

TERRITORIO, SOCIEDAD Y POLÍTICA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Dra. Adriana Rofman

Coordinadora del Observatorio del Conurbano Bonaerense

1. Presentación

Abordar la caracterización de la ciudad metropolitana de Buenos Aires no resulta una empresa sencilla, dada la diversidad y complejidad de los fenómenos que convergen en este territorio. La evidente importancia que asumen los procesos que tienen lugar en esta región en el debate público de todo el país, expresan cabalmente la primacía de este aglomerado urbano dentro del conjunto nacional, tanto en el plano demográfico, social, económico como en el político.

Este artículo se propone como un aporte a dicha caracterización, tomando como insumos la información primaria y secundaria disponible para este recorte territorial. Para ello, se ha recurrido a fuentes diversas, buscando de esta manera delinear una pintura que dé cuenta, en pocas páginas, de la realidad de la Región Metropolitana en sus diferentes aspectos. En tal sentido, este texto se ofrece como una primera aproximación, que seguramente puede ser profundizada y completada con otros estudios enfocados a problemáticas específicas.

A fin de situar el proceso de conformación de esta gran ciudad metropolitana en el contexto histórico nacional, el artículo comienza con el análisis de los **procesos sociales y económicos** que dieron origen a la estructura actual de la ciudad, sigue con la sistematización de **las condiciones resultantes en el plano socioeconómico, habitacional y ambiental**, por último, analiza la **organización política e institucional** de la región.

Previo a este análisis, es necesario precisar qué denominamos como “Región Metropolitana de Buenos Aires” o RMBA, una gran aglomeración urbana que contiene a las Ciudad Autónoma de Buenos Aires y una cantidad variable¹ –entre 24 y 40- de municipios del Gran Buenos Aires (GBA) o Conurbano Bonaerense (CB). La característica metropolitana no sólo se basa en el tamaño de su territorio – 12.600 km², menos del 0,5% de la superficie nacional continental- y la cantidad de población, ya que alberga a 14.000.000 de habitantes,- alrededor del 35% de la población total del país-² sino también por la escala de sus principales actividades y de los flujos de población y de intercambio de bienes y servicios que la recorren cotidianamente y que atraviesan –y en cierta medida, desconocen– los límites jurisdiccionales entre municipios.³ Como indicaba Horario Torres, la RMBA es una sola entidad urbana, tanto desde el punto de vista funcional –es el ámbito de los desplazamientos cotidianos de la población, en particular los

¹ Como se verá más adelante, se utilizan diferentes definiciones y, por consiguiente, delimitaciones espaciales para referirse al aglomerado

² Observatorio del Conurbano Bonaerense

³ Sobre este punto, indica Pírez que “un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial”. Esto es, la base de sustentación de las actividades, las relaciones, las instituciones de las áreas metropolitanas no se establece tanto sobre la proximidad espacial, sino principalmente en función de “relaciones complementarias entre las actividades y funciones que, en razón de la lógica de cada una, se encuentran asentadas en diferentes lugares del área” (Pírez, 2001: 261).

movimientos pendulares residencia-trabajo- como desde el punto de vista físico -constituye una “mancha urbana” sin soluciones importantes de continuidad- (Torres, 2001).

Mirado históricamente, fue el crecimiento de la Ciudad de Buenos Aires, núcleo de la región, sobre las jurisdicciones aledañas lo que configuró el carácter metropolitano del continuo de municipios bonaerenses que conforman la aglomeración. Es por ello que la ciudad metropolitana es un conglomerado político que contiene varias unidades políticas de gobierno (Pírez, 2010), lo que explica la compleja estructura político-institucional de la Región.

Por otro lado, puesto que el crecimiento de la ciudad constituye un proceso de expansión urbana que aún está activo, esta mancha urbana no tiene límites evidentes o naturales. Definir donde termina la RMBA depende de los criterios que se utilizan para conceptualizar a la aglomeración, ya que cada una de ellas alude a espacios geográficos particulares.

La definición más usual es la que aplica el INDEC, que llama “Aglomeración Gran Buenos Aires” al conjunto conformado por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires. Esta definición prioriza los criterios físicos referidos a la cobertura de la mancha urbana, al igual que el nombre de “Área Metropolitana de Buenos Aires” (AMBA), que refiere a la “mancha basada en la continuidad de los componentes materiales que conforman el tejido urbano que atraviesa límites jurídico-administrativos”.⁴ Los criterios funcionales, referidos a la “ciudad real” o la “unidad urbano-material y de funcionamiento”, como propone Pírez (2010), abarcarían un área más extensa, que en el término “Zona Metropolitana de Buenos Aires” cubre al territorio compuesto por las jurisdicciones que están total o parcialmente incluidas en la ciudad y en la “Región Metropolitana de Buenos Aires”, que abarca, además de lo ya mencionado, otros 10 partidos que están muy poco incluidos, o solo vinculados, con la ciudad a través de la red de transportes suburbanos.⁵

En síntesis, coexisten en este campo diferentes denominaciones que hacen referencia a recortes espaciales distintos. A los efectos de este trabajo, se prefiere la expresión “**Región Metropolitana de Buenos Aires**”, por considerar que el criterio funcional de la cobertura de los desplazamientos permite tomar mejor en cuenta la dinámica de permanente extensión de las fronteras de la ciudad, y no establece límites rígidos a su configuración.

2. Historia del proceso de urbanización de la RMBA

La conformación actual de la ciudad metropolitana de Buenos Aires puede ser comprendida como el resultado de procesos de concentración demográfica regional que han marcado la historia de la constitución del territorio nacional y que producen estas particulares configuraciones urbanas en algunas de sus regiones. La fisonomía que hoy muestra esta aglomeración es producto un proceso

⁴ Bajo estos criterios, la denominación AMBA incluye a la CABA y 32 partidos de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en línea: http://www.oulbam.com.ar/oulbam_territorio.htm.

⁵ La RMBA incluye al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que comprende la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del conurbano bonaerense o Gran Buenos Aires (GBA), y partidos ubicados fuera de esta pero que tienen fuertes interrelaciones con el resto de la metrópoli. Se destaca entre ellos el denominado Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada). Por lo tanto, la RMBA está constituida por los siguientes partidos (en orden alfabético): Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, Pte. Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

histórico de larga duración que se confunde con la propia historia del surgimiento y desarrollo de la nación.

En particular, la magnitud espacial de su mancha urbana, su densidad poblacional, su centralidad económica y política, y los problemas sociales, políticos y ambientales que enfrenta esta región en la actualidad se comprenden en el marco de la estructura regional de desarrollo nacional, marcada desde sus orígenes por el patrón territorial centro-periferia.

Como bien describen Rofman, A. y Romero, J.L. (1996), ya en el siglo XVIII el polo más dinámico estaba localizado en Buenos Aires y el Litoral, regiones que concentraban los canales de comercialización con el exterior, en el marco de un modelo de desarrollo orientado fuertemente a la exportación. El puerto y la disponibilidad de tierras apropiadas para la producción ganadera concentraban los beneficios del intercambio con el mercado europeo, mientras que el interior iba perdiendo presencia en la economía regional por su posición secundaria en esa red de intercambios. La primacía económica tenía su claro reflejo en el nivel político, ya que los sectores dominantes de Buenos Aires, apoyados en la apropiación de la renta portuaria y ganadera, iban avanzando en la consolidación de su hegemonía en la conducción política de la naciente nación.

El establecimiento de la capital federal en la Ciudad de Buenos Aires cristalizó el predominio político en el plano institucional, a la vez que reforzó la posición central de la ciudad-puerto en el territorio nacional. El crecimiento urbano de la ciudad se vio impulsado por esta decisión, incorporando así a municipios linderos –Flores y Belgrano– en 1887, y luego ligándose en el espacio urbano con los pueblos de los municipios bonaerenses más cercanos (Vapñarsky, 1996). La expansión de la trama urbana en el núcleo original de Buenos Aires constituyó un proyecto político-territorial que también tuvo su expresión física en la propia planificación de la ciudad. Como analiza en detalle Gorelik (2004), poco tiempo después de la instauración de la ciudad como capital de la nación, desde el poder público ya se había elaborado un diseño ordenado, en grilla o manzanas, no sólo de la ciudad existente, sino también de las proyecciones futuras del espacio urbano que llegaba hasta los límites actuales de Buenos Aires.

La matriz territorial que se estructuró en este período marcó el desenvolvimiento posterior de la economía argentina, estructurada sobre la base del modelo agroexportador, cuyo núcleo económico, productivo y comercial siguió concentrado espacialmente en Buenos Aires y su entorno. La actividad de este núcleo central, como sostén de la inserción de la Argentina en la economía mundial, constituía el motor del crecimiento económico y la modernización social y política del conjunto del país. Los avances que llegaron junto con el desarrollo económico (la inversión pública y privada en infraestructura, principalmente la construcción de la red de transportes ferroviarios), las crecientes migraciones externas, la incipiente industria manufacturera, el destacado desarrollo educativo y cultural, entre otros factores, contribuyeron a consolidar aun más la organización regional desigual del país, marcada por fuertes diferencias entre un centro dinámico e inserto en los flujos económicos y culturales internacionales, y un interior más tradicional, tanto en el aspecto productivo como en el social y político (Rofman y Romero, 1996).

2.1. Primera urbanización del Gran Buenos Aires

En el ciclo económico siguiente, caracterizado por la industrialización sustitutiva, la concentración de actividades y de población en la Ciudad de Buenos Aires y sus emergentes suburbios se hizo aun más pronunciada. La base industrial previa y la aglomeración de población inmigrante en la ciudad y sus alrededores constituyeron fuertes factores de atracción para las

nuevas industrias y, por consiguiente, para la masa de migrantes internos que llegaron en busca de empleo y se instalaron en los espacios disponibles.

El crecimiento poblacional de este período, y la consiguiente expansión de la trama urbana en los municipios bonaerenses suburbanos que fueron constituyendo el Gran Buenos Aires, asumieron un ritmo acelerado, particularmente entre las décadas de 1940 y 1960. Las investigaciones que dan cuenta de este proceso, entre las que se destacan los trabajos de Torres (2006), muestran que la expansión urbana avanzó gracias a dos mecanismos diferentes pero complementarios: la oferta de viviendas en departamentos de propiedad horizontal, en la zona central de la ciudad, para los sectores medios; y los loteos populares, la venta en cuotas de terrenos económicos, con servicios e infraestructura deficientes, para los sectores populares que llegaban a instalarse en la periferia. Como resultado de estos procesos, la mayoría de los habitantes de la RMBA eran, en 1960, propietarios de sus viviendas (Torres, 2006), una condición generalizada de tenencia que en realidad encubría situaciones muy diferentes según la localización y el sector social de los residentes. Mientras que en los barrios más consolidados del centro porteño las condiciones de habitabilidad y la provisión de servicios públicos estaban relativamente garantizadas, en buena medida gracias a la infraestructura diseñada previamente, en el Gran Buenos Aires los barrios precarios nacían en torno a las estaciones de ferrocarril urbano, como producto de la venta escasamente regulada de lotes de baja calidad urbana y una política de subsidios al transporte que colaboraba en esa localización. La calificación de Torres (2006) a esta forma de crecimiento urbano como “urbanización salvaje” da cuenta con nitidez de las diferencias de estas condiciones de acceso a la vivienda, propias de las zonas periféricas de la gran ciudad metropolitana, que caracterizaron la densificación de una malla urbana más planificada en el centro de la ciudad.

