivo resultó deficitaria e inoperante para la función de coordinación y de rectoría del sistema; llegó a formular un plan provincial –“Los pibes del Bicentenario”– pero su implementación tuvo serias dificultades de liderazgo por parte del área de desarrollo social, históricamente más vinculada a la asistencia y a la gestión de las instituciones de minoridad, con escasa inserción territorial y con menos recursos financieros y organizacionales que las áreas de educación y salud que funcionan con lógicas institucionales propias muy consolidadas.

Además de la intersectorialidad (fallida en el nivel político-programático) para la coordinación y rectoría del “sistema”, la relación entre la provincia y los gobiernos municipales también constituye un aspecto clave. Sin embargo, este fue un aspecto relegado en los primeros años de implementación de la ley, donde la relación provincia-municipios se ejercía exclusivamente de modo radial. Fue recién a fines de la gestión anterior cuando desde la entonces Secretaría de Niñez y Adolescencia se comenzaron a generar instancias de coordinación a través de la creación de un Consejo Provincial con participación de los municipios y con encuentros regionales. Se trata de un giro interesante que reconoce un lugar de cogobierno –provincia y municipalidades– en la cuestión de la niñez y adolescencia a escala territorial y que se sostuvo e intensificó en la gestión actual¹.

Otro aspecto crítico del nuevo modelo ha sido el financiamiento. La nueva ley promovía la creación de los servicios locales en las municipalidades que adherían mediante un convenio, pero sin recursos adicionales, sino que se (re)asignaron recursos del fondo de programas sociales (preexistente a la ley) para las políticas de niñez y adolescencia. Vale aclarar que fue justamente esa peculiar cláusula de adhesión por convenio lo que destrabó la resistencia de algunas municipalidades del conurbano en torno a la creación de un nuevo sistema que les daba nuevas competencias y responsabilidades sin la inyección de recursos adicionales.

En la mayoría de las municipalidades del conurbano la adhesión a la ley marcó un proceso de creación de áreas específicas de políticas de niñez y adolescencia o bien la expansión y profesionalización de estas áreas. Desde el nivel provincial se puso énfasis en la línea de acción de intervenciones (singulares) de restitución de derechos que se vinculan más linealmente con el dispositivo de minoridad que las antecede –a la vez que intentan transformarlo–, en tanto y en cuanto la acción estatal se inicia ante situaciones donde los derechos ya han sido vulnerados. La puesta en funcionamiento de estos Servicios Locales implicó un proceso de profesionalización en la mayoría de los municipios que debían articular dichas intervenciones y el acceso a algunos recursos con el Servicio Zonal como órgano desconcentrado de

1. Rebase los alcances de este artículo un análisis en profundidad del funcionamiento de esta instancia.

la autoridad provincial y con otras áreas sectoriales. En estas intervenciones se plantearon modificaciones en cuanto a los criterios, las medidas adoptadas, así como en los circuitos y procedimientos con respecto al régimen de la minoridad (uno de los cambios más significativos es que las medidas excepcionales de cuidado alternativo al familiar funcionen efectivamente como un último recurso y nunca por razones socioeconómicas).

La relación entre los Servicios Locales y el Zonal emerge como un punto de tensión recurrente que de hecho llegó a la judicialización para dirimir la responsabilidad con respecto a la toma de decisiones en las intervenciones. Igualmente, aun cuando la intervención de la Suprema Corte de Justicia bonaerense reconoció la competencia del Servicio Local para establecer la estrategia de intervención cuando se trata de medidas de carácter excepcional que implican cuidado alternativo al ámbito familiar, los recursos para una medida de abrigo los maneja la provincia y por ende resulta clave la articulación con el Servicio Zonal².

En la mayoría de los municipios, los servicios locales han consolidado formas de funcionamiento con encuadres y criterios profesionales y han generado articulaciones con las organizaciones y servicios territoriales. Aun así, en una perspectiva comparada, las modalidades y estrategias de intervención pueden resultar muy disímiles y además resulta casi una constante que estos servicios se vean superados en relación a la demanda. También vale resaltar la dificultad para consolidar equipos técnico-profesionales, en muchos casos vinculado a una alta rotación del personal técnico-profesional, frecuente en áreas donde trabajan con problemáticas que implican un efecto de desgaste y saturación, pero esto se potencia mucho más cuando existe una falta de jerarquización, modalidades contractuales precarias, inestables y de bajas remuneraciones. Otro aspecto que aparece como una constante es la difícil y deficitaria articulación entre los servicios locales y las áreas de mujer o género de los municipios, cuando la mayoría de las situaciones que atienden estos servicios refiere a violencias y maltratos en el ámbito doméstico-familiar donde en muchos casos aparece combinada con violencia de género.

2. El conflicto suele plantearse en primer lugar por conseguir la vacante pero también intervienen factores críticos a cada estrategia de intervención, tales como: el tipo de institución (existe mucha heterogeneidad en tipo y calidad del servicio), los tiempos en que se otorga la vacante (en muchos casos se requiere con urgencia) o la distancia respecto del lugar de residencia (lo que puede afectar no solo salir del ámbito familiar sino, por ejemplo, dejar de concurrir a la escuela a la que iba, pérdida de amistades, etc.).



La oferta programática en el nivel local

La particular "bajada" de este nuevo modelo trasladó hacia el nivel local una tensión entre constituirse como un servicio de atención a la demanda (y/o las denuncias) de situaciones de vulneración de derechos (en su amplia mayoría referidos al ámbito familiar) o bien aspirar a una construcción más amplia que promueva también una oferta programática de promoción de derechos a escala territorial (algo más en línea con la creación de un sistema). Se trata de una cuestión clave que, en buena medida, marca el derrotero de las áreas locales de niñez y adolescencia. Mientras que algunos municipios del conurbano muestran una incipiente conformación de un sistema local con una oferta programática en expansión, en otros solo y de modo incipiente se consolida el equipo profesional del servicio local para la atención de casos.

Ante un encuadre institucional tan laxo con respecto a la modalidad del quehacer en el plano local, la disponibilidad de recursos presupuestarios propios y la capacidad de gestión política de la autoridad a cargo del área local de niñez y adolescencia resultan claves para dirimir los alcances y las aspiraciones de la política. Ambas cuestiones se vinculan también con la capacidad de manejo por parte de las áreas de niñez y adolescencia de los recursos provenientes del fondo provincial (vale resaltar que dicho fondo tiene una finalidad específica, pero eso no implica necesariamente que sea la autoridad del área de niñez

quien decide sobre esos recursos y además resulta muy opaco el seguimiento de los recursos de dicho fondo al interior de cada municipio).

Son varias las municipalidades del conurbano que muestran acciones y una oferta programática tendiente a construir un sistema más amplio y no acotado solo a la atención de derechos vulnerados; aun así, suele haber una alta dependencia del financiamiento nacional y provincial. Este déficit de financiamiento incide tanto para ampliar los equipos técnico-profesionales como para expandir la oferta programática (servicios y programas).

Además del porcentaje del fondo de asistencia social directa que debe destinarse a la gestión municipal de políticas de niñez y de los hogares de convivencia conveniados, el gobierno provincial desde hace ya varios años sostiene el Programa Envío (para adolescentes en situación de vulnerabilidad) y financia a organizaciones sociales territoriales –principalmente a través de las Unidades de Desarrollo Infantil–, pero su cobertura está lejos de un alcance masivo.

Por su parte, en casi todos los municipios del conurbano hay una fuerte presencia de organizaciones sociales que trabajan con la niñez y la adolescencia, en muchos casos conforman redes y resultan actores territoriales clave para construir y ampliar el acceso a derechos. La creación de los consejos locales constituye la instancia de participación prevista en la ley y en algunas jurisdicciones del conurbano vienen desarrollando un papel relevante, tanto en cuanto a la articulación de acciones como en la construcción de marcos conceptuales comunes y la incidencia en la agenda local. En contraste, son varios los municipios donde aún sigue pendiente la conformación de estos consejos.

En cuanto a la expansión programática de la oferta estatal, se debe considerar que en los años posteriores a la crisis del 2001/02 se hizo evidente en el territorio la ampliación de las políticas de transferencia de ingresos (los subsidios a jefes/as de hogar desocupados/as pasaron de doscientos mil a casi dos millones) que posteriormente, a fines del año 2009, amplió aún más su masividad a través de la asignación universal por hijo y otras políticas del ámbito de la seguridad social (como la jubilación para amas de casa, las pensiones por discapacidad y por madres de siete hijos, entre otras). Sin embargo, esta expansión de las políticas de seguridad social y de transferencia de ingresos no fue acompañada por un proceso similar en los servicios de proximidad y en programas socioeducativos de alcance territorial para consolidar esa expansión de derechos en la niñez y adolescencia de los sectores más postergados. El déficit de vacantes en servicios educativos y de cuidado para la primera infancia, así como en las escuelas públicas secundarias, ha sido y sigue siendo una constante en los barrios más vulnerados del conurbano.



Políticas sociales para la niñez y adolescencia en clave territorial

Esta breve revisión de la implementación en el nivel local pone en evidencia que para construir un entramado de actores estatales y sociales (que actúen en red) en la promoción de derechos se requieren recursos y la expansión de una oferta programática a escala territorial acorde para incidir efectivamente en las condiciones de vida y en el acceso a derechos (básicos) de toda la niñez y la adolescencia –cuestión particularmente relevante en los barrios más postergados del conurbano bonaerense–. En contrapunto, el proceso analizado muestra una falta de recursos que se pone más en evidencia en los años recientes ante la crítica situación económica con la notoria merma de ingresos a partir del trabajo en las economías familiares y la disminución del impacto de las políticas de transferencia de ingresos a los sectores más humildes (debido a varios factores: la pérdida de poder adquisitivo ante la inflación, la adquisición de créditos con la propia ANSeS que luego se debitan directamente y por las sanciones ante el no cumplimiento de condicionalidades que ha expulsado a numerosas familias de la AUH). En este contexto se hace también más notorio el rol bastante desdibujado en términos de coordinación política y técnica por parte del ejecutivo provincial que devino en una escasa incidencia para construir una lógica intersectorial y potenció una gran heterogeneidad a nivel municipal con un sesgo marcado de prioridad a la conformación de los equipos para la atención de casos urgentes de vulneraciones de derechos (mayoritariamente en el ámbito doméstico-familiar).

Fue recién a fines de la gestión anterior que desde la entonces Secretaría de Niñez y Adolescencia se comenzaron a generar instancias de coordinación a través de la creación de un Consejo Provincial con participación de los municipios y con encuentros regionales.

La promoción de derechos en territorios signados por procesos de segregación socioeconómica de larga data requiere la presencia de políticas sociales universales (educación y salud) más una oferta amplia, pertinente y de calidad de propuestas socioeducativas que hagan puente con la escolaridad formal y –eventualmente– tengan la capacidad de constituirse en redes de sostén ante situaciones críticas de la crianza y/o vulneración de derechos.

