



## CAPÍTULO 2:

### DESAFIOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y CUESTIÓN SOCIAL

#### **El área Metropolitana de Buenos Aires ante el bicentenario, tensiones y desafíos.**

*Por Alejandro Villar*

Hace doscientos años se gestaba en Buenos Aires una revolución que vendría a modificar definitivamente el viejo orden colonial. Dos siglos después aquella aldea se ha convertido en la ciudad más grande del país y en una de las mayores de América Latina. Este territorio se ve actualmente atravesado por tensiones sociales y políticas que condensan gran parte de la situación argentina.

En este trabajo presentaremos algunos problemas que consideramos centrales tanto para comprender su funcionamiento como para pensar estrategias de intervención que las aborde. Se trata de la desigualdad y su relación con la gobernabilidad en un territorio atravesado por la inequidad que genera tensiones sociales y políticas.

La primera cuestión nos conduce a una pregunta. ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de los problemas sociales de la Argentina? Como es sabido, dependiendo de cómo definimos un problema es que buscamos las soluciones para tratarlo. Entonces, si pensamos que el problema de la Argentina es la pobreza, como se ha estado insistiendo en los últimos meses, entonces, las alternativas serán de tipo asistencial. Así, en el mejor de los casos, se buscará garantizar un piso básico que garantice la alimentación para la población y la prestación de algunos otros servicios, pero mantenemos una situación social de inequidad. En cambio, si plantamos que el problema de Argentina es la desigualdad que genera esa pobreza, las alternativas para abordarlo deberán ser diferentes y seguramente se afectará la situación de privilegio

de grandes actores con mucho poder económico y mediático que se ha consolidado en la regresiva redistribución del ingreso de los últimos 30 años. En este sentido, pese a los grandes esfuerzos que se han hecho en los últimos años, esa tendencia recién se ha podido morigerar. Entonces, una de las cuestiones centrales para abordar en el próximo centenario tiene que ver con esto: cómo combatir las desigualdades y esto nos conduce a cuestiones de acumulación política y de cuáles son los actores sociales, las alianzas para poner ese proceso que modifique esta situación.

Ahora bien, la desigualdad en el territorio del AMBA es un claro reflejo de la situación argentina y uno de sus rasgos más definidos. En efecto, aquí conviven los sectores más ricos y poderosos del país con grupos de extrema pobreza e indigencia, tal como lo demuestran los rangos de variación de los niveles de pobreza y NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios que integran el conurbano bonaerense. En el siguiente cuadro se puede observar la situación social dentro del Conurbano Bonaerense, a través de los municipios que tienen mayor y menor NBI, y se la compara con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que integra el área metropolitana, las diferencias se hacen todavía más importantes.

**Cuadro 1**  
**Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

<b>Gran Buenos Aires</b>	<b>Ciudad de Buenos Aires</b>
Hogares con NBI: 13% Población con NBI: 15,8%	Hogares con NBI: 7,1% Población con NBI: 7,8%
Florencio Varela: Hogares con NBI: 26,7% Población con NBI: 30,4%	Distrito Escolar xix (Barrios de Bajo Flores, Villa Soldati y Pompeya) Hogares con NBI: 20,4% Población con NBI: 23,2%
Vicente López: Hogares con NBI: 7,6% Población con NBI: 8,7%	Distrito Escolar xvii (Barrios de Villa Real y parte de Villa devoto, Villa del Parque) Hogares con NBI: 1,9% Población con NBI: 1,8%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001

Esta desigualdad se expresa en el territorio metropolitano generando una ciudad cada vez más fragmentada y segregada. En efecto, por un lado, proliferaron los enclaves cerrados que denominados “*country*” o “barrio cerrado” conformaron un nuevo tipo de urbanización que se ha definido como “archipiélago” (Vidal, 2007). En ella se asentó la nueva élite económica, que se trasladó a estos espacios controlados y protegidos buscando una mejor calidad de vida (expresada en casas con gran cantidad de metros cuadrados y su contacto con la naturaleza) y de mayor seguridad. Esto se articula con el surgimiento de centros comerciales (*shoppings* y *malls*) destinados a estos sectores de altos ingresos, a los que principalmente se accede por medio del automóvil y se completa con la ampliación de la red de autopistas urbanas e interurbanas destinadas

a reemplazar, en términos de inversión pública, a las mejoras que requería el ferrocarril, cada vez más deteriorado<sup>1</sup>.