La definitiva expansión de la trama urbana más allá de los límites jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires, y la conformación del Área Metropolitana de Buenos Aires como una sola gran aglomeración, constituyen fenómenos indisolublemente ligados a las condiciones sociales, económicas y políticas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Las características urbanas resultantes muestran aun, en buena medida, la impronta de ese proceso histórico.⁶ El incremento del empleo y la mejora en el ingreso y en las condiciones de vida eran componentes nodales de un modelo de desarrollo que apuntaba al mercado interno como principal motor, una dinámica en la que la propiedad de la vivienda formaba parte de la ampliación del consumo de los sectores trabajadores, retroalimentando el proceso.

En esta lógica, la ubicación de los nuevos barrios populares estaba fuertemente condicionada por la oferta de empleo industrial, lo que dio por resultado que la primera urbanización del Gran Buenos Aires combinara viviendas y fábricas en una trama relativamente continua y homogénea. Puesto que la expansión de la ciudad siguió la pauta centro-periferia que había marcado desde sus orígenes el desarrollo territorial del país, el avance de la ciudad construida siguió estos mismos lineamientos, en un movimiento concéntrico en torno a los límites de la entonces Municipalidad de Buenos Aires. Es así que los partidos de la primera “corona”, que fueron urbanizados en las décadas de mayor dinamismo industrializador, conservan hasta hoy las marcas de la mixtura industria-vivienda; mientras que los que están más alejados de la ciudad central, que se fueron poblando cuando la instalación de establecimientos industriales se había

⁶ Una frase de Torres resume apropiadamente la intrínseca ligazón entre el modelo de desarrollo económico y el crecimiento urbano de la ciudad central del país: “El acceso masivo de amplios sectores populares a la pequeña propiedad periférica no hacía sino reforzar las políticas de redistribución del ingreso, parte inseparable del mismo modelo” (2006: 16).

morigerado o detenido, asumieron una pauta espacial de diferenciación entre zonas de habitación y zonas industriales muy diferentes, como veremos más adelante.

Por otro lado, resulta relevante analizar el papel desempeñado por el Estado durante este proceso. El modelo desarrollista supone una fuerte intervención estatal en la promoción del desarrollo industrial y en la instauración de un sistema de bienestar que asegure condiciones de vida y acceso al consumo por parte de los trabajadores. La configuración espacial del crecimiento de la ciudad metropolitana puede comprenderse, también, a la luz de las políticas públicas con incidencia en el territorio, tanto por la aplicación de determinadas políticas como por su omisión, es decir, por la escasa presencia estatal en otros aspectos. En el ya citado estudio de Torres (2006), se detalla esta ambigüedad: por un lado, se facilita el ya mencionado acceso de los sectores medios a viviendas consolidadas en la zona central de la ciudad, a través de la legislación sobre la propiedad horizontal, la oferta de créditos y el congelamiento de alquileres; mientras que por el otro, en el conurbano bonaerense, la oferta de terrenos vacíos es posibilitada por políticas estatales de reducción de tarifas de transporte, que se combinan con una muy limitada regulación estatal de las condiciones de venta de esas parcelas, e inversiones insuficientes en la provisión de la infraestructura que debería acompañar la oferta de suelo urbano.

La urbanización del Gran Buenos Aires es así, en buena medida, resultado del esfuerzo individual de sus habitantes, que no sólo fueron paulatinamente “autoconstruyendo” sus viviendas, sino que también se hicieron cargo, más colectivamente, de la generación del equipamiento necesario para la vida urbana.

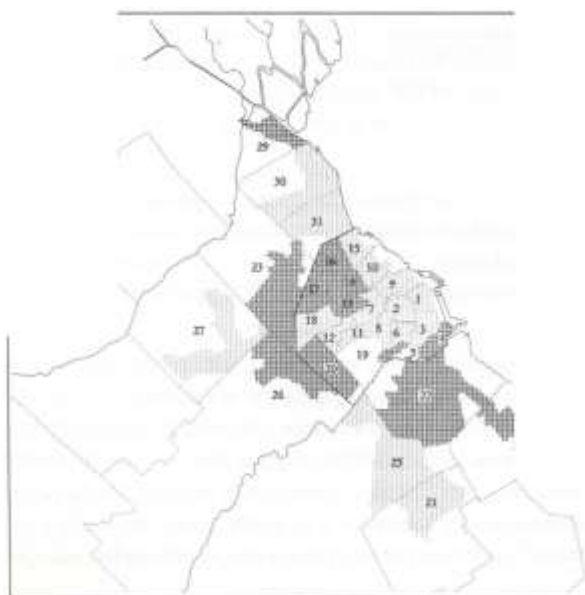
La historia de algunos barrios del Gran Buenos Aires constituye un vivo ejemplo de la implicación personal de sus habitantes en la urbanización de esas tierras, tanto en forma individual como colectiva. En estudios que reconstruyen esta historia a través de los relatos de miembros de una sociedad de fomento barrial, se muestra que esta organización fue fundada pocos años después del trazado de las calles y la instalación de los primeros vecinos, con el objetivo de crear una escuela y una sala de atención médica. La organización barrial tuvo a su cargo la gestión inicial de ambas instituciones, que fueron posteriormente absorbidas por la administración estatal.⁷ La fisonomía actual del barrio –como la de los de la mayoría de la segunda y tercera corona del GBA– hace evidente las huellas de esta dinámica de construcción de la ciudad, con viviendas siempre a medio construir y servicios sociales públicos que se ofrecen en instalaciones aun hoy cogestionados por organizaciones sociales de base territorial.

Asimismo, los efectos espaciales de la política de transporte barato, particularmente en el ferrocarril, tuvieron gran impacto en las décadas de vigencia del modelo, como bien muestran los mapas elaborados por Torres (2006) que se reproducen abajo. Esa configuración urbana, si bien sufrió fuertes modificaciones en el período siguiente con la avanzada del transporte automotor, es también visible en la estructura urbana de la ciudad metropolitana actual: una mancha urbana muy extendida, en forma tentacular (Mignaqui y Szajnberg, 2003), que se densifica alrededor de las estaciones ferroviarias y mantiene todavía hoy espacios intersticiales vacíos, sin urbanizar, así como barrios enteros alejados de las estaciones con serios problemas de conectividad.

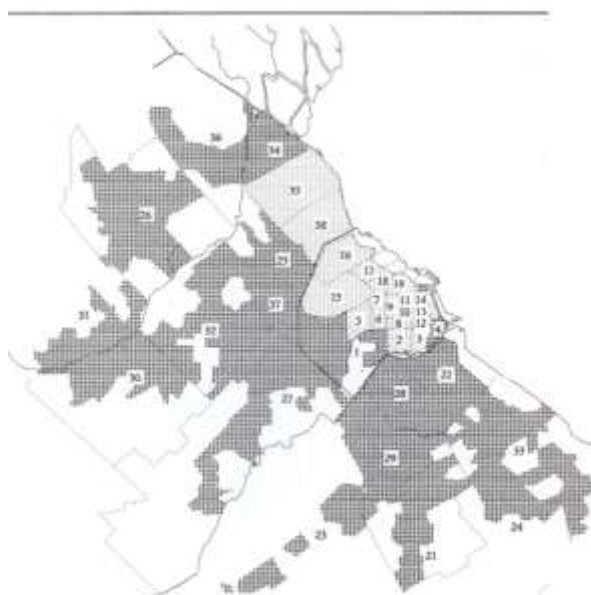
⁷ Para más detalle, ver Rofman, Gonzalez Carvajal y Anzoátegui, (2010).

CRECIMIENTO URBANO DE LA RMBA

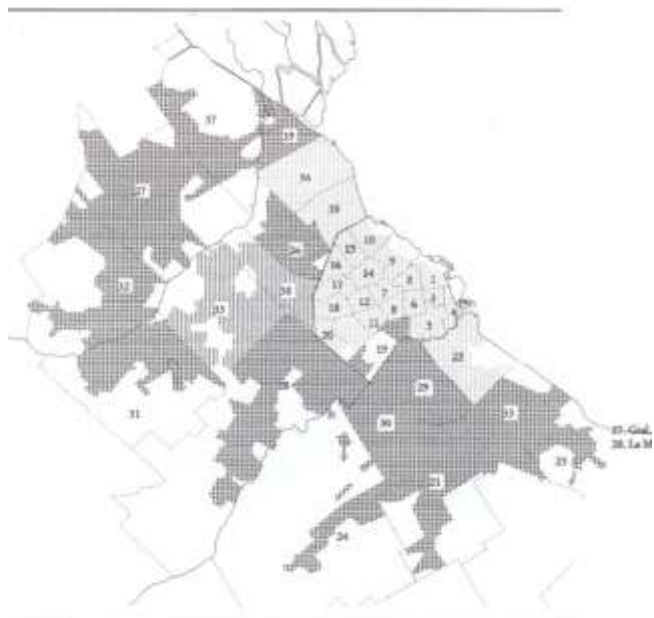
1943



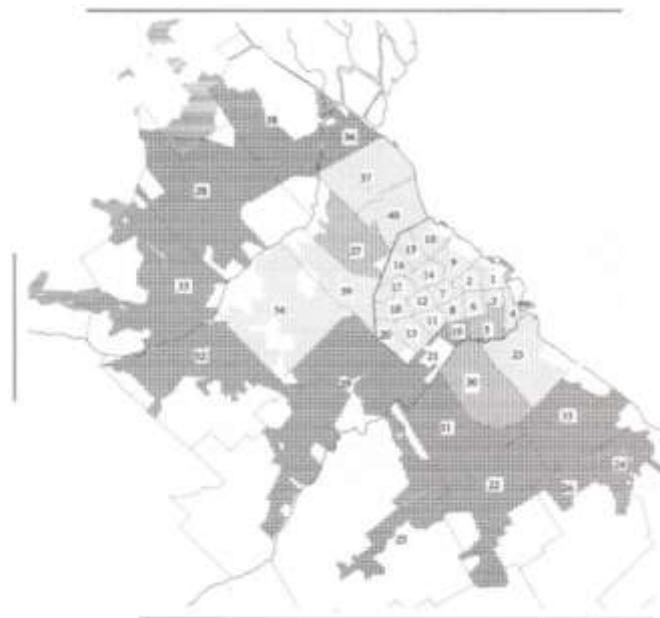
1960



1980



1991



2.2. El impacto en el territorio de la crisis del modelo industrial

El agotamiento del modelo desarrollista industrializador comenzó a hacerse evidente avanzada la década de 1960, y el crecimiento se volvió más lento durante los años siguientes, hasta llegar a las crisis económicas de los años 1980 y la posterior declinación de la actividad productiva y el empleo durante la década de 1990. La dinámica declinante de la actividad

industrial de las últimas décadas del siglo pasado se volvió clara en la progresión de cierres de establecimientos industriales, que comenzó a mediados de la década de 1970 y se agudizó a finales de los años 1990.⁸

Las crisis y la reestructuración económica neoliberal implicaron, en el plano de la estructura social, la profundización de la desigualdad social, con el empobrecimiento de amplios sectores de población trabajadora y el enriquecimiento de los grupos ligados al modelo de crecimiento económico concentrado. La agudización de la desigualdad siguió, también, un patrón territorial, puesto que en el conurbano bonaerense el efecto de la desocupación y la profundización de la pobreza fue más extendido que en la Ciudad de Buenos Aires, y dentro del Gran Buenos Aires las condiciones fueron más críticas en el segundo cordón que en las zonas más cercanas a la Ciudad de Buenos Aires.⁹

La estructura del mercado de trabajo metropolitano se modificó durante esta década: junto con el aumento del desempleo se expandió el subempleo y las formas diversas de precarización laboral, a la vez que se verificó una mayor polarización de la demanda de empleo entre los segmentos de alta y baja calificación, que se distribuyeron espacialmente entre la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense (Abramovich y Kohan, 2007).