Por lo tanto, se requiere una nueva arquitectura (con roles y funciones claramente establecidos para cada nivel jurisdiccional) cuyo eje prioritario debiese estar en la ampliación de una oferta socioeducativa con mayor foco en dos sectores poblacionales críticos: primera infancia³, sector con escasa cobertura de servicios educativos y de cuidado que resultan claves y estratégicos en términos de desarrollo y de incidencia en múltiples factores que generan desigualdades –tanto en las trayectorias biográficas como en la desigualdad de género persistente respecto de la organización doméstico familiar, e indirectamente también en la situación de pobreza⁴–. El otro sector crítico y muchas veces escasamente visibilizado son las políticas dirigidas a la adolescencia, también con poca oferta programática socioeducativa (incluso con déficit de cobertura en las secundarias públicas) y clave para construir dinámicas sociales de cohesión e inclusión social en los territorios.

La expansión de una oferta programática socioeducativa para adolescentes y de cuidado para la primera infancia es un requisito para construir efectivamente un sistema que logre plasmar derechos de manera más igualitaria en la niñez y la adolescencia. Este “piso” de derechos es indispensable para construir articulación y

3. Ha habido avances incipientes en términos de agenda, donde la primera infancia y puntualmente la ampliación de los centros educativos y de cuidado son explícitamente presentados como propuestas de gobierno, pero aún no se plasma en una expansión significativa de estos servicios. Igualmente vale destacar que algunos municipios del conurbano en años recientes lo han incorporado como prioridad de agenda y muestran acciones concretas de servicios y programas.

4. Al fomentar la inserción laboral de quienes están a cargo del cuidado, que son mayoritariamente mujeres. La generación de un nuevo ingreso para el grupo familiar es uno de los factores de mayor incidencia para salir de lo que se conceptualiza como situación o línea de pobreza. Un porcentaje significativo de los hogares pobres del conurbano está a cargo de jefatura femenina <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/la-pobreza-en-el-Conurbano-Bonaerense-2.pdf>

acciones conjuntas entre las líneas de promoción a escala territorial y las intervenciones de restitución de derechos a través del trabajo en red (que involucre a los servicios de educación y salud y demás actores territoriales). En ese terreno hay mucho camino por recorrer para consolidar un marco de trabajo común que opere bajo una lógica de corresponsabilidad, donde los diferentes actores sectoriales y territoriales se involucren activamente no solo para acordar criterios y estrategias de intervención, sino también para constituir vías rápidas en el acceso a recursos. Este proceso debiese ir acompañado por un fuerte aval político del más alto nivel de gobierno, la construcción de acuerdos marco entre las áreas sectoriales implicadas, conjuntamente con la jerarquización de los operadores y equipos técnicos-profesionales.

Son numerosas y variadas las experiencias de abordajes socioeducativos y de cuidado que, como denominador común, transforman en acto el postulado de reconocer a la niñez y a la adolescencia como sujetos de derecho: generan un reposicionamiento de los propios sujetos, construyen vínculos significativos con los referentes adultos y con los grupos de pares, sostienen una presencia continua a través de ofertas pertinentes y de calidad, entre otras características distintivas de estos abordajes. También hay experiencias relevantes de atención a la emergencia a través de servicios y de programas donde resulta clave la escucha y el acompañamiento. En cualquiera de estas experiencias cobran especial relevancia los llamados “recursos humanos”: operadores, educadores, promotores, acompañantes, talleristas, equipo técnico y profesionales son quienes construyen el vínculo con cada niño/a y/o adolescente y en definitiva quienes dirimen el alcance y el sentido de una política de estas características. Sin embargo, en términos relativos con las áreas sectoriales tradicionales –como salud y educación, pero más aún si se contrasta con el sistema judicial– los/as trabajadores/as de estos programas de atención de vulneraciones, de cuidado y socioeducativos aún requieren reconocimiento y jerarquización en la mayoría de las municipalidades del conurbano.

Por su parte, específicamente en lo que hace a las intervenciones de restitución de derechos, además de la compleja tarea de coordinar redes territoriales con capacidad de constituirse como redes de sostén ante situaciones críticas, la propuesta de repensar la arquitectura implica una coordinación fuerte –o incluso una integración según lo ameriten las situaciones– entre los equipos de niñez y los equipos especialistas en género para la atención de situaciones de violencias. También debiese repensarse la articulación entre las áreas de niñez y las abocadas al consumo problemático de sustancias tanto desde lo asistencial como desde lo promocional, teniendo en cuenta su incidencia en los adolescentes, el déficit de los actuales servicios y considerando, además, que esta temática involucra dinámicas territoriales que en buena medida exceden los ámbitos de competencia de dichas áreas (donde con



frecuencia aparecen involucradas las fuerzas de seguridad y algunos referentes o grupos organizados dedicados al narcotráfico). Finalmente, cabe una reflexión sobre la política punitivista del actual gobierno nacional y provincial. La primacía de una lógica de mercado bajo un proyecto político neoliberal plantea límites ostensibles para la construcción de mayor igualdad a través de políticas sociales y, más temprano que tarde, la gobernabilidad de este proyecto tiende a forjarse a través de políticas represivas en general y de mano dura en particular para los adolescentes y jóvenes de las periferias. De este modo, en los barrios de las periferias se consolida una experiencia juvenil acosada cotidianamente por las fuerzas de seguridad que nutre y les confirma a estos jóvenes los peores estereotipos sociales que operan sobre ellos. El señalamiento en términos de experiencia de vida implica que no es solo un discurso social y mediático, se trata de una vivencia directa y cotidiana que involucra y marca sus cuerpos, sus emociones, sus vínculos y aun sus propias representaciones. Este acoso policial, a la vez que les confirma los estereotipos que pesan sobre ellos, también –por tratarse de las fuerzas del orden– se los impone⁵. El proyecto oficial

para bajar la edad de punibilidad debe ser ponderado en este contexto de incremento de violencia institucional, denominadas como “gatillo fácil”⁶ y de un aval político para este accionar.⁷ La construcción y consolidación de un sistema de protección y promoción de derechos para la niñez y la adolescencia solo es posible en una economía que genere trabajo digno para los adultos, un amplio “piso” de políticas sociales universales y procesos de urbanización inclusivos con acceso a bienes culturales. En medio de este arrasador vendaval neoliberal, tal vez haya llegado el momento de construir nuevas utopías vinculadas a la idea de lo común, donde además de una oferta amplia y efectiva de políticas sociales en el territorio –abarcativa de organizaciones estatales y sociales– sea posible iniciar proceso para (re)construir el espacio público, para que el barrio y la calle sean un lugar compartido y habitable para la niñez y la adolescencia. Ese podría ser el mejor indicador de una región metropolitana que comience a generar más inclusión social, con integración y movilidad urbana en pos de construir una sociedad más igualitaria.

5. “Por un lado, los jóvenes comprenden lo que encarnan ante los ojos de la sociedad (‘miren lo que son’, se les dice). Por otro, incorporan esa representación que se les da de ellos mismos (‘¡convértanse en lo que son!’), les ordenan). Esta puesta en juego del cuerpo –encarnación e incorporación– escapa en parte a la conciencia. Se la siente más que se la analiza. Se traduce en las emociones... en ese miedo ante los policías...” (Fassin 2016:34 *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires).

6. La Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) viene denunciando cifras récord de violencia institucional en casos llamados de “gatillo fácil” https://www.clarin.com/politica/Denuncian-Macri-absoluto-violencia-institucional_0_Hy7q--yEx.html.

7. Al terminar este artículo la noticia de otro chico muerto por la policía me estremece, esta vez fue la bonaerense, un tiro por la espalda, en La Tablada, apenas 14 años, iba al Programa Envión. https://www.diarioregistrado.com/sociedad/policia-asesino-a-un-nene-de-14-anos-en-la-tablada_a5d1603b2d79a0e2cef3ed2fa

Cobran especial relevancia los llamados “recursos humanos”: operadores, educadores, promotores, acompañantes, talleristas, equipo técnico y profesionales son quienes construyen el vínculo con cada niño/a y/o adolescente y, en definitiva, quienes dirimen el alcance y el sentido de una política de estas características.

ANALIZA LOS CAMBIOS EN EL ROL QUE LA MUJER HA TENIDO A TRAVÉS DEL TIEMPO EN LOS PROCESOS DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA, UNA DE LAS HERRAMIENTAS MÁS IMPORTANTES A LA HORA DE DAR RESPUESTA A LOS SEGMENTOS MÁS VULNERABLES DEL CONURBANO BONAERENSE.



MUJERES DEL CONURBANO, CONSTRUCTORAS DEL TEJIDO SOCIAL

por AGUSTINA PAN OYHAMBURU. *Politóloga (UBA) y Maestranda en Políticas Públicas (FLACSO). Docente, Secretaria de Extensión en FCS-UNLZ. Referenta Identidad Conurbana*



“Ese peldaño menos, esa desigualdad permanente marcó la necesidad e idea de una herramienta que posibilitara una mirada específica para la implementación de políticas públicas. Políticas que nunca antes tuvieron en cuenta las condiciones en que se desenvuelve la vida de las mujeres de la provincia”.

Consejo Provincial de la Mujer

Introducción

En el marco de los procesos políticos, sociales y económicos en que nos encontramos como sociedad resulta fundamental comprender la relevancia del rol de la mujer y de las mujeres de los barrios más humildes del conurbano bonaerense.

Ellas, como agentes dentro de las comunidades, fueron construyendo una tradición que se fue consolidando en el conurbano bonaerense desde el regreso de la democracia.

En los distintos momentos históricos se vieron obligadas a desarrollar diferentes roles, siempre cumpliendo tareas de articuladoras, contenedoras de las situaciones más críticas y de los momentos más difíciles en la comunidad. Las crisis económicas las hicieron visibles como los eslabones más fuertes en las cadenas comunitarias, ya que usualmente los hombres, o están buscando trabajo o están trabajando y no cumplen el rol de sobrellevar las crisis de manera colectiva ante la situación crítica del núcleo familiar a lo largo de todo el día, todos los días.

Mujer política

Hace algunas décadas, Juan Domingo Perón había creado dentro del Partido Justicialista con Eva Duarte de Perón la rama femenina, al igual que la sindical y la de la juventud. Ya para aquel entonces, en la década de los cuarenta, las mujeres se incorporaban a la vida pública a través de tareas de cuidado y de atención a terceros, siendo secretarías, enfermeras, asistentes de quienes definían la política o de aquellos en el ejercicio del poder. Recién en 1949 las mujeres fueron incorporadas como ciudadanas plenas con derecho al voto.

Desde sus orígenes, el peronismo se caracterizó por llevar adelante políticas de inclusión de la mujer en la vida pública y en la política. Este espacio fue abierto por Eva Duarte de Perón, en el ámbito de la política social y orientada a la familia. Las posiciones políticas tradicionales, vinculadas a los cargos jerárquicos y los lugares de representación, eran un ámbito reservado a la figura masculina. La política era un ámbito masculino, tanto en los lugares de decisión gubernamental como en las organizaciones de base.

