

# Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense

Un estudio de las condiciones socioeconómicas y  
sociopolíticas de cuatro partidos:  
San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón



Adriana Rofman  
(compiladora)



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



## SOCIEDAD Y TERRITORIO EN EL CONURBANO BONAERENSE



Adriana Rofman  
(compiladora)

# **Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense**

Un estudio de las condiciones socioeconómicas  
y sociopolíticas de cuatro partidos:  
San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense : un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos : San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón / Ana Lourdes Suárez ... [et.al.] ; compilado por Adriana Rofman. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.

288 p. : il. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-630-086-5

I. Sociología. I. Suárez, Ana Lourdes II. Rofman, Adriana, comp.

CDD 301

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

publicaciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/publicaciones

Diseño de colección: Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones

Corrección: Ivana Brighenti

Diagramación: Santángelo Diseño

Ilustración de tapa: *Al mediodía* de José Hernández

ISBN: 978-987-630-086-5

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

# Índice

Introducción Adriana Rofman .....	9
Condiciones de vida en el conurbano bonaerense Ana Lourdes Suárez y Carolina Palma Arce .....	25
Capital espacial y movilidad cotidiana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Una propuesta analítica y empírica Carolina Palma Arce y Daniela Soldano.....	103
Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción Adriana Rofman, M. Lara Gonzalez Carvajal y Mirtha Anzoategui.....	135
Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense Rodrigo Carmona y Mirtha Anzoategui .....	217
Política y gestión local. La implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional en un municipio del conurbano bonaerense Viviana Elizabeth Moreno.....	257



# Introducción

*Adriana Rofman\**

La presente publicación se inscribe en el campo de la investigación sobre las condiciones sociales para el desarrollo en los municipios del conurbano bonaerense, una línea que el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento trabaja desde su creación. En particular, los capítulos que componen esta edición constituyen resultados de un proyecto de investigación desarrollado en este marco institucional, denominado “Escalas del desarrollo en la Región Metropolitana de Buenos Aires”<sup>1</sup>.

Esta investigación se proponía analizar, en particular, la articulación entre las lógicas de escala local, subregional y metropolitana que configuran los ámbitos territoriales de acción de los procesos de orden socioeconómico y sociopolítico en la Región Metropolitana de Buenos Aires, focalizando el estudio en algunos municipios de la región.

El eje temático de este proyecto de investigación se refería a las condiciones para el desarrollo en espacios periféricos de una región metropolitana, desde un enfoque que jerarquizaba la dimensión espacial de los procesos sociales, económicos y políticos. La matriz que resulta de la intersección de estas dimensiones constituyó el prisma analítico desde el cual enfocamos el estudio, apoyados en la riqueza que ofrece el concepto de territorio. La concepción que operó como marco de referencia para el diseño de este trabajo asume al

---

<sup>1</sup> Investigación realizada en la UNGS con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, como PICT 2005 33615, bajo la dirección de Adriana Rofman; con Ana Lourdes Suárez y Rodrigo Carmona como grupo responsable y Daniela Soldano como investigadora colaboradora. También participaron Lara Gonzalez Carvajal y Mirtha Anzoategui, como investigadoras asistentes; y Carolina Palma Arce y Viviana Moreno, como becarias.

\* Adriana Rofman <arofman@ungs.edu.ar>.

territorio no sólo como un espacio geográfico, sino principalmente como el resultado de la intervención de la sociedad sobre ese espacio. Esta noción del territorio como construcción social se despliega en varios sentidos: implica considerar de manera integral el abanico de dimensiones que confluyen en la constitución de los fenómenos socioespaciales, como también atender a los procesos dinámicos que generaron dichos fenómenos. Así, los interrogantes que estructuran los objetivos de esta investigación apuntan a una revisión de los modelos analíticos del desarrollo territorial, con el fin de tomar en cuenta la amplia gama de procesos sociales, económicos y políticos que están presentes en las dinámicas de construcción social del espacio.

El marco conceptual del desarrollo territorial también orientó el diseño del proyecto, en el sentido de reconocer el valor que tiene la producción de conocimiento como uno de los vectores principales del desarrollo. Consideramos que la generación de conocimiento sobre las condiciones de un territorio constituye un aporte relevante para los procesos de transformación. En este sentido, las orientaciones de este estudio no sólo se construyeron sobre el propósito de producir resultados de valor académico, sino también por el objetivo de generar y divulgar conocimientos pertinentes que sirvan de insumos para la intervención de actores sociales en procesos de cambio territorial. Este doble propósito está presente tanto en el diseño de la investigación como en los criterios de selección de artículos para este libro. Para ambos momentos tomamos al territorio seleccionado, los cuatro municipios del conurbano bonaerense, como el eje articulador de los diferentes aportes, que se propusieron cubrir el conocimiento de estas realidades desde diferentes abordajes y miradas.

El recorte espacial del objeto de estudio, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), presenta desafíos particulares para una investigación de este tipo por la diversidad que caracteriza a la región. Los municipios bonaerenses que forman parte de la RMBA, en tanto localidades circundantes de una gran ciudad metropolitana, muestran características urbanas, socioeconómicas y político-institucionales propias, diferentes de las que están presentes en la Ciudad de Buenos Aires, centro de la región.

En la particular configuración espacial de una región metropolitana conviven actividades que operan en escalas geográficas muy diversas, un fenómeno que pone en evidencia la complejidad de la construcción territorial en estos espacios. La estructura emergente de la interacción de estas escalas diversas presenta fuertes rasgos de heterogeneidad interna, donde las localidades periféricas muestran rasgos particulares y muy diversos entre sí.

Con el fin de estudiar el conurbano bonaerense, se seleccionaron cuatro municipios de la zona oeste y noroeste: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. La elección de los partidos se guió por criterios tanto analíticos como político-territoriales. En cuanto a los primeros, se buscó conformar una muestra que contuviera cierta diversidad en las características socioeconómicas y político-institucionales de los casos que la integran; y en cuanto a los segundos, se priorizaron algunos de los partidos que rodean la localización de la Universidad Nacional de General Sarmiento, como forma de facilitar la apropiación social de los resultados.

Dentro de las múltiples dimensiones que dan cuerpo al análisis territorial, este proyecto decidió priorizar dos ejes principales: las condiciones socioeconómicas y los procesos sociopolíticos, sobre el supuesto de que estos dos planos de la vida social permiten comprender buena parte de la dinámica socioterritorial en los municipios analizados.

La dimensión socioeconómica refiere, en el nivel más estructural, a las condiciones de reproducción cotidiana de la población de cada municipio; y el análisis espacial de esta estructura lleva a poner el foco en las formas de fragmentación socioespacial. En el plano más dinámico, se incluyó también un análisis sobre los usos sociales del territorio, especialmente en los desplazamientos cotidianos implicados en las actividades de reproducción social.

La dimensión sociopolítica abarca a las características de los sistemas político-institucionales de los municipios elegidos, como estructuras medianamente consolidadas que enmarcan los fenómenos cambiantes y dinámicos de interacción entre el Estado y los actores de la sociedad en esas localidades.

La estructura de esta publicación, como veremos más adelante, se guía por esta formulación, proponiéndose conocer las realidades de los territorios estudiados en estos dos planos de la vida social, buscando focalizar el análisis tanto en las condiciones más estructurales como en los procesos más dinámicos que dan cuerpo a los aspectos socioeconómicos y sociopolíticos de las dinámicas territoriales

## **La dimensión territorial de los procesos sociales en una ciudad metropolitana: el marco de análisis**

La consideración de la dimensión territorial como una perspectiva de análisis de los procesos sociales constituye un aporte relativamente reciente a las

ciencias sociales, que busca enriquecer la comprensión de estos fenómenos. Este enfoque supone, en primer lugar, visibilizar el carácter espacial de estos procesos, en el sentido de hacer evidente que los fenómenos sociales no suceden en el vacío, sino en espacios particulares que condicionan su desenvolvimiento. En segunda instancia, esta perspectiva postula que las configuraciones que asumen esos espacios no se comprenden sólo como resultado de determinaciones físicas o naturales, sino fundamentalmente como producto de intervenciones sociales. Así, el análisis territorial considera la relación entre espacio y sociedad como un recorrido dialéctico, donde interesan tanto las formas de construcción de esa espacialidad como su incidencia en el desarrollo de las dinámicas sociales.

Estas elaboraciones se apoyan, fundamentalmente, en aportes del campo de la geografía social y cultural que han instalado una perspectiva sobre la noción de territorio que pretende superar la concepción estrictamente física sobre el espacio. En esta línea, Soja señala que el espacio es un “producto social y una parte integral de la construcción material y la estructuración de la vida social”, y que, por lo tanto, “la teoría social debe poseer de manera central una dimensión espacial abarcadora” (Soja, 1985: 2). Es decir, este enfoque concibe al espacio como un aspecto constitutivo de los procesos sociales, a la vez que pone en evidencia los procesos sociales, económicos, políticos y culturales implicados en la constitución de los territorios.

En este sentido, la ciudad metropolitana puede ser comprendida como el resultado de procesos que han marcado la historia de la constitución del territorio nacional –como la concentración urbana–, y que producen estas particulares configuraciones urbanas en algunas de sus regiones. Más precisamente, la RMBA es expresión del crecimiento de la histórica ciudad de Buenos Aires en términos de población, bienes y servicios, llegando a superar los límites del gobierno municipal que fue creado para hacerse cargo de ella, rasgo que configura su carácter metropolitano, según Pírez (2001).

Siguiendo el desarrollo de esta perspectiva, el territorio se presenta como una construcción social, tanto en el plano material –resultado de las intervenciones físicas de las sociedades sobre el espacio–, como en el político –expresión de las formas de organización del espacio que producen las sociedades– y en la dimensión simbólica –que expresa las representaciones de los propios actores sobre el espacio y que permite comprender sus estrategias y acciones, como también la construcción de las subjetividades que las sostienen–. La articulación entre estas múltiples dimensiones constituye, entonces, la base del marco interpretativo que guía estos estudios.

Además, esta concepción sobre la construcción social del espacio refiere a un doble proceso: el territorio constituye un producto de la acción social a la vez que se instituye como el marco de posibilidad de la vida social. Es decir, el territorio constituye un espacio transformado por la intervención social, pero también establece las condiciones de desarrollo de esa intervención. Así, “el territorio constituye un espacio transformado por la acción de una determinada sociedad, pero al mismo tiempo, representa la condición reproductiva de la sociedad misma” (Governia 2001: 59). Esta doble cara de la relación entre sociedad y espacio permite recuperar tanto las dimensiones estructurales del concepto, es decir, referidas a los condicionamientos o determinaciones que ejercen las estructuras territoriales sobre los procesos sociales; como también la faz dinámica del mismo, o sea, la interacción de los actores en la producción y transformación de dichas condiciones.

Si nos detenemos en el plano más dinámico de esta concepción, aquel que se interesa por los procesos de construcción del espacio, es posible desagregar aún más el análisis de la acción social sobre el espacio en dos aspectos diferentes. En términos de Agnew (1993), la noción de lugar incluye la idea de “localización”, relativa a las intervenciones sociales y políticas, que dan por resultado las transformaciones físicas, materiales del espacio, y la de “sentido del lugar”, que se inscribe en el plano de las significaciones que sostienen la identidad.

Esta distinción cobra importancia para nuestro enfoque porque permite jerarquizar el aspecto de la “localización”, noción que señala que no sólo las intervenciones materiales de la sociedad producen marcas en el territorio, sino que la acción social y política también genera efectos objetivos en el espacio, que al consolidarse forman estructuras que operan, luego, como determinaciones espaciales de los fenómenos sociales. Es decir, permite relevar el circuito dialéctico por el cual los procesos sociales y políticos generan estructuras territoriales que a su vez determinan el desarrollo de dichos procesos.

Siguiendo esta mirada, consideramos que la configuración metropolitana constituye una estructura urbana que encuentra sus fundamentos tanto en procesos físicos –la construcción de la ciudad–, económicos –la concentración de actividades económicas– así como también sociales y políticos –el proceso de urbanización y la compleja estructura político-administrativa que organiza la vida de esta gran ciudad–.

La visibilización de los aspectos sociales y políticos permite poner la atención sobre la acción de los actores sociales en la dinámica de los procesos de construcción territorial, y, en este sentido, pone en evidencia la dimensión

política, la “naturaleza intencional, el carácter voluntario de la creación del territorio”<sup>2</sup>, como postula Di Meo (2001: 38).

Postular el carácter intencional de estos procesos jerarquiza el papel de los actores sociales en la construcción de los espacios. Es decir, orienta la mirada a la comprensión del proceso de interacción dinámico entre esos actores, poniendo en relevancia las posiciones estructurales de los mismos. Es decir, este enfoque, de tono claramente político, permite entender las relaciones de poder implícitas en este proceso, y relacionar las configuraciones territoriales que de él emergen con la estructura social, económica y política de las sociedades que protagonizan los fenómenos de constitución social del territorio.

Esta intervención política se cristaliza en la configuración institucional de los territorios, mecanismo que funciona en varios sentidos cuando se aplica a un espacio tan complejo institucionalmente como una región metropolitana. En un sentido, las instituciones territoriales –principalmente las jurisdicciones político-administrativas, pero también la cobertura geográfica de otras instituciones estatales y sociales– marcan las condiciones de vida de los habitantes de esos espacios. En otro, los actores territoriales que dan vida a esas instituciones tienen su propia inserción espacial, provienen de diferentes lugares y actúan en esos espacios institucionales en función de ese anclaje territorial.

Es por ello que Catenazzi y Quintar (2009) subrayan la importancia de la noción de territorialidad en el análisis de los procesos espaciales y del entramado de actores que participa del mismo, señalando que la territorialidad resulta de la articulación de las diferentes escalas que organizan la acción de dichos actores. En esta línea, la elección de los límites de un territorio no puede ser identificado a priori, no tiene límites, escala o actores pre-constituidos, ya que se trata de una construcción que se realiza como resultado de la acción colectiva y territorializada de los agentes y actores involucrados en un mismo proceso. Es decir, la territorialidad es aquello que se construye como resultado de la interacción territorializada de múltiples actores.

Esta permanente reconfiguración de los espacios sociales a los que Dematteis (2002) hace referencia al hablar de los procesos de “desterritorialización y reterritorialización”, expresa la combinación entre la naturaleza estructural y la dimensión dinámica del proceso de construcción del territorio. Son aspectos que confirman dos caras inseparables de los fenómenos espaciales, por lo cual el reconocimiento de la transitoriedad de las estructuras físicas e institucionales que organizan el espacio en el momento actual no debe obstruir el estudio

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

de los mapas que grafican la cristalización de su constitución, a la vez que la visualización de los condicionamientos que ejercen esas estructuras no debería hacer olvidar los procesos de transformación que se movilizan en su interior.

Esta mirada resulta especialmente rica para comprender los fenómenos socioespaciales en una región metropolitana, pero a la vez plantea desafíos especiales, dada la dificultad de resumir en un solo mapa la diversidad de procesos que tiene lugar en su territorio.

Hablar de la diferencia entre un espacio metropolitano y uno local/barrial no sólo refiere a cuestiones de tamaño –de dimensiones espaciales o de cantidad de población–, sino que una aglomeración metropolitana se define en función del conjunto de 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. Es decir, en una ciudad metropolitana la interacción cotidiana supera los límites de los municipios. Además de su extensión y cantidad de población, “un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial” (Pírez, 2001). Esto es, la base de sustentación de las actividades, las relaciones, las instituciones de las áreas metropolitanas no se construye tanto sobre la proximidad espacial, local o barrial, 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).

La ciudad metropolitana está delimitada a partir de los desplazamientos cotidianos de la población en función del trabajo, del consumo, del acceso de los servicios públicos, etc. Es decir, en una región metropolitana el territorio de referencia de los procesos económicos, de la producción y circulación de los bienes y servicios, de la generación y gestión del excedente, y, en cierta medida, del mercado de trabajo, es el conjunto del aglomerado metropolitano. Junto a estos procesos conviven otras actividades que operan en escalas más reducidas, como los procesos políticos, que se rigen mayormente en relación con las delimitaciones municipales, o las múltiples actividades sociales y económicas basadas en las relaciones de proximidad, que dan cuerpo a la sociabilidad cotidiana de la población.

La noción de “escala territorial” ayuda a delinear estos planos, entendiendo este concepto como la referencia o cobertura espacial de las actividades sociales y sus actores. Los procesos que conforman la vida social –la actividad económica, la organización político-institucional, el mercado de trabajo, etc.– operan espacialmente en territorios definidos, cuya delimitación sólo puede

comprenderse de manera particular, y está asociada a la referencia territorial de los agentes que movilizan ese proceso. Es decir, esta noción operacionaliza la perspectiva constructivista respecto del espacio, puesto que permite dibujar los circuitos territoriales que construye cada actividad.

El territorio metropolitano, entonces, se organiza sobre esta diversidad de escalas de actuación, que coexisten, se superponen o compiten, en distintos momentos y procesos. Como se analizó en un estudio anterior (Rofman et al., 2007) en la RMBA esta yuxtaposición de escalas territoriales lleva a desdibujar la percepción del “espacio local”, que en otras localidades funciona como marco de referencia tanto identitario como político.

Identificar un recorte espacial que represente territorialmente un ámbito local en el conurbano bonaerense supondría trazar los límites del espacio de asentamiento de una “sociedad local”, tanto en el sentido económico-social como político. Es decir, una sociedad con cierta capacidad de control sobre las actividades económicas y el excedente que se produce en su localidad (Arocena, 1995), o un unidad de reproducción social con autonomía de gobierno (Pírez, 2004).

Resulta evidente que los municipios del conurbano bonaerense no se ajustan a estos criterios, ni desde el punto de vista económico-social –ya que la escala de referencia de esos circuitos atraviesan las fronteras municipales–, ni en el plano político-institucional, ni en la dimensión cultural identitaria.

Por estas razones, la selección de los cuatro municipios del conurbano que tomamos como referencia en este estudio –San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón– no supone la afirmación de la existencia de una unidad local o regional compuesta por estas localidades.

La elección de estos casos de estudio se basa, como dijimos previamente, en razones de orden metodológico y político. Buscamos con esta selección abarcar realidades sociales, políticas y económicas diversas, con la expectativa de que los resultados que provengan de los estudios aplicados puedan brindar algún aporte a la comprensión de las dinámicas que operan en los espacios periféricos de esta gran ciudad metropolitana.

## **Las estructuras y dinámicas socioeconómicas y sociopolíticas: los aportes de los estudios empíricos**

Como señalábamos previamente, la estructura de esta publicación busca contemplar dos de las principales dimensiones que encarnan los procesos de

construcción territorial y, por lo tanto, constituyen las condiciones de posibilidad del desarrollo territorial en las localidades bajo estudio. Asimismo, para cada dimensión se trató de cubrir tanto su aspecto más estructural, referido a las condiciones que presentan los territorios, como en su faz dinámica, que alude a la acción de los actores en esos campos.

El estudio de las condiciones socioeconómicas que caracteriza la vida de la población de estos municipios constituye el objeto del artículo de Ana Lourdes Suárez y Carolina Palma Arce: “Condiciones de vida en el conurbano bonaerense”. Este trabajo analiza datos provistos por una encuesta socioeconómica realizada a una muestra representativa de hogares de estos cuatro municipios, donde se indagaba, entre otros, los aspectos sociodemográficos, las condiciones habitacionales, la situación de los niños y adolescentes, la situación educativa y la inserción laboral de esta población.