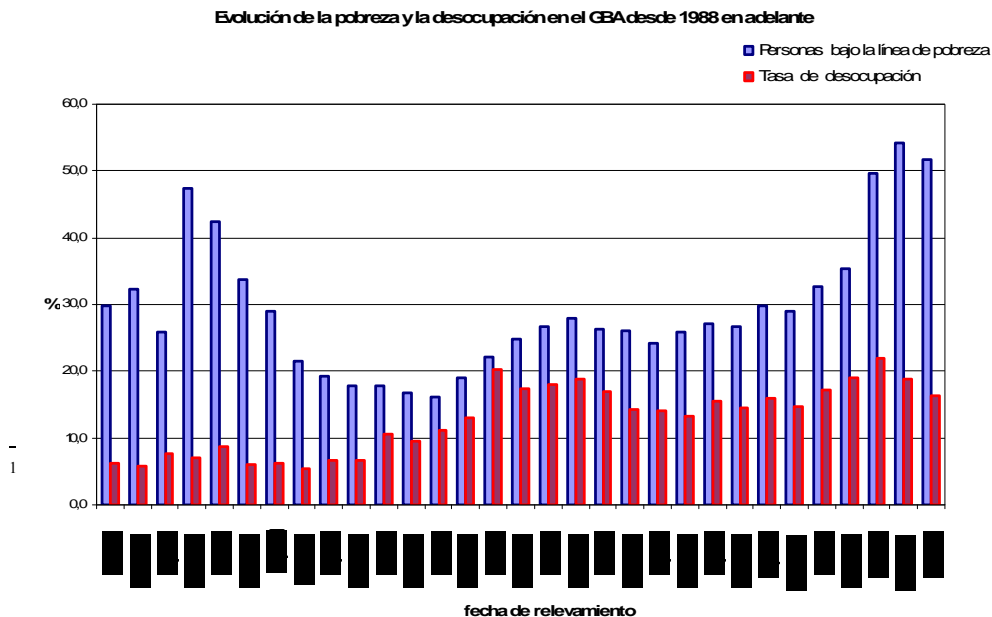
Un ejemplo de este proceso se encuentra en la zona sureste del Gran Buenos Aires a partir de la construcción de la autopista Buenos Aires-La Plata. En efecto, esta nueva vía permitió un ágil acceso a Quilmes, Berazategui y la Capital Provincial a la vez que ofrecía una salida rápida hacia las rutas de la costa balnearia bonaerense. Esta obra se enmarca en el proceso señalado ya que, por un lado, se aplazó, sin fecha, la demandada y anunciada electrificación del ramal Constitución-La Plata del Ferrocarril General Roca, que había sido privatizado y, por otro, generó un gran número de nuevos barrios cerrados que se extendieron a la largo de la nueva autopista, particularmente en el municipio de Berazategui.

La contracara de este proceso fue la consolidación de nuevos asentamientos de sectores populares que adquirían lotes sin servicios básicos y a una considerable distancia de las principales vías de comunicación, a muy bajo precio. A esto se sumó un proceso de toma de tierras por parte de organizaciones populares que procuraban un espacio para construir sus viviendas. Ambos procesos dieron forma a la ocupación de espacios alejados de la segunda corona, generando una nueva presión sobre los municipios para que se extendieran los servicios básicos y sobre el nivel provincial, en la medida que se multiplicaban las necesidades de los servicios sociales, particularmente los de educación y salud.

Estos nuevos sectores tienen grandes dificultades para incorporarse a un mercado de trabajo, todavía restringido como producto del proceso de desindustrialización, y, en consecuencia, desarrollan estrategias de subsistencia que se basan en el acceso a los planes sociales que se complementan con el trabajo ocasional y, en algunos casos, la participación en microemprendimientos u otras instancias asociativas impulsadas por las nuevas organizaciones de desocupados y financiados por el Estado.

De esta manera, se puede observar una relación directa entre la desocupación y el crecimiento de la pobreza, como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