Como antecedente, como resalta Patricia Sepúlveda, *“entre los años 1960 y 1970, en América latina se produjo un notable aumento de la participación femenina en la vida pública. Este protagonismo fue acompañado de cambios significativos a nivel cultural, familiar, de las relaciones entre los sexos y la sexualidad”* (...) *“Durante este período, en la Argentina se vivió un proceso de politización y movilización crecientes del que las mujeres fueron activas participantes”* (2015).

Con la vuelta de la democracia el escenario político transitó transformaciones, en la política en general y en particular en relación al lugar de las mujeres.



La despolitización tuvo efectos positivos y efectos fuertemente negativos, los cuales serían semillas de la crisis de representación política en la que se caería para el 2001.

Consejo Provincial de la Mujer (decreto 17/87)

El Consejo Provincial de la Mujer (CPM) creado por Antonio Cafiero fue sostenido por un grupo de mujeres que pensaron este proyecto¹ y fueron acompañadas por 100 mujeres representativas de cada municipio, sectores sociales y partidos políticos. Centralmente **participaron** dentro de la gestión en el diseño de políticas públicas para intervenir a través de diferentes líneas en el desarrollo de las comunidades posicionando a las mujeres como las agentes principales. Este proceso político social, llevado adelante durante los años ochenta y noventa, en los sectores más desprotegidos económicamente incluyó el desarrollo de las siguientes líneas de acción resumidas por Aritz Recalde:

► Diagramación de políticas sectoriales para elaborar diagnósticos sobre la situación de la mujer. ► Desarrollo de tareas en conjunto con todos los niveles de gobierno provincial y firma de convenios con diversas instituciones no gubernamentales. ► Impulso del protagonismo femenino para la erradicación de la discriminación. ► Primeras Comisaría de la Mujer. ► Primeras jornadas provinciales de Mujeres que trabajan. ► Ferias artesanales de mujeres. ► Programas de Mujer y empleo del Banco Provincia. ► Primeras jornadas de trabajo del servicio doméstico. ► Centro de Información y Asesoramiento para la Mujer (CIAM). ► Construcción de Jardines Maternales. ► Programa radial de Mujeres Trabajando. ► Comedores sociales. ► Programas sociales, como el Programa OLMOS (Sistema carcelario) ► Albergues granja. ► Talleres Protegidos (2018).

1. Lic. Irene Lidia González, Lic. Ana Luisa Cafiero, Arq. María Elida Mesutti, Prof. Inés Willams, Lic. Norma Sanchis, Prof. Susana Demaría, Lic. María del Carmen Feijoo, Dra. Ethel Susana Díaz, Lic. Yolanda Zubrano, Lic. Blanca Kiguel, Sra. Leticia Bianculli, Dra. Susana Salerno, Lic. Elisa Schoijet, Sra. Clide Chiapara (*Mujeres Bonaerenses: 1991: 153*).

La formación política, en oficios, en prácticas y en la formación general también fueron algunas de las áreas abordadas. Asimismo, se desarrolló la estrategia de crear organización popular, organización comunitaria. Las mujeres del CPM, cuando reflexionaban sobre el proyecto, hicieron un fuerte hincapié en la organización. *“El descreimiento de una sociedad marinada con amplios sectores excluidos del sistema y lesionados en su autoestima y sentido de la dignidad, llevó al gobierno provincial a plantear la participación comunitaria como uno de los ejes fundamentales de acción. Había que inducir todos los mecanismos de participación posible para reconstruir un entramado social roto en sus intermediaciones y en su fuerza para producir cambios”*, expresaban en la publicación *Mujeres Bonaerenses* en 1991, del Consejo Provincial de la Mujer. Este eje es central a la hora de pensar la trascendencia que tuvo el proyecto del Consejo Provincial de la Mujer a lo largo del tiempo. El proyecto político dejó una huella muy profunda en las comunidades del conurbano bonaerense donde el CPM tuvo un gran alcance, y donde la memoria colectiva y barrial permitió rescatar la herramienta de la organización a los sectores más esmerilados durante la crisis de los diez años siguientes.

Hasta entonces la mayoría de los dirigentes peronistas varones avalaban esta focalización y habían colaborado a través de los años para que el espacio de la mujer en política estuviera dentro de estos límites.

A partir de las inquietudes que presentaban las mujeres peronistas se abordó un esquema de planificación, diseño, gestión e implementación de políticas públicas orientadas a las mujeres, por mujeres. En este momento se decidió tomar el modelo paulista (Brasil) para adoptar una estructura acorde con la realidad de la mujer bonaerense y con los mecanismos federales de organización de la Nación Argentina. Se buscaba a través de este modelo la articulación con los ministerios para promover programas que incluyeran la problemática de la mujer, la participación en el gabinete, elaborar diagnósticos a través de técnicas de investigación, proponer políticas globales para los

problemas de la comunidad, promover formas igualitarias de participación de las mujeres en la sociedad y promover el cumplimiento de la Convención contra toda forma de Discriminación de la Mujer de las Naciones Unidas. *“Recién estrenadas en la tarea institucional, el asunto ya no pasaba por tener el lugar. Ahora había que ganárselo. Y ahí estábamos firmes, escondiendo muestras inseguridades y contradicciones. Por primera vez un organismo conformado por mujeres lograba introducirse en la órbita del poder”*, reflexionaban las mujeres que conformaron el Consejo Provincial de la Mujer.

La conformación del grupo renovador² comenzó a reflejar la participación de las mujeres en la vida partidaria del peronismo nuevamente.

En la provincia de Buenos Aires y centralmente en el conurbano bonaerense, el peronismo hizo historia, por el lugar de protagonismo que tuvieron los sectores postergados en las formas de participación social. Pero luego de esta etapa, la proscripción del peronismo y las dictaduras que buscaron despolitizar a la sociedad y aislar a los individuos, la sociedad avanzó en un proceso de **descreimiento en el sistema de representación**, entre otras consecuencias. Ante este escenario, Antonio Cafiero, de la mano del Consejo Provincial de la Mujer, impulsó una fuerte tarea a lo largo de la provincia de Buenos Aires orientada a promover la **participación comunitaria** como eje central de la acción y la promoción política. Las mujeres que trabajaron desde el CPM interpretaban que ese deterioro que se había dado en la sociedad no había dañado de la misma manera a las mujeres. La organización espontánea, para dar respuestas a los problemas que surgieron en la vida cotidiana, fue propia de las mujeres, quienes desde sus barrios se movilizaban, por encima de los condicionamientos, cuando entraron en juego sus intereses vitales. El ejemplo de la fuerte y constante resistencia que ejercieron las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo es una gran referencia a la hora de pensar y caracterizar a las mujeres y su rol histórico ante la adversidad.

Comprendiendo las dificultades que se les presentaban a las mujeres a la hora de involucrarse en política, el Consejo tuvo como objeto apoyar la acción de las mujeres vigorizando las agrupaciones de base, e impulsando el formato de desarrollo territorial que se daba a nivel provincial reproduciéndolo en cada municipio. De esta manera, existiría un Consejo Municipal de la Mujer en cada uno de los 127 municipios de la provincia (hoy 135).

Al CPM se sumaron también otras iniciativas como el CERPAR³ que potenciaban su accionar.

Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano

Para la asunción del gobernador Eduardo Duhalde en 1991, las políticas desarrolladas en torno al proceso económico que se iniciaba cambiaron de manera vertiginosa.

Se inició un proceso de **descentralización de la organización del Estado**, traspasando muchas de las responsabilidades que antes desempeñaba el Estado nacional a los Estados provinciales y municipales. En el marco de la reestructuración de la provincia de Buenos Aires, Duhalde cambió las líneas que venía trabajando Antonio Cafiero, en cuanto a política de género y a la familia.

El Consejo Provincial de la Mujer fue convertido en el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano (CPFHDH), que quedó en manos de la esposa del gobernador. Hilda “Chiche” Duhalde realizaba críticas al planteo anterior, basadas en el tinte feminista que tenía el Consejo Provincial de la Mujer, realzando un proceso de trabajo y desarrollo basado en la familia con el hombre y no en contra del hombre. El avance del feminismo para aquel entonces no era fuerte, sin embargo se le daba desde el gobierno de Duhalde una connotación negativa.

El organismo se dedicó a llevar adelante las políticas sociales en búsqueda del fortalecimiento barrial, en las zonas más humildes del conurbano bonaerense. El proceso de organización se llevó adelante en torno al modelo de descentralización del Estado en el marco de la estrategia de aquellos organismos internacionales que financiaron el achicamiento del Estado. A través de los documentos podemos identificar la construcción de un **relato despolitizador** en el desarrollo de las políticas sociales focalizadas. De esta manera se estigmatizaban los procesos políticos

2. El grupo Renovador Peronista se conforma a partir del 25 de agosto de 1985, cuando el referente Antonio Cafiero mediante el Frejudepa, participó como primer candidato a diputado nacional rompiendo el Partido Justicialista de hecho, ante la anulación de la convocatoria a internas en la provincia de Buenos Aires por Herminio Iglesias (Ivanich, 2004).

3. Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (*Mujeres Bonaerenses*: 1991:19)

4. Ante la crítica coyuntura, se reglamenta el decreto 565/021 del Programa de Jefes de Hogar, para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el territorio nacional y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria (más tarde se extenderá hasta el 2003).

que precedían la llegada del Plan Vida. Se encasillaron los procesos previos en el estigma de políticas clientelares impuras. El rol de la mujer fue complementado con la figura de los vecinos que participaban y legitimaban la labor cotidiana de las mujeres en su rol de articuladoras desinteresadas entre el Estado y la comunidad. La despolitización tuvo efectos positivos y efectos fuertemente negativos, los cuales serían semillas de la crisis de representación política en la que se caería para el 2001.

En la provincia de Buenos Aires el proyecto se enmarcó en el **Plan Vida**. En este contexto el plan adquirió una connotación social asistencial, la cual consistía en la provisión de leche para las madres y comadres que tenían como referente una manzanera en su barrio. **Las manzaneras** debían cumplir con los requisitos de ser mujeres con vocación de servicio, reconocidas por sus vecinos, no conflictivas, que no trabajaban fuera del hogar, buenas vecinas, en sus casas no podían funcionar comercios ni ser lugares de reuniones de partidos políticos. El proceso de organización era riguroso y no era compatible con la política partidaria. Aquel o aquella que estaban involucrados políticamente no podían ser referentes del **Plan Vida** o del **Proyecto Lomas**. Lo cual favorecía o exigía la participación del vecino común que hasta entonces no tenía un compromiso político con el barrio. Esta herramienta le permitió a Hilda “Chiche” Duhalde eliminar intermediarios entre la política que ella llevaba adelante y las mujeres del barrio. De este modo se dejaba afuera a los referentes políticos históricos de las comunidades, agregándole la cuota de discriminación positiva que implicaba un proyecto social solo desarrollado por y con mujeres.

La fuerte lógica comunitaria atravesó a los barrios del conurbano bonaerense durante la década de los noventa.