Esta metamorfosis también se hizo evidente en el plano de la estructura de la ciudad, tanto por sus efectos en las condiciones habitacionales de los sectores afectados por el patrón económico neoliberal como también por las transformaciones que se produjeron en la configuración urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La transformación del modelo de desarrollo económico nacional que emergió a partir del agotamiento del ciclo industrialista mostró sus señales en la definición de un patrón diferente de crecimiento urbano de la RMBA. La reestructuración económica orientada a la apertura hacia el mercado internacional y la primacía del capital financiero por sobre la actividad productiva implicó profundos cambios en la organización urbana de la ciudad metropolitana, tanto en el plano de su configuración física como en cuanto a las dinámicas sociales que encarnaron esas estructuras.¹⁰ Las condiciones de producción de la ciudad también enfrentaron profundas transformaciones. Concretamente, se redujo la oferta de lotes económicos, principalmente debido al efecto de la Ley Provincial N.º 8912, sancionada en el año 1977, que elevó las exigencias de calidad urbana para la oferta de terrenos, lo que limitó sensiblemente la rentabilidad del negocio inmobiliario de los

⁸ Según se detalla en Donato (2005), la variación relativa estimada en cantidad de locales industriales del conurbano bonaerense a lo largo de esas décadas fue la siguiente: 1985-1974: 6,8%; 1994-1985: 3,5% ; 2004-1994: 29,8%.

⁹ Ciccolella (2002), basándose en datos del INDEC, detalla que entre 1991 y 2001 el porcentaje de población ubicado bajo la Línea de Pobreza en el conjunto del Gran Buenos Aires subió del 21,5 al 35,4% (el 46,5%); cifras que promedian dos realidades bien distintas, puesto que en la Ciudad de Buenos Aires el incremento fue del 8,1 al 9,4% (el 16,5%), mientras que en el conurbano fue del 26,4 al 42,2% (el 59,8%). A su vez, el proceso asumió distinta gravedad en el interior del conurbano: en los partidos de la primera corona, la pobreza pasó del 21,5 al 33,2% (el 54,4%), mientras que en la segunda corona, del 30,7 al 51,7% (el 68,4%).

¹⁰ Un párrafo de un documento oficial de la Provincia de Buenos Aires sintetiza adecuadamente esta transformación: “En épocas de auge de la industria de sustitución de importaciones, se configuró un tipo de barrio industrial –obrero sobre la base de esta coexistencia– que fue característico del suburbio en las primeras fases de la expansión metropolitana. Junto con la crisis de la industria y la consiguiente pérdida de empleos industriales, estos barrios entraron también en crisis, perdiendo sus principales bases de vitalidad y de integración social. De modo que la crisis de las áreas industriales interiores es también la crisis de un importante sector de ciudad cuya vida se organizaba en torno al empleo industrial” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

loteos y redujo así la oferta de terrenos, que había alimentado la construcción de los barrios populares en las décadas anteriores.

El modelo de desarrollo económico concentrado profundizó también la desigualdad en la estructura urbana, y se multiplican en el conjunto de la RMBA dos modalidades de organización del hábitat que expresan las formas de acceso a la ciudad de los dos extremos de la estructura socioeconómica: por un lado, se reproducen las “villas”, los “asentamientos” y otras formas de hábitat informal;¹¹ y por el otro, emergen espacios de vivienda y de consumo cerrados, privatizados, para los sectores de altos ingresos.

Si bien el hábitat informal no constituía, a decir verdad, una novedad en el desarrollo urbano de Buenos Aires –los famosos “conventillos” de principios del siglo XX eran expresión de un fenómeno semejante–, durante la década de 1990 se aceleró notablemente el ritmo de reproducción de las villas y los asentamientos¹² en el GBA, como formas de ocupación irregular de tierras a través de la construcción de viviendas precarias y generalmente sin ningún tipo de infraestructura urbana. Los datos concernientes a la expansión de estos emplazamientos en las últimas décadas del siglo pasado indicarían que estos espacios precarios se convirtieron en las principales alternativas accesibles para los nuevos contingentes de migrantes de origen popular que continuaban llegando a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un estudio de Cravino, Del Río y Duarte (2009) basado en datos censales y otras fuentes complementarias evidencia que se duplicó la cantidad absoluta de población residente en villas y asentamientos en el conurbano bonaerense entre 1981 y 2001. Este incremento se hace más llamativo si se lo compara con el crecimiento poblacional general de la región, que solo llegó a alrededor del 25% en ese período.¹³ El mismo estudio muestra que el crecimiento del hábitat informal en el GBA siguió el mismo patrón espacial de la urbanización de la región durante el siglo pasado, puesto que las villas y asentamientos ubicados en los partidos del primer cordón del conurbano bonaerense cuentan con mayor antigüedad que aquellos localizados en zonas más periféricas. La multiplicación de estos asentamientos fue resultado, en parte, de la ocupación espontánea de tierras realizada por familias sin vivienda, así como también de la movilización de organizaciones sociales que colaboraron con esta dinámica.

En el otro extremo, comenzó a difundirse en esas décadas una oferta novedosa en la historia de Buenos Aires: espacios de residencia y de consumo privados y semicerrados para sectores de altos ingresos urbanos, ubicados en la periferia del área metropolitana. Esta oferta estuvo estrechamente ligada con la apertura de la economía nacional al mercado externo, uno de los postulados centrales del modelo económico neoliberal que orientó la política económica argentina durante la década de 1990, que no solo afectó dramáticamente a la actividad productiva nacional y, por consiguiente, al nivel de industrialización y de empleo, sino que también habilitó el ingreso de capitales extranjeros para las inversiones de alta rentabilidad. Entre estas oportunidades de inversión inmobiliaria sobresalía, en esa década, la construcción de conjuntos de vivienda, consumo y recreación dirigidos a los segmentos de mayores recursos.

¹¹ Varios autores, entre ellos Clichevsky (2003) y Cravino, Del Río y Duarte (2009), detallan los diferentes tipos de hábitat informal que cabe encontrar en el Área Metropolitana de Buenos Aires; que además de las villas y asentamientos, incluye formas irregulares de tenencia, conventillos, hoteles y casas tomadas. Este trabajo se concentra en la situación de las villas y asentamientos por la relevancia que asume en la configuración urbana del Gran Buenos Aires.

¹² Para mayores precisiones, ver Clichevsky (2003) y Cravino, Del Río y Duarte (2009).

¹³ Según el estudio citado, la población total del Gran Buenos Aires –que engloba a los 24 partidos que considera el INDEC– pasó de 6.823.175 habitantes en 1980 a 8.684.437 en el 2001; mientras que la población de villas y asentamientos era de 290.920 en 1981 y 594.781 en el 2001.

Esta oferta fue facilitada por un cambio de trascendencia que modificó los vectores que definían el patrón de localización residencial e industrial: el transporte automotor –y las vías rápidas sobre los que circulan: las autopistas– se impuso como alternativa a un sistema ferroviario con servicios cada vez más deficientes, lo que hizo a su vez reorientar la ubicación de las nuevas inversiones inmobiliarias, en especial las más rentables, en torno a las autopistas, con recorridos distintos a los de las vías férreas.

Encontramos, en estos nuevos emprendimientos urbanos, el otro polo del proceso de fragmentación socioespacial que intensificó la segregación territorial en varios sentidos. Por un lado, dada su condición de espacio cerrado, se establecieron fuertes barreras físicas al ingreso de los individuos “externos”, que generaron situaciones de coexistencia contigua de urbanizaciones sumamente desiguales, separadas por un muro que impide la circulación y encierra, así, a grupos sociales homogéneos en espacios vallados. Además, con la multiplicación de los lugares vallados de esparcimiento y circulación cambiaron también las características de los espacios públicos que constituían, en el período anterior, ámbitos de posible interacción social. Los centros de ocio y de la recreación ligados a los conjuntos habitacionales cerrados clausuraron también las posibilidades de comunicación entre individuos o grupos de sectores desiguales.

Por último, si bien la población del Gran Buenos Aires siguió incrementándose a pesar de la caída en la oferta de trabajo, la localización de los barrios populares que continuaron emergiendo en esas décadas dejó de guiarse por la ubicación de las fuentes laborales, separándose así en el espacio la localización de las viviendas de los sectores populares y la ubicación de los establecimientos industriales. Los barrios populares que se crearon en las últimas décadas del siglo pasado, así como los asentamientos informales que comenzaron a multiplicarse a medida que se profundizó la crisis socioeconómica, definieron su emplazamiento en función del valor de la tierra, lo que los orientó hacia los espacios vacantes, más alejados del centro de la ciudad y más distantes de las vías de conectividad ferroviaria o automotriz. Este mecanismo continúa vigente en la actualidad, por lo que resulta posible encontrar en partidos de la tercera corona del GBA barrios o zonas urbanizadas muy aislados, alejados de las vías de acceso al conjunto de la ciudad o limitados por barreras urbanas que resulta sumamente costoso atravesar.

Durante esa década, también se sustrajo del ámbito público la gestión de los servicios urbanos, debido a los procesos de privatización de la provisión de agua, electricidad, gas y transporte, que se llevaron adelante en esos años. La mercantilización del acceso a los servicios públicos agudizó la segregación socioespacial, por su impacto en los gastos familiares y porque mercantilizó, también, el acceso a las condiciones de habitabilidad (Catenazzi, 2004). Este problema también movilizó a los actores de la sociedad civil del conurbano bonaerense, impulsando acciones públicas de demanda de mejora de los servicios, así como iniciativas autogestionadas de producción y gestión de servicios.¹⁴

Por otro lado, la localización de los conglomerados cerrados en torno a las vías de comunicación del transporte automotor, las autopistas, también influyó en el cambio en la estructura urbana de la ciudad.¹⁵ Siguiendo entonces el trazado de las autopistas, la ubicación de estas “islas” de nueva urbanización se concentró preferentemente en la zona norte del Gran

¹⁴ Como ejemplo de este proceso, resulta interesante la experiencia de un conjunto de organizaciones sociales de base que desarrollaron un sistema autogestionado de provisión de gas por red en barrios periféricos de Moreno, que se describe en Rofman, 2012

¹⁵ En palabras de Ciccolella: “El modelo de ciudad europeo, más compacto desde el punto de vista físico y equitativo en términos de apropiación social, estaría cediendo paso al modelo de ciudad americano, más disperso y estructurado en ‘islas’ conectadas a través de las redes de autopistas” (Ciccolella, 2003).

Buenos Aires, o a lo largo de las vías rápidas hacia el Oeste y hacia el Sur, con una localización cada vez más distante del centro de la ciudad, llegando incluso a confundirse con terrenos destinados a usos rurales, lo que se denominó el “periurbano” de la ciudad metropolitana.

En conclusión, estas transformaciones profundizan más la ruptura de la dinámica de integración social que había facilitado la incorporación de los sectores populares migrantes a la vida social y económica de la gran ciudad.