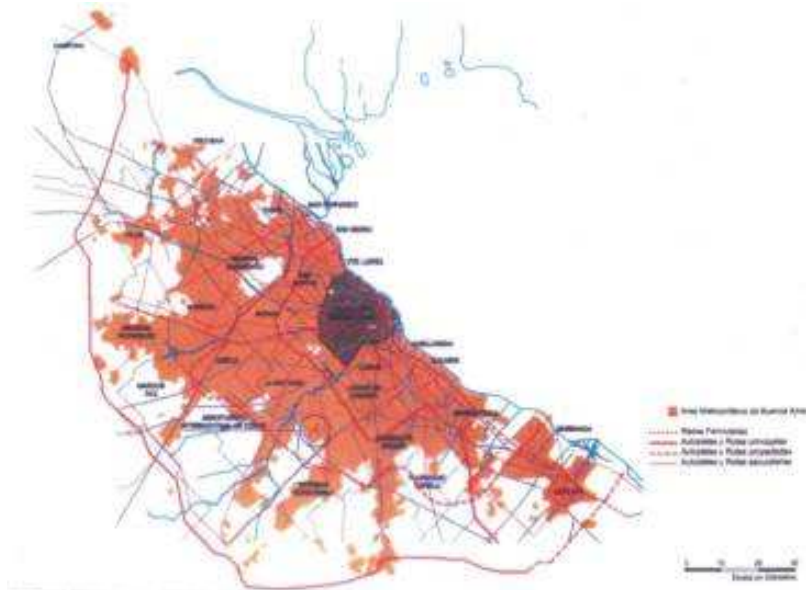


Este nuevo proceso generó, a su vez, una modificación en la conformación social de los sectores populares, particularmente del Gran Buenos Aires ya que el antiguo núcleo de trabajadores industriales que lo hegemonizaba se ha visto modificado por la consolidación de estos sectores que no logran insertarse en el mercado de trabajo formal. Esta situación ha generado un proceso que no solo genera mayor fragmentación y desigualdad sino que, a su vez, a impactado en la conformación de su identidad política. En efecto, los trabajadores asalariados se referenciaban, en términos generales, a partir de su ubicación en el sistema productivo (obreros, trabajadores, asalariados, etc.) y sus reclamos y luchas se orientaban en la mejora de los ingresos y las condiciones laborales. Los sindicatos eran, entonces, los espacios privilegiados de representación política. Los nuevos sectores lo hacen más en su pertenencia territorial y su situación de carencia, orientando sus demandas tanto hacia el otorgamiento de asistencia socio-económica como a la generación de oportunidades de inserción socio-productiva a través de planes orientados a este tipo de actividades. Esta situación ha generado un desplazamiento del eje gravitacional que tuvieron los sindicatos al de las organizaciones territoriales y, consecuentemente se desplazó parte del poder hacia los gobernantes locales que comenzaron a ser fundamentales para el sostenimiento de la gobernabilidad local.

Entonces, esta situación del área metropolitana genera el desafío de enfrentar esta problemática de manera particular. En efecto, sin olvidar que el problema de la desigualdad afecta al conjunto de la sociedad argentina es necesario tener en cuenta que el AMBA posee características diferenciadas. Se trata de, por un lado, la magnitud de población excluida, lo que demanda recursos en relación con esa magnitud y, por otro lado, las características de la estructura política institucional en la que conviven distintos niveles del estado. En efecto, se encuentra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el de la Provincia del mismo nombre y los municipios del conurbano bonaerense, a lo que es necesario incorporar los servicios y las políticas del estado nacional.

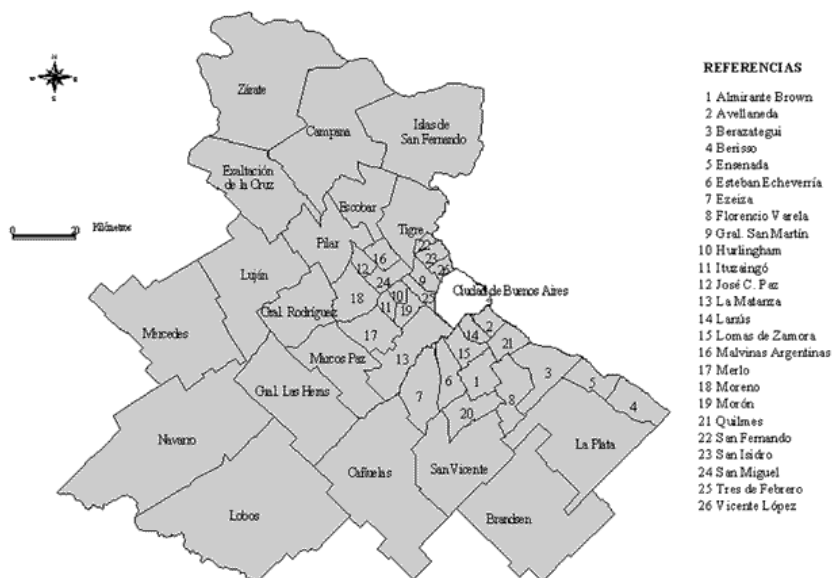
En este punto creemos importante confrontar una visión gestáltica del AMBA que, impulsada por urbanistas y geógrafos, tiende a entenderla como un espacio geográfico continuo. Esta perspectiva centra a la fragmentación como el principal problema del AMBA. Se trata de una imagen que se puede expresar en el siguiente mapa:

**Mapa 1**  
**Área Metropolitana de Buenos Aires**



Pero, se trata, también, de un espacio de representación política en donde cada uno de los niveles del estado es un espacio de acumulación política. A escala local, son espacios de acumulación política democrática por parte de los partidos y los dirigentes locales de esos municipios. Esto nos lleva, entonces, percibir el espacio metropolitano de la siguiente manera:

## Mapa 2 División Política Administrativa del Área Metropolitana de Buenos Aires



Ahora bien, esta fragmentación político institucional también es atravesada por una desigual distribución de recursos, particularmente entre los municipios del gran buenos aires. En efecto, como se puede observar en el siguiente cuadro, los recursos económicos propios de que disponen los gobiernos locales de esa región son sumamente desparejos, lo que se agrava en la relación entre presupuesto por habitante con NBI. En otras palabras, los municipios con menos pobreza son los que tienen más recursos y los que poseen mayor población con NBI tienen menos recursos propios para diseñar políticas locales porprias.

**Cuadro 2**  
**Presupuesto municipal por habitante y por habitante con NBI**

	<b>Presupuesto por Habitante (2008)</b>	<b>Presupuesto por habitante con NBI</b>
VICENTE LOPEZ	\$ 1.091,97\$	\$ 23.126,99
MORÓN	\$ 683,73	\$ 8.977,13
AVELLANEDA	\$ 803,11	\$ 7.539,11
ITUZAINGÓ	\$ 504,66	\$ 4.696,46
LANUS	\$ 443,79	\$ 3.811,29
SAN MIGUEL	\$ 516,48	\$ 2.858,68
LA MATANZA	\$ 409,05	\$ 2.048,77
MORENO	\$ 444,39	\$ 1.716,47
FLORENCIO VARELA	\$ 339,30	\$ 1.127,25

Fuente: Elaboración propia con datos municipales, de la Secretaria de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y del INDEC

Esta situación de clara inequidad fiscal, sumada a la desigualdad antes señalada generan un territorio atravesado por profundas tensiones. En este punto surgen dos preguntas centrales. Por un lado, ¿cómo se garantiza la gobernabilidad en un escenario de tanta tensión? Luego, cómo enfrentar la desigualdad en esta particular región.

Para la primera pregunta consideramos que el área metropolitana se gobierna gracias a la intervención de los tres niveles del Estado (Pírez, P. y Labanca F. 2009). En efecto, las políticas nacionales y provinciales le otorgan mayor equidad a la intervención estatal en el área metropolitana en la medida que buscan equilibrar la desigual distribución de recursos entre los municipios. También, se debe reconocer que las políticas supralocales tienen muchos problemas de implementación por cuestiones de superposición, desarticulación, escaso recursos, etc. Pero, sin esta intervención la situación de los sectores más desfavorecidos sería aún peor y se generarían mayores tensiones sociales y políticas.

Esta concentración de recursos en los niveles provincial y, particularmente, nacional tienden a consolidar un esquema centralizado de políticas públicas que consideramos necesario revisar. A su vez, en este esquema, los gobiernos locales del conurbano bonaerense son, generalmente, los responsables de la implementación de los programas que “bajan” de los otros niveles del estado. Así, en este esquema, el municipio es clave porque es el actor institucional que está en el territorio, es el que lo conoce y puede definir estrategias territorializadas a nivel micro. En efecto, los niveles locales de implementación de las políticas públicas rara vez se comportan como meros ejecutores de los programas extra-locales y tienden a generar sus propias adaptaciones. Esto genera, a su vez, problemas de discrecionalidad y/o patrimonialismo que vienen a trabajar sinérgicamente con los procesos de acumulación política local.

### **Perspectivas y desafíos**

Desde nuestra perspectiva creemos que la desigualdad se va a resolver en la medida en que se pueda generar un modelo de desarrollo económico con inclusión, con mano de obra calificada, bien paga; con trabajo decente. Pero, alcanzar ese objetivo es una tarea de mediano plazo que demanda esfuerzos sostenidos. Así, desde las políticas públicas la desigualdad se combate con la distribución del ingreso y programas gubernamentales de carácter universal e inclusivo. La primera ha venido chocando con los intereses de los sectores más poderosos de la Argentina que procuran conservar sus situaciones de privilegio. La inflación, la fuga de capitales y la llamada “crisis del campo” son algunos de los indicadores más claros de esta puja.