Plan Jefes y Jefas

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados surge en un contexto de crisis social, para contener y respaldar con un ingreso mínimo a las familias que no poseían ninguna entrada de dinero⁴. Aquellos que percibían el plan eran los que se encontraban debajo de la línea de pobreza: para el 2002 alcanzaba al 57,5% de la población. En este sentido, este era un programa para abordar una contingencia proporcionada por la crisis económica, política y social. Pero no promovía ningún tipo de protagonismo de aquellos que formaban parte del plan. Este esquema de transferencia económica era pasible de caer en lógicas clientelares, pero era indispensable en un contexto de devaluación, creación de cuasi monedas, proliferación de clubes de trueque, poder garantizar un piso de ingreso para que los sectores más desprotegidos generaran un mínimo de circulación monetaria destinada al consumo.

Planes, programas y proyectos en el kirchnerismo

A partir del 2003, los planes disgregados que existían en calidad de transferencia de recursos continuaron, pero ahora con otros programas, o con la adaptación de los sistemas de transferencia. Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social el **Plan Manos a la Obra** promovía emprendimientos con la premisa de que la economía social no solo fortaleciera el desarrollo local, sino que restituyera la demanda por trabajo genuino, como explica Florencia Pagliarone (2012). El vínculo de las organizaciones sociales era de colaboración con el gobierno que crecía en popularidad. Luego se implementó el **Argentina Trabaja**, entre otros programas que no le daban mayor relevancia a la mujer hasta el inicio del programa **Ellas Hacen**.

El programa se desarrolló de manera progresiva y en 2013 se implementó **Ellas Hacen**, con una fuerte perspectiva de género, vinculado a reforzar la presencia del Estado en los grupos de mujeres, expuestos a diversas situaciones de vulnerabilidad social. Solo podían percibir este beneficio mujeres, jefas de hogar, desocupadas, principalmente madres de más de dos hijos/as o de hijos/as discapacitados/as, o que sean o hayan sido víctimas de violencia de género. Como contraprestación, aquellas mujeres que no hubieran terminado los estudios secundarios debían finalizarlos y además eran pasibles de recibir otros tipos de capacitaciones en el área humana, así como capacitación en derechos de la mujer, para enfrentar en sus esferas privadas la salida de la situación de violencia de género a la que muchas estaban sometidas. Por otro lado, podemos señalar que faltó un ámbito de profundización en las relaciones comunitarias, vinculadas a fomentar la organización de las protagonistas, generar redes de articulación que fortalecieran a las mujeres de los barrios del conurbano, lugar donde tuvo un alto nivel de presencia y donde se hallaba la mayor población en situación de vulnerabilidad social. Al mismo tiempo el **Plan Vida** se sostuvo durante este período, pero la forma de distribución ya no tenía la misma connotación de organización comunitaria que en la década de los noventa. En el marco de este grupo de políticas de cara a las mujeres fue fundamental la consideración de las **moratorias para las jubilaciones de amas de casa**, por el gobierno de la primera presidenta mujer elegida y reelegida por el voto popular. Las jubilaciones eran para aquellas mujeres que no pudieron realizar aportes porque su actividad no era reconocida como trabajo formal.

Asignación Universal por Hijo como política social

La Asignación Universal por Hijo, igualadora en derechos y democrática, fue uno de los pasos más importantes que dio el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en materia de política social. Tendía a igualar, dentro de una comunidad, con prestaciones como la salud y la educación de los niños y niñas, en una sociedad con altas tasas de deserción escolar y falta de atención médica fundamental. Equiparar en salud y educación a poblaciones que se encontraban en problemas tan básicos, para pensar en mejorar la calidad de vida. De la mano de esta política se profundizó con la perspectiva de género que el gobierno venía implementando. De esta manera, la AUH la cobraron las mujeres de manera automática, ya que en la mayoría de los casos son las mujeres las que se hacen cargo de los hijos, ni hablar de llevar adelante las tareas de cuidado del hogar, no solo para con los hijos y las hijas sino también para con los padres y adultos mayores de las familias. Proponer esta prioridad para las mujeres está directamente vinculado a la alta proporción de hogares monoparentales (monomarentales) de los cuales casi siempre se hacen cargo las mujeres y quedan como sostén del hogar.

Reflexiones finales

Las prácticas fundacionales de participación política de las mujeres en el período de transición democrática dejaron cimientos fuertes en las prácticas de organización comunitaria en los barrios del conurbano. La base de organización comunitaria que dejó como huella el Consejo Provincial de la Mujer, en la provincia de Buenos Aires, fue altamente significativa y quedó como memoria en los barrios más vulnerables.

La despolitización de las prácticas de organización comunitaria llevada a cabo desde el gobierno durante los noventa fueron una semilla metodológica para la organización, por un lado, y fueron la semilla del “que se vayan todos” en el 2002, por otro lado.

La década de los noventa fue caracterizada por la existencia de redes clientelares en los sectores más carenciados. La compra y venta de voluntades a la hora de pensar la política de base fue uno de los rasgos de la época. Pero probablemente lo que permitió esta situación fueron las políticas focalizadas y la asignación de recursos a discreción por los gobiernos locales, pero, además, por los organismos internacionales que propiciaban escenarios de contención del conflicto social a través de mercadería o programas focalizados. Sin embargo, el discurso despolitizador acompañó la política social implementada por el duhaldismo, con un discurso antipolítica que estigmatizaba a los referentes barriales, que muchas veces eran el nexo con los concejales locales y las patas políticas del territorio. La estigmatización de la política como herramienta de transformación se basó en lo discursivo, mientras que por el otro lado se fomentaban nuevas referentes mujeres en los territorios. Las mujeres eran vistas por las comunidades como agentes puras desmercantilizadas, vinculadas a la ayuda a la comunidad y no con intereses materiales de tipo económico, con los cuales se asoció siempre al clientelismo político.

La organización comunitaria fue una herramienta que les permitió salir de las crisis a los sectores más vulnerables del conurbano bonaerense. Las mujeres como eslabones clave en los barrios del conurbano fueron las principales columnas vertebrales. Les permitieron a las familias reconvertirse en cada tiempo y cumplir con los diferentes propósitos que muchas veces eran impuestos desde las estructuras políticas estatales, y que muchas veces se tradujeron en posibilidades.

La organización vence al tiempo. A través de estrategias colectivas y organizadas, el proyecto de Consejos de Organización de la Comunidad⁵, sostenido en las y por las mujeres, fue una herramienta exitosa para darle curso a la organización comunitaria. El discurso despolitizador que los posibilitó y originó, atentó contra el propio modelo político, y propició un punto final a una década neoliberal en los noventa que cobijó un sistema político que accionaba en contra de los intereses de la soberanía.

5. C.O.C. Sistema de organización comunitaria desarrollado en Lomas de Zamora por el intendente Bruno Tavano durante la década de los noventa en el marco del Proyecto Lomas (Frederic, Masson).

Bibliografía

- Consejo Provincial de la Mujer: "Mujeres Bonaerenses". 1991.
- DUHALDE; Hilda Chiche: "El Plan Vida. Una experiencia donde la solidaridad es el eje de la política social".
- FREDERIC, Sabina; MASSON, Laura: "Hacer política en la provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los '90". <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/jornadas/Masson%20y%20Frederic.pdf>
- RECALDE, Aritz: "Políticas para la mujer durante la gobernación de Antonio Cafiero". Noviembre 2018.
- PAGLIARONE; María Florencia: "Piqueteros y funcionarios. Transformaciones de la FTV en el kirchnerismo". Trilce. Junio 2012
- SEPÚLVEDA, Patricia Graciela: "Mujeres insurrectas: condición femenina y militancia en los 70" 1ª ed. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2015.
- IVANCICH; Norberto: "Argentina reciente. Ideología y política contemporánea. Menemismo: actores, debates y transformaciones". *La larga marcha: de la institucionalización del PJ hasta la instauración del menemismo (2004)*.
- CELS: "Plan jefes y jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?" (Buenos Aires, 2003). https://www.academia.edu/26658793/En_Argentina_Ellas_hacen_Continuidades_y_cambios_de_una_pol%C3%ADtica_p%C3%ABblica_entre_dos_gobiernos_1



Comprendiendo las dificultades que se les presentaban a las mujeres a la hora de involucrarse en política, el Consejo tuvo como objeto apoyar la acción de las mujeres vigorizando las agrupaciones de base, e impulsando el formato de desarrollo territorial que se daba a nivel provincial reproduciéndolo en cada municipio.

por NATALIA CABRAL. *Licenciada en Ciencia Política, maestranda de Políticas Sociales y especialización en planificación y gestión de políticas sociales en curso (FSOC-UBA). Docente y funcionaria Secretaría de Salud de Moreno.*

por PABLO STROPPARO. *Licenciado en Sociología (UBA), Mg. en Ciencia Política (UNSAM), Dr. en Sociología (UBA). Docente Epistemología de las Ciencias Sociales (FSOC-UBA) e Historia del Pensamiento Social y Político (DEYA-UNM)*

por AURELIO ARNOUX NARVAJA. *Profesor en Ciencias Antropológicas (FFyL-UBA), Mg. en Historia (IDAES-UNSAM). Docente de las asignaturas Historia Social General (DCS-UNM) y Antropología (CBC-UBA).*