Así, en los últimos años del siglo pasado, los procesos de privatización, desregulación y apertura económica desencadenaron procesos de transformación y fragmentación (Ciccolella, 1999), cuyos efectos son visibles todavía en la actualidad. Resultante de estas dinámicas de transformación económica y social, quedó conformada una geografía urbana que jerarquiza a las localidades y los barrios de la ciudad metropolitana sobre la base de criterios muy diferentes de los que habían regido durante buena parte del siglo XX. Los tradicionales barrios de trabajadores y clase media, generados alrededor de las estaciones de transporte público, construidos sobre una trama urbana abierta y relativamente diversa que combinaba usos residenciales con lugares de comercio y de producción, entraron en un proceso de lenta decadencia por el desmejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes y en la calidad del hábitat. Quedaron así ubicados entre las dos situaciones emergentes de la polarización territorial: enfrentados a la competencia con los dinámicos emprendimientos cerrados de vivienda y de consumo, y a los conflictos sociales que se generan en la coexistencia con asentamientos precarios e irregulares.

La reactivación económica de la última década impactó fuertemente en los ingresos de los sectores populares, y, por consiguiente, en sus condiciones de habitabilidad. Esta dinámica se vio fortalecida a través del incremento de la inversión pública en infraestructura y servicios urbanos.¹⁶ Sin embargo, estas importantes mejoras no parecen aun suficientes para torcer el rumbo de las tendencias estructurales hacia la desigualdad socioespacial, que aún marcan con fuerza el territorio de la Región.

3. La RMBA en la actualidad: sociedad, territorio y política

La estructura socioeconómica y la configuración urbana actual de la Región Metropolitana de Buenos Aires muestra muy claramente las huellas de su historia de conformación. La revisión de las características demográficas, sociales y económicas; de la problemática habitacional y ambiental, y de la compleja estructura político-institucional, que se expondrá en este apartado, se vuelve más inteligible a la luz de los procesos históricos previamente presentados.

3.1. Concentración territorial de la población y la economía

El patrón centro-periferia que marcó la histórica relación de Buenos Aires con el resto del país, y que explica la dinámica del proceso de *concentración poblacional* en escala nacional, tuvo sus años más dinámicos en la primera mitad del siglo XX, y se detuvo a partir de la década de 1970. Es decir, desde 1970 a la actualidad, la participación de la RMBA en el total de población del país se mantiene estable, en torno al 35% antes mencionado.

Cabe aclarar, en primer lugar, que esto no significa que la RMBA no haya crecido en estas últimas décadas, sino que su crecimiento siguió un ritmo semejante al del promedio nacional. Y en segunda instancia, también es relevante poner en evidencia que el comportamiento demográfico de las distintas zonas de la RMBA fue variable: mientras que la Ciudad de Buenos Aires creció muy poco en este período, los partidos del Gran Buenos Aires sí incrementaron su población a un

¹⁶ Para mayores detalles, ver PNUD (2009).

ritmo superior al del conjunto nacional.¹⁷ Como indica con precisión Fernández (2011), la afluencia de población se focalizó principalmente en los partidos de la segunda corona, que mostraron un crecimiento medio anual cercano al 28% en la última década, mientras que la primera corona solo aumentó el 6%, y la tercera, el 18%.

La impronta del modelo centro-periferia se hace evidente en la distribución poblacional de la RMBA: la CABA aglutina al 20% de la población de la Región; la primera y segunda corona, el 75%; y la tercera corona, el 5% restante.¹⁸ La estructura productiva sigue un patrón semejante, en el que la CABA y los partidos de la primera corona –que participaron plenamente en el proceso de industrialización sustitutiva– muestran hoy un nivel de especialización superior al de los partidos periféricos.¹⁹

Esta concentración demográfica constituye, evidentemente, un reflejo de la también histórica concentración económica que marcó el desarrollo regional en nuestro país. En este sentido, se estima que en esta Región se genera alrededor del 50% del producto bruto nacional, particularmente en el sector industrial y en el subsector más moderno de los servicios.²⁰ Según Ciccolella (1999) y Federico Sabaté (2002), esta región concentra la mayor parte de la actividad industrial y financiera del país, marcando una tendencia creciente que solo para el sector secundario llegaba al 55% en la década de 1990. Aquí están localizadas, en especial, la mayoría de las sedes de las grandes empresas nacionales e internacionales, como también una proporción destacada de actividades “de punta” en cuanto al desarrollo científico y tecnológico (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Este proceso de concentración se explica, según Borello, Fritzsche y Vío (2002), por los factores de atracción propios de las ciudades metropolitanas, como los servicios a la producción, la especialización del mercado de trabajo y, fundamentalmente en las últimas décadas, el acceso a la información.

En síntesis, la RMBA es el centro de una estructura regional macrocéfala, donde se ha concentrado históricamente la economía y la población, y que reproduce, en su interior, una estructura concéntrica semejante.

La estructura productiva interna de la RMBA mantiene los rasgos fundamentales de su configuración tradicional, y no se alteró sustancialmente la tendencia histórica de localización industrial, consistente en un proceso de “periferización” desde el centro de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de la “primera corona” hacia los partidos del conurbano más alejados (Borello et al., 2002). De esta manera, en el primer anillo del conurbano se aglutina una proporción mayor de establecimientos como también de trabajadores, por lo que –según datos de 2004– un tercio del PBG provincial se producía en esta subregión, que contenía la mayoría de los establecimientos industriales,²¹ mientras que en los partidos de la segunda y tercera corona predominan los comercios y las actividades de servicios ²². Sobre este patrón territorial concéntrico, las inversiones en el sector inmobiliario y en las actividades económicas más

¹⁷ Si se analiza el aumento a lo largo de los dos últimos períodos censales –entre 1991 y 2010–, la población de estos partidos creció el 24,6%, mientras que la diferencia para el conjunto del país es del 22,6%. Si bien la diferencia entre ambos guarismos no es muy destacada, pone en evidencia que el proceso de concentración demográfico, es decir, las migraciones internas, no se detuvo aun.

¹⁸ Para más detalle, ver www.megaciudad.igc.org.ar/

¹⁹ Ídem y Donato (2005).

²⁰ Disponible en línea: www.atlasdebuenosaires.gob.ar.

²¹ En el año 2004, el 70% de los locales estaban ubicados en la primera corona, donde había 3,6 locales cada mil habitantes, frente al 1,2 del resto del Gran Buenos Aires (Donato, 2005), y el 70% de los locales industriales estaban aquí localizados.

²² www.megaciudad.igc.org.ar

concentradas del sector de comercio y servicios de la década de 1990 imprimieron otra pauta: se fueron localizando preferentemente en la zona central y en el eje norte de la RMBA. En esta franja se concentró alrededor del 75% de los nuevos emprendimientos inmobiliarios, centros empresariales y grandes centros comerciales, actividades destacadas en la reconfiguración territorial del período de reestructuración económica, en un movimiento que se mantiene vigente en la actualidad. Esta reestructuración de los ejes espaciales de desarrollo también tuvo su impacto en la distribución de la localización industrial, ya que a mediados de la década anterior los partidos de la zona norte presentaban mayores niveles de industrialización, mientras que los del oeste eran los menos industrializados (Donato, 2005).

El mapa industrial que presentaba la región a comienzos de la década pasada, según propone Blanco (2006), daba cuenta de tres áreas diferenciadas de dinamismo potencial: la Ciudad de Buenos Aires, con una “reindustrialización selectiva” en actividades modernas y no contaminantes, la reactivación del tejido industrial de la primera corona y la multiplicación de parques industriales en los municipios más apartados del centro.

Es así que en el conjunto de la aglomeración, en estos años la tasa de actividad supera a la de todas las otras regiones, aunque la desocupación llega al 7,7%, un valor algo superior al promedio nacional (7,4%). Pero si se discrimina en el interior de esta región, se hace visible la heterogeneidad interna configurada sobre la pauta centro-periferia: en la CABA, la tasa de actividad crece hasta el 72% y el desempleo afecta al 4,3% de la población, mientras que en el Gran Buenos Aires, la actividad solo alcanza el 69% y la desocupación ascendía al 6,3%.²³

Para comprender la dinámica económica de la RMBA en toda su diversidad, resulta indispensable considerar también la intensa actividad generada desde el sector informal de la economía, los pequeños emprendimientos de la economía popular con los que los sectores empobrecidos intentaron mitigar el impacto de la decadencia socioeconómica y la pérdida del empleo de fines de siglo. En los momentos más agudos de la crisis económica, y los difíciles años posteriores de la recuperación, entre la población empobrecida se multiplicaron las iniciativas productivas autogestivas e informales, de escala y rentabilidad reducidas, lo que debilitaba mucho el crecimiento o aun el sostenimiento del emprendimiento, y generalmente estaban basadas en los recursos y capacidades disponibles en el hogar o las redes cercanas.²⁴ Esta movilización productiva fue resultado, en parte, del impulso de los sectores populares para sobrevivir, pero también gracias al apoyo sistemático de algunas políticas públicas nacionales –en particular, el Plan Manos a la Obra–, provinciales y municipales (Rofman, 2006), así como ONG y otras instituciones de la sociedad civil (Instituto del Conurbano, 2007).

La multiplicación de microemprendimientos se apoyó, en los primeros años, en redes de comercialización que favorecieron su sostenimiento, en particular, las redes de trueque, que resultaban tan funcionales en momentos de escasez de dinero. Pero también las ferias populares organizadas por agencias estatales, por otras organizaciones o por iniciativas privadas. En este sentido, si bien no existen cálculos que permitan evaluar su aporte a la economía de la RMBA, resulta importante hacer evidente la contribución de este sector a la producción de bienes y servicios, y su articulación con los circuitos económicos más consolidados. Además, estas iniciativas estaban fuertemente imbricadas con la trama asociativa de la sociedad civil, en particular, con las organizaciones sociales de base.

²³ Observatorio del Conurbano Bonaerense, datos para 2010

²⁴ En un estudio realizado en algunos asentamientos en el año 2001, Suárez (2006) detalla que el 30% de los hogares de su muestra realizaba alguna actividad productiva informal con base en el hogar.

En síntesis, la intensa actividad económica que caracteriza al Gran Buenos Aires está distribuida en forma desigual en el territorio, entre algunos ejes o zonas más dinámicas, donde se concentran las actividades con mayor productividad y rentabilidad, y otros sectores con menor actividad industrial y de servicios, compensado con un mayor desarrollo de la economía informal y de las redes asociativas que la acompañan. Las disparidades más pronunciadas siguen, parcialmente, la lógica de la periferización, que se superpone con la geografía de los ejes de transporte –el ferroviario, que organizó la localización de los centros suburbanos durante buena parte del siglo pasado– y las autopistas, que orientan la ubicación de los núcleos habitacionales y de comercio y servicios actuales.

3.2. Desigualdad sociohabitacional

La complejidad del mapa económico arriba presentado tiene cabal expresión en el plano de las condiciones socioeconómicas, lo que se advierte en el análisis de la distribución geográfica de los indicadores sociales.

Si se toma el ingreso per cápita, en la Ciudad de Buenos Aires y la franja norte del conurbano se triplica el promedio nacional,²⁵ mientras que en otros partidos del conurbano bonaerense este indicador muestra un nivel muy inferior, con valores semejantes a los de las regiones más empobrecidas del país. Se genera así un panorama de polarización social que resulta fácilmente observable en las condiciones habitacionales de las poblaciones respectivas.

Si se mide la situación socioeconómica sobre la base del indicador de porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas,²⁶ surge con nitidez la prevalencia de la lógica centro-periferia, puesto que el porcentaje de población con NBI va aumentando, en términos generales, a medida que se aleja de la Ciudad de Buenos Aires.