Los resultados trazan un panorama crítico, que da cuenta de las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan los habitantes de estos municipios, en particular los que están más alejados del centro de la RMBA, como José C. Paz y Moreno. Como demuestran los datos, las carencias que sufren las familias de estos distritos, como también las de los barrios más empobrecidos de San Miguel, conforman un círculo de déficits habitacionales, educativos y de empleo, que retroalimenta las condiciones de vulnerabilidad.

Como señalan las autoras, estas condiciones determinan la estructura de fuerte heterogeneidad socioterritorial que caracteriza al conurbano bonaerense. Esta estructura expresa, en el plano espacial, la desigualdad socioeconómica que marca a esta región, cuya cristalización en el territorio convierte a estas brechas en una configuración de fragmentación socioespacial. Se trata de un sistema de segmentación social y territorial que se retroalimenta, puesto que genera a su vez diferencias en la cantidad y calidad de los recursos a los que pueden acceder los habitantes más desfavorecidos para superar sus carencias. Como se postula en el artículo, esta realidad penaliza a quienes habitan en territorios más vulnerables, ya que en esas localidades los servicios estatales son más deficitarios y el acceso a otras zonas se vuelve más difícil debido a las distancias y otras barreras físicas y sociales. De esta manera, la fragmentación socioespacial obstaculiza el intercambio entre habitantes de zonas más “pobres” con los que residen en barrios más “ricos”, limitando de esa manera la movilidad social y fomentando los estereotipos entre unos y otros. En síntesis, concluyen las autoras, “se trata de un círculo vicioso que redundante en una agudización de la vulnerabilidad y del aislamiento social de una proporción importante de la población del conurbano”.

Las dinámicas de reproducción de la fragmentación socioespacial constituyen el núcleo temático del artículo “Capital espacial y movilidad cotidiana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Una propuesta analítica y empírica”, de Carolina Palma Arce y Daniela Soldano. Este trabajo se inicia con un recorrido teórico sobre las distintas dimensiones de la segregación espacial: el plano más rígido de las condiciones materiales, encarnadas en la distribución desigual de condiciones del entorno y acceso a servicios; y el nivel más dinámico de las prácticas y experiencias, que refieren a los usos que hacen los habitantes de la ciudad, particularmente a sus desplazamientos. La noción de capital espacial, proponen las autoras, “puede ser vista como una categoría que permite establecer una bisagra entre los componentes materiales y objetivos y las prácticas y representaciones típicas de la vida social”. Este concepto permite distinguir los dos planos antes mencionados: el “capital de posición”, que alude a las condiciones del lugar, y el “capital de situación”, que refiere a las posibilidades que tienen los sujetos para apropiarse y transitar sobre el territorio.

Desde este marco interpretativo, el artículo analiza las realidades de los dos municipios que ocupan los extremos de la brecha socioespacial en nuestra investigación: José C. Paz y Morón, para detallar las fuertes diferencias en términos de capital espacial entre ambas localidades. Diferencia que no sólo aparece en la comparación de los capitales de situación que poseen los hogares de uno y otro distrito, sino que también se hace visible en la brecha de “capital de posición”. En este sentido, los datos muestran que los desplazamientos de los habitantes de José C. Paz son más limitados que los de Morón, distinción que está asociada a la situación diferencial de cada partido en términos de accesibilidad y oferta de conectividad.

Este análisis contribuye, dicen las autoras, “a explicar la experiencia urbana en la RMBA, tanto en lo referente al uso y dominio del espacio local como al espacio metropolitano, brindando elementos nuevos para la interpretación de la fragmentación socioespacial de las nuevas periferias”.

El análisis de los fenómenos sociopolíticos comienza con el trabajo de Adriana Rofman, Lara Gonzalez Carvajal y Mirtha Anzoategui, “Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción”, el cual se propone profundizar en las experiencias de vinculación entre los espacios de la sociedad civil y las políticas públicas, tomando como referencia la visión de las organizaciones sociales sobre estos procesos. Para ello, el estudio apeló principalmente a los resultados de una encuesta a 60 organizaciones de estos cuatro municipios, como también a otras informaciones más cualitativas provenientes de otras fuentes.

Las organizaciones de base territorial del conurbano bonaerense, sector mayoritario del campo de la sociedad civil organizada a juicio de las autoras, muestran algunos rasgos particulares: son agrupaciones más bien pequeñas, con poco desarrollo organizacional, pero con un trabajo muy amplio y diverso, concentrado principalmente en la atención de las necesidades sociales de los habitantes del territorio donde están insertas. Esta misión constituye la expresión política de su inserción territorial, así como el principal capital que ponen en juego en la interacción con el Estado, una relación que se presenta como clave para este sector en relación al cumplimiento de sus propósitos.

La vinculación con el Estado se concentra particularmente en el marco de la gestión de las políticas sociales, donde se configura un modelo de relación asimétrico entre ambos actores. Esa asimetría se agudiza por la diferente escala territorial de cada uno, puesto que las instancias estatales implicadas en estas experiencias son predominantemente de nivel nacional y provincial, un rasgo propio de la interjurisdiccionalidad metropolitana. La interacción que se produce en otros formatos de relación, como las instancias de articulación multiactoral o las movilizaciones por demandas o protestas, sí encuentran, en cambio, al municipio como principal referente del ámbito estatal, fenómeno que lleva implícito cierta competencia por la representación de la sociedad del territorio.

Por lo tanto, señalan las autoras, el escenario local de interacción entre Estado y sociedad queda ciertamente desdibujado en el plano de las acciones públicas referidas a la problemática social, pero conserva su fortaleza en el campo de la interlocución más propiamente política.

En segundo lugar, se presenta una caracterización de los estilos de gestión política que distinguen a los gobiernos de los municipios estudiados, en “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense”, elaborado por Rodrigo Carmona y Mirtha Anzoategui. Tomando como objeto de estudio las modalidades de gestión de algunos programas estatales que se basan en la articulación entre organismos estatales y actores sociales para su implementación en estos municipios, los autores buscan identificar los rasgos más distintivos del estilo político de cada uno de los gobiernos municipales.

Los resultados ponen de manifiesto la importante diversidad que existe entre las prácticas políticas e institucionales de los distintos municipios considerados, hallazgos que permiten poner en cuestión la visión hegemónica respecto de la política en el conurbano bonaerense. Como se desarrolla en este

trabajo, una revisión más analítica de las estrategias y prácticas que utilizan los aparatos municipales para llevar adelante estos procesos de interacción en la gestión de las políticas, muestra que las diferencias entre los casos son significativas, por varios criterios.

En concreto, el trabajo distingue a los modelos de gestión según dos criterios: el grado de apertura que muestran los espacios participativos –criterio que agrupa a José C. Paz y Moreno más hacia un lado, y a San Miguel y Morón más cerca del otro– y la fortaleza del aparato municipal –lo que ubica a José C. Paz con San Miguel en un casillero, y a Moreno con Morón en el otro–. Esta caracterización pone en evidencia que las condiciones político-institucionales que permitirían canalizar los procesos de desarrollo territorial dependen de varios factores, y que cada espacio singular ofrece algunos marcos institucionales favorables y otros desfavorables para la promoción de iniciativas de transformación.

El último de los artículos de esta publicación, “Política y gestión local. La implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional en un municipio del conurbano bonaerense”, de Viviana Moreno, se propone analizar las cuestiones tratadas en los dos trabajos anteriores con mayor profundidad, sumergiéndose en el análisis cualitativo de las dinámicas políticas locales en un municipio en particular. Para ello, la autora profundiza la descripción de ciertos componentes clave de ese modelo, como la *performance* política del intendente del distrito, y la imbricación entre las redes familiares, de vecindad y políticas en la gestión de dicho programa.

La actuación política del jefe municipal, según la autora, se construye sobre una estrategia compuesta por varios factores: la ampliación de la acción estatal en el territorio, una peculiar combinación de consenso y coerción que incorporó a la gestión de gobierno a sectores opositores, y la recuperación, actualizada, de algunos de los símbolos tradicionales del peronismo. El análisis de la modalidad de gestión de un programa social como el PFEH muestra, además, que las redes que organizan la implementación de esa política y la asignación de sus beneficios se organizan sobre una combinación de vínculos familiares y de vecindad con las articulaciones políticas.

Este estudio en profundidad ilumina que la dinámica política en este municipio se basa en un complejo de estrategias y articulaciones que, como dice la autora, muestran que el análisis de la relación entre política y sectores populares en el conurbano bonaerense debe ir “más allá de la dimensión clientelar y de la hegemonía del peronismo en el ‘control’ de los mismos”. Los modos de hacer política que rigen en este distrito se comprenderían mejor en

el marco de las formas de sociabilidad y la cultura política de un territorio de reciente urbanización, característica que comparten muchos otros municipios de esta región. Es decir, una localidad con poca historia común, con un alto grado de vulnerabilidad social y escasa consolidación institucional del aparato de Estado, condiciones que, como se describió en los otros artículos de este libro, pautan las posibilidades de desarrollo en esta región.

En síntesis, los estudios realizados permitieron conocer con mayor profundidad la realidad del conurbano bonaerense, y más particularmente, las condiciones sociales, económicas y políticas de los cuatro municipios donde se focalizó el trabajo de campo, así como los procesos que dan cuenta de las dinámicas de construcción y transformación de esos espacios.

En el nivel más estructural, los trabajos aquí presentados reflejan las críticas condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de la población de los distritos analizados, que sin embargo distan de ser homogéneas para el conjunto de estos partidos. Las diferencias encontradas en este aspecto entre José C. Paz y Moreno, en un extremo, y Morón, en el otro, constituyen uno de los indicadores de la heterogeneidad socioespacial que caracteriza al conurbano bonaerense. Tal heterogeneidad se hace más aguda cuando la brecha asume el patrón de fragmentación residencial, una configuración que marca la estructura urbana en esta región y conforma un círculo recurrente de consolidación de la desigualdad socioterritorial, agudizando las condiciones de vulnerabilidad.

Las condiciones político-institucionales de los gobiernos municipales de los partidos estudiados, en cuanto a sus capacidades institucionales para promover políticas orientadas al mejoramiento de la situación socioeconómica, muestran también un panorama bastante diverso. Los resultados de esta indagación evidencian que los estilos políticos de los gobiernos locales en el conurbano bonaerense no pueden resumirse en una sola dimensión, ya que algunos municipios han logrado fortalecer más su aparato de gobierno, pero otros han avanzado más en la democratización de las relaciones con la sociedad.

En el nivel de los procesos, se comprueba que la experiencia de apropiación del territorio que realiza la población de esta zona, mirada en este caso a través de los desplazamientos en el espacio, resulta muy limitada por las condiciones urbanas que pautan la segregación socioespacial. Este análisis refuerza, entonces, la hipótesis sobre la fortaleza de la fragmentación territorial, mostrando que los usos del espacio están condicionados por ese patrón.

La acción colectiva de la sociedad de estos partidos también muestra un fuerte anclaje en la estructura de fragmentación, ya que las instancias

organizativas están estrechamente asociadas a los territorios donde nacieron. Sin embargo, la necesidad de atender a las necesidades originadas en esas condiciones de vulnerabilidad, las ha llevado a establecer vínculos con instituciones de otros ámbitos territoriales, flexibilizando así el cerco de la segregación.

Además, la implicación de las asociaciones y redes sociales en la gestión de políticas públicas también configura una vía de ampliación del horizonte de referencia de los grupos sociales enfrentados a condiciones de vulnerabilidad. Esta imbricación resulta visible tanto desde la óptica de las organizaciones sociales como desde el formato de gestión de una política pública. Ello no significa que esta interacción produzca transformaciones sustantivas en las prácticas políticas locales, en el sentido de democratizar la gestión o producir impactos significativos en las condiciones de vida, pero muestra cabalmente la complejidad de estos procesos sociopolíticos.

Tal descripción de las lógicas de funcionamiento de las estructuras y procesos socioeconómicas y sociopolíticas en municipios del conurbano bonaerense brinda algunos aportes destacados para responder a los interrogantes que dieron origen a esta investigación. Refiriéndonos en particular a la cuestión de la articulación entre las lógicas de escala local, subregional y metropolitana que configuran los ámbitos territoriales de acción, objetivo principal de este estudio, los resultados muestran un fuerte atravesamiento de los tres órdenes territoriales, tanto en el plano socioeconómico como en el sociopolítico.

En cuanto al nivel socioeconómico, se demuestra que el patrón de fragmentación socioespacial organiza la configuración territorial de los cuatro partidos, y que la visualización de las estructuras espaciales de segregación se vuelve más clara en la escala metropolitana. Sin embargo, las restricciones de capital espacial que enfrentan los sectores más vulnerables lleva a reducir sus desplazamientos en este espacio, por lo que muchas de sus actividades tienen lugar en el ámbito del barrio.

Las escalas de los procesos de orden sociopolítico varían también, según los campos analizados. La interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado parece operar con características propias de la interjurisdiccionalidad metropolitana, pero la escala municipal también aparece, aunque más tíbiamente, como referencia para las articulaciones más políticas. En este mismo sentido, las diferencias entre los estilos políticos de los cuatro municipios habla de dinámicas políticas locales de cierta autonomía, lo que también se vislumbra al caracterizar la referencia local de las tramas de actores políticos que sostienen a los gobiernos municipales, como se advierte en el estudio de caso.

Creemos que la comprensión de la complejidad y singularidad de estos fenómenos constituye un paso necesario para elaborar propuestas que busquen transformar las condiciones más desfavorables de estos territorios. Aspiramos, en este sentido, a que este aporte sirva para deconstruir ciertas visiones simplificadoras de la realidad del conurbano bonaerense, y flexibilizar los enfoques homogeneizantes que pretenden reducir esta diversidad a una sola lógica y escala. Con tal sentido presentamos los resultados teóricos y empíricos de esta investigación, confiando en que aporten insumos relevantes para la elaboración de estrategias de desarrollo territorial en el conurbano bonaerense.

## **Bibliografía**

### **Agnew, J.**

1993 “Representing space. Space, scale and culture in social science”, en Duncan, J. y Ley, D. (eds.), *Place, culture, representation*, Londres: Routledge (Traducción: Federico J. Fritzsche).

### **Arocena, J.**

1995 *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Montevideo: CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

### **Catenazzi, Andrea y Quintar, Aída**

2009 “Presentación”, en Catenazzi, A. et al., *El retorno de lo político a la cuestión urbana. Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ed. UNGS/Prometeo.

### **Dematteis, G.**

2002 “De las regiones-áreas a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional”, en Subirats, J. (comp.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los restos de la globalización*, Barcelona: Diputació Barcelona, Xarxa de municipios.

### **Di Meo, G.**

2001 *Géographie sociale et territoires*, París: Nathan/VEUF.

### **Governa, F.**

2001 “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial”, en

*Documents d'Anàlisi geogràfica*, N° 41, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona/Universitat de Girona.

**Pírez, Pedro**

2001 “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario: Ed. HomoSapiens.

2004 “Desarrollo local y ciudad metropolitana”, mimeo.

**Rofman, Adriana; Alsina, Griselda; Carmona, Rodrigo; Fagúndez, Patricia; Krakowiak, Fernando; López Accotto, Alejandro; Reboratti, Laura y Suárez, Ana Lourdes**

2007 *Informe final del Proyecto de Investigación: Escalas territoriales en el desarrollo de una subregión de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ed. UNGS.

**Soja, E.**

1985 “La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa”, en Derek, G. y Urry, J. (comps.), *Social Relations and Spatial Structures*, Londres: Macmillan (Traducción: H.A. Torres).

# Condiciones de vida en el conurbano bonaerense

*Ana Lourdes Suárez\** y *Carolina Palma Arce\*\**

## Introducción

El conurbano bonaerense muestra una elevada y creciente heterogeneidad. Efectivamente, los 24 partidos que conforman esta región exhiben marcadas diferencias en el volumen de población residente en cada uno de ellos, en su dinámica demográfica y en su estructura social.

Las diferencias en la disponibilidad de servicios urbanos y domiciliarios son también muy marcadas. En el Cuadro 1.2, construido con base en datos del Censo 2001, puede apreciarse una fuerte disparidad tanto en la dotación de ciertos servicios como en la calidad de los mismos. Son los partidos ubicados en el segundo cordón –los más alejados de la ciudad de Buenos Aires– los que exhiben las peores marcas. Ello implica que hacia comienzos del corriente decenio estos municipios concentraban un elevado déficit de infraestructura junto a un importante crecimiento demográfico. La heterogeneidad se extiende también a los partidos del primer cordón. En efecto, aquellos que presentan una mejor *performance* –de servicios y demográfica– se ubican en la zona noreste de la aglomeración aumentando la brecha social respecto de aquellos partidos más pobres –pertenecientes a la segunda corona y aquellos ubicados en zona sur del primer cordón– (Morano, Lorenzetti y Parra, 2002)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este fortalecimiento de ciertas áreas del norte del conurbano a partir de la década de 1990 refleja también procesos de relocalización productiva. En efecto, los procesos industriales más complejos, que requieren de instalaciones más sofisticadas, tendieron a cambiar sus patrones de localización, reemplazando los emplazamientos más tradicionales para instalarse en nuevos parques industriales, localizados en general en las rutas del Mercosur –sobre la Ruta 9 en el área de influencia del puente Zárate-Brazo Largo– (Garay, 2007). Cabe destacar también

\* Ana Lourdes Suárez <alsuarez@fibertel.com.ar>.

\*\* Carolina Palma Arce <carolinapalmaarce@gmail.com>.

La configuración socioterritorial del conurbano se caracteriza, en síntesis, por su elevada diversidad. Dentro de esta diversidad, la pauta general es que la mejor dotación de servicios se encuentra asociada a la cercanía a la ciudad de Buenos Aires y a las vías férreas. Ello es consistente con la expansión geográfica que caracterizó a la Región Metropolitana.

La creciente heterogeneidad en el conurbano se relaciona a su vez con el quiebre socioespacial del área. La parcelación del espacio urbano refleja en gran medida esta ampliación de las brechas y de las distancias sociales, y refuerza el distanciamiento de los grupos sociales entre sí. Para los sectores más desfavorecidos, el distanciamiento físico del resto de los sectores sociales agudiza su vulnerabilidad, estrecha su estructura de oportunidades y contribuye a la degradación de sus propias reglas de convivencia. A su vez, para los sectores medios y altos, el distanciamiento afianza las percepciones y prácticas estigmatizantes y discriminatorias. Utilizamos el concepto de vulnerabilidad en su acepción estructural, en tanto da cuenta del creciente debilitamiento de los mecanismos de integración social que sufren ciertos sectores de la población (Kaztman, 1999; Merklen, 2000). En Argentina este proceso se fue conformando con las transformaciones operadas en el mercado de trabajo y en la provisión y acceso a servicios sociales. La vulnerabilidad resultante posee dos dimensiones centrales: una económica, en la cual los lazos con el mercado de trabajo se ven amenazados y/o debilitados; y otra social, caracterizada por la fragilidad de la integración en redes sociales –familiares y/o comunitarias– y el acceso a los servicios públicos. La vulnerabilidad en el mercado de trabajo hace referencia a la amenaza que padecen ciertos sectores de ser excluidos de puestos de calidad –en términos de ingresos, beneficios, condiciones de trabajo, etc.– y de transitar una carrera laboral signada por el desempleo y la inestabilidad. En su dimensión social, la vulnerabilidad se refiere centralmente a la pérdida de capital social y a las crecientes dificultades para acceder a los servicios sociales básicos, lo que implica un incremento de la incertidumbre y desprotección de los hogares. Creemos que el conurbano bonaerense, como seguidamente analizaremos, presenta indicadores que permiten afirmar que ciertos segmentos de su población se caracterizan por bajos grados de seguridad y una gran vulnerabilidad.