Los programas gubernamentales de inclusión diseñados en los últimos años se orientaron a promover las estrategias socio-productivas mientras se amplió y mejoró la situación de los jubilados. Pero, el paso más relevante ha sido la asignación universal por hijo que va a generar un piso de mayor equidad, aunque no va a resolver la desigualdad. Este entramado de políticas sociales vienen a conformar una suerte de piso sobre el que es necesario construir una sociedad más justa e igualitaria.

Para cerrar presentamos algunas cuestiones para pensar, una tiene que ver con cuáles son los desafíos.

Uno es el Estado. En efecto, éste es el instrumento con el cual contamos para tener una estrategia y una política tanto para generar un modelo de desarrollo como para combatir la desigualdad. Como se ha demostrado en los países que han logrado importantes niveles de desarrollo, el Estado es un actor central. El desafío, entonces, es el de construir un Estado más fuerte y con mayor capacidad de gestión. Pero, es necesario que este proceso abarque a los tres niveles del Estado que tienen que intervenir a través de las políticas públicas.

En segundo lugar es necesario consolidar un modelo de desarrollo basado en el proceso de reindustrialización apoyado en el mercado interno y que genere más y mejor trabajo. En los últimos años se han creado numerosos puestos de trabajo, aunque el porcentaje de empleo no registrado todavía es muy elevado. Este proceso ha tenido un amplio impacto en el Conurbano Bonaerense que ha visto crecer parques industriales y resurgir empresas que estaban muy deterioradas. En este proceso se observaron políticas productivas activas por parte de muchos gobiernos locales.

Pero, el conflicto con el modelo agroexportador expresado en la llamada “crisis del campo” demuestra lo lejano que se presenta un acuerdo en esa dirección. Este aspecto es particularmente relevante para el conurbano bonaerense en el que se refugian los marginados de los modelos excluyentes. Distintos procesos<sup>2</sup> convergen para la expulsión de mano de excedente que se dirige a las grandes ciudades buscando estrategias de subsistencia. De esta manera se vuelve central pensar en estrategias de desarrollo para las distintas regiones del país como una forma tanto de consolidarlas como, también, de revertir la migración a las grandes ciudades del país, de las que el AMBA es la mayor pero no la única.

Para el caso particular del AMBA es necesario hacer una referencia a las políticas de inversión en infraestructura y servicios urbanos. Las inversiones realizadas en los últimos años han generado un impacto positivo en la calidad de vida de buena parte de la población de conurbano. No es lo mismo vivir en una casa con agua corriente que en una que no la tenga, ni vivir a 40 que a 5 cuadras del asfalto. Sin embargo, es necesario mantener y reforzar el esfuerzo estatal en este sentido, como una forma de reducir las desigualdades en las prestaciones urbanas y sociales en el conurbano bonaerense.

Estos son algunos de los principales problemas y desafíos para pensar un territorio tan particular y conflictivo como el área metropolitana. En este sentido, entendemos que la desigualdad se combate con la distribución del ingreso y programas gubernamentales de carácter universal y de proyección inclusiva, lo que se convierte, entonces, en el principal desafío para la actual democracia.

---

<sup>2</sup> Procesos históricos de algunas provincias que han resuelto su estancamiento en la demanda de mano de obra a través de la migración interna (Santiago del Estero y Corrientes son dos de estos ejemplos), la crisis de las economías regionales de la década pasada, el proceso de modernización del sector agrario, la ausencia de perspectivas para los jóvenes de los pequeños pueblos son algunos de estos procesos.



## BIBLIOGRAFÍA

Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos; Herzer, Hilda (comps), (2004) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Fidel, Carlos; Di Tomaso, Raúl y Farías, Cristina (2008) *Territorio, condiciones de vida y exclusión. El partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, CLACSO.

Fidel, Carlos; Di Tomaso, Raúl; Farías, Cristina y otros (2008), *Observatorio Regional Pyme. Regional Conurbano Bonaerense. Industria manufacturera año 2007*, Buenos Aires, Varios.

Instituto de Estadísticas y Censo, República Argentina (INDEC), varios años.

Pirez, Pedro (1994), *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Pírez, P. y Labanca F. (2009), "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno", *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N° 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2009, pp 217-232.

Torres, H. (1999), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, Ediciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

Vidal y Koppmann, S. (2007) *Transformaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX. La incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia. Tesis de doctorado*, Buenos Aires, FLACSO Argentina-Mimeo.