La problemática *habitacional* presenta varias aristas difíciles en el conurbano bonaerense, tanto en lo relativo a las condiciones de las viviendas como a la extensión y calidad de la infraestructura urbana. Alrededor del 18% de las viviendas del Gran Buenos Aires –en la delimitación del INDEC– presentaba condiciones deficitarias en el año 2010, y cerca del 10% enfrentaba problemas en lo relativo a la regularidad en el dominio. Por otro lado, se mantiene el histórico déficit de infraestructura, particularmente en lo relativo a los servicios básicos de agua, cloacas y gas, resultado de la ya mencionada modalidad “autoconstruida” de urbanización de la región. Más precisamente, el 67% de las viviendas del Gran Buenos Aires contaba con conexión a la red pública de agua en el interior de la vivienda; cerca del 38% estaba conectado a las redes de desagües cloacales, y el 61% tenía acceso a las redes de gas natural.²⁷

Las situaciones de precariedad más extrema en el acceso a las condiciones de habitabilidad urbana son las que enfrentan los asentamientos informales, que según algunos estudios (Cravino, Del Río y Duarte, 2009), llegarían a más de 800 en la RMBA, donde habitarían alrededor de un millón de personas, cerca del 10% de la población total del área.²⁸

Son también estos espacios los que resultan afectados por los problemas de degradación ambiental, que son en cierta medida resultado de la historia de ocupación urbana basada en el

²⁵ Federico Sabaté (2002).

²⁶ Observatorio del Conurbano Bonaerense

²⁷ Censo Nacional de Población y Vivienda (2010). Disponible en línea: www.indec.gov.ar.

²⁸ Esta cifra resulta especialmente crítica porque es producto de un incremento que parecería no detenerse, a pesar de los avances de la activa política pública de construcción de viviendas. Si se mide en lapsos largos, “la población en villas y asentamientos crece más que el conjunto de la región: entre 1981 y 2006 la población en esos espacios precarios creció el 220%, frente al 35% del incremento poblacional general (Suárez, 2009).

esfuerzo individual, escasamente planificada. El principal problema, coinciden todos los estudios,²⁹ son las críticas condiciones de las cuencas hídricas subterráneas y de superficie, sumamente contaminadas por efluentes industriales, desechos cloacales y residuos domésticos, lo que conjugado con la deficitaria cobertura de la red de agua potable y de cloacas afecta seriamente la calidad del agua que consume buena parte de la población del conurbano. Además, la localización de viviendas, en especial las más precarias, en terrenos de expansión de los ríos y arroyos pone a esos asentamientos en permanente peligro de inundaciones.

El mapeo de los asentamientos³⁰ muestra que la heterogeneidad socioeconómica y habitacional no solo se expresa en términos de diferencias entre municipios, sino que la desigualdad espacial también conforma una estructura más microespacial de segregación sociohabitacional, donde se fragmentan espacios en el interior de los municipios y se generan barreras físicas y sociales que consolidan esa fragmentación. A su vez, los barrios populares, más consolidados que los asentamientos, pero también homogéneos en su composición y con problemas socioeconómicos y habitacionales, constituyen otra expresión de la desigualdad socioespacial. En estos espacios urbanos constituidos por sectores sociales que enfrentan situaciones de vulnerabilidad, los esfuerzos de los pobladores para dar respuesta a sus problemas generaron múltiples organizaciones sociales de base territorial, que dan cuerpo a un tejido asociativo sumamente activo, como ya se mencionó.

En el otro extremo de la pirámide social, el avance de la polarización socioterritorial se advierte en la multiplicación de conjuntos habitacionales cerrados para el segmento de mayores recursos, proceso al que se hizo referencia previamente. Esta modalidad de construcción de la ciudad hace extender de manera incesante el crecimiento de la urbanización sobre el periurbano, avance que se produce sobre la base de emplazamientos cada vez más alejados que dan por resultado un crecimiento en “archipiélago” que refuerza aun más la fragmentación (Suárez y Palma Arce, 2010).

De esta manera, el conurbano bonaerense se fue estructurando en las últimas décadas como un conglomerado de ámbitos diferenciados de vivienda, servicios, transportes, etc., para los distintos segmentos sociales (Suárez y Palma Arce, 2010), una ciudad separada por fronteras internas que delimitan espacios homogéneos internamente y aislados entre sí (Prevot Schapira, 2001).

Se comprende así que en momentos de fuerte retracción de la actividad económica y del empleo, el barrio se haya convertido en la base principal de las estrategias de supervivencia de la población de sectores populares, es decir, de las redes informales o de las instancias asociativas más institucionalizadas que pueden ofrecer alguna alternativa de trabajo o ingresos. Sin embargo, esta dinámica trae su contrapartida, que se hizo evidente en los momentos más agudos de la crisis socioeconómica, que llevó a restringir los recursos de todos los miembros que formaban parte de esas redes. El empobrecimiento de esos circuitos y la homogeneidad de su conformación llevó a profundizar la vulnerabilidad y el aislamiento del conjunto (Suárez, 2006), convirtiendo así al espacio microlocal en un escenario cercado que delimitó –por razones económicas y/o culturales– las posibilidades de movimiento de sus habitantes, dando lugar así a fenómenos de fuerte aislamiento o “insularización” (Fournier y Soldano, 2001).

Los problemas de accesibilidad propios de una ciudad tan extendida contribuyeron a consolidar la fragmentación espacial, como consecuencia de las limitaciones de un servicio de transporte público inadecuado a las necesidades de movilidad de la ciudad metropolitana

²⁹ Ver, en particular, los diagnósticos que se presentan en plataformas especializadas, como www.atlasdebuenosaires.gob.ar, y www.megaciudad.igc.org.ar.

³⁰ Ver mapa en Observatorio del Conurbano Bonaerense

(Ainstein, 2004), fragmentada físicamente, en su estructura de gestión (Kralich, 2002) y en cuanto a las barreras simbólicas que dificultan la circulación. Se ha señalado que las restricciones a la movilidad erosionan la integración social, tanto en el plano socioeconómico, al reducir el acceso a empleos diversos (Suárez, 2006);³¹ en el educativo, al generar circuitos educativos diferenciados (Suárez y Groisman, 2007);³² y también en el simbólico-cultural, encarnado en la interpretación subjetiva de la segregación (Palma Arce y Soldano, 2010) y en el empobrecimiento de los universos culturales de unos y otros. Sobre este escenario, las políticas sociales focalizadas territorialmente, que concentraban la intervención pública asistencial en espacios acotados, también aportaron a fortalecer la segregación (Andrenacci, 2002).

Las características que se presentaron dan cuenta del paisaje económico, social y habitacional resultante de varias décadas de recesión económica y retracción de la intervención estatal. El contexto macroeconómico y de orientación de las políticas públicas cambió significativamente en los últimos años. Eso permitió incrementar de manera sustantiva la oferta de empleo, y con ello, el ingreso de las familias y el diseño de las políticas sociales, jerarquizando las intervenciones universalistas por sobre las focalizadas, con lo cual se amplió la inversión pública en infraestructura urbana. Estos avances impactaron en las condiciones de habitabilidad de la población del conurbano bonaerense, como se desprende de la comparación de los indicadores actuales con los del año 2001.³³

Así, el Gran Buenos Aires enfrenta una difícil combinación de **fuerte concentración poblacional junto con carencias socioeconómicas y habitacionales agudas**. De allí resulta que si bien las condiciones de vida de la población del conurbano bonaerense no constituyen las más críticas del país, la problemática social en estas zonas asume una gravedad especial por la cantidad de personas afectadas y la visibilidad política de los problemas que aquí tienen lugar.

La estructura social y económica de esta gran ciudad metropolitana es resultado de la combinación de fuerzas diferentes, quizá contradictorias. Por un lado, se advierte la tensión entre la impronta de la **centralización**, que hace crecer a la aglomeración sobre la base de procesos funcionales que operan a escala del conjunto de la metrópoli; y la tendencia a la **fragmentación**, que expresa en el plano espacial la fuerte desigualdad social que atraviesa esta región en las últimas décadas. Al mismo tiempo, en el interior de la RMBA coexisten los sectores, actividades y grupos sociales más poderosos y dinámicos, junto con amplias franjas de población y de actividad que sobreviven en condiciones semejantes a las de las regiones menos desarrolladas del país, en una difícil convivencia que se hace visible en la **segregación socioresidencial**. Esta coexistencia se sostiene sobre una estructura de fuertes barreras socioespaciales que tienden a afincar a los habitantes de los espacios situados en los extremos de la brecha socioeconómica en ámbitos homogéneos.

³¹ Sobre la base de un estudio cualitativo en algunos asentamientos en el año 2001, la autora señala que la mayoría de los entrevistados va a trabajar a pie o en bicicleta, y muchos desempeñan una actividad económica en su mismo hogar. Concluye, entonces, que “el barrio, o sea, el asentamiento y sus alrededores, adquiere un carácter especial en relación con el desempeño laboral. Para más de la mitad de los ocupados, éste se presenta no sólo como el lugar en que residen, sino como el lugar donde desarrollan las actividades que les permiten generar los ingresos” (Suárez, 2006: 93).

³² Los autores muestran que si bien el acceso a la educación se amplió en las últimas décadas, también se consolidaron circuitos diferenciados de escolarización –en términos de calidad educativa y rendimiento de los estudiantes–, fenómeno que tiende a reforzar la desigualdad, particularmente en su expresión espacial (Suárez y Grosiman, 2007).

³³ Ver, para más detalles, INDEC (2010).

La confluencia de todos estos factores lleva a fortalecer el anclaje de las poblaciones en el barrio, y con ello se fortifica la impronta territorial de las actividades y los vínculos que se desarrollan en ese espacio. La problemática que fomenta la movilización de la sociedad civil también está fuertemente territorializada, puesto que las cuestiones que la conforman tratan sobre los problemas sociales, habitacionales y ambientales que enfrenta la población que habita esos espacios, y las respuestas que se generan desde estas instancias asociativas también se apoyan en las redes de proximidad. Este proceso pone en evidencia que cuando el afincamiento en el lugar cobra importancia material y simbólica, y se refuerzan los obstáculos que dificultan la circulación por fuera del barrio, también cobran especial valor las instituciones locales. Tanto las organizaciones de base construidas por los mismos vecinos como las delegaciones de los organismos estatales, es decir, las instituciones existentes en el barrio, se establecen como ámbitos de organización de las prácticas locales, pudiendo así servir como vía para el acceso a recursos y servicios, como también canales de socialización y participación en ámbitos públicos.

4. La compleja estructura político-institucional

La combinación entre la centralidad económica, su crítica y heterogénea situación social, el importante peso demográfico –y por lo tanto, político-electoral– de su población, y la presencia de los centros de poder político y mediático fomenta una visibilidad particular para las problemáticas de la RMBA, colocando los problemas de la región en un lugar destacado de la agenda nacional. Sin embargo, como se pudo apreciar en la descripción de las condiciones de desigualdad socioespacial y déficit habitacional, la intervención pública no pudo generar transformaciones que significaran mejoras sustantivas en estos aspectos, situación que lleva a enfocar la mirada en torno a la compleja estructura político-institucional del área metropolitana.