La fragmentación social en el conurbano bonaerense (CB) redundará en la conformación de circuitos diferenciales de obtención de bienes y servicios que

---

que dentro de cada cordón y partido se encuentran importantes contrastes en el perfil socioeconómico de la población.

tienden a distanciarse entre sí. Ahondar en la caracterización sociodemográfica de este territorio es relevante a los efectos de comprender mecanismos que reproducen y perpetúan desigualdades a nivel territorial. Es justamente esta la finalidad del presente documento. El documento realiza una caracterización sociodemográfica de cuatro partidos del CB: Morón, San Miguel, Moreno y José C. Paz. La descripción de estos partidos permite ahondar en aspectos que estructuran la desigualdad socioterritorial del área más poblada del país. Se espera que la caracterización que se efectúa sea un aporte al debate sobre el tipo de políticas urbanas que más contribuyan a la equidad en el área. El análisis que se presenta se basa en una muestra representativa de 400 hogares en 50 radios censales de cuatro partidos del CB<sup>2</sup>. El relevamiento fue efectuado a fines de 2007.

El cuestionario que se utilizó releva aspectos similares a la Encuesta Permanente de Hogares, pero ahonda en varios de sus aspectos y agrega nuevas dimensiones. Así como en la EPH –pero más en profundidad–, se relevan aspectos vinculados a características sociodemográficas y de ingresos de los hogares, el acceso a la educación de la población, la condición de actividad y la inserción laboral de los ocupados. Los aspectos nuevos se vinculan con dimensiones que permiten mapear los desplazamientos en el territorio de los residentes en el área; el acceso a salud, y los usos de tiempo libre, recreación y consumo. Se rescata, asimismo, una dimensión subjetiva mediante preguntas de opinión en relación a dimensiones del hábitat.

La estructura del documento se detalla a continuación:

En la primera parte se hace una breve presentación del conurbano, destacando los hitos históricos en la conformación de su territorio en función de la evolución demográfica y socioespacial del aglomerado. Se presentan, asimismo, con datos censales algunas características básicas de los cuatro partidos de la muestra.

Las siguientes secciones se basan específicamente en los datos aportados por la encuesta. Así, la segunda sección ahonda en las características de los hogares. Se los caracteriza según aspectos sociodemográficos; los activos que poseen; las características de la vivienda y los servicios urbanos con los que cuentan; se los describe asimismo en función de algunas características del vecindario donde se ubican sus viviendas.

La tercera sección se focaliza en los niños y adolescentes. Se aborda su asistencia escolar, el nivel de instrucción y sus trayectorias educativas. Se

---

<sup>2</sup> Es una muestra aleatoria, estratificada, con selección de los radios con probabilidad proporcional a la cantidad de hogares particulares del radio.

describen sus desplazamientos a los establecimientos educativos, en términos de tiempo, modos y dificultades. De los adolescentes, se ahonda en su condición de actividad, con particular énfasis en la situación de aquellos que no trabajan ni estudian.

La cuarta sección aborda brevemente la situación educativa de la población adulta vinculándola con la condición de actividad. En la siguiente sección se caracteriza a la población económicamente activa, la condición de actividad de la población y la inserción laboral de los ocupados. También aquí se describen los traslados a los lugares de trabajo en términos del tiempo empleado, los modos utilizados, y los lugares donde están los empleos; se efectúa un “novedoso” análisis vinculando el tiempo de traslado y los lugares, con los ingresos obtenidos. La sexta sección caracteriza cómo la población utiliza su tiempo libre.

En todas estos apartados el análisis es de tipo descriptivo. Los aspectos mencionados se analizan según dos ejes principales: los partidos y el nivel socioeconómico de los hogares (NSE). Este segundo aspecto creemos que es relevante, ya que permite ahondar en las claves de la heterogeneidad social y de las distancias sociales en la región<sup>3</sup>. Al finalizar cada sección se incluyen los cuadros correspondientes.

## 1. Evolución demográfica y socioespacial del conurbano

El conurbano bonaerense está conformado por 24 municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires. Concentra aproximadamente 9 millones de personas, lo que representa poco menos de un cuarto de la población total del país. Junto con la Ciudad de Buenos Aires forma parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA–. Los partidos lindantes con la ciudad de Buenos Aires conforman el primer cordón del conurbano, y los más alejados constituyen el segundo. Los 18 partidos restantes de la RMBA, lindantes con el conurbano, constituyen lo que podría denominarse una tercera corona de la región.

La RMBA constituye una única “entidad urbana”, tanto desde el punto de vista funcional –es el ámbito de los desplazamientos cotidianos de

---

<sup>3</sup> Se encuentra actualmente en elaboración un análisis de los hogares de la encuesta según su un criterio basado en la segregación residencial.

la población, en particular, los movimientos pendulares residencia-trabajo—, como desde el punto de vista físico —constituye una “mancha urbana” sin soluciones importantes de continuidad—. Con respecto a la dimensión político-administrativa, la Ciudad de Buenos Aires tiene un gobierno autónomo, mientras que el conurbano y los restantes partidos de la RMBA cuentan con autoridades locales que además están bajo el gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La región constituye una megaciudad. Junto a Ciudad de México, San Pablo y Río de Janeiro, Buenos Aires es una de las ciudades más grandes de América Latina. Asimismo, el área metropolitana de Buenos Aires concentra fuertemente la población del país, sobrepasando diez veces a la segunda área metropolitana ubicada en Córdoba.

El conurbano bonaerense comenzó a aumentar su volumen poblacional en la década de 1930, el período durante el cual se intensificó la sustitución de importaciones. La región atrajo a migrantes del interior del país motivados por las nuevas alternativas laborales ofrecidas por la industria. La dinámica de apropiación del espacio urbano estuvo marcada por las políticas redistributivas que promovían el acceso a la vivienda para la clase media y la clase trabajadora (Torres, 1993). Los estratos de menores ingresos, atraídos por la oferta de lotes económicos que permitían el acceso a la propiedad, se concentraban en los suburbios. Este fenómeno siguió el trazado de las líneas férreas. En efecto, las bajas tarifas de transporte para los usuarios, basadas en políticas de subsidios a empresas públicas de servicios, favorecieron el desplazamiento de estos sectores hacia la periferia. De esta forma, el crecimiento del suburbio se desarrolló con muy bajas densidades y con un lento desarrollo de la infraestructura urbana, entendida ésta como el conjunto de instalaciones y redes de prestación de servicios urbanos (agua potable, cloacas, desagües, gas, electricidad, transporte, etc.) que sirven de soporte a distintas actividades que tienen lugar en la ciudad. Como resultado de este proceso, se configuró un espacio urbano desordenado, poco planificado. Una característica de este período fue la construcción, en cortos lapsos de tiempo, de viviendas y comercios alrededor de las vías del ferrocarril, otorgándole a varias de las ciudades que se iban poblando un tejido urbano orientado hacia un centro concentrador de infraestructura y servicios, con una periferia marcada, generalmente, por la ausencia de aquellos servicios.

El tipo de crecimiento urbano del período de sustitución de importaciones permitió el acceso masivo a la propiedad, a la “casa propia”. Entre 1947 y 1967 el número de propietarios en las periferias de Buenos Aires pasó de 27 a

67% (Prévôt Schapira, 2000), situación excepcional comparada con la de los otros países de América Latina. Este proceso ayudó a consolidar la ciudadanía y estuvo cimentado en un mecanismo de ascenso social. En las décadas de 1960 y 1970 disminuyó el crecimiento metropolitano con una consecuente reducción de la participación relativa de las migraciones. Sin embargo, el patrón de apropiación del espacio urbano recién descrito se fue reforzando e intensificando<sup>4</sup>. Así, quedó claramente plasmada una urbanización en el conurbano que creció acompañando las vías de ferrocarril, promoviendo una ciudad con “tentáculos”, y el desarrollo de un sistema de centros coincidentes con las principales estaciones. De este modo, crecimiento y movilidad quedaron identificados con los patrones de desarrollo del transporte público.

La crisis de los ochenta y las políticas de ajuste de los noventa marcaron un quiebre en el proceso descrito. A partir de los ochenta, la tasa de crecimiento de la población bajó. Los partidos que más crecieron fueron los pertenecientes a la segunda corona —aquellos más alejados de la Ciudad de Buenos Aires concentraron el 70% del crecimiento total del aglomerado—, mientras que los más cercanos a la Capital Federal tuvieron un bajo crecimiento demográfico. Esta tendencia se consolidó en la década de 1990 (según INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda-CNPV de 2001).

A partir de entonces, la principal tendencia en la apropiación del espacio fue la polarización residencial, tanto dentro de la Ciudad de Buenos Aires como en el conurbano. De este modo, comenzó un período de fuerte especulación inmobiliaria en el que los “desarrolladores urbanos” operaron libremente<sup>5</sup>. Los actores más relevantes en la definición de espacios sociales fueron los estratos de mayores ingresos (Cerrutti y Grimson, 2004). En la Ciudad de Buenos Aires, en la década del noventa se incrementaron las viviendas de

---

<sup>4</sup> Durante el último gobierno militar se dispuso la erradicación de villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires. La población desplazada se radicó en el conurbano bonaerense. Asimismo, también durante dicho gobierno se introdujeron cambios en la política urbana que impidieron la ocupación de parcelas que no contaran con infraestructura y equipamiento. El efecto de ambas políticas fue un desplazamiento de los pobres urbanos hacia la periferia y la densificación de barrios pobres, y un incipiente proceso de toma de tierras.

<sup>5</sup> Las nuevas orientaciones económicas y políticas de los noventa permitieron la refuncionalización de “vacíos urbanos” en posiciones centrales, y relanzaron de manera espectacular al sector inmobiliario. Grandes obras vuelven a valorizar algunas porciones del espacio urbano, profundizando los contrastes dentro de la metrópolis entre zonas degradadas y de baja densidad de ocupación, al sur de la ciudad, y el Barrio Norte, que se verticalizó aún más y vio aumentada su ocupación. La débil regulación urbana no frenó el proceso.

lujo en más de cuatro veces (Torres, 2001), y el número de viviendas simples o regulares decreció más del 10%. Asimismo, se intensificó el proceso de suburbanización de las elites, en paralelo al incremento de las urbanizaciones cerradas. Las elites, a partir de los noventa compiten por el mismo espacio que ocupaban tradicionalmente los sectores populares en el Gran Buenos Aires. Se produjo una extraordinaria extensión de la mancha urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Aparecen así las nuevas formas de urbanización de baja intensidad, difusa, o formando archipiélagos. Se trata de procesos típicos de urbanización de los suburbios de las ciudades americanas que serán adoptados mayoritariamente en las ciudades latinoamericanas, y que tendrá en el Gran Buenos Aires una significación particular como fenómeno, pues modifica la forma de producir ciudad (Fernández Wagner, 2009). La distribución territorial de estos emprendimientos inmobiliarios muestra que los principales impulsos de crecimiento en algunas áreas de la RMBA se relacionan con las autopistas. La ampliación del Acceso Norte, la conclusión del Acceso Oeste, la construcción de la Autopista Buenos Aires-La Plata, y las facilidades de accesibilidad náutica en el borde fluvial norte son determinante de las localizaciones. Los partidos de Pilar, Escobar y Tigre, en el norte, son los que reúnen la mayor cantidad de nuevos desarrollos residenciales. De hecho, el 67% de las urbanizaciones cerradas se desarrollan en los ejes norte de la RMBA (Fernández Wagner, 2009).

En el extremo inferior de la segmentación residencial, la ausencia de una oferta accesible para el desarrollo del hábitat popular dejó en manos del mercado informal el acceso a la vivienda y al suelo para los sectores populares, lo que incidió en un incremento de asentamientos precarios<sup>6</sup>. A su vez, el deterioro de los medios de transporte público aumentó fuertemente los problemas de accesibilidad de vastas poblaciones: la movilidad cotidiana de estos grupos hoy se encuentra fuertemente comprometida y restringida debido a la escasa y precaria oferta de transporte público. De hecho, en las últimas décadas se reorganizó la movilidad en torno al sistema vial con el fortalecimiento de las autopistas, introduciendo una segunda lógica de estructuración alternativa, que sólo resulta accesible para los que tienen auto.

---

<sup>6</sup> La aproximación a la segregación residencial a través de la población asentada en villas de emergencia y asentamientos evidencia que aproximadamente un 10% de la población del conurbano habita en estas áreas urbanas marginales (Cravino 2008). Son hogares que han resuelto su acceso a la vivienda mediante el mercado informal residiendo en zonas que en general tienen fuertes déficits en su infraestructura urbana. El dato muestra la relevancia que adquirió la concentración territorial de la pobreza en el área.

El deterioro generalizado en los barrios tradicionales de los sectores populares de clase baja y media, expresión territorial de la pobreza, implica una nueva distribución espacial. Es una pobreza que aparece altamente concentrada en espacios físicos aislados (*clusterizada*) y a su vez toca a una gran parte del territorio, acentuando, así, las fronteras entre los diferentes barrios. Ciertos barrios fueron sometidos a una dinámica de exclusión estructural, de relegación y de repliegue (Soldano, 2007), marcando una tendencia hacia la *guetificación* o la *insularización* de los enclaves de la pobreza<sup>7</sup>. El espacio urbano se fragmenta bajo la forma de una segregación disociada. Y es en este marco que se vuelven más evidentes los problemas de accesibilidad típicos del conurbano. En los barrios periféricos, el temor a la exclusión acentúa las lógicas de demarcación, que se inscriben en el problema ya clásico de la tensión entre distancia social y proximidad geográfica, y refuerza el ascenso de la percepción subjetiva de inseguridad. El capital espacial cobra importancia como elemento sólido de diferenciación (Prévôt Schapira, 2000)<sup>8</sup>.

Puede concluirse que, hacia fines de los noventa, se consolidó en el conurbano un nuevo patrón urbano que refleja una fuerte polarización social. De un lado, las capas medias y altas de mayores recursos habitan en los nuevos suburbios, se desplazan en autos particulares y acceden a nuevos espacios de centralidad comercial y de ocio. Por otro lado, los grupos de menores recursos se asientan en viviendas precarias, en urbanizaciones con profundas carencias en la dotación de infraestructuras y servicios, que tienen al ferrocarril como eje de sus desplazamientos y tienen sus circuitos de satisfacción de necesidades cercanos a sus barrios.

---

<sup>7</sup> Como señala Soldano (2007), la *guetificación* de ciertos barrios se fue moldeando, en las últimas décadas, al calor de tres dinámicas: a) la de la “expoliación” del contexto en el cual se insertaron, crecieron y empantanaron; b) la de la “vulnerabilización” y marginalización socio-laboral de sus habitantes y c) la de su aislamiento creciente derivado de las restricciones a la salida *desde* el barrio hacia otros sitios de la metrópoli, el cual alimentó experiencias subjetivas de relegamiento.

<sup>8</sup> La diferenciación, como señala Prévôt Schapira (2000), pasa por diferentes frentes. Por un lado, entre los empobrecidos en función de su localización en la ciudad (mayor o menor accesibilidad al centro: los cafés, los servicios, etc.), la cuestión de la movilidad y de los transportes se vuelve central para comprender las formas de exclusión. Por otra parte, se da una diferenciación entre los pobres estructurales y los empobrecidos (los nuevos pobres), ya que el empobrecimiento y el desempleo rompen el esquema bipolar anterior: de un lado los asalariados, y del otro, los pobres asistidos. Para las clases medias empobrecidas, a su vez, se trata de reafirmar las fronteras entre “ellos” y “nosotros”.

Al comenzar el nuevo milenio la situación del conurbano es altamente problemática. La implementación de las políticas de los noventa dejó profundas frustraciones en términos de inversión en obras públicas (Garay, 2007). Las empresas de agua y cloaca demoraron el inicio de las obras de expansión y de saneamiento ambiental a las que estaban contractualmente comprometidas, y simplemente orientaron la inversión a mejorar la eficiencia de las redes existentes. En consecuencia, amplios sectores –especialmente en el segundo cordón– carecen de servicios básicos de infraestructura. Las empresas ferroviarias incrementaron la ganancia sin por ello producir una mejora tecnológica, ni en las frecuencias, ni en los estándares de confort de la prestación del servicio. Grandes obras de transporte energético (electroductos y gasoductos) priorizaron el desarrollo de las exportaciones sobre el abastecimiento de los centros de consumo local, dado que el debilitamiento de la industria había restado prioridad a la producción de energía (Garay, 2007: 34). La deficiente inversión en obra pública se conjuga con el creciente deterioro de la “matriz ambiental”.

En los últimos años, con la gestión que comienza en 2003, el Estado nacional se posicionó como un factor central del reordenamiento urbano y la reactivación productiva, incrementando los fondos para el financiamiento de obras públicas. Uno de los instrumentos clave para dar respuesta a las precarias condiciones habitacionales en el conurbano<sup>9</sup> ha sido el Programa Federal de Construcción de Viviendas, que aglutina a un conjunto de programas con diferente carácter. En su primera etapa, se proponía realizar unas 120.000 viviendas en todo el país, de las cuales se proyectaba construir unas 38.000 en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires. La segunda etapa espera construir 300 mil viviendas en todo el país, de las cuales un tercio se ubica en la región<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), se estima que alrededor de medio millón de hogares del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires habita en condiciones deficitarias.

<sup>10</sup> El objetivo principal del Plan enunciaba “fortalecer el proceso de reactivación económica” mediante la contratación de obras a las empresas del sector de la construcción, a fin de “promover la generación de 360.000 puestos de trabajo” y “reducir el déficit habitacional”.

## 1.1 Breve caracterización de los partidos de la muestra mediante datos censales

Los cuatro partidos de la muestra son: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Estos concentraban en 2001 a 1.173.177 personas (CNPV, 2001). Moreno, San Miguel y José C. Paz se ubican en el segundo cordón del conurbano. Morón está emplazado en el primer cordón, en la zona identificada como GBA2<sup>11</sup>. San Miguel, junto con José C. Paz y Malvinas Argentinas, hacía parte del partido de General Sarmiento, que en 1994 se subdividió; en su territorio quedó la actividad económica más pujante del antiguo partido<sup>12</sup>.

Los tres partidos de la muestra pertenecientes al segundo cordón registran un importante crecimiento de población. Morón, en cambio, registró un crecimiento negativo en el último período intercensal (Cuadro 1.1). De los cuatro partidos seleccionados, Moreno y José C. Paz presentan la situación sociodemográfica más crítica. Ello puede apreciarse en algunos indicadores censales (Cuadro 1.2). El partido de San Miguel muestra valores cercanos o levemente inferiores a los del conjunto del área urbana mientras que Morón exhibe en todos los casos marcas superiores a la media de la región metropolitana.

