

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.