4.1. Estructura mutijuridiccional de gobierno

Dos factores confluyen para complicar la gestión estatal en este territorio. Por un lado, la unidad urbana “real” –es decir, la aglomeración urbana, con su población, sus actividades y sus soportes– no constituye la base de una instancia de gobierno unificada, sino que su territorio está formalmente gobernado, en el nivel local, por una pluralidad de estados municipales. Por el otro, el régimen federal de gobierno de nuestro país establece tres niveles estatales –nacional, provincial y municipal– que tienen competencias –en algunos casos, totales; en otros, parciales– sobre temas o condiciones que hacen a la dinámica del territorio de la región. Como resultado, coexisten cuatro niveles estatales con competencia sobre el conjunto de la aglomeración: el Gobierno Federal, el Gobierno Provincial de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un estatus particular, semejante a otro gobierno provincial (Pírez, 2006).

La confluencia de tantas unidades de gobierno sobre el mismo territorio implica, tal como advierten Escolar y Pírez (2003), una situación de debilidad institucional, puesto que la “ciudad funcional o real” no dispone de un ámbito institucional de articulación de las intervenciones públicas para hacer frente a las problemáticas que se derivan de su posición de centralidad, es decir, no puede constituirse institucionalmente como “ciudad formal”.³⁴ De este modo, afirman, el centro económico del país, que a su vez enfrenta las situaciones de vulnerabilidad social más extendidas, no cuenta con

³⁴ “La RMBA soporta el mayor nivel de desigualdad en la Federación Argentina, y por el otro lado, la mayor participación porcentual en los sectores carenciados del país. Paralelamente por su debilidad institucional intrínseca carece de los recursos económicos con los que gestionar (desde una perspectiva descentralizada) su problemática realidad urbana y con ello contribuir al sostenimiento de los costos sociales de la urbanización que garantizan su performance económica como el sector más dinámico del país” (Escolar y Pírez, 2003).

una instancia de gobierno articulada territorialmente que pueda atender de manera integrada la problemática metropolitana.

Los problemas que afectan a la vida de la RMBA, que resultan de procesos que se desarrollan en escala metropolitana, son abordados en la práctica por intervenciones públicas fragmentadas, formuladas y ejecutadas por agencias de distintos niveles gubernamentales. Cada nivel de gobierno implica una trama de atribuciones y funciones conformes a las autoridades elegidas en el marco de sistemas políticos propios. Se agregan, a esta estructura, los actores e instituciones del sector privado, que gestionan algunos servicios públicos, así como las organizaciones de la sociedad civil que también toman parte en la atención de los problemas metropolitanos.

Es decir, mientras que la dinámica de desarrollo de la ciudad metropolitana real se organiza en mercados y procesos políticos que operan en escala metropolitana –como el mercado inmobiliario, de transporte, de servicios públicos, etc.–, la RMBA no cuenta con una institucionalidad que organice la dinámica general de desarrollo de la ciudad, es decir, no existe una autoridad o un sistema de autoridades concertadas con capacidad para tomar a su cargo la planificación y la gestión de la aglomeración metropolitana y representar los intereses públicos del territorio. En el ámbito de la sociedad civil, tampoco es frecuente encontrar actores que asuman la perspectiva metropolitana como escala de referencia para sus acciones, puesto que la mayoría de las organizaciones que conforman este espacio en el conurbano bonaerense operan con referencias territoriales más acotadas, o ajustadas a las instancias político-institucionales que constituyen sus principales interlocutores (Pírez, 2010). De esta manera, la intensa intervención pública y privada que tiene lugar en esta aglomeración, producto de la confluencia de todos los actores mencionados, se construye mayormente sobre la base de escalas de referencia no metropolitanas: escalas barriales, municipales, regionales, nacionales y transnacionales.

En este sentido, Badía y Pereyra (2003) señalan la existencia de una tensión básica entre la escala del desarrollo estructural de la RMBA, que funciona a escala metropolitana, y la estructura político-administrativa estatal existente, **multijurisdiccional y fragmentada**.

Si se analiza en detalle la distribución de competencias entre niveles de gobierno, (como precisa Pírez 2010, en línea), se advierte que los cuatro niveles tienen algún tipo de incidencia en la mayoría de los sectores de intervención pública. En términos muy sintéticos, el gobierno federal tiene a su cargo el control de las actividades económicas más concentradas; el gobierno provincial se ocupa de la gestión de las infraestructuras y seguridad y educación, en buena medida, como mediador de recursos federales; y los gobiernos municipales se concentran en la atención de los asuntos urbanos y de la atención de las necesidades más urgentes de reproducción de su población, en buena medida, sobre la base de fondos de origen provincial y nacional.

Más en detalle, las actividades vinculadas a la generación de infraestructura, esto es, las que más recursos insumen y las más rentables en términos económicos, están fundamentalmente bajo responsabilidad del gobierno federal, a veces a cargo de su provisión o gestión de manera directa, como está sucediendo en el campo habitacional (Fernández Wagner, 2009); en otros casos, como responsable de su regulación, situación que se verifica en el área de los servicios públicos (Catenazzi, 2004). Más recientemente, el nivel nacional también fortaleció su intervención en la política social, en especial a partir de la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo. Esta posición se reforzó en los últimos años, llegando así a ocupar “la cúspide de la pirámide intergubernamental en el territorio metropolitano” (Pírez, en línea).

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires tiene competencia sobre muchas de las funciones centrales para la vida cotidiana de la población –seguridad, educación y, parcialmente, salud e

infraestructura– y aporta, a través de los programas provinciales y el sistema de coparticipación, una parte importante de los recursos que requieren las políticas públicas locales, especialmente en lo referente a la atención de la problemática social (López Accotto, Grinberg, Martínez.,2010).

Las responsabilidades del nivel municipal se agrupan en tres grandes rubros: el mantenimiento del equipamiento urbano y de los espacios públicos, y la recolección de los residuos, tareas que realizan en forma directa con fondos propios; la gestión de políticas y programas sociales y de salud, mayormente formulados y financiados desde la Nación o la Provincia (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007; Chiara y Di Virgilio, 2004); y la aplicación de algunas normas provinciales de regulación ambiental.

Así, los instrumentos de política pública que se despliegan en este territorio están modelados básicamente en función de la lógica jurisdiccional. Puesto que cada uno de estos gobiernos tiene atribuciones parciales para atender esos problemas, así como agendas políticas propias, no son frecuentes las articulaciones fluidas de esas acciones en un esquema de acción multinivel. Como resultado, la importante intervención estatal en este territorio se despliega en políticas poco articuladas entre sí, configurando una forma de “multiintervención” poco articulada (Badía, Carmona, Rofman y Soldano, 2008).³⁵

Uno de los sectores más tensionados por la intervención múltiple es el de la gestión del transporte. Como se detalla en varios estudios (Kralich 2002; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007; Pérez, 2008, en línea), en la gestión del sistema de transporte ferroviario y automotor confluyen todos los niveles gubernamentales, cada uno con atribuciones diferentes en cuanto a la regulación y/o la gestión directa de distintos servicios, lo que da por resultado una estructura de servicios también fragmentada y poco eficiente.

De esta manera, la compleja relación que se establece entre los distintos ámbitos de gobierno en el marco de las políticas sectoriales permite que se generen “espacios de autonomía” y “barreras” a la intromisión en el proceso de toma de decisiones que sin duda afectan la integralidad de las políticas y su eficacia para atender las problemáticas urbanas (Badía y Pereyra, 2003). Este panorama aparentemente tan desarticulado se compensa, sin embargo, a través de mecanismos de centralización *de facto*, basados fundamentalmente en los recursos de que dispone cada uno de los niveles; esquema en el que los municipios del conurbano bonaerense son los más débiles.

Es decir, en el entramado multinivel que enmarca los procesos de gestión de las políticas públicas, la compleja trama de competencias jurisdiccionales y, sobre todo, el esquema de distribución de recursos entre ellas habilitan la intervención directa de los gobiernos provincial y nacional y de esa manera debilitan las capacidades de gobierno del municipio sobre su territorio. Así, como señala apropiadamente Pérez (2010), las políticas definen su estructuración según la lógica sectorial, en la que cada una de estas instancias interviene con su propia lógica y configuración territorial.

4.2. El nivel local de gobierno: los municipios

Los gobiernos municipales del conurbano constituyen el eslabón más débil de este entramado, puesto que tienen muy escasa autonomía jurídica y económica para formular políticas

³⁵ En la revisión de las escasas iniciativas de convenios intergubernamentales de gestión, como la creación del organismo de gestión de los residuos urbanos –el CEAMSE–, y más recientemente, la Autoridad de la Cuenca del Matanza-Riachuelo, se advierten las dificultades de construcción de acuerdos de gestión multinivel, que faciliten la coexistencia de atribuciones compartidas.

propias, de carácter endógeno y apropiado a sus necesidades y potencialidades. Ello se explica, en parte, por las restricciones que enfrentan en general los municipios argentinos –y los de la Provincia de Buenos Aires en particular– en el plano de la autonomía institucional y de un sistema fiscal que pone límites a la capacidad recaudatoria del nivel local, priorizando el nivel provincial. A esto se suma, como ya se dijo, la escasa articulación multinivel, que favorece la intervención directa de los niveles de gobierno con mayores recursos.

En este punto, cabe señalar que, como detalla Villar (2007), las capacidades institucionales del conjunto de los municipios argentinos son bastante limitadas. En el aspecto normativo, si bien la Constitución Nacional les garantiza autonomía, no todas las constituciones provinciales adoptaron este criterio –la Provincia de Buenos Aires está entre las que aun no se adaptaron a la Constitución Nacional–, y pocos municipios tienen esas atribuciones. En la mayoría de los municipios, las competencias se concentran en tres campos: la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación de actividades económicas que se realizan en su territorio, y la atención a población en riesgo, dejando en manos nacionales o provinciales la iniciativa sobre buena parte de las cuestiones que conforman hoy la agenda local. Los recursos para solventar estas acciones son también acotados, ya que en el plano presupuestario, la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales es muy baja, alrededor del 6% de la recaudación general, y restringida solo al cobro de tasa por los servicios que se prestan, lo que conlleva una relación de fuerte dependencia de la coparticipación y de otras vías de acceso a fondos nacionales y provinciales. Por último, en cuanto a las capacidades de gestión, si bien el panorama es muy heterogéneo, predomina una tendencia hacia la excesiva rutinización de los procesos y limitada profesionalización del personal.

Las condiciones institucionales recién descritas para el conjunto del país se aplican con suma pertinencia a los municipios del conurbano bonaerense, y algunos de los rasgos más problemáticos, como las restricciones a la autonomía, se encuentran aquí agravados. Las competencias municipales en el Gran Buenos Aires están determinadas por una Ley Orgánica Municipal sancionada hace varias décadas, que determina las atribuciones constitucionales, administrativas y fiscales de todos los estados locales de la provincia. Como detalla Bennardis (2004), los gobiernos locales bonaerenses no gozan plenamente de ninguna de las formas de autonomía, y solo acceden plenamente a la autonomía política, es decir, a la elección directa de las autoridades locales.³⁶ Se agrega a ello que, en el nivel de la participación en la elección de legisladores provinciales, los municipios del Gran Buenos Aires enfrentan una situación de “desigualdad electoral” en relación con los partidos del interior de la provincia, puesto que están subrepresentados en esa distribución (Escolar y Pérez, 2003).