Al interior de estos municipios se verifican concentraciones elevadas de población NBI y de hogares cuyos jefes cuentan con niveles de instrucción muy bajos. Éstas se localizan en las “periferias” de los partidos: cuanto más alejado el territorio del centro del partido (que se concentra alrededor de las estaciones de los trenes) mayor es el grado de vulnerabilidad. En Moreno y sobre todo en José C. Paz, la extensión de territorios vulnerables es mayor. En José C. Paz, la mancha sin NBI y con aceptables promedios de escolaridad de los jefes de hogar se concentra en los pocos radios del centro del partido, los

---

<sup>11</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censo propone una subdivisión de la zona metropolitana del Gran Buenos Aires en cuatro grandes agrupamientos de partidos denominados Gran Buenos Aires 1, 2, 3 y 4 (GBA1), (GBA2), (GBA3) y (GBA4), delimitados en función de homogeneidades estadísticas internas. En el primer agrupamiento, se encuentran los partidos con mejores indicadores socioeconómicos y en el cuarto los que registran los peores valores. Moreno, San Miguel y José C. Paz, junto con otros 7 partidos, pertenecen al GBA4. Morón, junto con otros 4 partidos, pertenece al GBA2.

<sup>12</sup> Luego de la división del ex partido de General Sarmiento, el municipio de San Miguel ha quedado claramente concentrado en las actividades comerciales y de servicios. Presenta asimismo una gama importante de actividades industriales y, en el conjunto de firmas, se destacan unos pocos grandes establecimientos (por ejemplo, Allied Domecq y Dunlop) y el resto mayoritario son microempresas y PyMEs (Rofman et al., 2007).

cuales están alrededor de la única estación de tren que tiene el partido<sup>13</sup> (ver mapas 1 a 4).

Asimismo, en términos dinámicos, durante la década del noventa el grado de segregación al interior de estos partidos se incrementó. Efectivamente, la estimación de índices de segregación para el último período intercensal mostró que estos aumentaron (Groisman y Suárez, 2009). De los índices de segregación<sup>14</sup> estimados con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), el que registró mayor incremento fue el construido según un indicador indirecto de las dinámicas en el mercado de trabajo –cobertura de salud de los trabajadores–. Los mayores aumentos se registran en los partidos de la segunda corona. Estos datos sugieren que los partidos que aumentaron fuertemente su población en la década del noventa, que se concentran en los de la segunda corona, lo hicieron siguiendo un patrón de segregación socioeconómica, o sea concentrando territorialmente a las personas con fuertes vulnerabilidades, especialmente a aquellos con inserciones precarias en el mercado de trabajo.

Una mirada comparativa de los índices en 2001 para los cuatro partidos que estamos estudiando muestra lo siguiente. San Miguel registra los índices de segregación, tanto por cobertura de salud como por nivel de instrucción de los hogares, más elevados. Los valores inferiores están en José C. Paz. Morón registra valores cercanos a los de San Miguel, y Moreno cercanos a los de José C. Paz. Se concluye así que San Miguel es el partido con mayor segregación residencial, seguido de Morón. La menor segregación residencial en Moreno y en José C. Paz debe interpretarse como indicativa de lo muy generalizada

<sup>13</sup> En el extremo norte del partido se verifica una excepción; se trata de un territorio de escasa densidad demográfica y con fuerte presencia de quintas, que hasta 1994 pertenecía al partido de Pilar.

<sup>14</sup> Nos referimos al índice de disimilitud Duncan. Este forma parte de los denominados indicadores de igualdad y permite comparar las distribuciones de dos grupos, uno de ellos el grupo minoritario o segregado. Con este índice se calcula la diferencia entre la proporción de individuos del grupo minoritario y la proporción del resto de población en cada unidad territorial. Fue construido tomando como escala territorial las fracciones censales de cada partido. Su fórmula es

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{N_i}{N} - \frac{W_i}{W} \right|$$

donde  $i=1 \dots n$  refiere a las unidades geográficas –por ejemplo, fracciones censales–;  $N_i$ =población minoritaria en cada zona “i”;  $N$ =total de la población minoritaria,  $W_i$ =población mayoritaria en cada zona “i”;  $W$ =total de población mayoritaria.

que está la vulnerabilidad en estos territorios. Sin embargo, el hecho de que hayan incrementado su valor durante el último período censal muestra que la segregación residencial opera como patrón de asignación territorial de las personas en ambos partidos.

### Cuadro 1.1

GBA y partidos seleccionados. Población, 1991 y 2001

	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	1991	2001		
<b>Total GBA</b>	10.918.027	11.460.575	542.548	4,9
<b>24 partidos del Gran Buenos Aires</b>	7.952.624	8.684.437	731.813	9,2
<b>Partidos</b>				
José C. Paz	186.681	230.208	43.527	23,3
Moreno	287.715	380.503	92.788	32,2
San Miguel	212.692	253.086	40.394	19,0
Morón	334.301	309.380	-24.921	-7,5
<b>Total</b>	1.021.389	1.173.177	-	-

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INDEC.

**Cuadro 1.2**

GBA, 24 partidos. Indicadores seleccionados de provisión de servicios, 2001 (en %)

	Con red de cloacas	Con red de agua	Con red de alumbrado público	Con red de gas	Con al menos una cuadra pavimentada	Con servicio regular de recolección de residuos	Con transporte público	Con teléfono público	Calidad satisfactoria en servicios domiciliarios	Calidad satisfactoria en servicios vía pública	Calidad satisfactoria en servicios urbanos
Alte Brown	21,2	52,3	93,2	82,7	79,9	95,1	93,1	79,5	18,4	69,2	16,9
Avellaneda	73,0	98,8	94,7	92,0	95,4	94,9	94,5	90,5	70,3	87,0	66,1
Berazategui	65,9	96,0	94,6	87,8	83,0	96,5	90,3	83,5	64,7	72,0	54,3
E. Echeverría	18,3	45,8	90,3	79,2	80,6	94,8	91,4	82,9	13,2	67,1	11,9
Ezeiza	16,8	20,7	79,6	69,1	73,5	93,0	80,5	72,9	5,0	53,4	4,3
Florencio Varela	30,3	59,3	81,1	71,4	69,1	91,2	83,7	75,1	25,5	51,7	19,6
Gral. San Martín	54,8	97,3	94,0	90,5	94,2	91,8	93,6	84,1	51,6	79,5	46,3
Hurlingham	4,9	38,0	97,6	94,3	94,1	98,1	95,8	92,4	4,1	85,6	4,0
Ituzaingó	1,5	11,6	96,3	92,2	89,8	98,8	96,8	91,5	0,8	81,7	0,6
<b>José C. Paz</b>	<b>1,8</b>	<b>14,9</b>	<b>66,8</b>	<b>66,6</b>	<b>67,6</b>	<b>88,8</b>	<b>90,5</b>	<b>77,5</b>	<b>0,9</b>	<b>46,3</b>	<b>0,6</b>
La Matanza	52,5	60,8	88,2	80,4	80,0	94,2	90,3	86,8	49,7	69,7	45,7
Lanús	41,3	99,9	98,4	90,9	98,5	98,7	98,7	92,8	40,6	90,6	38,0
Lomas de Zamora	33,9	98,0	90,5	84,7	87,3	92,8	95,2	86,0	32,4	76,6	30,4
Malvinas Argentinas	2,8	9,1	86,7	70,3	70,0	96,3	85,7	75,5	1,1	52,2	0,5
Merlo	25,0	51,2	84,0	59,1	73,7	94,3	87,6	80,3	20,6	59,6	17,2

**Cuadro 1.2 (cont.)**

	Con red de cloacas	Con red de agua	Con red de alumbrado público	Con red de gas	Con al menos una cuadra pavimentada	Con servicio regular de recolección de residuos	Con transporte público	Con teléfono público	Calidad satisfactoria en servicios domiciliarios	Calidad satisfactoria en servicios vía pública	Calidad satisfactoria en servicios urbanos
<b>Moreno</b>	<b>24,5</b>	<b>46,8</b>	<b>80,8</b>	<b>44,1</b>	<b>81,8</b>	<b>91,9</b>	<b>90,3</b>	<b>79,6</b>	<b>19,6</b>	<b>60,7</b>	<b>16,7</b>
<b>Morón</b>	<b>54,1</b>	<b>80,4</b>	<b>98,8</b>	<b>98,7</b>	<b>97,4</b>	<b>99,3</b>	<b>97,9</b>	<b>94,9</b>	<b>50,5</b>	<b>91,6</b>	<b>47,8</b>
Quilmes	62,1	99,6	91,7	84,7	85,1	95,7	93,0	87,6	60,7	75,8	54,5
San Fernando	61,3	99,7	98,4	90,6	96,9	98,9	94,2	88,7	60,2	83,0	53,2
San Isidro	72,5	99,7	98,4	95,1	97,7	98,5	96,9	88,9	70,6	87,0	64,5
<b>San Miguel</b>	<b>38,2</b>	<b>37,2</b>	<b>92,6</b>	<b>82,3</b>	<b>85,3</b>	<b>97,0</b>	<b>94,8</b>	<b>86,9</b>	<b>23,4</b>	<b>72,9</b>	<b>21,6</b>
Tigre	14,7	64,7	94,8	73,5	93,5	98,0	90,3	74,6	12,0	68,4	9,4
Tres de Febrero	84,8	90,5	98,4	97,6	99,0	99,0	98,8	92,9	83,9	91,7	78,9
Vicente Lopez	98,4	100,0	99,0	98,1	99,1	99,6	98,4	94,0	98,0	92,4	91,5
<b>TOTAL</b>	<b>44,3</b>	<b>71,3</b>	<b>91,4</b>	<b>82,5</b>	<b>86,3</b>	<b>95,5</b>	<b>92,9</b>	<b>85,6</b>	<b>41,4</b>	<b>74,4</b>	<b>37,7</b>

Fuente: Tabulados especiales Censo 2001. Ministerio de Planificación Federal.

Notas: Información a nivel de segmento censal.

Servicios en la vía pública con nivel de consolidación satisfactorio: existencia de alumbrado público, teléfono público, al menos una cuadra pavimentada y transporte público.

Servicios domiciliarios con nivel de consolidación satisfactorio: existencia de red de cloacas, red de energía eléctrica, red de agua y recolección de residuos.

Servicios urbanos con nivel de consolidación satisfactorio: existencia de alumbrado público, pavimento, transporte y teléfono público. Existencia de red eléctrica, red de agua, red de cloaca y recolección de residuos.

### Mapa 1

Partido de José C. Paz. Hogares con NBI, por radio censal, 2001



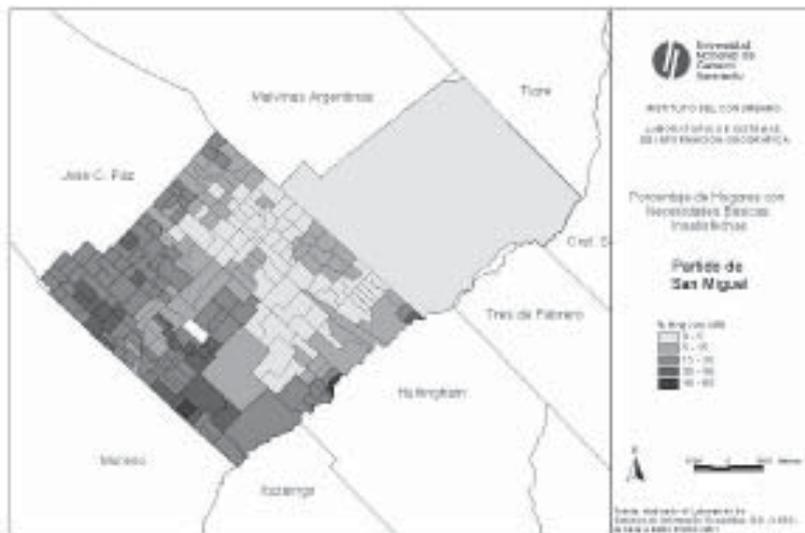
### Mapa 2

Partido de Moreno. Hogares con NBI, por radio censal, 2001



### Mapa 3

Partido de San Miguel. Hogares con NBI, por radio censal, 2001



### Mapa 4

Partido de Morón. Hogares con NBI, por radio censal, 2001



## 2. Características sociodemográficas de los hogares

Una descripción de la estructura demográfica del conjunto de los hogares encuestados indica que están compuestos en promedio por 3,7 personas, con una media de edad de 37,9 años. Son hogares con una fuerte presencia de niños; en promedio hay 0,9 menores de 14 años por hogar. La presencia de adolescentes (14-19 años) y de jóvenes (20-24 años) es menor (0,5 y 0,3 en promedio respectivamente). La relación entre adultos (25-65 años) y niños es de 1,3, indicando que en estos hogares hay prácticamente sólo un adulto por cada niño. Finalmente, sólo aproximadamente uno de cada tres hogares cuenta con la presencia de mayores de 65 años.

La vinculación con el mercado de trabajo de los hogares es relativamente fuerte. En promedio, los hogares tienen 1,5 miembros activos (1,3 ocupados y 0,2 desocupados). Esta situación se refleja en el promedio de perceptores de ingresos (PI) laborales del hogar que es 1,3. El promedio de PI laborales y no laborales asciende a 1,8 personas por hogar<sup>15</sup>. Es decir, casi dos personas por hogar perciben regularmente ingresos con los cuales mantienen a los miembros (Cuadro 2.1). El promedio de ingresos de los principales perceptores de ingreso (PPI) es de 1.094 pesos mensuales (Cuadro 2.4). Lo aportado por el PPI es por lejos la principal contribución al hogar. Los ingresos totales de los hogares son en promedio 1.484,5 pesos mensuales (Cuadro 2.5). Este dato indica que los trabajadores secundarios del hogar le suman en promedio pocos ingresos al mismo.

El PPI del hogar es el jefe de hogar. Es de destacar sin embargo que las/los cónyuges, los hijos y otros miembros representan más de un cuarto de los PPI del hogar. A su vez, más de un tercio de los PPI está compuesto por mujeres (Cuadro 2.4). Estos datos indican el creciente peso de las mujeres en las economías de los hogares del conurbano (Cuadro 2.4).

Una primera aproximación al análisis de la estructura social de los hogares lo revela la descripción del clima educativo de los hogares. En este aspecto, que se construye calculando el promedio de años de escolaridad de los miembros mayores de 20 años, se puede observar que en promedio en los hogares de la muestra sus miembros no han concluido los años obligatorios –12– que establece la Ley Nacional de Educación. Suman solo 9,2 años. Ni siquiera considerando el miembro del hogar con máximo nivel de instrucción, se alcanza

---

<sup>15</sup> Un análisis según fuentes de ingresos del principal perceptor de ingresos del hogar indica que en el 73,2% de los casos proviene del trabajo, el 20,8% de jubilación o pensión. El 6% restante proviene de seguro de desempleo, subsidio o ayuda social u otra fuente (Cuadro 2.4).

en promedio dicho valor (Cuadro 2.1 y 2.2). Estos datos se reflejan en el alto porcentaje (50%) de hogares pertenecientes a los estratos bajo y medio-bajo de la estructura social. Un 14,9% pertenece a los estratos medios, y un 35,9% a los estratos medio-medio y medio-alto (Cuadro 2.1)<sup>16</sup>. Este análisis evidencia asimismo la polaridad social en la estructura de los hogares del área.

Tal estructura social, y los bajos ingresos con los que en promedio cuentan los hogares en estudio, se correlacionan con los activos que poseen. La tenencia de un automóvil es sin duda un activo importante de los hogares. Menos de un tercio de los hogares lo posee. Y entre aquellos que lo tienen, el año del modelo en promedio es muy viejo (Cuadro 2.3). Este dato puede analizarse como indicativo de imposibilidad de ahorro por parte de estos hogares.

Otro activo importante de los hogares es la vivienda. El porcentaje de propietarios es muy elevado; casi tres cuartos de los hogares son propietarios del terreno y de la vivienda donde habitan. Este dato es relevante; indica que pese a los magros ingresos con los que cuentan los hogares han podido hacerse de un bien indispensable para su bienestar. El dato refleja asimismo lo analizado en el primer apartado, que el conurbano se fue poblando de la mano de políticas que facilitaban el acceso a la vivienda. Sólo el 10% de los hogares alquilan su vivienda. El 15% restante registra situaciones de irregularidad en la tenencia de su vivienda. Este dato indica que existe un porcentaje relevante de la población que soluciona su situación habitacional vía la informalidad.

¿Cuáles son las características de las viviendas que habitan?, ¿qué tamaño tienen y con qué materiales se construyeron?, ¿con qué servicios cuentan? Responder a estas preguntas es relevante para comprender cómo efectivamente pueden resolver el aspecto habitacional la población bajo estudio.

Los cuadros 2.6 y 2.7 resumen varios aspectos de las preguntas recién planteadas. Resaltamos algunos. Sólo el 44,2% posee agua de la red pública. El dato indica una carencia que excede la voluntad del hogar mostrando en vez una carencia de infraestructura pública. La mitad de los hogares obtienen el agua para beber de una bomba motor de una perforación en el terreno. Un 5% obtiene el agua en forma muy precaria. A su vez, sólo el 29% de los hogares tiene el desagüe del inodoro en la red pública a través de cloacas. Un tercio de los hogares resuelve el desagüe de las aguas servidas en forma precaria,

---

<sup>16</sup> Para la construcción de los estratos sociales se consideró el nivel de instrucción del jefe del hogar. El estrato bajo y medio-bajo está compuesto por aquellos jefes de hogar con hasta primaria completa. El estrato medio por los hogares con jefes con hasta secundaria incompleta. El estrato más alto incluye a los hogares con jefes con secundaria completa y más.

contando sólo con pozo ciego sin cámara séptica. Poco más de un tercio de las viviendas están en calles sin asfalto. Sólo un 13,6% cuenta con seguridad en su cuadra<sup>17</sup>. Alrededor de un 8% de los hogares no vive en una cuadra iluminada, y un 5% no cuenta con el servicio de recolección de basura.

En aproximadamente un 15% de los hogares el agua no llega al interior de la vivienda; y un 5% de los hogares no posee baño en su interior. Finalmente, considerando la relación entre miembros del hogar y ambientes con los que cuenta la vivienda, en promedio hay 1,6 personas por ambiente.

La relación entre los datos arrojados por el régimen de tenencia de la vivienda y los analizados vinculados a las características de la misma muestra que la posesión de un terreno y vivienda está disociado de los servicios que llegan a la vivienda, tampoco se relaciona con la calidad de la misma. Queda aún mucho por hacer desde las políticas públicas para que en el conurbano los residentes habiten viviendas “dignas”.

A los respondientes de la encuesta se les hizo una pregunta abierta referida a las razones por las cuales residen en el barrio. Un tercio de las respuestas se vinculan con aspectos que indican acostumbriamiento y cercanía con redes familiares y de amigos. Otro tercio afirmó que aprovechó una oportunidad económica o por préstamo o herencia. Es de destacar que un 6,3% afirmó que vive en el barrio porque le queda cerca del trabajo. Este dato confirma uno de los grandes problemas que padece la población residente en el conurbano, especialmente la que habita en partidos del segundo cordón, que es el desacople entre lugares de residencia y de trabajo.

¿Qué diferencias introduce en el análisis efectuado el partido de residencia? ¿En qué medida el nivel socioeconómico de los hogares marca diferencias y en qué dirección? Para responder a estas dos preguntas realizamos un análisis de los mismos aspectos hasta aquí analizados según partido primero, y luego según el NSE de los hogares.

Los cuadros 2.1 a 2.9 muestran los resultados del análisis según partido. Una primera observación general es que se evidencia una tendencia constante en todos los aspectos en la que los hogares de José C. Paz y Moreno exhiben valores peores a los del conjunto, San Miguel exhibe valores similares al total, y Morón registra valores mejores a los del conjunto de los hogares de la muestra. Veamos más en detalle.

---

<sup>17</sup> Servicio de seguridad en la cuadra hace referencia a un servicio privado pagado por los hogares de una cuadra o un conjunto de cuadras con el fin de tener algún tipo de custodia en el hogar.