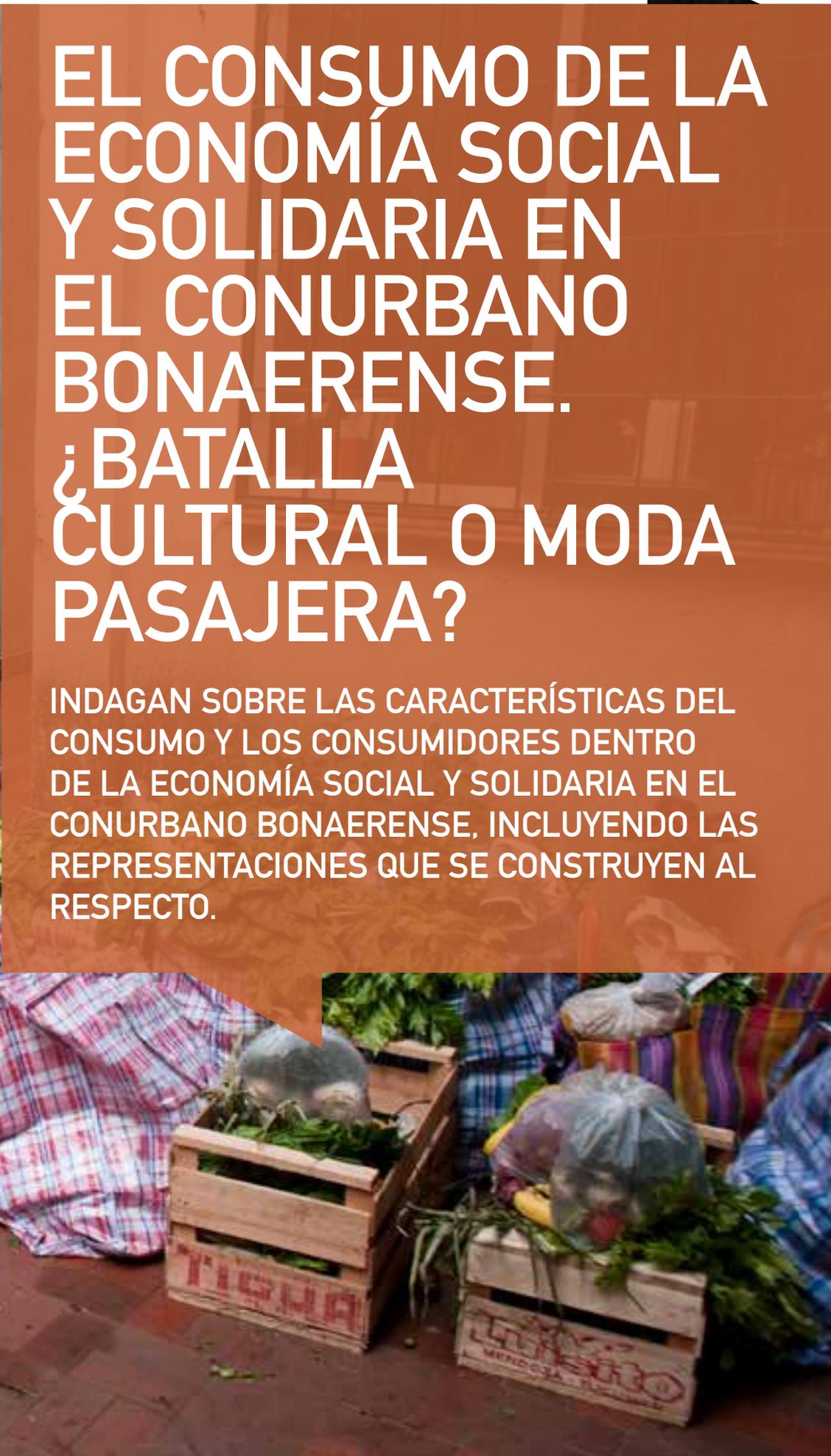
por MELINA CABRAL. *Estudiante Contador Público Nacional (UNM). Becaria proyecto “La Economía Social y Solidaria”, municipio de Moreno. Auxiliar estudiante Historia del Pensamiento Social y Político (UNM).*

por VANESA RODRÍGUEZ. *Estudiante Administración (UNM). Becaria proyecto “La Economía Social y Solidaria”, municipio de Moreno. Auxiliar estudiante Historia del Pensamiento Social y Político (UNM)*



EL CONSUMO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE. ¿BATALLA CULTURAL O MODA PASAJERA?

INDAGAN SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONSUMO Y LOS CONSUMIDORES DENTRO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE, INCLUYENDO LAS REPRESENTACIONES QUE SE CONSTRUYEN AL RESPECTO.



Hay que hablar de una lucha por una nueva cultura, es decir, para una vida moral nueva que no puede dejar de estar íntimamente conectada a una nueva intuición de la vida, hasta que se convierta en una nueva forma de sentir y ver la realidad. (A. Gramsci)

Diógenes de Sínope fue un filósofo griego que mantuvo un modo de vida distinto del resto. Vivía en un tonel, hacía culto de la autosuficiencia y sostenía un tipo de vida natural, permaneciendo al margen de todo lujo. Cuenta la leyenda que, en una ocasión, Diógenes se encontró con uno de sus discípulos y este le preguntó: “¿A qué hora uno debe comer?”. La respuesta que el filósofo le brindó fue: “Depende. Si eres rico puedes comer cuando quieras; y si eres pobre, siempre que puedas”. Esta anécdota, que narra un episodio ocurrido hace aproximadamente veinticinco siglos en la antigua Atenas, podría asociarse con una escena actual. Por un lado, por hacer referencia a una problemática que tristemente caracteriza a sociedades como la nuestra, es decir, la pobreza material y su vínculo con el acceso a las necesidades mínimas de supervivencia. Por otro lado, por la posición que Diógenes enarbola respecto de un tipo de consumo consciente, no establecido por las convenciones sociales, y la búsqueda de una autosuficiencia que promueva el cuidado medioambiental. Si dejáramos volar nuestra imaginación, podríamos pensar que Diógenes, por las características de su personalidad (el ser reflexivo, escéptico, austero) y por los principios que defendía (entre otros, el desapego a las necesidades materiales super-

fluas), si viviera en la actualidad podría sentirse atraído por la Economía Social y Solidaria, esto es, el conjunto de emprendimientos socioeconómicos que, buscando dar respuestas a las desigualdades, privilegian vínculos recíprocos y solidarios, la autosuficiencia –o menor dependencia– y un consumo consciente.

Ahora bien, este nuevo tipo de consumidores que cada día se multiplica más, ¿propone el consumo responsable como un cambio de paradigma o se trata solamente de una contingencia? ¿Pretende generar una transformación estructural o es una tendencia pasajera? En definitiva, ¿es una batalla cultural o una simple moda? Entendiendo que frente a esta dicotomía existen varias zonas grises, reflexionaremos sobre la dimensión del consumo en el marco de experiencias de la Economía Social y Solidaria, específicamente, en el conurbano bonaerense. Si bien nuestras afirmaciones no pretenden tener un carácter representativo, están fundamentadas en relevamientos empíricos que llevamos a cabo en el municipio de Moreno bajo una investigación dirigida por Daniel Arroyo en la Universidad Nacional de Moreno y que tiene como objetivo conocer los actores, perspectivas y características generales de la Economía Social y Solidaria en ese territorio.

Por su diversidad, también en la provincia de Buenos Aires afloran vivencias que pretenden romper con valores como la competencia y el individualismo que propicia el modo de producción capitalista, sobre todo en su faceta neoliberal.

La Economía Social y Solidaria en el conurbano bonaerense

Suele pensarse que las formas de producir y consumir en una economía distinta de la capitalista se encuentran lejos de los conglomerados urbanos. En estos últimos priman la impersonalidad, el anonimato y la fugacidad de las relaciones sociales, en un contexto de contaminación ambiental, sonora y visual. Pareciera que en otros lugares del país se tiene más respeto a los recursos naturales, se valoran más las costumbres de las comunidades, y puede ejercerse un consumo más consciente, justo y responsable. Lo artesanal y la cercanía de las personas son aspectos que suelen destacarse allí. Asimismo, ese tipo de economía va ligado a un modo de organización social que tiende más a la solidaridad entre pares, la cooperación y una forma de vida compartida.

Sin embargo, el conurbano bonaerense ha sido un territorio fértil de diversas experiencias asociativas, entre otras, las englobadas dentro de la Economía Social y Solidaria. Esto no quiere decir que la región deje de incluir comportamientos propios de los centros urbanos, pero por su diversidad, también en la provincia de Buenos Aires, afloran vivencias que pretenden romper con valores como la competencia y el individualismo que propicia el modo de producción capitalista, sobre todo en su faceta neoliberal. Esta situación puede deberse a diversos factores. Desde el punto de vista económico, por ser una caja de resonancia de las crisis económicas que condujeron a buscar alternativas de producción y consumo por fuera del mercado formal capitalista. Desde el punto de vista social, por contar con una gran cantidad de habitantes, preponderantemente de sectores medios y populares, usualmente más cercanos a nuevas formas de emprendedurismo en épocas de mayor desempleo y desigualdad. En cuanto a lo cultural, por tratarse de experiencias que recuperan las costumbres, hábitos e identidades provenientes de otras zonas del país y de otros países, reivindicando saberes de comunidades que por mucho tiempo fueron dejadas de lado o que han perdido sus raíces.

Consideramos interesante –y necesario– indagar sobre los consumidores de la Economía Social y Solidaria en el conurbano bonaerense y las representaciones que construyen al respecto, al menos, por dos factores. Por un lado, para pensar sobre cómo se forjan alternativas de resistencia ante un panorama con problemáticas muy difíciles de resolver (desigualdad, pobreza, inseguridad, narcotráfico, miseria, vulnerabilidad, entre otros problemas). Por el otro, porque nos permite aprender de estas experiencias e interpelar nuestras prácticas de consumo, más aún en tiempos neoliberales donde, entre otras cosas, la automatización, el estímulo constante al consumo y las nuevas tecnologías aíslan cada vez más a las personas.

El consumo como espacio de disputa

Hablar de consumo en una sociedad que gira en torno a la imposición desenfadada del mismo, implica detenerse en la comprensión del concepto. ¿De qué hablamos cuando hablamos de consumir? Desde tiempos pretéritos, el ser humano para su reproducción ha tenido no solo que interactuar con otras personas sino con la naturaleza misma. Este proceso era directo, sin intermediación más que la energía humana, y la división del trabajo era prácticamente nula. A medida que las sociedades se fueron complejizando y los hombres despojando de los medios de producción, el consumo comenzó a estar diseccionado y a incorporar otras necesidades más allá de las básicas.

En tal sentido, el capitalismo instrumentalizó las relaciones sociales, políticas, culturales y, especialmente, económicas, generando una necesidad constante de consumir. Este hecho –consumir– supone que cada persona debe cubrir todo lo que precisa para seguir viviendo a través de la compra. Para tener los recursos que permitan hacerlo, cada individuo (o la mayoría de ellos) debe obtener dinero trabajando en un empleo remunerado, situación que se dificulta si el contexto es de implementación de un modelo neoliberal, modelo que –parafraseando a Michel Foucault– trae consigo un rediseño de la sociedad donde cada persona *debe ser* un individuo-empresa. A su vez, con el correr de los años el capitalismo profundiza la exacerbación del consumo de cada vez más productos. ¿Hasta qué punto uno trabaja para cubrir las necesidades esenciales de la vida? ¿En qué medida queremos ganar más dinero para seguir consumiendo, aun cosas no realmente necesarias? ¿Qué deseos se satisfacen? Estos interrogantes en la actualidad interpelan nuestra práctica como consumidores. Frente a este escenario, la Economía Social y Solidaria constituye una posible alternativa en la Argentina. En particular, el consumo plantea un terreno de disputa. Y es que desde la perspectiva de la Economía Social el consumo no es una variable más de la economía. Comprende elecciones distintas de cómo algunos modelos económicos ven el consumo, con la idea de determinar su incidencia sobre otras variables. Bajo el capitalismo neoliberal suele verse al ser humano como maximizador, como a un *homo economicus* que en sus elecciones solo se tiene en cuenta a sí mismo, sin consideración por los demás y el medioambiente. Ante ello, existen otras posibilidades y otro tipo de economía, aun en tiempos en que todo parece ser diagramado desde unas pocas usinas de poder, de pensamiento y de gobierno, basándose en el modelo de una planilla de Excel que deja de lado comportamientos humanos y de consumo que no se restrinjan al marco de variables como la única búsqueda de la ganancia. De modo que cabe pensar que la voz de los propios actores, los consumidores de la Economía Social y Solidaria, pueden brindarnos pistas sobre marcos explicativos más comprensivos.

Que entre las principales motivaciones de los consumidores se encuentra la idea de que al comprar estos productos se incentiva a que los pequeños productores crezcan y se promueva un tipo de economía local.