En virtud de las restricciones existentes en el plano fiscal, la recaudación municipal solo alcanza para financiar los gastos de personal, los servicios urbanos y algunas actividades del área social y de salud. La fuente principal de ingresos de los municipios de la Provincia de Buenos Aires es la coparticipación provincial, un mecanismo de redistribución de los ingresos fiscales provinciales, que

³⁶ Bennardis (2004) señala que en la Provincia de Buenos Aires la autonomía municipal es restringida, dado que reconoce, únicamente, dos de las cuatro facetas: la política y, parcialmente, la autonomía administrativo-funcional, ya que el marco normativo establece ambigüedades, interferencias y controles que coartan las potestades de organización interna. Se niega la autonomía institucional, relativa al poder constituyente, ya que la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia contiene un conjunto de prescripciones que condicionan institucionalmente al municipio; y la distribución de atribuciones tributarias y financieras vigente restringe la autonomía económica financiera.

asigna proporcionalmente menos recursos por habitante a los municipios del conurbano bonaerense que a los del resto de la provincia (López Accotto, Grinberg, Martínez, 2010).³⁷

En cuanto al modelo de gestión, las condiciones de estos municipios se asemejan, en términos generales, a las que evidencia la mayoría de los gobiernos locales del país, en cuanto al limitado grado de modernización y profesionalización (García Delgado, 1997), baja participación en el gasto público, escasa planificación y predominio de procedimientos rutinizados que conviven con circuitos administrativos informales y recursos humanos poco adecuados (Cravacuore, 2009). Algunos de los municipios del conurbano bonaerense mostraban, a mediados de la década pasada, mayores atrasos en la modernización y profesionalización que los que cabía encontrar en el resto del país (Bennardis, 2004).

Resulta esperable que el panorama actual de desarrollo institucional de los municipios del conurbano presente un espectro más diverso del que describen esos estudios, puesto que durante estos últimos años se complejizaron las demandas que la sociedad plantea al gobierno local, debido a lo cual algunos municipios desarrollaron nuevas capacidades en los últimos años, produciendo, de esta manera, procesos de modernización del estilo de gestión. En el nuevo contexto, el rol municipal en ciertos campos se jerarquizó, y se generaron algunas experiencias de reorientación del destino de los recursos o programas estatales prediseñados en niveles superiores de gobierno, en función de las necesidades particulares del territorio y los objetivos políticos propios del sector gobernante (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007;).³⁸ Se hace evidente, en el análisis de estos casos, que dentro del marco general de restricciones institucionales y financieras, las capacidades de desarrollo de estrategias innovadoras son sumadamente variables. Sin embargo, podría afirmarse que la mayoría de los gobiernos locales del conurbano bonaerense aun hoy cuentan **con capacidades institucionales y aparatos estatales con grados de desarrollo inadecuados** a los desafíos que deben enfrentar.

La explicación de estas deficiencias en los aparatos estatales radica, para varios analistas, en el papel que juega la lógica de la acumulación política territorial como instrumento principal en la construcción de la legitimidad del gobierno y el acceso a los recursos necesarios para asegurar esa gobernabilidad.

4.3. El sistema político territorial

La intervención estatal en este territorio resulta fuertemente condicionada por los requerimientos de acumulación política de los sistemas políticos territoriales, que según algunos autores, lleva a subsumir la lógica de la gestión pública bajo esos condicionamientos. La estructuración de las políticas estatales, tanto en su aspecto organizativo como sustantivo, está atravesada por las necesidades de control político del territorio, y de reproducción de los sistemas de actores políticos correspondiente. Asimismo, la importancia que asumen los objetivos de acumulación política en la organización de la intervención estatal permitiría explicar, también, las debilidades institucionales de los aparatos estatales municipales en esta región, puesto que el modelo de gestión que requieren esos objetivos tiende a fortalecer la autonomía de las redes políticas por sobre los procedimientos burocráticos o técnicos (Badía, Carmona, Soldano, 2008). La fragmentación de las políticas públicas es considerada, también, una consecuencia del condicionamiento que ejerce la

³⁷ La coparticipación per cápita, en el año 2008, llegaba a \$409 para los municipios rurales, \$150 para los urbanos del interior de la provincia y \$142 para los del conurbano (López Accotto et al., 2010).

³⁸ Cabe reseñar, a modo de ejemplo, las iniciativas de participación ciudadana puestas en marcha por el Municipio de Morón (Carmona, Rofman, González Carvajal y Adaro, 2011), o las estrategias municipales de adaptación de programas socioproductivos nacionales en enfoque de desarrollo local (Rofman, Adriana, 2006 y Merlinsky y Rofman, 2004).

lógica de la acumulación política territorial sobre el diseño de la intervención estatal, que lleva a privilegiar la competencia por sobre la articulación.³⁹

En el marco de fuertes restricciones en la autonomía institucional y económica, y con limitadas capacidades para recaudar ingresos propios y definir con independencia las políticas locales, la fortaleza electoral de los sistemas políticos locales y sus vinculaciones con los poderes provincial y nacional constituyen un instrumento relevante para sostener una posición más ventajosa en la distribución de recursos públicos de origen supralocal. En consecuencia, si varios municipios del conurbano cuentan con aparatos estatales poco especializados, ello se debe, en parte, a la importancia que tiene la lógica de la reproducción política en el territorio en la estructuración de las políticas. En algunos procesos, las redes políticas construidas entre Estado local y actores territoriales sustituyen a la estructura de gestión municipal, y se convierten en un importante instrumento de acumulación política para los gobiernos locales, base de su capacidad de negociación en los circuitos gubernamentales superiores.

Hablar de sistemas políticos territoriales en la RMBA lleva a identificar varios circuitos territoriales de acumulación política, que se asientan en las diferentes escalas de jurisdicción político-electoral que coexisten en la ciudad metropolitana: un circuito primario de acumulación, que guarda referencia con los procesos de elección de autoridades locales y representantes municipales en los órganos legislativos provincial y nacional; un circuito secundario, que abarca a la competencia entre los poderes políticos locales en relación con el gobierno provincial, y un circuito terciario, que tiene por referencia el espacio metropolitano –lo que supone incluir al sistema político de la Ciudad de Buenos Aires– y al gobierno provincial, en relación con el nivel federal (Pírez, 2006).

En cada uno de estos circuitos, se ponen en evidencia los rasgos que caracterizan a la estructura político-institucional de la RMBA, tanto en relación con su posición en el conjunto nacional como en cuanto a su configuración interna.

En el primer circuito, en el que los actores compiten por el control del territorio, cobra importancia la trama de adhesiones políticas construida a nivel local, una dinámica en la que el manejo de los recursos públicos y, por lo tanto, de los procesos de gestión de las políticas juegan un papel sustantivo. Las interacciones que sostienen los procesos de acumulación política en esta instancia comprenden tanto a actores del sistema político como también a personalidades y organizaciones que actúan en otros campos, entre ellos, el de la sociedad civil. En este sentido, el análisis de las dinámicas de vinculación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil –foco de esta investigación– asume aquí una relevancia especial, ya que constituye un eje relevante del proceso de acumulación política.

La lógica del circuito secundario de acumulación, en el que intervienen los poderes locales compitiendo por posiciones particulares en relación con el gobierno provincial, configura la dinámica del sistema de relaciones intermunicipales e intergubernamentales en el conurbano bonaerense. Se arma así una estructura radial y competitiva (Badía, Carmona, Rofman, Soldano, 2008) con centro en el gobierno de la provincia, que se apoya en los sistemas locales y desincentiva las posibilidades de

³⁹ Al respecto, señala Badía: “En el marco de un régimen federal, lo que desde el punto de vista normativo e institucional se presenta como un sistema articulado de competencias y funciones. de hecho resulta en un sistema de ‘cajas cerradas’, de piezas de un rompecabezas que no necesariamente encajan” (Badía, 2010:148).

articulación intermunicipal que podrían apuntar a conformar instancias metropolitanas de gobierno (Pérez, 2010).⁴⁰

La interacción que tiene lugar en el tercer circuito, en el que intervienen los gobiernos municipales, el gobierno provincial y la Ciudad de Buenos Aires –junto con otros gobiernos provinciales y municipales del resto del país–, en las disputas políticas y electorales de escala nacional, pone de manifiesto la primacía demográfica y, por lo tanto, electoral de la RMBA en los procesos políticos nacionales y su destacada visibilidad en la opinión pública.

La escala territorial de los sistemas de acumulación política resulta fuertemente modelada por el papel que desempeñan los centros políticos de provisión de recursos como focos de centralización de las relaciones radiales. En las últimas décadas, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se había constituido en eje de organización de la trama de relaciones políticas, estableciéndose así vínculos permanentes de intercambio de recursos públicos y apoyo político (Pérez, 2008). En los años recientes, el gobierno nacional está más presente en esa red, estableciendo vínculos directos con los municipios, que se apoyan en intercambios semejantes a los que sostienen el esquema provincia-municipio. La supremacía del gobierno federal no solo se sostiene en el incremento de intervenciones e inversiones directas en el territorio metropolitano, sino también en la trama de relaciones que la instancia nacional de gobierno establece en forma directa –es decir, sin mediación del gobierno provincial– con gobiernos municipales y otros actores no estatales (económicos y de la sociedad civil) con capacidad de acción política en el territorio.

En este marco, la sobredeterminación política de la gestión pública afecta particularmente al desempeño del nivel municipal, en razón de su directa implicación en los circuitos primarios de acumulación política, y la necesidad de atender en forma no mediatizada a las demandas sociales de su población. Los gobiernos municipales del Gran Buenos Aires están tensionados por su posición central en las tramas de relaciones que sostienen la reproducción cotidiana de la población vulnerable, por un lado, y la necesidad de sostener la adhesión político-partidaria, por el otro. Se trata de un mecanismo que alcanzó su punto más alto en los momentos más agudos de los ciclos de crisis socioeconómica que enfrentó nuestro país, cuando las respuestas estatales se organizaban sobre la base de programas asistenciales focalizados, diseñados y financiados por ámbitos de gobierno nacional y provincial, pero que requerían del nivel municipal, como responsable de aplicación, una intervención activa en la fase de implementación (Clemente, 2004). Las políticas asistencialistas se constituyeron, así, en la base de sustentación de los procesos de legitimación política local, recursos de especial valor para reproducir en sistema político en épocas de agudización del desempleo y la pobreza (Andrenacci, 2002).

En este sentido, si bien el papel de los municipios es débil en cuanto a la generación de iniciativas endógenas, cumplen un rol indispensable en la implementación de las acciones, tanto en el plano de la gestión como en el político (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007). La gestión de la ejecución territorial de los programas se apoya, en buena medida, en los equipos de personal e infraestructura municipales, que además constituyen la primera instancia de atención pública en situaciones de emergencia (Clemente y Girolami, 2006). Políticamente, los gobiernos municipales representan, en general, la cúpula de la estructura de acumulación política local, y en ese sentido, organizan buena parte de la trama política y asociativa local, instancias a través de las cuales se viabiliza una porción significativa de las prestaciones de la política social, como se verá más adelante.

⁴⁰ Señala Pérez al respecto: “Esa estructura de relaciones políticas vuelve invisible la realidad metropolitana, mientras que la cooperación es percibida como un riesgo para la acumulación política, y la competencia se ve incentivada” (Pérez, 2010: 6).

A partir del inicio de la gestión kirchnerista en el gobierno nacional, se profundizaron las relaciones directas entre organismos nacionales –en especial, las agencias a cargo del área social– y algunas organizaciones sociales del conurbano, vínculos que se asientan en una circulación sistemática de recursos y de adhesión política que no necesariamente es intermediada por los niveles locales de gobierno. En este sentido, en algunos casos la trama de poder local resulta atravesada por intervenciones políticas directas en el territorio, un fenómeno que implica particularmente a las organizaciones de la sociedad civil.