En aspectos sociodemográficos, José C. Paz exhibe, en varios de los aspectos, valores que indican mayor vulnerabilidad. En este partido están los hogares con mayor cantidad de miembros, la edad promedio de los miembros es la más baja; tiene mayor cantidad de presencia infantil. El clima educativo del hogar es el más bajo y la concentración de hogares en los estratos socioeconómicos más bajos es la más alta. En todos estos aspectos, los hogares de Moreno exhiben valores similares a los de José C. Paz, pero un poco “mejores”. Es de destacar, sin embargo, que el promedio de PPI es levemente superior a la media en los habitantes de José C. Paz; lo mismo que la cantidad de activos y de ocupados. Sin embargo, esta mayor presencia de perceptores de ingresos no se refleja en mejores ingresos del hogar. Al contrario, en José C. Paz los ingresos totales del hogar son en promedio los más bajos, seguidos de cerca por los de Moreno.

Los habitantes del partido de San Miguel registran valores similares y levemente superiores en varios aspectos a los del conjunto de hogares. Es de destacar en este partido, sin embargo, que exhibe los “mejores” valores en posesión de automóvil (cuatro de cada 10 hogares cuentan con un auto) y sobre todo en los ingresos del PPI y los totales del hogar. Este dato indica seguramente lo fuertemente polarizada que está la sociedad en San Miguel, o más bien la presencia de “islas” con población de muy alto nivel adquisitivo.

En relación con el régimen de tenencia de la vivienda, las situaciones de mayor informalidad se evidencian en José C. Paz y en Moreno, sobre todo en el primero de los partidos. Es de destacar en ambos partidos el elevado porcentaje de hogares que son propietarios sólo de la vivienda y no del terreno; situación casi inexistente en los otros dos partidos. Respecto de los servicios con los que cuentan las viviendas, dos aspectos son destacables. Por un lado, que los hogares de Morón cuentan con una provisión de servicios que cubre a casi la totalidad de los hogares, alejándose así mucho del promedio de hogares de la muestra. En el otro extremo, los hogares de José C. Paz son los peores provistos; de hecho, sólo el 1,2% de las viviendas poseen cloacas y el 11,2% tiene agua corriente de la red pública. Los hogares del partido de Moreno se distancian en estos aspectos de los de José C. Paz y se asemejan a los de San Miguel.

La fuerte brecha entre los cuatro partidos de la muestra se evidencia también al considerar el porcentaje de hogares en los que la cuadra está pavimentada. Mientras que en Morón el 100% de los hogares cuenta con este aspecto, sólo lo tienen el 45% de los de José C. Paz. A su vez, el porcentaje de hogares de José C. Paz y de Moreno que cuenta con servicio de seguridad ronda el 4%. En San Miguel y en Morón, en cambio, alcanza al 20,8 y 29,1%

respectivamente. En el servicio de recolección de basura y en la iluminación de la cuadra, las diferencias entre los partidos son menores; los hogares de todos los partidos están ampliamente cubiertos.

Finalmente, las razones aducidas por los entrevistados para habitar en el barrio no exhiben importantes diferencias según partido. En José C. Paz se destacan en relación al conjunto respuestas vinculadas a la habitualidad y a la cercanía de familias y amigos, y aquellas que indican que se aprovechó alguna oportunidad económica. En Morón, en cambio, sobresalen respecto al conjunto de los hogares respuestas que indican que la razón es que les gusta el barrio y la vivienda. En los cuatro partidos estudiados, con excepción de San Miguel, son pocos los trabajadores que declaran haber elegido el barrio de residencia por cercanía al trabajo.

El análisis por nivel socioeconómico está basado en los cuadros 2.10 al 2.18. En líneas generales se observa que los hogares de los dos primeros estratos tienen un comportamiento similar, con valores que tienden a ser “peores” que los del total de los hogares; los hogares del estrato superior se distancian de los otros hogares con valores que son “mejores” a los de la media. Recordemos que los hogares del estrato superior comprenden al 35,9% del total de hogares y está compuesto por aquellas unidades domésticas en las que el jefe de hogar tiene al menos estudios secundarios completos. En estos hogares mientras que el máximo nivel de instrucción promedio del hogar es cercano a los 14 años de escolaridad (equivalente a dos años más luego de completado el secundario), el promedio de años de escolaridad de todos los miembros del hogar mayores de 20 años es de 10 años (o sea, dos años menos que los necesarios para completar el secundario). En los hogares de los dos primeros estratos ni el máximo nivel de instrucción del hogar, ni el promedio de años de escolaridad llega a los 12 años de educación obligatoria que estipula la Ley Nacional de Educación.

El análisis de variables demográficas de los hogares muestra que el NSE no introduce diferencias relevantes, ni éstas van en la dirección esperada. Así, por ejemplo, el tamaño de los hogares del estrato más bajo y del superior no difiere, siendo en cambio levemente superior al promedio en los estratos medios. El promedio de perceptores de ingresos y el de activos no se modifica al introducirse el NSE del hogar. Sin embargo, al analizarse quiénes son los principales perceptores de ingresos, se observa que en los sectores con NSE más alto hay una fuerte concentración en los jefes de hogar: concentración que pierde fuerza en los sectores medios y sobretodo en los de nivel más bajo: o sea que en estos últimos sectores las/los cónyuges y otros miembros del hogar

representan a un tercio de los PPI de sus hogares. La proporción de hombres y mujeres como PPI no se ve alterada por el NSE. Es de destacar, asimismo, que en los sectores más altos hay una mayor concentración de ingresos del PPI de proveniencia laboral, mientras que en los sectores más bajos las fuentes del ingreso principal del PPI son más variadas incluyendo las jubilaciones o pensiones, el seguro de desempleo y los subsidios de ayuda social. En los ingresos totales del hogar es marcado el corte entre el promedio de ingresos obtenido por los hogares de sectores altos respecto de los de sectores medios y más bajos: entre estos últimos dos sectores no se registran diferencias. El mismo patrón se observa al analizar la posesión de automóvil. Alrededor de un 20% de los hogares de NSE bajos y medios poseen auto: en cambio, casi la mitad del grupo de NSE más elevado lo posee.

Con relación al régimen de tenencia de la vivienda, como es de esperar, los hogares de NSE más alto tienden más que los otros dos sectores a ser propietarios de su vivienda. En los sectores medios se destaca la mayor presencia relativa de inquilinos. En los hogares de niveles bajos y medios hay una mayor concentración que habita en casillas. Respecto de los servicios con los que cuentan las viviendas, los hogares de NSE más alto poseen más servicios que los hogares de los otros dos sectores con agua de red pública y cloacas: sin embargo, más de la mitad de estos hogares carece de dichos servicios. Este dato indica que la posesión de estos servicios excede el NSE de los hogares. En cambio, los servicios de seguridad y el asfalto en la calle de la vivienda, considerando los cuatro partidos de la muestra, sí exhiben diferencias según el NSE de los hogares.

### Cuadro 2.1

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Composición del hogar por partido. Promedio en aspectos vinculados a características sociodemográficas, diciembre de 2007

Aspectos de la composición social de los hogares. Promedio de:	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Nº de miembros	4,3	4,1	3,6	2,9	3,7
Edad de los miembros	31,6	34,4	40,2	46,0	37,9
<b>Promedios según grupos de edad</b>					
Menores de 14 años	1,3	1,1	0,6	0,4	0,9

**Cuadro 2.1 (cont.)**

Aspectos de la composición social de los hogares. Promedio de:	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Miembros entre 14-19 años	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5
Miembros entre 20-24 años	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3
Miembros entre 25-65 años	1,8	1,9	1,7	1,4	1,7
Mayores de 65 años	0,2	0,2	0,5	0,5	0,3
Relación entre adultos y menores de 14 años	1,2	1,3	1,5	1,5	1,3
<b>Perceptores de ingresos</b>					
Perceptores de ingresos	2,0	1,8	2,0	1,6	1,8
Perceptores de ingresos laborales	1,6	1,3	1,6	1,0	1,3
Relación entre perceptores y miembros del hogar	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6
<b>Activos</b>					
Activos	1,8	1,6	1,7	1,1	1,5
Ocupados	1,5	1,3	1,6	1,0	1,3
Desocupados	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Perceptores de planes (de empleo)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Clima educativo del hogar</b>					
Promedio de años de escolaridad de los mayores de 20 años	8,1	8,4	10,0	10,7	9,2
Máximo de años de escolaridad del hogar	10,0	10,4	11,7	11,9	11,0
<b>Nivel socioeconómico del hogar (%)</b>					
Bajo y medio-bajo	62,0	57,4	41,7	33,7	49,2
Medio	13,9	15,6	12,5	16,3	14,9
Medio-alto y alto	24,1	27,0	45,8	50,0	35,9
Total	100	100	100	100	100
N	79	141	72	104	396

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.2**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución de los hogares según máximo nivel de instrucción del hogar según partido, diciembre de 2007 (en %)

Máximo nivel de instrucción del hogar	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Primaria incompleta	10,0	6,9	5,6	3,8	6,5
Primaria completa	17,5	20,1	11,1	11,5	15,8
Secundaria incompleta	23,8	20,1	13,9	17,3	19,0
Secundaria completa	16,3	29,2	36,1	25,0	26,8
Terciaria o universitaria incompleta	16,3	14,6	11,1	15,4	14,5
Terciaria y universitaria completa	15,0	8,3	22,2	25,0	16,5
Educación especial	1,3	0,7	0,0	1,9	1,0
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.3**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Porcentaje de hogares que poseen automóvil y/o moto. Promedio del año del vehículo según partido, diciembre de 2007

Poseen automóvil y/o moto, año del vehículo	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Posee automóvil (%)	20,0	23,6	41,7	37,5	29,8
Posee moto (%)	0,0	4,9	5,6	1,9	3,2
Promedio del año del automóvil	1986,5	1988,6	1992,4	1993,3	1990,9
Promedio del año de la moto	-	2003,5	1997,0	2006,0	2001,4

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.4**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Principal perceptor de ingresos del hogar. Relación de parentesco con el jefe, sexo y monto promedio del ingreso mensual según partido, diciembre de 2007

Principal perceptor de ingresos	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>Relación de parentesco con el jefe de hogar (%)</b>					
Jefe	64,4	74,1	72,4	78,6	72,6
Cónyuge	13,7	14,1	10,3	10,0	12,5
Hijo/hijastro	15,1	8,9	17,2	8,6	11,6
Otro	6,9	2,9	0,0	2,9	3,3
Total	100	100	100	100	100
N	73	135	58	70	336
<b>Sexo (%)</b>					
Hombre	64,4	63,7	60,3	60,0	62,5
Mujer	35,6	36,3	39,7	40,0	37,5
Total	100	100	100	100	100
N	73	135	58	70	336
<b>Fuente del ingreso (%)</b>					
Trabajo	79,5	72,6	75,9	65,7	73,2
Jubilación o pensión	13,7	17,8	22,4	32,9	20,8
Seguro de desempleo	0	1,5	0	1,4	0,9
Subsidio de ayuda social	5,5	5,2	0	0	3,3
Otro	1,4	2,9	1,7	0	1,8
Total	100	100	100	100	100
N	73	135	58	70	336
<b>Monto del ingreso mensual (pesos promedio)</b>	944,5	947,3	1.401,4	1.278,2	1.094,0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.5**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Ingresos totales del hogar por partido, diciembre de 2007 (en pesos)

Ingresos del hogar (totales y per cápita)	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Ingresos totales del hogar	1.229,8	1.311,4	2.088,7	1.574,4	1.484,5
Ingreso per cápita	315,1	372,0	697,3	628,8	469,9

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.6**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda según partido, diciembre de 2007 (en %)

Régimen de tenencia	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Propietario de vivienda y terreno	68,8	67,4	79,2	81,7	73,5
Propietario de vivienda solamente	10,0	7,6	1,4	1,0	5,2
Inquilino	5,0	8,3	15,3	9,6	9,2
Ocupante	15,0	15,3	0,0	6,7	10,2
Otra situación	1,2	1,4	4,2	1,0	1,8
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.7**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Indicadores de características de la vivienda y de servicios con los que cuenta, diciembre de 2007

Indicadores de características de la vivienda y de servicios con los que cuenta	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>El hogar vive en (%)</b>					
Casa	83,8	87,5	97,2	94,2	90,2
Casilla	16,2	4,2	2,8	1,0	5,5
Departamento	0,0	8,3	0	4,8	4,2
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400
<b>Ambientes a disposición del hogar</b>					
Promedio de Nº de ambientes	2,5	2,6	3,0	3,0	2,8
Porcentaje que tiene cocina	95,0	93,7	100,0	97,1	96,0
Porcentaje que tiene lavadero	48,8	48,3	72,2	61,5	56,1
Porcentaje que tiene garaje	23,8	23,2	44,4	47,1	33,4
<b>Material predominante del techo (%)</b>					
Cubierta asfáltica o membrana	8,8	11,8	8,3	10,6	10,2
Baldosa o losa (sin cubierta)	41,2	35,4	50,0	46,2	42,0
Pizarra o teja	11,2	15,3	20,8	35,6	20,8
Chapa de metal (sin cubierta)	22,5	29,2	15,3	4,8	19,0
Chapa de fibrocemento o plástico	15,0	8,3	1,4	2,9	7,0
Otro	1,2	0,0	4,2	0,0	1,0
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400
<b>La vivienda tiene agua (%)</b>					
Por cañería dentro de la vivienda	67,5	84,0	94,4	97,1	86,0
Fuera de la vivienda, pero dentro del terreno	25,0	11,1	5,6	1,0	10,2
Fuera del terreno	7,5	4,9	0,0	1,9	3,8

**Cuadro 2.7 (cont.)**

Indicadores de características de la vivienda y de servicios con los que cuenta	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400
<b>Porcentaje que tiene el baño dentro de la vivienda</b>	83,8	95,1	100,0	99,0	94,8
<b>Porcentaje en los que el inodoro tiene botón</b>	58,8	78,2	95,8	98,1	82,7
<b>Porcentaje en los que el baño o letrina es usado sólo por el hogar</b>	87,5	93,8	100,0	99,0	95,0
<b>Servicios con los que cuenta la vivienda</b>					
Porcentaje que tiene gas de red	47,5	36,1	76,4	94,2	60,7
<b>Procedencia del agua para beber (%)</b>					
De la red pública	11,2	29,9	30,6	91,3	42,2
De la red pública (agua no corriente)	10,0	0,0	0,0	0,0	2,0
De perforación con bomba a motor	68,8	63,9	63,9	8,7	50,5
De perforación con bomba manual	1,2	4,9	2,8	0,0	2,5
De pozo con bomba	8,8	1,4	2,8	0,0	2,8
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400
<b>El desagüe del inodoro es (%)</b>					
A red pública (cloaca)	1,2	21,5	34,7	57,4	29,0
A cámara séptica y pozo ciego	47,5	41,1	43,1	26,7	39,0
Sólo a pozo ciego	51,2	37,5	22,2	15,8	32,0
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	101	397
<b>Índice de hacinamiento</b>	2,0	1,9	1,3	1,1	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.8**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Características del entorno inmediato de la vivienda según partido, diciembre de 2007

Características del entorno inmediato de la vivienda	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
La cuadra del hogar está pavimentada (%)	45,6	51,0	64,8	100,0	65,2
Hay iluminación en la cuadra (%)	93,8	85,3	98,6	98,1	92,7
La recolección de basura pasa por la puerta de su vivienda (%)	96,2	93,8	98,6	100,0	96,8
La cuadra tiene servicio de seguridad (%)*	3,8	4,2	20,8	29,1	13,6

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* El tipo de seguridad en la cuadra es muy variado; abarca desde aquellos hogares que tienen una garita de seguridad en la cuadra, hasta aquellos que tienen un servicio esporádico de vigilancia. Los costos en concepto de seguridad, por lo tanto, son también muy variados.

**Cuadro 2.9**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución de los hogares por las razones por las cuales viven en el barrio según partido, diciembre de 2007 (en %)

Razones	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Siempre vivió allí/cercanía de familiares y amigos	43,5	30,4	32,8	39,2	35,2
Aprovechó oportunidad económica/préstamos, herencia, donación	45,2	44,4	28,1	21,6	36,4
Le gusta el barrio y/o la vivienda	1,6	14,8	21,9	33,8	17,9
Está cerca del trabajo	3,2	5,2	14,1	4,1	6,3
Otros motivos no especificados	6,5	5,2	3,1	1,4	4,2
Total	100	100	100	100	100
N	62	135	64	74	335

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.10**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Composición del hogar por nivel socioeconómico del hogar (NSE). Promedio de aspectos vinculados a características sociodemográficas, diciembre de 2007

Aspectos de la composición social de los hogares	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>Promedio de</b>				
Nº de miembros	3,8	4,0	3,5	3,7
Edad de los miembros	41,3	31,3	36,0	38,0
<b>Promedios según grupos de edad</b>				
Menores de 14 años	0,9	1,4	0,7	0,9
Miembros entre 14-19 años	0,5	0,5	0,5	0,5
Miembros entre 20-24 años	0,3	0,3	0,3	0,3
Miembros entre 25-65 años	1,7	1,6	1,7	1,7
Mayores de 65 años	0,5	0,2	0,2	0,3
Relación entre adultos y menores de 14 años	1,4	1,0	1,4	1,3
<b>Perceptores de ingresos</b>				
Perceptores de ingresos	1,9	1,7	1,8	1,8
Perceptores de ingresos laborales	1,2	1,3	1,5	1,3
Relación entre perceptores y miembros del hogar	0,6	0,5	0,6	0,6
<b>Activos</b>				
Activos	1,5	1,5	1,6	1,5
Ocupados	1,2	1,3	1,5	1,3
Desocupados	0,2	0,1	0,1	0,1
Perceptores de planes (de empleo)	0,1	0,1	0,0	0,1
<b>Clima educativo del hogar</b>				
Promedio de años de escolaridad de los mayores de 20 años	8,5	8,6	10,5	9,2
Máxima escolaridad del hogar	9,1	10,4	13,8	11,0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.11**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución de los hogares según máximo nivel de instrucción del hogar, por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Máximo nivel de instrucción del hogar	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Primaria incompleta	12,8	0,0	0,0	6,3
Primaria completa	32,3	0,0	0,0	15,9
Secundaria incompleta	17,9	67,8	0,0	18,9
Secundaria completa	20,5	22,0	37,3	26,8
Terciaria o universitaria incompleta	9,2	5,1	25,4	14,4
Terciaria y universitaria completa	5,6	5,1	36,6	16,7
Educación especial	1,5	0,0	0,7	1,0
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.12**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Porcentaje de hogares que poseen automóvil y/o moto. Promedio del año del vehículo, según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Poseen automóvil y/o moto, año del vehículo	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Posee automóvil (%)	19,5	20,3	46,5	29,3
Posee moto (%)	1,0	8,5	3,5	3,0
Promedio del año del automóvil	1985,9	1987,4	1994,3	1990,9
Promedio del año de la moto	-	2006,0	1998,6	2001,4