Lo nuevo del consumo en la Economía Social y Solidaria

En sociedades como la nuestra, que han sido caracterizadas hace algunas décadas como atrasadas y dependientes, no es de extrañar que las relaciones sociales de cercanía de los ámbitos locales nunca hayan dejado de ser cruciales para la reproducción y la subsistencia. Al mismo tiempo, y sin ahondar en detalles históricos, en nuestro país hubo procesos políticos excluyentes que no priorizaron la integración social mediante el consumo de la gran mayoría mientras que eso fue lo destacable, entre otras cosas, bajo gobiernos que aplicaron políticas económicas keynesianas de incentivo al consumo, entre otros mecanismos. En el contexto internacional de un capitalismo neoliberal cada vez más tecnologizado y concentrado, y un gobierno que aplica medidas económicas excluyentes con el apoyo de organismos como el FMI, en la Argentina se activan memorias históricas diversas que convergen en el amplio universo de la Economía Social y Solidaria, proponiendo formas de pensar y actuar que escapan a moldes que parecen ser hegemónicos. Por una parte, alejándose de las concepciones fomentadas por el neoliberalismo y su *homo economicus* calculador. Por otra, escapándose de los modelos inclusivos históricos que integraron socialmente

a las mayorías, en gran medida, desde el Estado fomentando la industrialización. Una consecuencia no deseada fue que, más allá de todos los efectos positivos, se afectaba al medioambiente. Las grandes empresas, de capital nacional o transnacional, se desentendían, en general, de consecuencias nocivas como la contaminación.

Paradójicamente, hoy muchas grandes empresas se muestran como organizaciones responsables respecto del medioambiente, de ayuda a los más necesitados o promotoras del bien común. Del mismo modo, dado que su principal objetivo es la maximización de sus ganancias a partir de la venta de productos en diversos sectores, han incluido como estrategia de marketing el ofrecer distintos productos “ecológicos”, “orgánicos” o “biodegradables”. Aun cuando en muchos casos no lo sean, ni en los materiales que se utilizan ni en el proceso de producción, estos comportamientos evidencian la necesidad de reconocer que en el capitalismo se valora –al menos en términos discursivos– el cuidado de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación reflexionaremos sobre algunos puntos relevantes del consumo de la Economía Social y Solidaria, preguntándonos si forma parte de una batalla cultural o, más bien, de una moda del momento.



¿Por qué consumir en la Economía Social y Solidaria?

Indagando sobre las motivaciones que llevan a las personas a consumir en experiencias de la Economía Social y buscando no caer en explicaciones simplistas ni idealizadas, intentaremos dar pie a un análisis sobre las representaciones de los consumidores en el conurbano bonaerense.

En primer lugar, si tenemos en cuenta las pretensiones de *calidad* de los productos, suele pensarse que aquellos bienes producidos bajo la Economía Social y Solidaria son de una mejor calidad en comparación con los productos industriales. Al estar hechos con una dedicación más personal y en una mayor cantidad de tiempo, se cree que este trabajo minucioso se traduce en mejor calidad.

El tema de la *salud* es una característica sobresaliente en este tipo de consumo. En el caso de los alimentos, por ejemplo, suele creerse que son productos más saludables, frescos, naturales, sin agregados innecesarios y hasta controlados del uso de elementos nocivos tanto para las personas como para el medioambiente, como los agrotóxicos. Mejorar la alimentación va de la mano, entonces, de optar por hábitos y conductas que mejoren nuestro estado de salud y con la prevención de posibles enfermedades. Por otra parte, en relación al *precio*, los consumidores piensan que estos tienden a ser iguales o, inclusive, en la mayoría de los casos más bajos en relación a los de las grandes marcas que se encuentran en las góndolas. La intención del productor suele ser establecer precios justos y, en algún sentido, cooperativos. Esto es así porque quienes venden no buscan solo obtener un rédito económico sino aportar a una sociedad más justa. Así, los precios están centrados en la solidaridad, dejando de lado el fin de lucro.

La *creatividad* y la originalidad del producto artesanal es otro elemento considerado como importante en los consumidores. Esto es algo claro en comparación con la producción en serie que se maneja en el ámbito industrial y capitalista. El poder desarrollar el trabajo de modo creativo hace que los productos terminen plasmando instancias de resistencia hacia lo establecido y remarquen luchas culturales que de otra forma no serían visibilizadas.

Por otra parte, el *contacto directo* con el productor es valorado por quien consume en la Economía Social y Solidaria. Se privilegia el hecho de no tener intermediarios entre productor y consumidor y, en el caso de tener puntos de venta, estos son escasos. Por ejemplo, en los productos en el rubro alimentación la idea suele ser que se utilizan menos químicos y conservantes,

manteniendo así el sabor original de los alimentos. Además, se utilizan menos recursos para el empaquetado y presentación del producto, lo que implica una menor contaminación a través de materiales no renovables o imposibles de reciclar. En el caso de los productos textiles muchas veces se observa que se usan hasta retazos o telas que la producción industrial hubiese desechado.

De manera recurrente encontramos que entre las principales motivaciones de los consumidores se encuentra la idea de que al comprar estos productos se incentiva a que los pequeños productores crezcan y se promueva un tipo de *economía local*. Se contraponen a los monopolios y aporta a la diversidad de oferta y emprendedores. Aquí se trata de grupos reducidos de personas, muchas veces familias, que son fácilmente localizables. Asimismo, una creencia interesante es que los productores trabajan a la par y, en general, los emprendedores con mayor responsabilidad –si no es una cooperativa– trabajan, incluso, más que el resto de los integrantes del emprendimiento.

El consumo *responsable* suele hacer referencia al poder tomar conciencia de lo que se consume, saber de dónde proviene el producto, tener más seguridad sobre su procedencia, entre otros elementos. El consumo contemplado de esta manera no solo ayuda al productor sino a la propia persona que consume buscando mejorar la calidad de su vida. En este sentido, la mayoría de las veces se considera que el consumo en la Economía Social es motivado por un cuidado ecológico mayor al que se puede pensar en la industria capitalista.

Respecto de la *tecnología*, es poco frecuente el uso de los consumidores al obtener productos de la Economía Social y, cuando existe, suelen referirse al uso de teléfonos y a internet. De todas formas, el mismo conurbano bonaerense ha sido cuna de la creación de nuevas tecnologías que pueden aportar a una mejora en la producción y, sobre todo, en la comercialización de los productos en la Economía Social. Para mencionar un ejemplo destacado, la Universidad Nacional de Quilmes ha desarrollado una aplicación móvil para georreferenciar estas experiencias y vincular a compradores y productores.

De acuerdo a la *población objetivo* podemos preguntarnos si existe una correlación entre determinados estratos sociales y el consumo de los productos de la Economía Social y Solidaria. Encontramos dos posturas opuestas entre sí. Por un lado, a veces se asocia que este tipo de economía es útil y está pensada para solo las clases más necesitadas y vulnerables, que estos sectores no logran tener acceso a la economía formal –sobre todo en momentos de crisis– y ven una salida transitoria para poder satisfacer consumos básicos. Las salidas no solo serían momentáneas, sino que despejan la idea de modelo alternativo al capi-

talista, al pensarlas como condición necesaria para sostener una economía de pobres para pobres. Esta suele ser la postura que nos podría hacer pensar que el consumo solidario es temporal y producto de la emergencia social, a la vez que se la relaciona con la informalidad y la precariedad.

Por otro lado, existe otro posicionamiento que sostienen algunos consumidores al creer que el consumir este tipo de productos constituye una elección de los estratos sociales más altos y pudientes. Aquellos más necesitados no se fijarán en quién ni en cómo se produce sino en poder acceder a lo necesario para subsistir. En cambio, las personas que pueden elegir con mayor detalle qué consumir, se piensa que tienen posibilidades para hacerlo, tanto en tiempo como en dinero. No es casual que el mercado en el capitalismo neoliberal sea quien en mayor medida reproduzca esta idea. Aun cuando hicimos hincapié en que los productos de la Economía Social suelen ser más baratos que los industriales, solo a modo de ejemplo, cabe preguntarnos: ¿por qué pensamos que para comer saludablemente tenemos que consumir productos más costosos? ¿Solo los ricos pueden planificar qué comer y consumir de manera más responsable? Es evidente que las empresas, la publicidad, el propio modo de producción capitalista, propician que termine impregnando este pensamiento en nuestras cabezas y sentires.



El mismo conurbano bonaerense ha sido cuna de la creación de nuevas tecnologías que pueden aportar a una mejora en la producción y, sobre todo, en la comercialización de los productos en la Economía Social.

Comentarios finales

A lo largo de este trabajo intentamos reflexionar sobre un fenómeno cada vez más instalado en las sociedades actuales –y en el conurbano bonaerense en particular– como es la Economía Social y Solidaria.

Si tenemos en cuenta que este tipo de consumo va sumando granitos de arena a un proceso más amplio, a veces aportes más grandes y otras veces más pequeños, estamos haciendo referencia a cambios que se dan a largo plazo ya que suponen modificaciones en hábitos instituidos socialmente desde hace siglos y que se encuentran arraigados en todos los ámbitos de nuestras vidas.

Más allá de que la idea de batalla cultural está presente en la mentalidad de estos consumidores, en general refleja un objetivo deseado antes que una intención clara y consciente. No obstante, se plantea como una alternativa válida y viable de consumo, considerada como una mejora en la calidad de vida, en el cuidado del medioambiente y en alcanzar una sociedad distinta. Al mismo tiempo, intenta incluir lógicas de responsabilidad tanto en el productor como en el consumidor. Y la idea de moda termina siendo en algunos casos cierta, como todo mito o frase hecha tiene parte de verdad, creemos que no hay que desmerecer el sentido común sino más bien interpelar nuestras acciones de la vida cotidiana.

Dado que estamos en un momento incipiente, sería prematuro hablar de batalla cultural como conclusión. Por lo tanto, en esta instancia, nos podemos aventurar a pensar que si bien el consumo cada vez más masivo de productos de la Economía Social y Solidaria surgió tanto como respuesta a diferentes factores coyunturales (económicos, ecológicos, ideológicos) como a modas contingentes, se ha sostenido y multiplicado a pasos agigantados sosteniéndose en el tiempo, siendo la diversidad otra de sus características. Habrá que esperar algunos años más –o hasta décadas– para ver si, realmente, se efectivizan nuevas formas de consumir que tengan como trasfondo una nueva moral y un nuevo modo de vida.