La continuidad de este mecanismo de intervención directa de los gobiernos provincial y nacional más allá de los momentos de la crisis recorta la capacidad municipal de elaborar políticas propias que promuevan procesos de desarrollo territorial participativo. Si bien algunos gobiernos locales lograron superar parcialmente estas restricciones y generar políticas activas de base endógena,⁴¹ en general se trata de iniciativas que no llegan a intervenir efectivamente en campos estructurales, como el económico o el habitacional.

En síntesis, la dinámica política en la Región está muy marcada por la centralidad político-administrativa y la coexistencia de niveles de gobierno. En los municipios del Gran Buenos Aires, la convivencia de jurisdicciones nacional, provincial y municipal, y por consiguiente, la fuerte presencia del Estado provincial y nacional en la atención de las problemáticas cotidianas de la población, contrastan con la estructura territorial de la dinámica política, donde el gobierno municipal mantiene su importancia como instancia primera de articulación política. Es decir, el gobierno local constituye un ámbito relevante para la acumulación política, pero los representantes políticos que encarnan la autoridad local electa en el marco de ese sistema político cuentan luego con pocas capacidades para desarrollar las políticas que la sociedad local necesita, generándose así una tensión que afecta la legitimidad de los gobiernos municipales. La relativa deslegitimación de los gobiernos locales, fenómeno que presenta importantes diferencias entre los casos, resulta acentuada por la primacía de las agencias del gobierno provincial y federal, en virtud de los procesos de centralización de la provisión de recursos, antes mencionada.

De este modos, la confluencia de las condiciones sociodemográficas, económicas y político-institucionales en el conurbano bonaerense presentadas da por resultado un espacio con características particulares en el plano sociopolítico. La heterogeneidad y vulnerabilidad socioeconómicas constituyen la base de fuertes demandas sociales de intervención estatal, demandas que asumen una alta visibilidad e impacto político por el peso electoral de la población del conurbano bonaerense. La gestión de las políticas estatales que tiene por objeto atender estas necesidades está en manos de varios niveles de gobierno, estructurados en un esquema de interjurisdiccionalidad poco articulado internamente, que genera la coexistencia de tramas superpuestas de relaciones entre la sociedad y los organismos estatales en sus distintos niveles, y debilita, así, la efectividad de las políticas públicas y la legitimidad de la autoridad estatal. La intensa conflictividad que caracteriza a esta Región se vuelve más comprensible cuando se la sitúa en este marco de interpretaciones, que ponen en evidencia las dificultades de los canales estatales para procesar las demandas de una sociedad con fuertes déficits en sus condiciones de vida.

⁴¹ En la región que interesa a esta investigación, se pueden mencionar las experiencias de Moreno (Rofman y Merlinsky, 2004) y Morón (Carmona, Rofman, González Carvajal y Adaro, 2011).

5.-Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, Ana ; KOHAN, Gustavo (2007). "Transformaciones de la estructura socioocupacional del Area Metropolitana de Buenos Aires durante la década del '90". En: *Procesos, transformaciones y construcción de la ciudad en la era del capitalismo global*. Czerny, Mirosława (comp.) ; Lombardo, Juan (comp.). Ed. UNGS
- AINSTEIN, Luis (2004), "Accesibilidad física, dinámica poblacional y estratificación social: tres procesos articulados de manera problemática en el aglomerado urbano de Buenos Aires", en B. Cuenya, C. Fiel y H. Herzer (coord.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- ANDRENACCI, Luciano (2002), "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea", en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- BADÍA, Gustavo y PEREYRA, Elsa (2003), "Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político", en G. Badía y E. Pereyra (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- BADÍA, Gustavo. CARMONA, Rodrigo y SOLDANO, Daniela (2008) "El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires". En *La Gestión Local en la Argentina. situación y perspectivas*. Los Polvorines Ed. UNGS
- BENNARDIS, Adrián (2004), "La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos", en G. Badía y E. Pereyra (org.), *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, La Plata, UNGS-Ediciones al Margen.
- BORELLO, José; FRITZSCHE; Federico y VIO, Marcela (2002), "La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local", en A. Federico Sabaté, *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- CARMONA, Rodrigo; ROFMAN, Adriana; GONZALEZ CARVAJAL, Lara y ADARO, Cristian (2011) Sistemas políticos territoriales a nivel local y políticas de descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las experiencias recientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Municipio de Morón. En www.urbared.ungs.edu.ar.
- CATENAZZI, Andrea (2004) La territorialidad de la acción pública. Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento. En Cuenya, B., Fiel, C., Herzer, H., coord.. *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Siglo XXI. Buenos Aires
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, M.Mercedes. (2004); " La gestión de los programas sociales en la última década: un análisis en clave local". En: Badía, G. y Pereyra, E. (Org.); *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata, UNGS-Ediciones Al Margen.
- CICCOLELLA, Pablo (1999), "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en *EURE*, vol. 25, núm. 76, Santiago de Chile, diciembre de 1999.
- CICCOLELLA, Pablo (2002), "La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global", *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y*

América Latina, Barcelona, Actas del Seminario Internacional del Instituto Catalán de Cooperación Iberoamericana, 4, 5 y 6 de junio de 2002

- CLEMENTE, Adriana (2004), "Políticas sociales y espacios multiactorales para el desarrollo local. El caso de los Consejos Consultivos Municipales", en M. I. Bertolotto y A. Clemente, *Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- CLEMENTE, Adriana y GIROLAMI, Mónica (editoras). (2006) *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar. Espacio Editorial / IIED-AL*. Buenos Aires
- CLICHEVSKY, Nora (2003), "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales XXXV*, pp. 136-137.
- CRAVACUORE, Daniel (2009), "La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos", en G. Delamaza y D. Flores (eds.), *Gestión municipal participativa. Construyendo democracia cotidiana*, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos-Corporación Innovación y Ciudadanía, pp. 162-181.
- CRAVINO, María Cristina; DEL RIO, Juan Pablo; DUARTE, Juan Ignacio (publicado el: 06/07/2009). "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años"
http://www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_06072009232229_n06072009232014.pdf
- DONATO, Vicente (2005) *Observatorio Pyme regional. Conurbano bonaerense. Industria manufacturera Año 2004*. Universidad Nacional de La Matanza / Universidad Nacional de Quilmes, San Justo.
- ESCOLAR, Marcelo y PÍREZ, Pedro (2003), "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina", en G. Badía y E. Pereyra (org.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- FEDERICO SABATE, Alberto. (2002) *Economía y sociedad de la Region metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90*. Ediciones al Margen- UNGS
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2009), "La ciudad injusta. La política pública y las transformaciones residenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires", ponencia presentada en 53º Congreso ICA, México.
- FOURNIER , Marisa y SOLDANO, Daniela.(2001) Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzanas. Ponencia presentada a la III Jornada de Investigación de la UNGS. Los Polvorines,
- GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA- Universidad Católica de Córdoba.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2007), *Lineamientos estratégicos para la región metropolitana de Buenos Aires*, documento preliminar.

- GORELIK, Adrián (2004) *La Grilla y el Parque*. Quilmes, Ed UNQ
- INSTITUTO DEL CONURBANO (2007), *Experiencias y aprendizajes en la construcción de otra economía*, Buenos Aires, ICO/RAT/CTA.
- KRALICH, Susana (2002), "Ciudad y transporte, entre la crisis y la globalización. El caso de la RMBA", en A. Federico Sabaté, *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.
- LOPEZ ACCOTTO, Alejandro; GRINBERG, Irene; MARTINEZ, Carlos (2010) Análisis crítico acerca de la distribución de recursos fiscales entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. Pistas para una propuesta diferente. Ponencia presentada en 2do CONGRESO ANUAL ADEA. 20 y 21 de septiembre 2010
- MERLINSKY, María Gabriela y ROFMAN, Adriana . (2004) "Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?" en FORNI, Floreal, (comp.) *Caminos solidarios de la economía argentina*. Bs. As., Ed. CICCUS,
- MIGNAQUI, Eliana y SZAJNBERG, Daniela (2003), "Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa", en R. Bertonecello y Carlos A. F. Alessandri (comp.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- PALMA ARCE , Carolina y SOLDANO, Daniela. (2010) Espacio y movilidad cotidiana en el conurbano bonaerense. Una propuesta analítica y empírica. En Rofman, comp. *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Los Polvorines, Ed.UNGS
- PÍREZ, Pedro (2001), "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina", en A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.
- PÍREZ, Pedro (2006), "Desarrollo local y ciudad metropolitana", en A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local, una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio.
- PÍREZ, Pedro (2008), "El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en G. Badía y R. Carmona, *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Buenos Aires, UNGS.
- PÍREZ, Pedro (2010), "Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires", en A. Cicioni (comp.), *La Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.
- PÍREZ, Pedro (en línea), "Atlas ambiental de Buenos Aires. Cap. Gestión". Disponible en línea: http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=30&lang=es [consultado: 29 de junio de 2011].
- PÍREZ, Pedro (en línea), "Servicios urbanos y equidad". Disponible en línea: http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_4/d_local_junio_2008.swf
- PNUD (2009), *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2009*, Buenos Aires, PNUD.
- PREVOT SCHAPIRA, Marie France (2001), "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, México.
- ROFMAN, Adriana (2006), "Políticas socioprodutivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense", en A. Villar y A. Rofman (coords.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacios.

- ROFMAN, Adriana; FAGUNDEZ, Patricia y ANZOÁTEGUI, Mirtha (2007), “La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense”, ponencia presentada en el XXVI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, agosto de 2007.
- ROFMAN, Adriana; GONZÁLEZ CARVAJAL, Lara y ANZOÁTEGUI, Mirtha (2010), “Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense”, en A. Rofman (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Los Polvorines, Ed. UNGS.
- ROFMAN, Alejandro y ROMERO, Luis Alberto (1996), *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- SUÁREZ, Ana Lourdes (2006), “Inserción laboral de residentes en asentamientos precarios del Gran Buenos Aires. Orquestar la supervivencia ‘atrapados’ en los barrios”, en *Revista Estudios del Trabajo*, núm. 30, Buenos Aires, ASET.
- SUAREZ, Ana Lourdes y PALMA ARCE, Carolina. (2010) Condiciones de vida en el Conurbano Bonaerense. Los partidos de Morón, San Miguel, Moreno y José C. Paz. En Rofman, (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*. Los Polvorines. Ed. UNGS
- SUÁREZ, Ana Lourdes y GROISMAN, Fernando (2007), “Segregación residencial y logros educativos en Argentina”, en R. Kaztman y L. Queiroz Ribeiro (org.), *A Cidade contra a Escola. Segregacao urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*, Río de Janeiro, Letra Capital Editora,
- TORRES, Horacio (2001), “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, en *EURE* (Santiago), vol. 27, núm. 80, Santiago, mayo de 2001. Disponible en línea: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000003&lng=es&nrm=iso [consultado: 6 de julio de 2011].
- TORRES, Horacio (2006), *El mapa social de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Fadu, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires
- VAPÑARSKY, César (1996), “Buenos Aires metrópoli: una comunidad local, una aglomeración, veintiséis municipios”, en H. Herzer, *Ciudad de Buenos Aires: gobierno y descentralización*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- VILLAR, Alejandro (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico local*, Buenos Aires, CICCUS.