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.13**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Principal perceptor de ingresos del hogar. Relación de parentesco con el jefe, sexo y monto promedio del ingreso mensual, según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Principal perceptor de ingresos	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>Relación de parentesco con el jefe de hogar (%)</b>				
Jefe	66,5	76,9	80,2	72,9
Cónyuge	15,2	9,6	10,3	12,7
Hijo/hijastro	14,0	9,6	7,8	11,1
Otro	4,3	3,8	1,7	3,3
Total	100	99,9	100	100
N	164	52	116	332
<b>Sexo (%)</b>				
Hombre	61,0	65,4	62,9	62,3
Mujer	39,0	34,6	37,1	37,7
Total	100	100	100	100
N	164	52	116	332
<b>Fuente del ingreso (%)</b>				
Trabajo	66,5	75,0	81,9	73,2
Jubilación o pensión	26,2	15,4	15,5	20,8
Seguro de desempleo	0,6	0,0	1,7	0,9
Subsidio de ayuda social	4,3	5,8	0,9	3,3
Otro	2,4	3,8	0,0	1,8
Total	100	100	100	100
N	164	52	116	332
<b>Monto del ingreso mensual (pesos promedio)</b>	869,7	916,2	1.501,9	1.097,9

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.14**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Ingresos totales del hogar, según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en pesos)

Ingresos del hogar (totales y per cápita)	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Ingresos totales del hogar	1.199,4	1.146,2	2.050,1	1.487,4
Ingreso per cápita	371,2	336,7	675,9	471,9

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.15**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Régimen de tenencia	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Propietario de vivienda y terreno	71,3	62,7	81,0	73,5
Propietario de vivienda solamente	8,7	1,7	2,1	5,3
Inquilino	6,7	15,3	9,9	9,1
Ocupante	11,3	18,6	5,6	10,4
Otra situación	2,1	1,7	1,4	1,8
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.16**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Indicadores de servicios, características de la vivienda y de servicios con los que cuenta, según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Características del entorno inmediato de la vivienda según partido	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>El hogar vive en (%)</b>				
Casa	89,2	86,4	93,0	90,2
Casilla	8,2	8,5	0,7	5,6
Departamento	2,6	5,1	6,3	4,3
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396
<b>Ambientes a disposición del hogar</b>				
Promedio de N° de ambientes	2,5	2,5	3,2	2,7
Porcentaje que tiene cocina	94,9	93,1	99,3	96,2
Porcentaje que tiene lavadero	41,5	50,0	78,2	55,9
Porcentaje que tiene garaje	19,1	24,1	57,0	33,5
<b>Material predominante del techo (%)</b>				
Cubierta asfáltica o membrana	9,7	6,8	11,3	9,8
Baldosa o losa (sin cubierta)	46,7	40,7	37,3	42,4
Pizarra o teja	11,3	16,9	35,2	20,7
Chapa de metal (sin cubierta)	21,5	25,4	12,7	18,9
Chapa de fibrocemento o plástico	10,8	6,8	2,1	7,1
Otro	0,0	3,4	1,4	1,0
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396
<b>La vivienda tiene agua (%)</b>				
Por cañería dentro de la vivienda	79,0	84,7	95,8	85,9
Fuera de la vivienda, pero dentro del terreno	14,9	11,9	3,5	10,4
Fuera del terreno	6,2	3,4	0,7	3,8
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396
<b>Porcentaje que tiene el baño dentro de la vivienda</b>	92,8	96,6	96,5	94,7
<b>Porcentaje en los que el inodoro tiene botón</b>	72,3	79,3	97,9	82,5

**Cuadro 2.16 (cont.)**

Características del entorno inmediato de la vivienda según partido	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>Porcentaje en los que el baño o letrina es usado solo por el hogar</b>	95,4	84,5	98,6	94,9
<b>Servicios con los que cuenta la vivienda</b>				
Porcentaje que tiene gas de red	51,5	50,8	77,5	60,8
<b>Procedencia del agua para beber (%)</b>				
De la red pública	36,9	37,3	50,7	41,9
De la red pública (agua no corriente)	3,1	0,0	1,4	2,0
De perforación con bomba a motor	53,3	59,3	43,7	50,8
De perforación con bomba manual	3,6	1,7	1,4	2,5
De pozo con bomba	3,1	1,7	2,8	2,8
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396
<b>El desagüe del inodoro es (%)</b>				
A red pública (cloaca)	20,1	27,1	41,4	28,8
A cámara séptica y pozo ciego	38,1	40,7	40,0	39,2
Sólo a pozo ciego	41,8	32,2	18,6	32,1
Total	100	100	100	100
N	194	59	140	393
<b>Índice de hacinamiento</b>	1,8	1,9	1,2	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 2.17**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Características del entorno inmediato de la vivienda, por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Características del entorno inmediato de la vivienda	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
La cuadra del hogar está pavimentada	53,6	67,8	80,0	65,1
Hay iluminación en la cuadra	91,3	93,1	94,3	92,6

**Cuadro 2.17 (cont.)**

Características del entorno inmediato de la vivienda	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
La recolección de basura pasa por la puerta de su vivienda	94,9	98,3	99,3	97,0
La cuadra tiene servicio de seguridad*	9,2	6,9	22,1	13,5

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* El tipo de seguridad en la cuadra es muy variado; abarca desde aquellos hogares que tienen una garita de seguridad en la cuadra, hasta aquellos que tienen un servicio esporádico de vigilancia. Los costos en concepto de seguridad, por lo tanto, son también muy variados.

**Cuadro 2.18**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución de los hogares por las razones por las cuales viven en el barrio, según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Razones	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Siempre vivió allí/cercanía de familiares y amigos	41,0	43,8	24,8	35,6
Aprovechó oportunidad económica/préstamos, herencia, donación	40,4	33,3	32,5	36,6
Le gusta el barrio y/o la vivienda	10,8	12,5	29,1	17,5
Está cerca del trabajo	3,6	6,3	10,3	6,3
Otros motivos no especificados	4,2	4,2	3,4	3,9
Total	100	100	100	100
N	166	48	117	331

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**3. Situación de niños y adolescentes****3.1. Trayectorias educativas de niños y adolescentes**

Para el análisis de la situación de niños y adolescentes de los cuatro partidos, se presentan datos descriptivos de cuatro dimensiones específicas a la

problemática escolar. La primera tiene que ver con la asistencia escolar y el tipo de establecimiento al que asisten estudiantes de EGB y Polimodal. La segunda pone énfasis en las trayectorias y rendimientos educativos de los estudiantes en términos de sobreedad y deserción. La tercera hace referencia a la movilidad cotidiana de los estudiantes a sus establecimientos educacionales considerando criterios de distancia, modos, tiempo, costo y dificultades que los niños y adolescentes presentan en su traslado a la escuela. Por último, se plantea la situación ocupacional de adolescentes, poniendo énfasis en el grupo de aquellos que no asisten a la escuela ni trabajan. El análisis se hace considerando el nivel de gestión –público o privado– al que pertenece el establecimiento educativo, partido y NSE.

### **3.1.1 Asistencia escolar de niños y adolescentes en el conurbano**

La población en edad escolar para aquellos ciclos de educación obligatoria incluye a niños y adolescentes de 6 a 17 años. De este grupo, el 92,3% asisten actualmente a un establecimiento del sistema educativo formal, sea de financiamiento estatal o privado. El 7,7% restante corresponde al grupo de niños y adolescentes que no se han incorporado aún al sistema educativo o han desertado. A estos últimos nos referiremos en el apartado de trayectorias educativas.

La asistencia escolar no tiene igual tendencia si se trata de la distribución territorial o nivel socioeconómico del hogar. En efecto, los partidos con peores condiciones de habitabilidad presentan menos índices de asistencia, en este caso la situación es más aguda en el partido de Moreno seguido de cerca por José C. Paz. Asimismo, aquellos hogares con menor nivel socioeconómico suelen ser los que cuentan con más chicos y chicas que no participan del sistema de educación formal.

La mayoría de los escolares de los partidos en estudio asisten a establecimientos de financiamiento estatal, encontrándose diferencias respecto del ciclo educativo que cursan. Entre quienes asisten a EGB<sup>18</sup> –en cualquiera de

---

<sup>18</sup> La Provincia de Buenos Aires adoptó la estructura educativa propuesta por la Ley Federal de Educación de mediados de los noventa. El EGB está compuesto por tres niveles, cada uno de tres años de duración. Luego de su culminación, que es obligatorio, se pasa al Polimodal de tres años de duración.

sus tres niveles— el 75,5% lo hace en un establecimiento público. Mientras que en Polimodal disminuye a 65,4% la asistencia a establecimientos de este tipo (Cuadro 3.2). Esto evidencia la preferencia de los padres por incorporar a sus hijos a la educación privada en la transición de primaria y secundaria, cuestión que se asocia a las diferencias en la calidad de educación entre ambos niveles que hace años viene enfrentando el país<sup>19</sup>. En el Cuadro 3.1 puede observarse, con excepción del ciclo inicial, cómo a medida que se incrementa el nivel de instrucción de niños y adolescentes, la presencia relativa de la educación privada es mayor. Esto confirma el deterioro que sufrió la educación pública en el nivel medio en la Provincia de Buenos Aires.

El esfuerzo del hogar por llevar a los escolares a establecimientos privados difiere tanto por el partido de residencia como por el NSE del hogar. Son Moreno y José C. Paz los partidos que cuentan con cerca de 80% de su población escolar en el sistema público, mientras que los partidos de San Miguel y Morón no superan el 65% con escolares en este sistema. Sin embargo, esto sólo ocurre en los escolares que cursan EGB. En Polimodal, mientras los primeros partidos aumentan levemente su participación en la educación con financiamiento privado, los segundos lo hacen en más de un 40% de los casos (Cuadro 3.7). Además de la preferencia de los padres por la educación privada, como se ha planteado, tal situación se ve agudizada por la menor oferta de establecimientos de educación secundaria tanto estatal como privada.

En cuanto al NSE del hogar (Cuadro 3.11), la tendencia es similar para ambos ciclos de educación. En EGB, la mayoría de los escolares asisten a escuelas públicas (75%), pero esta inscripción disminuye a un 55,7% en los hogares con NSE medio-alto y alto. En el ciclo Polimodal, en cambio, si bien no es muy claro el efecto de NSE para los niveles más bajos, el nivel medio-alto y alto se caracteriza por contar con sólo el 51,4% de sus escolares en el sistema público.

La oferta de colegios privados es amplia en términos del costo de matrículas, pero se observa una diferencia por ciclo educativo, por partido y por NSE. El Polimodal es más caro, en promedio, que el EGB; esto significa que mientras casi la mitad de los hogares con escolares en el sistema privado que cursan

---

<sup>19</sup> La Provincia de Buenos Aires fue una de las jurisdicciones en las que la Ley Federal impactó más positivamente en la incorporación de adolescentes a los niveles superiores de la educación secundaria formal. Este proceso fue paralelo a la pérdida de calidad en la educación. De hecho, considerando los resultados de las pruebas de evaluación educativa (ONE) que realiza cada dos años el Ministerio Nacional de Educación, Buenos Aires fue la provincia que en las últimas pruebas más cayó. Pasó de ocupar el segundo lugar detrás de la Ciudad de Buenos Aires en 1995, a ocupar el 12º lugar en 2005 (Documento de Desarrollo Humano de 2009).

algún nivel de EGB abonan una matrícula menor de 90 pesos mensuales; más del 60% de los hogares de los escolares que cursan Polimodal, enfrentan el pago de una matrícula que fluctúa entre 90 y 180 pesos<sup>20</sup>.

Son los partidos de San Miguel y Morón los que registran un monto mayor de pago de matrícula para los estudiantes que cursan EGB (Cuadro 3.10). El primer partido, en particular, llega a pagar más de 180 pesos por concepto de matrícula para estudios primarios en establecimientos privados. Mientras que en José C. Paz y Moreno se abona una matrícula promedio de 104 a 107 pesos; en San Miguel el monto asciende a 262 pesos, y en Morón a 157 pesos. Entre quienes cursan Polimodal, se mantiene la tendencia general por partido, pero esta diferencia en el monto de la matrícula aumenta. Los hogares con estudiantes en colegios privados de San Miguel llegan a pagar el triple de lo que abonan iguales hogares en Moreno. Estos datos evidencian que en José C. Paz y en Moreno se concentra población con menor nivel adquisitivo que en los otros dos partidos. Evidencia, asimismo, que si bien San Miguel en su conjunto tiene una población menos vulnerable que la de Morón –como hemos analizado en el apartado anterior– concentra un grupo de población con NSE alto que prefiere enviar a sus hijos a colegios más exclusivos.

Las diferencias por nivel socioeconómico se desdibujan un poco entre los niveles bajo y medio. Sin embargo, es evidente que hogares con NSE más alto pagan un monto mayor en matrícula por la educación de sus escolares, estén cursando EGB o Polimodal (Cuadro 3.14).

### **3.1.2 Trayectorias y rendimientos educativos de niños y adolescentes**

Descriptas las condiciones generales de asistencia escolar de niños y adolescentes de los partidos del conurbano bonaerense, cabe revisar dos indicadores relevantes para el análisis de la situación educativa general de la población en estudio: sobreedad y deserción.

Se entiende por sobreedad cuando un escolar está en un grado de educación inferior al que se esperaría esté cursando en relación con la edad que tiene, lo que ocurre la mayoría de las veces por repitencia cuando el estudiante no logra superar los objetivos académicos para pasar al siguiente grado. Aquí

---

<sup>20</sup> Recordemos que son cifras correspondientes a finales de 2007.

hablaremos de sobreedad cuando la diferencia entre lo observado y lo esperado sea de más de 1 año<sup>21</sup>. En los partidos estudiados, la sobreedad es un fenómeno que afecta circa un 23% de los estudiantes de EGB, y un tercio de los estudiantes de Polimodal (Cuadro 3.3). Sin embargo, la tolerancia de estos estudiantes la soporta el sistema de educación público tanto en primaria como secundaria. Esta situación contribuye a deteriorar la calidad de la educación que imparte el sistema educativo público.

El partido que muestra menores índices de sobreedad es Morón, que tiene una población escolar de más del 90% sin sobreedad o como máximo 1 año de sobreedad para EGB, y un porcentaje similar para Polimodal. Los partidos de José C. Paz y Moreno registran valores críticos de sobreedad en Polimodal, ya que alcanzan a un 45% (Cuadro 3.8) en el primer partido, y a un 37% en el segundo.

Las diferencias por NSE se hacen más evidentes cuando un tercio de los estudiantes de los niveles bajo y medio-bajo registran más de 2 años de sobreedad (en Polimodal); mientras que los estudiantes de niveles medio y medio-alto sólo llegan a 23% para igual ciclo (Cuadro 3.13).

La deserción escolar, como segundo elemento de la trayectoria educativa analizado en esta oportunidad, hace referencia a aquellos chicos y chicas de 12 a 21 años que, no habiendo terminado la educación formal, no se encuentran actualmente estudiando. Estos corresponden a un 7,7% de la población de escolares de la muestra que están en edad escolar. La deserción ocurre por igual entre varones y mujeres, pero –parece ser– que esto sucede a distinta edad. Es mayor la probabilidad que las mujeres respecto a los varones deserten antes de los 15 años. En cambio en edades superiores son más los varones que abandonan el sistema educativo (Cuadro 3.4).

La mayor deserción se ubica entre niños y adolescentes del partido de Moreno, en contraste con igual población de Morón donde tal situación se reduce a unos pocos casos (Cuadro 3.9). Ciertamente, estos chicos y chicas desertores del sistema educativo provienen de aquellos hogares que cuentan con menores niveles de NSE (Cuadro 3.12).

---

<sup>21</sup> Esta decisión se debe a que la encuesta fue realizada en noviembre y diciembre de 2007, es decir, en la segunda mitad del año, cuando generalmente chicos y chicas han cumplido la edad acorde al siguiente grado de educación.

**Cuadro 3.1**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de niños y adolescentes que asisten actualmente a educación formal, ciclo que cursan por tipo de establecimiento educacional, diciembre de 2007 (en %)

Ciclo que cursa	Tipo de establecimiento		Total
	Público	Privado	
Inicial	8,1	16,8	10,6
EGB1	18,6	18,8	18,7
EGB2	25,1	14,9	22,1
EGB3	26,3	21,8	25,0
Polimodal	21,9	27,7	23,6
Total	100	100	100
N	247	101	348

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.2**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de niños y adolescentes por tipo de establecimiento, según sexo y ciclo educativo, diciembre de 2007

Tipo de establecimiento	EGB			Polimodal		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Público</b>	76,8	74,4	75,5	58,1	74,3	65,4
<b>Privado</b>	23,2	25,6	24,5	41,9	25,7	34,6
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100
N	112	121	233	43	35	78

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.3**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Trayectorias educativas. Sobreedad de niños y adolescentes de 6 a 21 años, por sexo y tipo de establecimiento, según ciclo educativo, diciembre de 2007 (en %)

<b>Sobreedad</b>	<b>EGB</b>			<b>Polimodal</b>		
	<b>Varón</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>	<b>Varón</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
Sin sobreedad	40,5	42,6	41,6	57,8	28,2	43,0
Sobreedad 1 año	33,3	37,2	35,3	22,2	33,3	27,8
Sobreedad 2 años	11,1	11,6	11,4	11,1	12,8	12,0
Sobreedad 3 años y más	15,1	8,5	11,8	8,9	25,6	17,3
Total	100	100	100	100	100	100
N	126	129	255	45	39	84
<b>Por tipo de establecimiento</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>	<b>Total</b>
Sin sobreedad	38,7	57,1	47,9	43,4	51,9	47,7
Sobreedad 1 año	36,4	41,1	38,8	22,6	40,7	31,7
Sobreedad 2 años	15,6	1,8	8,7	17,0	3,7	10,4
Sobreedad 3 años y más	9,2	0,0	4,6	17,0	3,7	10,4
Total	100	100	100	100	100	100
N	173	56	229	53	27	80

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.4**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Trayectorias educativas. Deserción escolar de niños y adolescentes de 12 a 21 años, sexo por edad, diciembre de 2007 (en %)

<b>Edad</b>	<b>Sexo</b>		<b>Total</b>
	<b>Varón</b>	<b>Mujer</b>	
De 12 a 15 años	7,1	15,2	10,7
De 16 a 18 años	33,3	36,4	34,7
De 19 a 21 años	59,5	48,5	54,7
Total	100	100	100
N	42	33	75

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.5**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Costo matrícula, sólo establecimientos privados, por ciclo, diciembre de 2007 (en %)

Cuota matrícula	Ciclo			Total
	Inicial	EGB	Polimodal	
Menos de \$90	43,8	35,4	20,8	33,0
De \$90 a \$180	31,2	43,8	62,5	46,6
Más de \$180	25,0	20,8	16,7	20,5
Total	100	100	100	100
N	16	48	24	88
Costo matrícula (promedio)	146,1	153,8	167,2	156,1
Desviación estándar	126,6	136,6	168,4	142,8

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.6**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Traslado a la escuela\*, modos, distancia, etapas\*\*, tiempo, costos y dificultades, por tipo de establecimiento y ciclo, diciembre de 2007 (en %)

Tipo de establecimiento por ciclo	Ciclo					
	EGB			Polimodal		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
<b>Modos de traslado</b>						
Pie/bicicleta	69,8	51,8	65,4	43,4	42,9	43,2
Colectivo, tren, subte	22,7	23,2	22,8	54,7	39,3	49,4
Auto, remis, transporte escolar	7,6	25,0	11,8	1,9	17,9	7,4
Total	100	100	100	100	100	100
N	172	56	228	53	28	81
<b>Distancia a la escuela</b>						
Menos de 5 cuadras	35,0	16,7	30,8	21,7	20,8	21,4
De 5 a 10 cuadras	36,9	43,8	38,5	34,8	29,2	32,9
De 11 a 20 cuadras	18,8	20,8	19,2	19,6	33,3	24,3
Más de 20 cuadras	9,4	18,8	11,5	23,9	16,7	21,4

**Cuadro 3.6 (cont.)**

Tipo de establecimiento por ciclo	Ciclo					
	EGB			Polimodal		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Total	100	100	100	100	100	100
N	160	48	208	46	24	70
<b>Promedio distancia, etapas, tiempo y costo</b>						
Distancia (cuadras)	25,56	29,38	26,44	28,48	39,42	32,23
Etapas	2,02	2,18	2,06	2,04	2,36	2,15
Tiempo (minutos)	25	26,83	25,43	36,18	35,18	35,82
Costo (pesos)	0,2861	1,002	0,4581	1,3269	0,7917	1,1579
<b>Dificultades en el traslado a la escuela</b>						
Sin dificultades	17,1	30,0	19,6	32,4	28,6	31,2
Problemas de accesibilidad por déficit en calles	58,5	26,7	52,3	14,7	14,3	14,6
Problemas de accesibilidad por déficit en transporte	13,0	16,7	13,7	38,2	50,0	41,7
Inseguridad en trayecto	10,6	23,3	13,1	11,8	7,1	10,4
Otros	0,8	3,3	1,3	2,9	0,0	2,1
Total	100	100	100	100	100	100
N	123	30	153	34	14	48

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Traslado a la escuela incluye el viaje de ida al establecimiento educacional y el viaje de regreso al lugar de residencia.