HACIA DÓNDE VA EL CONURBANO BONAERENSE. TENSIONES Y DESAFÍOS: PENSAR LA AGENDA SOCIAL EN EL CONURBANO BONAERENSE

ANALIZAN LOS RASGOS PRINCIPALES DEL CONURBANO BONAERENSE PARA AVANZAR EN LA COMPRENSIÓN DE LAS TENSIONES QUE CONFORMAN SU DINÁMICA Y OFRECER TAMBIÉN ALGUNAS IDEAS CLAVE PARA UNA AGENDA SOCIAL QUE EN EL FUTURO ABORDE ESTAS TENSIONES. ADEMÁS, EL ARTÍCULO OPERA A MODO DE INTRODUCCIÓN DE LOS RESTANTES QUE CONFORMAN ESTE VOLUMEN.

por **ERIKA ROFFLER**. *Candidata a doctora en Ciencias Sociales (UBA), Master en Administración y Gerencia Pública (Universidad de Alcalá, España) y Master en Políticas y Públicas y Género (FLACSO), licenciada en Ciencia Política (UB).*

por **DANIEL ARROYO**. *Licenciado en Ciencia Política (UBA), Posgrado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Diputado Nacional. Exdirector Banco Provincia, exviceministro de Desarrollo Social de la Argentina, exministro de Desarrollo Social PBA.*





Introducción

En las últimas décadas, el conurbano bonaerense ha ocupado un rol importante en la agenda mediática y también en la discusión sobre políticas públicas debido a la magnitud y complejidad de su morfología social y de las demandas sociales que debe afrontar.

Este territorio **constituye una expresión cabal de la profunda desigualdad que se ha plasmado en la sociedad argentina y que se agudizó en los últimos cuatro años**, como consecuencia de un reordenamiento de las políticas públicas de corte neoliberal que afectan crudamente a los sectores populares urbanos.

En la Argentina, y en particular en el conurbano bonaerense, los indicadores de desocupación, pobreza y equidad social empeoraron notablemente los últimos cuatro años, a la par de la caída de la industria, el comercio y la actividad económica en general. El presente documento tiene por finalidad analizar los rasgos principales del territorio de la provincia de Buenos Aires denominado *conurbano bonaerense* para avanzar en la comprensión de las tensiones que conforman su dinámica y ofrecer también algunas ideas clave para una agenda social que en el futuro aborde estas tensiones.

Además, el artículo opera a modo de introducción de los restantes que conforman este volumen y que, desde distintas miradas, profundizan en distintos aspectos de la dinámica social, política, económica y territorial del conurbano.



Acerca del conurbano como territorio complejo

No es una novedad que durante las décadas pasadas y como parte de los procesos económicos, los aglomerados urbanos han ido creciendo y asumiendo diversas características, en detrimento de los municipios del interior del país.

Sin dudas, las transformaciones del modelo de acumulación producidas en los últimos 30 años no solo han tenido impacto en la estructura social y en los modos de reproducción de la sociedad en su conjunto, sino que estas se han plasmado en la lógica de desarrollo de los territorios.

Ello es particularmente visible en la dinámica de los municipios del conurbano bonaerense (cuya fase de expansión poblacional ocurrió principalmente durante el modelo de industrialización sustitutiva de la década de los '40 y '50).

A mediados de los años '70, como consecuencia de la crisis del industrialismo sustitutivo y del profundo cambio tecnológico que redujo los niveles de empleo, se tomaron medidas que desembocaron en un ajuste estructural que, en el marco de procesos de globalización de tipo financiero, productivo y comunicacional, dieron origen a un nuevo modelo económico. Este modelo terminó de configurarse en la Argentina en la década de los '90, dando lugar a una forma diferente de articular el Estado y la sociedad.

En este contexto se reconfiguró la situación social de todo el país, emergiendo como característica de las nuevas problemáticas sociales el incremento de las personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia y la exclusión de amplias capas de la población, es decir, se amplió la brecha entre los que más tienen y los que menos tienen.

Esta estructura social adquirió especial conflictividad en las zonas urbanas metropolitanas, y particularmente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires, dada la alta densidad poblacional y la conformación del mercado de trabajo.

Este escenario ha significado la confluencia de viejos y nuevos problemas: **a los tradicionales problemas sociales, vinculados a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, al acceso a servicios básicos de salud, educación y vivienda, segregación urbana, y precarización del mercado de trabajo, se agregan problemáticas más recientemente como la venta ilegal de drogas de modo masivo y la violencia urbana en sus distintas manifestaciones.** Estas últimas, con un importante incremento en los últimos años.

No menos relevante es la configuración de la trama política electoral de este territorio que, por su volumen de electores, es entendido como un espacio de acumulación política local. Esto se explica tanto por su incidencia en los resultados electorales

como por la dinámica de los liderazgos políticos que emergen en los distritos y que eventualmente pueden incidir en la política provincial y nacional.

Como corolario de estos escenarios, y no menos relevante, *el conurbano* –en el imaginario social y de los medios de comunicación masivos– se ha instalado como un espacio que expresa en forma cruda las enormes desigualdades sociales que atraviesan a la sociedad argentina y que se reflejan en los paisajes urbanos degradados, descoloridos y pobres, en contraposición con los barrios cerrados de sectores medios altos que también han proliferado en este territorio.

Es cierto que el conurbano bonaerense no es lo que aparenta, ni por sus características sociodemográficas y sociales ni por su estructura económico-productiva.

¿A qué se llama conurbano bonaerense?

Si bien la expresión presenta múltiples acepciones, cuando se habla del conurbano bonaerense se hace referencia al conjunto de partidos de la provincia de Buenos Aires que rodea a la ciudad de Buenos Aires. Las diferentes delimitaciones de este territorio varían en función de los municipios que se incluyen, la incorporación de ciertos partidos en su conformación y a los diferentes objetivos que justifican su agrupamiento.

En el año 2003 el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) definió como Partidos del Gran Buenos Aires (GBA) a los 24 partidos que integran el Gran Buenos Aires junto a la ciudad de Buenos Aires. Los 24 partidos son: Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando, San Miguel y Tigre.

Sin embargo, la conformación tal cual la conocemos hoy, fue sufriendo modificaciones a lo largo de estos años. Por ejemplo, entre los años 1992-1994 se crearon nuevos partidos. En el año 2006 la Legislatura provincial, mediante la ley 13.473, amplió la delimitación del conurbano con el objetivo de avanzar en la *“descentralización administrativa, otorgamiento y financiamiento de los programas y planes de organismos internacionales, nacionales e interprovinciales”*, reconociendo como parte de la unidad urbana a los 24 partidos que tradicionalmente formaban parte y sumando a seis municipios del tercer cordón (Escobar, Pilar, General Rodríguez, Marcos Paz, Presidente Perón y San Vicente). Una forma habitual de pensar el conurbano bonaerense es a través de la noción de cordón, cuya connotación es estrictamente de continuidad geográfica con respecto a la ciudad de Buenos Aires. En este sentido se distingue un primer cordón conformado por el conjunto de partidos que limitan con la ciudad de Buenos Aires y un segundo cordón conformado por los partidos que a su vez rodean a los anteriores.

Más recientemente, ha cobrado entidad un tercer cordón integrado por los partidos más alejados de la ciudad de Buenos Aires y que forman un anillo sucesivo al segundo cordón. El mismo está conformado por los nueve partidos que incorpora al área territorial del conurbano la normativa provincial mencionada.

Es necesario considerar, además, que La Matanza es un partido que, por su extensión, disposición y heterogeneidad social, se ubica en distintas coronas y espacios socioeconómicos del conurbano (primero y segundo cordón) y que adquiere una complejidad adicional por su magnitud poblacional.

¿Homogeneidad versus heterogeneidad?

Si bien es visto como un territorio homogéneo, **es cierto que el conurbano bonaerense no es lo que aparenta, ni por sus características sociodemográficas y sociales, ni por su estructura económico-productiva.** Se constata con una lectura de la información disponible, particularmente, que el primero y el segundo cordón constituyen espacios territoriales con mayor grado de urbanización e industrialización, mientras que el tercero se caracteriza por una menor urbanización y una densidad poblacional y desarrollo económico-productivo significativamente menores.

Una característica de lo antes mencionado es que los municipios de los dos primeros cordones presentan un grado de vulnerabilidad social mayor (similar al de las provincias más pobres a nivel nacional) que los del tercer cordón, siendo algunos indicadores de estos últimos más parecidos, en algunos casos, a los de los distritos del interior de la provincia.

Ahora bien, también es cierto que la mayor parte de la información de la cual se dispone para *mirar el conurbano hacia adentro* proviene de la información censal que en buena parte queda desactualizada.

Otros datos, como por ejemplo el análisis a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH) –producido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo– y Producto Bruto Geográfico per cápita por municipio, permiten sostener que los municipios del conurbano cuentan con los indicadores sociales y económicos más bajos (es decir, los más pobres, como Florencio Varela, Marcos Paz y La Matanza) y presentan también una menor capacidad de recaudar tasas e impuestos, tanto en términos per cápita como en porcentajes de los recursos totales, provenientes de las prestaciones y/o servicios que brindan a los contribuyentes. Este aspecto afecta fundamentalmente las capacidades de gestión y financiamiento de políticas públicas propias y los hace más *dependientes* del financiamiento provincial y nacional (UNAJ, 2015).

En cambio, los municipios con un IDH y PBG per cápita más alto (es decir, con menos vulnerabilidad social de la población, como por ejemplo Morón, Avellaneda y Ensenada) cuentan con una población con mayor capacidad contributiva y, por lo tanto, recaudan más, sus recursos son superiores tanto si se los calcula por habitante como por proporción de recursos totales. Es decir, las características socioeconómicas de la población, así como el desarrollo productivo de la localidad, están estrechamente relacionados con su desempeño en términos de recaudación propia, y ello incide en sus capacidades institucionales y de gestión.

En efecto, si bien desde el punto de vista del análisis del territorio el conurbano asume una morfología común, es cierto que un análisis más exhaustivo debiera indagar en las especificidades territoriales de los municipios que lo componen y en su capacidad de gestionar los recursos públicos.

La noción de corredor, una categoría a explorar

Para ello, consideramos que es de utilidad la categoría de *corredor territorial y/o geográfico*. Su origen se encuentra ligado a experiencias de planificación microrregional o acuerdos interinstitucionales para la gestión de políticas de desarrollo productivo, infraestructura básica urbana y/o de servicios.

Esta noción, que no ha sido utilizada para la recolección y organización de información estadística (que ha utilizado la noción de cordón o corona), resultaría útil para indagar y/o coleccionar información que permita componer aquellos aspectos comunes a un territorio microrregional, y permitiría captar regularidades en cuanto a dinámicas diferenciadas entre los municipios del conurbano sur, norte u oeste en cuanto a dinámicas productivas que afectan los mercados laborales, por ejemplo.

Cabe destacar que esta noción también permitirá analizar las experiencias de coordinación de planificación, servicios y políticas públicas que se han dado entre varios municipios.

Un aspecto clave de la agenda social es la discusión de las fuentes y criterios de financiamiento de los gobiernos locales. Debemos garantizar un sistema que permita fortalecer sus capacidades de gestión de políticas sociales y productivas.

La situación social del conurbano bonaerense

La provincia de Buenos Aires tiene una población de casi 17 millones de habitantes, reuniendo el 40% de la población de nuestro país. Aproximadamente el 65% de su población vive en los municipios del conurbano bonaerense. A continuación, mencionaremos algunos datos que dan cuenta de su complejidad social.