\*\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren. Si una persona realiza el trayecto casa-trabajo a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

**Cuadro 3.7**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de niños y adolescentes por tipo de establecimiento y ciclo por partido, diciembre de 2007

Tipo de establecimiento y ciclo	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>EGB</b>					
Público	77,4	82,1	61,1	65,5	75,5

**Cuadro 3.7 (cont.)**

Tipo de establecimiento y ciclo	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Privado	22,6	17,9	38,9	34,5	24,5
Total	100	100	100	100	100
N	62	106	36	29	233
<b>Polimodal</b>					
Público	73,3	73,9	57,1	57,7	65,4
Privado	26,7	26,1	42,9	42,3	34,6
Total	100	100	100	100	100
N	15	23	14	26	78

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.8**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Trayectorias educativas. Sobreedad de niños y adolescentes de 6 a 21 años, ciclo educativo por partido, diciembre de 2007 (en %)

Sobreedad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>EGB</b>					
Sin sobreedad	41,2	38,8	32,5	64,5	41,6
Sobreedad 1 año	35,3	37,1	37,5	25,8	35,3
Sobreedad 2 años	16,2	9,5	15,0	3,2	11,4
Sobreedad 3 años y más	7,4	14,7	15,0	6,5	11,8
Total	100	100	100	100	100
N	68	116	40	31	255
<b>Polimodal</b>					
Sin sobreedad	25,0	41,7	50,0	57,7	44,0
Sobreedad 1 año	30,0	20,8	35,7	26,9	27,4
Sobreedad 2 años	0,0	20,8	7,1	15,4	11,9
Sobreedad 3 años y más	45,0	16,7	7,1	0,0	16,7
Total	100	100	100	100	100
N	20	24	14	26	84

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.9**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Trayectorias educativas. Deserción escolar, grupo de 12 a 21 años, por partido, diciembre de 2007 (en %)

Grupos de edad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
De 12 a 15 años	8,0	14,3	8,3	0,0	10,7
De 16 a 18 años	40,0	42,9	8,3	0,0	34,7
De 19 a 21 años	52,0	42,9	83,3	100,0	54,7
Total	100	100	100	100	100
N	25	35	12	3	75

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.10**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Costo matrícula, sólo establecimientos privados, por ciclo y partido, diciembre de 2007 (en %)

Cuota matrícula	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>EGB</b>					
Menos de \$90	50,0	33,3	41,7	12,5	35,4
De \$90 a \$180	30,0	66,7	8,3	62,5	43,8
Más de \$180	20,0	0,0	50,0	25,0	20,8
Total	100	100	100	100	100
N	10	18	12	8	48
<b>Costo matrícula (promedio)</b>	104,8	107,2	262,2	157,5	153,8
<b>Desviación estándar</b>	67,4	228,6	38,2	68,0	136,6
<b>Polimodal</b>					
Menos de \$90	25,0	50,0	25,0	0,0	20,8
De \$90 a \$180	75,0	50,0	50,0	70,0	62,5
Más de \$180	0,0	0,0	25,0	30,0	16,7
Total	100	100	100	100	100
N	4	6	4	10	24
<b>Costo matrícula (promedio)</b>	113,8	91,7	312,5	175,8	167,2
<b>Desviación estándar</b>	24,3	393,9	39,1	71,9	168,4

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.11**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de niños y adolescentes por tipo de establecimiento y ciclo, según nivel socioeconómico el hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Tipo de establecimiento y ciclo	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio y medio-alto	
<b>EGB</b>				
Público	87,2	74,4	55,7	75,2
Privado	12,8	25,6	44,3	24,8
Total	100	100	100	100
N	117	39	70	226
<b>Polimodal</b>				
Público	75,9	80,0	51,4	65,4
Privado	24,1	20,0	48,6	34,6
Total	100	100	100	100
N	29	15	37	81

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.12**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Trayectorias educativas. Sobreedad de niños y adolescentes de 6 a 21 años, ciclo educativo por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Sobreedad por ciclo	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio y medio-alto	
<b>EGB</b>				
Sin sobreedad	34,8	38,6	57,5	42,1
Sobreedad 1 año	33,3	45,5	31,5	34,9
Sobreedad 2 años	14,1	11,4	6,8	11,5
Sobreedad 3 años y más	17,8	4,5	4,1	11,5
Total	100	100	100	100
N	135	44	73	252
<b>Polimodal</b>				
Sin sobreedad	43,3	21,4	51,3	43,4

**Cuadro 3.12 (cont.)**

Sobriedad por ciclo	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio y medio-alto	
Sobriedad 1 año	23,3	42,9	25,6	27,7
Sobriedad 2 años	13,3	14,3	10,3	12,0
Sobriedad 3 años y más	20,0	21,4	12,8	16,9
Total	100	100	100	100
N	30	14	39	83

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.13**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Trayectorias educativas. Deserción escolar, grupo de 12 a 21 años por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Grupos de edad	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio y medio-alto	
De 12 a 15 años	14,0	5,0	9,1	10,8
De 16 a 18 años	41,9	35,0	9,1	35,1
De 19 a 21 años	44,2	60,0	81,8	54,1
Total	100	100	100	100
N	43	20	11	74

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.14**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Costo matrícula, sólo establecimientos privados, por ciclo y nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Cuota matrícula	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio y medio-alto	
<b>EGB</b>				
Menos de \$90	33,3	50,0	31,0	35,4

**Cuadro 3.14 (cont.)**

Cuota matrícula	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio y medio-alto	
De \$90 a \$180	66,7	40,0	37,9	43,8
Más de \$180	0,0	10,0	31,0	20,8
Total	100	100	100	100
N	9	10	29	48
<b>Costo matrícula (promedio)</b>	98,3	95,6	191,1	153,8
<b>Desviación estándar</b>	25,9	54,8	162,9	136,6
<b>Polimodal</b>				
Menos de \$90	20,0	100,0	6,2	20,8
De \$90 a \$180	80,0	0,0	68,8	62,5
Más de \$180	0,0	0,0	25,0	16,7
Total	100	100	100	100
N	5	3	16	24
<b>Costo matrícula (promedio)</b>	119,6	75,0	199,4	167,2
<b>Desviación estándar</b>	40,2	18,0	198,6	168,4

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

### 3.2 Los adolescentes. Su situación ocupacional

La población adolescentes está constituida por los jóvenes entre 14 y 19 años. Representan el 21,3% de la población de los partidos en estudio. Por su edad es de esperar que su principal actividad sea la escolar. Ya hemos analizado la asistencia escolar y la trayectoria educativa de estos jóvenes. Cabe ahora preguntar sobre su vinculación con el mercado de trabajo. Quiénes y cómo se vinculan con el trabajo. A su vez, interesa particularmente describir la situación de aquellos adolescentes que no se vinculan actualmente ni con el sistema educativo ni con el mercado de trabajo. Esas son las preguntas que abordamos en esta parte.

La gran mayoría de los adolescentes, como es esperable, son inactivos. El 16,6% están económicamente activos, en su mayoría insertos efectivamente en el mercado de trabajo y algunos (3,5% del total de los adolescentes) buscan emplearse. Como puede observarse en el Cuadro 3.19, hay un porcentaje levemente mayor de varones ocupados, mientras que son un poco más las

mujeres las que están desocupadas. Considerando la edad, como es esperable, a medida que aumenta se incrementa el porcentaje tanto de ocupados como de desocupados. Sin embargo, no debe dejar de destacarse que hay jóvenes entre 14 y 17 años que son activos económicamente.

¿Cómo se combina la asistencia escolar con la actividad laboral? Como muestra el Cuadro 3.20, entre los inactivos, casi el 80% ocupan su tiempo asistiendo a la escuela. Sin embargo, que un 20% de los que no se vinculan con el mercado de trabajo y tampoco lo hagan con el sistema educativo es un dato preocupante. Volveremos sobre este grupo en seguida. Entre los que están ocupados, la gran mayoría ya no asiste a la escuela. Son muy pocos los adolescentes que combinan su trabajo con la asistencia escolar. Este dato no quita que en realidad haya más adolescentes insertos muy informalmente en el mercado de trabajo y que la encuesta no los haya captado.

Entre los adolescentes ocupados, un grupo destacable no concurrió nunca al nivel secundario (nivel en el que deberían estar por su edad). Este dato indica que posiblemente hayan ya abandonado el sistema educativo o que lo estén cursando con sobreedad. En cualquiera de los casos, con niveles educativos tan bajos es posible concluir que las trayectorias ocupacionales de estos adolescentes serán probablemente muy horizontales y precarias. Por otro lado, entre los adolescentes ocupados, otro grupo relevante ya concluyó el secundario. Entre los desocupados, la mayoría ya terminó el nivel medio. Su fuerte concentración en ese nivel de instrucción muestra las dificultades que efectivamente tienen los jóvenes de comenzar la vida activa al concluir la etapa de estudios obligatorios (Cuadro 3.21). Los adolescentes ocupados son en su mayoría empleados, un tercio se desempeña como cuentapropista y un quinto en el servicio doméstico (Cuadro 3.24).

Entre los adolescentes cuya situación más preocupa, que son aquellos que no trabajan ni estudian, como muestra el Cuadro 3.22, la mayoría no comenzó los estudios secundarios. Este dato torna aún más vulnerable la situación de estos jóvenes. Se trata de adolescentes con niveles de instrucción muy bajos para los que cabe la pregunta de cómo ocupan su tiempo.

Al introducir el partido en el análisis efectuado, se observa que tanto los adolescentes ocupados como los desocupados tienen a concentrarse en José C. Paz; y con fuerte peso de los que lo hacen en edades muy tempranas (14-15 años). En cambio, en Morón, no hay prácticamente adolescentes desocupados y es muy leve el porcentaje de ocupados (Cuadro 3.23). Los adolescentes de José C. Paz a su vez perciben por su trabajo ingresos más bajos que sus pares de los otros partidos.

Al introducir nuestra segunda variable de análisis, el nivel socioeconómico del hogar, se observa que tanto los adolescentes ocupados como los desocupados se concentran en los dos primeros estratos. Es muy pequeño el porcentaje de adolescentes en la PEA pertenecientes al estrato superior (Cuadro 3.26); sin embargo, este pequeño porcentaje percibe mejores ingresos que sus pares de los otros dos estratos inferiores (Cuadro 3.27). Entre los adolescentes que no trabajan ni estudian es relevante la concentración de aquellos en edades más jóvenes (14-15 años) en el estrato social inferior.

### Cuadro 3.19

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de adolescentes (14-19 años) por condición de actividad según sexo y grupo de edad, diciembre de 2007

Condición de actividad	Sexo			Grupo de edad			
	Hombre	Mujer	Total	14-15	16-17	18-19	Total
Ocupado	15,9	9,9	13,1	2,8	10,2	26,5	13,1
Desocupado	2,8	4,4	3,5	0,0	1,7	8,8	3,5
Inactivo	81,3	85,7	83,3	97,2	88,1	64,7	83,3
Total	100	100	100	100	100	100	100
N	107	91	198	71	59	68	198

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

### Cuadro 3.20

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de adolescentes por asistencia escolar según condición de actividad, diciembre de 2007

Asistencia escolar	Condición de actividad			Total
	Ocupado	Desocupado	Inactivo	
Asiste	19,2	14,3	79,4	69,2
No asiste	80,8	85,7	20,6	30,8
Total	100	100	100	100
N	26	7	165	198

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.21**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de adolescentes por condición de actividad según nivel de instrucción, diciembre de 2007

Condición de actividad	Nivel de instrucción			Total
	Hasta primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa y más	
Ocupado	18,1	7,0	18,5	13,3
Desocupado	3,6	0,0	14,8	3,6
Inactivo	78,3	93,0	66,7	83,2
Total	100	100	100	100
N	83	86	27	196

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.22**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de adolescentes que no estudian ni trabajan, por grupo de edad según máximo nivel de instrucción, diciembre de 2007

Nivel de instrucción	Grupo de edad			Total
	14-15	16-17	18-19	
Hasta primaria completa	75,0	66,7	35,0	48,5
Secundaria incompleta	25,0	22,2	25,0	24,2
Secundaria completa y más	0,0	11,1	40,0	27,3
Total	100	100	100	100
N	4	9	20	33

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.23**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de adolescentes por condición de actividad según partido, diciembre de 2007

Condición de actividad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Ocupado	19,6	15,4	12,1	2,4	13,1

**Cuadro 3.23 (cont.)**

Condición de actividad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Desocupado	10,9	1,3	3,0	0,0	3,5
Inactivo	69,6	83,3	84,8	97,6	83,3
Total	100	100	100	100	100
N	46	78	33	41	198

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.24**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Adolescentes ocupados según partido. Distribución porcentual por categoría ocupacional y rama de actividad. Ingresos promedio mensuales, diciembre de 2007

	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>Categoría ocupacional</b>					
Empleado u obrero	33,3	50,0	75,0	100,0	50,0
Cuenta propia	33,3	33,3	25,0	0,0	30,8
Trabajador en el servicio doméstico	33,3	16,7	0,0	0,0	19,2
Total	100	100	100	100	100
N	9	12	4	1	26
<b>Rama de actividad</b>					
Industria	22,2	8,3	0,0	100,0	15,4
Construcción	11,1	33,3	25,0	0,0	23,1
Comercio	0,0	16,7	50,0	0,0	15,4
Servicios	66,6	41,7	25,0	0,0	46,1
Total	100	100	100	100	100
N	9	12	4	1	26
<b>Ingresos (pesos promedio último mes)</b>	425,56	-	550,00	555,56	501,36

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.25**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Adolescentes que no trabajan ni estudian. Distribución porcentual por grupo de edad según partido, diciembre de 2007

Grupos de edad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
De 14-15	20,0	11,8	50,0	0,0	14,7
De 16-17	10,0	35,3	50,0	20,0	26,5
De 18-19	70,0	52,9	0,0	80,0	58,8
Total	100	100	100	100	100
N	10	17	2	5	34

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.26**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de adolescentes por condición de actividad, según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Condición de actividad	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Ocupado	15,2	23,3	4,2	12,4
Desocupado	6,5	0,0	1,4	3,6
Inactivo	78,3	76,7	94,4	83,9
Total	100	100	100	100
N	92	30	71	193

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.27**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Adolescentes ocupados según nivel socioeconómico del hogar (NSE). Distribución por categoría ocupacional de actividad y rama de actividad. Ingresos promedio mensuales, diciembre de 2007

Adolescentes ocupados	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>Categoría ocupacional</b>				
Empleado u obrero	50,0	42,9	66,7	50,0
Cuenta propia	28,6	57,1	0,0	33,3
Trabajador en el servicio doméstico	21,4	0,0	33,3	16,7
Total	100	100	100	100
N	14	7	3	24
<b>Rama de actividad</b>				
Industria	14,3	28,6	0,0	16,7
Construcción	28,6	14,3	33,3	25,0
Comercio	14,3	14,3	33,3	16,7
Servicios	42,8	42,9	33,3	41,7
Total	100	100	100	100
N	14	7	3	24
<b>Ingresos (pesos promedio último mes)</b>	534,55	383,33	666,57	509,00

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 3.28**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Adolescentes que no trabajan ni estudian. Distribución porcentual por grupo de edad según nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Grupos de Edad	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
De 14-15	20,0	0,0	12,5	14,7
De 16-17	25,0	33,3	25,0	26,5
De 18-19	55,0	66,7	62,5	58,8
Total	100	100	100	100
N	20	6	8	34

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

#### 4. Nivel de instrucción de la población adulta

Hemos analizado la situación educativa de la población en edad de asistir al sistema educativo formal, es decir, la de los niños y jóvenes. Queda hacer una breve referencia al nivel de instrucción de la población de 20 años y más.

Como se observa en el Cuadro 4.1, un porcentaje importante (43,6%) de la población en estudio no comenzó el secundario; la mayoría de estos abandonaron el sistema educativo al concluir la primaria<sup>22</sup>, sin embargo, hay un grupo importante (13,4%) que no completó la primaria, y persisten situaciones de analfabetismo. La ausencia de estudios secundarios torna a un grupo importante de la población poco competitiva en el mercado de trabajo y seguramente marca un techo en sus trayectorias laborales. Un 14,1% tiene el secundario incompleto; alrededor de un 20% abandonó el sistema educativo luego de completar el secundario, y otro 20% prosiguió con estudios superiores, que sólo en la mitad de los casos concluyeron (Cuadro 4.1). El sexo no introduce diferencias en los porcentajes analizados.

Al analizar la distribución de la población por nivel de instrucción según partido, se observa que las situaciones de mayor vulnerabilidad tienden a concentrarse en el partido de José C. Paz (Cuadro 4.2). En este partido, uno de cada cinco habitantes mayores de 20 años no concluyó la primaria. Dicha proporción desciende un poco en los partidos de Moreno y San Miguel, y es mucho más pequeña en Morón. El porcentaje de población con primaria completa y con secundario incompleto no se altera sustantivamente en los partidos en estudio. En cambio, en los niveles educativos superiores hay una mayor concentración en Morón. Cabe destacar, asimismo, que en San Miguel se observa una mayor concentración de población con el nivel más alto de instrucción, el terciario completo. Este dato confirma lo señalado: una fuerte polarización social en este partido.

Al analizar la relación entre los niveles de instrucción y la condición de actividad se observa, como es esperable, que la probabilidad de estar ocupado aumenta a medida que se incrementa la educación (Cuadro 4.3). Entre los desocupados hay una leve tendencia a concentrarse en los niveles de instrucción inferiores. Finalmente entre los inactivos, los jubilados son los que presentan la escolaridad más baja.

---

<sup>22</sup> En este apartado nos referimos a los niveles “primario” y “secundaria” y no al EGB y al Polimodal como en el anterior, porque la mayor parte de la población adulta pasó por el sistema educativo formal previo a la reforma educativa de 1994 que estableció la estructura del EGB y el Polimodal.