Según el INDEC (2019), a nivel nacional, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza era del 23,4%; estos comprenden al 32% de los argentinos. Los hogares bajo la línea de indigencia, es decir aquellos que no pueden garantizar la subsistencia básica de alimentación, son el 4,8% e incluyen al 6,7% de las personas.

Esta situación empeora en los 24 partidos del conurbano: el 28,2% de los hogares vivía bajo la línea de pobreza, lo que equivale al 35,9% de la población, y el 6,4% de los hogares vivía en la indigencia, cifras que para 2019 se incrementaron.

Esta situación es aún más alarmante si consideramos que la tasa de desocupación alcanzó en el país el 10,1% de la población económicamente activa en el primer trimestre de 2019, mostrando un crecimiento con respecto al primer trimestre de 2018 en el que la tasa de desempleo ascendía a 9,1% (+1 pp) y en los partidos del conurbano bonaerense esta alcanzó un 12,3 por ciento.

Un 21,3% de quienes trabajan en el país lo hacen por cuenta propia y un 35% de los asalariados se encuentra en la informalidad laboral, es decir, no cuenta con descuento jubilatorio. A su vez esta situación afecta aún más a los jóvenes cuya tasa de empleo observa una caída interanual equivalente a 1,5 pp.

Un aspecto crítico del escenario social de la provincia de Buenos Aires es la situación de niñas y niños. Según el Barómetro Social de la Infancia, en el conurbano bonaerense 3 de cada 10 chicos/as (35,8%) viven en hogares en los que se redujo la disponibilidad de alimentos por razones económicas (+9,2 pp respecto de 2017). Y el 17,4% manifestó haber sufrido hambre durante el último año.

La falta de disponibilidad de alimentos (inseguridad alimentaria) creció de manera significativa durante el 2018: pasó de 21,7% al 29,8% (+ 7,6 pp), y la inseguridad alimentaria severa pasó del 9,6% al 13% (+ 3,4 pp).

Según la información publicada por el Observatorio de la Deuda Social –ODS-UCA– (Tuñón, 2018), el 63,4% de los niños y niñas

en la Argentina sufre al menos una privación en sus derechos (derecho a la alimentación, derecho al saneamiento, derecho a una vivienda digna, derecho a la atención de la salud, derecho a la estimulación temprana (0-3 años) / educación (4-17 años), y derecho a la información), el 51,7% padece pobreza por ingresos, el 18,9% sufre privación de derechos severa y el 10,9% se encuentra en la indigencia.

Como muestra de la inequidad territorial entre las distintas regiones del país, se señala que mientras que en CABA el 30,2% de los niños/as tienen al menos una privación, tal proporción asciende a 74,8% en el conurbano bonaerense y a 61,4% en las grandes áreas metropolitanas del interior.

Entre 2017-2018 se mantuvo estable la proporción de niños/as y adolescentes que reciben asistencia alimentaria en comedores escolares, comedores no escolares o que vivían en hogares que recibían caja o bolsón de alimentos (36,1% y 36,6%, respectivamente) y se incrementó levemente la proporción de niños/as cubierta por algún mecanismo de protección y asistencia social (38,7% a 40%). Sin embargo, esto no sirvió para revertir la situación alimentaria de nuestros niños, niñas y jóvenes.

Según este documento, del análisis del conjunto de los indicadores de pobreza monetaria y privaciones en el ejercicio de derechos, se puede advertir para el período interanual 2017-2018 un incremento de la proporción de niños/as doblemente pobres, en términos monetarios y en el ejercicio de derechos, básicamente como efecto del significativo incremento de la pobreza económica entre quienes tenían carencias en dimensiones de derechos.

Si bien los motivos de esta catástrofe son muchos, podemos destacar los siguientes: la inflación creció más de 200% durante la presidencia de Mauricio Macri, y resulta aún mayor en los precios de alimentos y bebidas, afectando a los sectores más pobres cuyo consumo está ligado a bienes básicos para la alimentación y la subsistencia.

La falta de oportunidades laborales, el encarecimiento de las tarifas de los servicios públicos, el endeudamiento a tasas usurarias y el aumento del costo de los alquileres constituyen también variables de este escenario complejo.

En este sentido, es necesario delinear una serie de desafíos y propuestas para la construcción de una agenda social que permita dar contención y contribuir fuertemente a transformar estas realidades.

Propuestas y desafíos para pensar una agenda social para el conurbano

En este apartado se presenta una serie de líneas estratégicas de cara a pensar la agenda social de los próximos años, con énfasis en las problemáticas complejas que atraviesa este territorio.

i. Política de seguridad alimentaria

El primer desafío consiste en garantizar que las familias en situación de vulnerabilidad social puedan acceder a los alimentos. Es necesario sancionar una ley de emergencia alimentaria y nutricional, que contemple el aumento del presupuesto del Programa Políticas Alimentarias del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación; la implementación de una canasta básica de primera infancia, y el incremento del presupuesto destinado a los comedores escolares y comunitarios.

También es importante la sanción de una Ley de Góndolas que implique el monitoreo y control de los precios de la canasta básica de alimentos y favorezca el desarrollo de los productores locales de pequeña escala. Debiera ser un aspecto del plano legislativo, que incluya la articulación de distintos organismos nacionales para que, efectivamente, se pueda poner en marcha. Otra de las posibles medidas a adoptar es la devolución del IVA a quienes son beneficiarios de programas sociales mediante las tarjetas de débito por las que cobran el beneficio.

La asistencia alimentaria a través de los programas existentes a nivel nacional y provincial es crucial. Esto implica la revisión de las prestaciones existentes en cuanto a cobertura, pero también en relación a la calidad de las mismas.

Una política nacional de seguridad alimentaria debe contemplar, además de la asistencia, la promoción de prácticas saludables de alimentación, la educación alimentaria y la coordinación con el sistema de salud. La malnutrición y el sobrepeso son dos problemáticas complejas que afectan a las familias, y en especial esta última a niños, niñas y adolescentes.

ii. Promoción de la economía social y solidaria y las cooperativas

Un segundo desafío consiste en fortalecer a los pequeños productores de la economía social y de la agricultura familiar que producen buena parte de los alimentos frescos que se consumen. Se trata no sólo de financiar la producción de estos sectores, sino también las redes de comercialización y de financiamiento a través del crédito y el microcrédito.

En contextos de crisis, el desarrollo de nuevos emprendimientos es una alternativa al desempleo ya que genera ingresos de subsistencia para las familias. Es necesario reconstruir el sistema de financiamiento a emprendedores de la economía social, impulsando créditos de corto y mediano plazo, para adquisición de herramientas y materias primas, teniendo presente que el

emprendimiento debe ser autosuficiente y que el emprendedor debe poder afrontar el pago del préstamo.

Reconstruir el sistema de financiamiento a emprendedores requiere del desarrollo de una nueva estructura institucional conformada por una red comunitaria de finanzas solidarias (cooperativas, mutuales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de fondos rotativos, consorcios populares de ahorro, etc.) que, en asociación con el Estado, instrumenten las políticas y programas de apoyo financiero, así como aquellos programas complementarios de capacitación, comercialización y vinculación.

iii. Política de cuidado integral con eje en el ciclo de vida

La Argentina tiene un desafío en cuanto a la oferta de políticas del cuidado tanto para la primera infancia como para las personas dependientes (adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad).

Tal como se describió precedentemente, la población de niños, niñas y adolescentes sufre la pobreza crítica, y esto es particularmente alarmante en el conurbano. Es clave avanzar en consolidar un sistema integrado de apoyo a la primera infancia, que acompañe a las mujeres desde el embarazo hasta los primeros 5 años de vida. Se debe garantizar la universalidad de la educación inicial con asistencia desde los 45 días en condiciones de calidad y equidad.

iv. Planificación del hábitat y vivienda social en barrios vulnerables

Tal como hemos planteado, uno de los principales problemas del conurbano bonaerense es el déficit habitacional, la brecha entre los sectores de mayor y menor poder adquisitivo ha generado periferias con poblaciones segregadas. Estas zonas se caracterizan por una baja calidad de construcción, carencia de servicios básicos, así como precariedad en la tenencia de la tierra. Esta población se encuentra más expuesta a riesgos naturales, así como a distintas enfermedades vinculadas especialmente con las condiciones habitacionales.

Este panorama pone de manifiesto que la nueva política habitacional deberá contemplar distintas acciones. Es necesario garantizar el acceso a la vivienda a través del crédito hipotecario, especialmente dirigido a los sectores medios y bajos, cuyos requisitos de acceso sean mínimos y con financiamiento a largo plazo, así como también es necesaria la construcción de viviendas sociales y mejoras habitacionales. En concordancia con esto, es indispensable generar un plan para extender los servicios básicos de agua potable y cloacas y trabajar sobre la urbanización de villas de emergencia.

v. Fortalecimiento de los municipios como actores estratégicos en el territorio

Las condiciones socioeconómicas de base de los municipios del conurbano bonaerense determinan, en gran medida, los desafíos que deben afrontar los gobiernos municipales con respecto a sus posibilidades de recaudación de recursos propios y también a las necesidades de financiamiento que surgen para atender las crecientes demandas de aquellas comunidades con mayores necesidades sociales.

Un aspecto clave de la agenda social es la discusión de las fuentes y criterios de financiamiento de los gobiernos locales. Debemos garantizar un sistema que permita fortalecer sus capacidades de gestión de políticas sociales y productivas.

Es conveniente fortalecer en este punto la alianza con universidades e investigadores para profundizar el análisis de las herramientas específicas y las posibilidades de aplicar mejoras en los procedimientos de recaudación, así como la incorporación de nuevas tecnologías que permitan modernizar la gestión pública. Todas estas discusiones deben contemplar la revisión de los criterios de distribución de recursos de la Nación a las provincias y de las provincias a los municipios. Se deben generar y evaluar nuevas propuestas de criterios redistributivos de la coparticipación nacional y provincial de impuestos.

En este marco, es necesario desarrollar un mecanismo de articulación y coordinación con la ciudad de Buenos Aires a fin de definir una agenda de trabajo en conjunto. Ambos territorios son espacios interdependientes, con múltiples interacciones y con problemas similares, aunque con una disponibilidad de recursos disímil: la ciudad de Buenos Aires es el distrito con mayores recursos, recibe aproximadamente entre 4 y 10 veces más recursos que los municipios del conurbano. Estos motivos avalan la noción de que la búsqueda de alternativas de soluciones para la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el conurbano bonaerense debe hacerse en un marco de diálogo y de coordinación entre todas las jurisdicciones (Nación, provincias, municipios).

Documentos utilizados

FUNAJ (Fundación Universidad Arturo Jauretche): "Estudio sobre gestión fiscal municipal en el conurbano bonaerense", Documento Final, 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2003): "¿Qué es el Gran Buenos Aires?". Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019): "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos". Buenos Aires.

López Acotto, Alejandro y Macchioli, M. (coordinadores) (2015): *La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Primera Edición, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Maceira, Verónica: "Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires"

http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/notas_regi%C3%B3n_metropolitana_de_Buenos%20Aires.pdf

Tuñón, I. (2018): "Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017)". Documento de investigación - 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa, 2018.





vocesenelfenix.com