**Cuadro 4.1**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual población mayor de 20 años. Máximo nivel de instrucción por sexo, diciembre de 2007

Máximo nivel de instrucción	Sexo		Total
	Varón	Mujer	
Sin instrucción	1,1	1,4	1,3
Primaria incompleta	13,6	13,3	13,4
Primaria completa	31,0	27,1	28,9
Secundaria incompleta	13,8	14,3	14,1
Secundaria completa	20,7	22,8	21,8
Terciaria y universitaria incompleta	10,1	10,1	10,1
Terciaria y universitaria completa	9,7	10,9	10,3
Total	100	100	100
N	435	495	930

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 4.2**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual población mayor de 20 años. Máximo nivel de instrucción por partido, diciembre de 2007

Máximo nivel de instrucción	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Sin instrucción	1,0	1,4	1,7	0,9	1,3
Primaria incompleta	19,1	14,9	14,4	5,1	13,4
Primaria completa	29,4	35,3	21,3	24,3	28,9
Secundaria incompleta	14,4	14,9	13,2	13,1	14,1
Secundaria completa	18,6	20,1	25,9	24,3	21,8
Terciaria y universitaria incompleta	9,8	8,0	9,8	14,0	10,1
Terciaria y universitaria completa	7,7	5,2	13,8	18,2	10,3
Total	100	100	100	100	100
N	194	348	174	214	930

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 4.3**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual población mayor de 20 años. Condición de actividad por máximo nivel de instrucción, diciembre de 2007

Condición de actividad	Máximo nivel de instrucción							Total
	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Terciaria y universitaria incompleta	Terciaria y universitaria completa	
Ocupado	16,7	39,2	46,8	51,9	60,1	63,8	76,0	53,8
Desocupado	0,0	7,2	5,2	6,9	5,4	3,2	2,1	5,2
Perceptor de planes de empleo	0,0	3,2	1,9	3,8	1,5	0,0	0,0	1,8
Ama de casa	16,7	16,8	23,0	21,4	20,2	11,7	7,3	18,5
Estudiante	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	19,1	0,0	2,0
Jubilado	58,3	28,0	20,8	13,0	7,9	2,1	11,5	15,5
Otro inactivo	8,3	5,6	2,2	3,1	4,4	0,0	3,1	3,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
N	12	125	269	131	203	94	96	930

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

## 5. La población económicamente activa. Su inserción laboral

Para el análisis de la condición de actividad y de la inserción laboral de la población en estudio, nos centramos exclusivamente en la población entre 20 y 65 años. De esta población, un tercio no tiene vinculación alguna con el mercado de trabajo. Como es de esperar, en su gran mayoría son mujeres. Aproximadamente, la mitad de las mujeres de estos partidos son inactivas. El porcentaje es levemente inferior en el partido de San Miguel. Allí, 4 de cada 10 mujeres no se vincula con el mercado de trabajo.

Están efectivamente insertos en el mercado de trabajo el 63% de la población entre 20 y 65 años. El peso de la población masculina es fuerte. Más de 8 de cada 10 varones están ocupados. Aquí también, introduciendo los partidos en el análisis, se observa que sólo en San Miguel el porcentaje tanto de varones como de mujeres ocupadas es mayor al de los otros partidos.

Finalmente, una mirada sobre la desocupación muestra que aquellos que buscan activamente empleo sin encontrarlo representan el 5,8% de esta población. Si bien los partidos no introducen una fuerte diferencia, sí se observa que en José C. Paz y en Moreno los porcentajes se elevan. En estos dos partidos, la desocupación afecta más que a los otros dos partidos tanto a varones como a mujeres (Cuadro 5.1).

La población ocupada en su mayoría es asalariada (dos terceras partes); un cuarto son cuentapropistas y el 8,7% los hemos clasificado como en el servicio doméstico. De un análisis de la categoría ocupacional por sexo y partido interesa resaltar que en Morón hay una mayor concentración de mujeres asalariadas que en los otros partidos. A su vez, la presencia del servicio doméstico es menor en este partido. En José C. Paz, Moreno y San Miguel, aproximadamente un cuarto de las mujeres tiene dicha categoría ocupacional, mientras que son sólo el 12,2% de las mujeres de Morón (Cuadro 5.2).

Una descripción de la inserción ocupacional de la población asalariada evidencia que un cuarto carece del beneficio del aporte jubilatorio de sus empleadores. Puede decirse que, aproximadamente, uno de cada cuatro asalariados tiene inserciones precarias. Si a esta cifra se le suman los cuentapropistas y los insertos en el servicio doméstico, casi la mitad de los ocupados de estos partidos tienen algún grado de precariedad en su inserción ocupacional. Volviendo al beneficio de la jubilación que perciben los asalariados, se observa que el partido donde hay mayor concentración de ocupados desprotegidos es Moreno (casi el 40%), seguido por José C. Paz y San Miguel, y en bastante menor proporción por Morón (Cuadro 5.5). La rama de actividad que concentra mayor porcentaje de asalariados es la de servicios (53,2%), seguida por la industria, la construcción y el comercio. Al introducir los partidos en el análisis se destaca la mayor concentración en la construcción en los partidos de Moreno y sobretodo en José C. Paz. En Morón, a su vez, hay una mayor concentración en comercio (Cuadro 5.4).

Cambiando el eje de análisis hacia el nivel socioeconómico de los hogares, se observa que a medida que aumenta el NSE crece el porcentaje de ocupados, tanto de varones como de mujeres. Sucede lo inverso tanto con la desocupación como con la inactividad. Es de destacar que entre la PEA de 20 a 65 años, en el NSE inferior el porcentaje de desocupados varones duplica a los de sus pares en NSE medio y triplica al de los varones de NSE más alto (Cuadro 5.6). De un análisis de la inserción laboral de la población ocupada por NSE y por sexo surge como evidencia que los ocupados del NSE superior tienden más que los restantes a ser asalariados; pero son las mujeres ocupadas

de dicho nivel socioeconómico las responsables de este mayor porcentaje. Efectivamente, las mujeres de NSE alto tienen una diferencia porcentual de alrededor de 20 puntos respecto de las mujeres de los otros dos NSE a favor de una inserción como asalariadas. Mientras que los varones de los tres niveles socioeconómicos son asalariados en porcentajes similares. El NSE no afecta la inserción como cuentapropista; pero sí se observan diferencias relevantes en el servicio doméstico; en esta categoría ocupacional se insertan alrededor de un tercio de las mujeres de los dos NSE inferiores y sólo el 7,3% de las mujeres del nivel superior (Cuadro 5.7).

En relación con la formalidad de la inserción laboral de los asalariados, los ocupados de los dos niveles socioeconómicos inferiores tienen un comportamiento similar, que los distancia de los ocupados del nivel superior. Estos últimos gozan en un 81,8% del beneficio del aporte jubilatorio por parte de sus empleadores, mientras que el porcentaje desciende a alrededor del 66% en los dos niveles socioeconómicos inferiores (Cuadro 5.9). Finalmente, observando la rama de actividad donde desarrollan su actividad los asalariados, también aquí los ocupados de los dos niveles inferiores tienen inserciones relativamente similares que los distancian de los asalariados del nivel superior (Cuadro 5.8).

### Cuadro 5.1

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de PEA de la población de 20 a 65 años. Condición de actividad por partido y sexo, diciembre de 2007

Condición de actividad	Partido												Total
	José C. Paz			Moreno			San Miguel			Morón			
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	
Ocupado	81,4	47,3	63,7	80,0	38,8	58,1	88,2	56,6	71,5	85,3	46,6	64,4	63,0
Desocupado	10,5	4,3	7,3	10,0	4,7	7,2	4,4	2,6	3,5	6,7	1,1	3,7	5,8
Inactivo	8,1	48,4	29,1	10,0	56,5	34,7	7,4	40,8	25,0	8,0	52,3	31,9	31,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	86	93	179	150	170	320	68	76	144	75	88	163	806

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.2**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de ocupados de 20 a 65 años. Categoría ocupacional, por partido y sexo, diciembre de 2007

Categoría ocupacional	Partido												Total
	José C. Paz			Moreno			San Miguel			Morón			
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	
Asalariado	74,4	53,5	66,9	70,0	54,0	64,8	76,6	48,9	64,9	72,3	68,3	70,8	66,5
Cuenta propia	25,6	23,3	24,8	30,0	17,5	25,9	23,4	23,4	23,4	27,7	19,5	24,5	24,9
Servicio doméstico	0,0	23,3	8,3	0,0	28,6	9,3	0,0	27,7	11,7	0,0	12,2	4,7	8,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	78	43	121	130	63	193	64	47	111	65	41	106	531

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.3**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de ocupados de 20 a 65 años. Categoría ocupacional por grupos de edad, diciembre de 2007

Categoría ocupacional	Grupos de edad		Total
	De 20 a 24 años	De 25 a 65 años	
Asalariado	74,6	67,3	68,4
Cuenta propia	21,1	24,3	23,9
Servicio doméstico	4,2	8,4	7,8
Total	100	100	100
N	71	419	490

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.4**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de asalariados de 20 a 65 años. Rama de actividad, por partido, diciembre de 2007

Rama de actividad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Industria	22,1	20,7	21,2	17,1	20,4

**Cuadro 5.4 (cont.)**

Rama de actividad	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Construcción	18,2	13,8	4,5	1,4	10,3
Comercio	13,0	11,2	15,2	22,9	14,9
Servicios	46,8	54,3	57,6	58,6	54,1
Otros	0,0	0,0	1,5	0,0	0,3
Total	100	100	100	100	100
N	77	116	66	70	329

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.5**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de asalariados de 20 a 65 años. Reciben aportes jubilatorios, por partido, diciembre de 2007

Jubilación	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
Sí	74	60,9	78,8	86,5	73,2
No	26	39,1	21,2	13,5	26,8
Total	100	100	100	100	100
N	73	115	66	74	328

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.6**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de PEA de la población de 20 a 65 años. Condición de actividad por nivel socioeconómico del hogar (NSE) y sexo, diciembre de 2007

Condición de actividad	NSE									Total
	Bajo y medio-bajo			Medio			Medio-alto y alto			
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	
Ocupado	77,7	39,6	58,2	89,6	44,9	63,2	87,6	53,2	69,2	63,0
Desocupado	12,2	4,6	8,3	6,2	4,3	5,1	4,4	1,9	3,1	5,9
Inactivo	10,1	55,8	33,5	4,2	50,7	31,6	8,0	44,9	27,8	31,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	188	197	385	48	69	117	137	158	295	797

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.7**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de ocupados de 20 a 65 años. Categoría ocupacional, por nivel socioeconómico del hogar (NSE) y sexo, diciembre de 2007

Categoría educacional	NSE									Total
	Bajo y medio-bajo			Medio			Medio-alto y alto			
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	
Asalariado	75,0	48,6	66,4	76,7	44,4	64,3	74,2	69,5	72,3	68,5
Cuenta propia	25,0	20,0	23,4	23,3	18,5	21,4	25,8	23,2	24,8	23,7
Servicio doméstico	0,0	31,4	10,3	0,0	37,0	14,3	0,0	7,3	3,0	7,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	144	70	214	43	27	70	120	82	202	486

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.8**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de asalariados de 20 a 65 años. Rama de actividad por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Rama de actividad	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Industria	22,5	32,6	15,2	20,6
Construcción	13,0	14,0	5,5	9,8
Comercio	14,5	18,6	13,8	14,7
Servicios	50,0	34,9	64,8	54,6
Otros	0	0,0	0,7	0,3
Total	100	100	100	100
N	138	43	145	326

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**Cuadro 5.9**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Distribución porcentual de asalariados de 20 a 65 años. Reciben aportes jubilatorios, por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007

Jubilación	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
Sí	67,6	65,1	81,8	73,5
No	32,4	34,9	18,2	26,5
Total	100	100	100	100
N	139	43	143	325

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

**5.1. Traslado al Trabajo**

Una forma de observar las dificultades que los trabajadores del conurbano encuentran en su inserción en el mercado laboral es analizar las características del traslado a su lugar de trabajo y la ubicación del mismo. El conjunto de esta evidencia es consistente con la noción de un desajuste espacial entre el lugar de residencia de los trabajadores y los centros de empleo conocida como *labour mismatch*<sup>23</sup>.

En este sentido, se observan diferencias en el destino del traslado de los trabajadores, especialmente para aquellos de los partidos de José C. Paz y Moreno, que tienen los peores indicadores socioeconómicos. En efecto, los trabajadores de estos dos partidos se insertan laboralmente menos en sus propios

<sup>23</sup> En su formulación original (Kain, 1968), se señalaba que la relocalización de los puestos de trabajo en las ciudades norteamericanas –hacia los suburbios– no fue acompañada de un proceso similar de parte de los trabajadores de menor calificación –básicamente de raza negra–. Ello habría sido resultado de la elevación de los precios de las viviendas ubicadas en las proximidades de los nuevos centros de empleo así como de mecanismos de discriminación en el mercado inmobiliario. En consecuencia, se generaba una concentración en los centros urbanos de un exceso de trabajadores, que no lograban insertarse plenamente en el mercado de trabajo. A este desequilibrio contribuirían también, entre otros factores, el déficit en los sistemas de transporte y fallas en el acceso a la información sobre vacantes laborales. Los efectos para los trabajadores residentes en áreas segregadas son numerosos y van desde desocupación o menores salarios hasta mayores tiempos de traslado hacia y desde los puestos de trabajo. La crisis industrial en Argentina parece haber mostrado algunos efectos compatibles con este proceso.

partidos que los residentes de San Miguel y Morón (ver Gráficos 1 y 2), debido, seguramente, a la escasa oferta laboral dentro de ellos, razón por la cual estos trabajadores se trasladan a otros partidos –lindantes o no– y a Ciudad de Buenos Aires para trabajar.

Asimismo, la relación entre lugar de residencia y lugar de trabajo, muestra que cuanto más cercano al domicilio se encuentre el trabajo menor es la remuneración que recibe. Sucede que aquellos trabajadores que se insertan laboralmente en la Ciudad de Buenos Aires reciben los mayores ingresos, pero para hacerlo deben recorrer las mayores distancias.

Adicionalmente, se constata que las mujeres se desplazan menos que los hombres (ver Gráfico 2); posiblemente por restricciones vinculadas a su rol reproductivo que dificultan su acceso a los lugares –como la Ciudad de Buenos Aires– donde se perciben los mejores ingresos. Esta constatación es un dato relevante. La desigualdad que introduce el género en el acceso u oportunidades en la ciudad invita a mirar e indagar en cómo las condiciones sociales de diferentes personas pueden conducir a distintas experiencias y formas de apropiarse las oportunidades que ofrece la ciudad. Las exclusiones no son siempre visibles, pero pueden evidenciarse y acentuarse en los límites existentes que separan y conectan a personas y lugares. Así, las desigualdades de género pueden ser exacerbadas por dimensiones físicas, organizacionales, temporales y socioeconómicas de movilidad (Jirón, 2007: 182). Asimismo, en el contexto de una organización familiar como el de nuestra sociedad, en el que el cuidado primario de las personas recae fuertemente en las mujeres, la posibilidad de que éstas puedan “salir de sus hogares” se ve afectada por el tipo de oferta pública relacionada con el cuidado infantil y de ancianos.

También existen diferencias por la categoría ocupacional de los trabajadores. Mientras que los asalariados son aquellos que se trasladan más a Ciudad de Buenos Aires, los trabajadores por cuenta propia tienden a permanecer un poco más en lugares cercanos a su barrio. Aunque generalmente, para este tipo de trabajador que muchas veces brinda servicios a domicilio, el desplazamiento típico varía desde trabajar en la misma localidad hasta tener períodos donde la actividad principal se desarrolla en otros partidos, incluso en Ciudad de Buenos Aires. La diferencia más evidente, sin embargo, se da para las trabajadoras de servicio doméstico, a lo mejor asociado a los diversos factores que inhiben su mayor movilidad entre los que se destaca su rol reproductivo<sup>24</sup>,

---

<sup>24</sup> Un reciente trabajo etnográfico sobre la movilidad cotidiana en la ciudad de Santiago destaca que la experiencia de traslado de las mujeres se ve limitada por diversos factores, entre los

ya que los desplazamientos de este grupo tienden a producirse en el radio del mismo partido, aunque, por supuesto, hay quienes también se desplazan a otros partidos y a Capital Federal.

El tiempo promedio que toma a los trabajadores llegar y regresar de sus respectivos lugares de trabajo es de 90,5 minutos. Este tiempo se incrementa para los trabajadores residentes de los partidos de José C. Paz y Moreno que, en promedio, alcanza los 105 minutos. Esto claramente se asocia a las mayores distancias que ellos recorren por la lejanía de los lugares donde trabajan respecto del lugar de residencia, pero también porque son los trabajadores de estos partidos los que hacen un mayor uso del transporte público (colectivo, tren y subterráneo), existiendo una fuerte diferencia con los trabajadores de San Miguel y Morón, que tienden a usar vehículos particulares –además de chárter y remis– para desplazarse a los lugares de trabajo.

Es la característica modal del traslado la que determina también la complejidad de los desplazamientos y su costo. Los trabajadores de José C. Paz y Moreno son quienes más usan el servicio de transporte público y los que más tiempo deben invertir para trasladarse, ya que son ellos los que deben realizar un mayor número de trasbordos (etapas del traslado) para llegar a su destino diario. Esto debido a la ausencia de servicios directos para unir dos puntos en la ciudad. En contraste, los trabajadores de San Miguel y Morón, que privilegian el uso de modos no públicos, tienen traslados compuestos por menos etapas y, por lo tanto, menores tiempos. La diferencia entre ambas formas, además del modo, radica en el dinero diario invertido en el desplazamiento. Mientras que los trabajadores provenientes de los partidos de Moreno y José C. Paz, quienes como se afirmó utilizan más el transporte público que los trabajadores de los otros dos partidos, gastan en promedio no más de 5 pesos diarios, los trabajadores de los partidos de San Miguel y Morón invierten hasta 15 pesos diarios (en promedio) en igual actividad. Esto tiene relación

---

que se destaca la gran carga de tareas doméstica. La seguridad es otro factor, ya que las inhibe del uso del transporte público a ciertas horas debido a los posibles peligros de viajar solas de noche. El trabajo destaca que la desigualdad de ingreso hace que la experiencia de la ciudad sea muy distinta, permitiendo más posibilidades para aquellos que cuentan con disponibilidad de medios. El ingreso otorga la posibilidad de tener un automóvil o un teléfono celular que amplía la posibilidad de moverse virtualmente por la ciudad y evitar el uso del transporte público. Sin embargo, en general, las experiencias de los diversos grupos de ingresos y de ambos géneros son difíciles. Particularmente cuando el tiempo es escaso, sean hombres, mujeres, pobres o ricos, todos presentan deficiencias en la experiencia de viaje, pero son deficiencias diferenciadas (Jirón, 2007).

también con el nivel socioeconómico del hogar, ya que se observa que trabajadores de hogares de niveles bajos y medio-bajos son efectivamente los que además de tener que cruzar mayores distancias y demorar más en su llegada al trabajo, son los que hacen mayor uso del transporte público y gastan diariamente menos que los de otros niveles socioeconómicos más privilegiados.

En términos de categoría ocupacional, se constata que los trabajadores por cuenta propia se trasladan más a pie y/o bicicleta y en transportes no públicos, debido, nuevamente, a las características de su actividad que muchas veces implica el traslado de herramientas y maquinarias, pero también porque, como se mencionó, se trasladan a lugares más cercanos a su lugar de residencia. En cambio, los asalariados y las trabajadoras de servicio doméstico hacen su traslado principalmente en transporte público, habiendo en este segundo grupo, además, un mayor uso del modo peatonal.

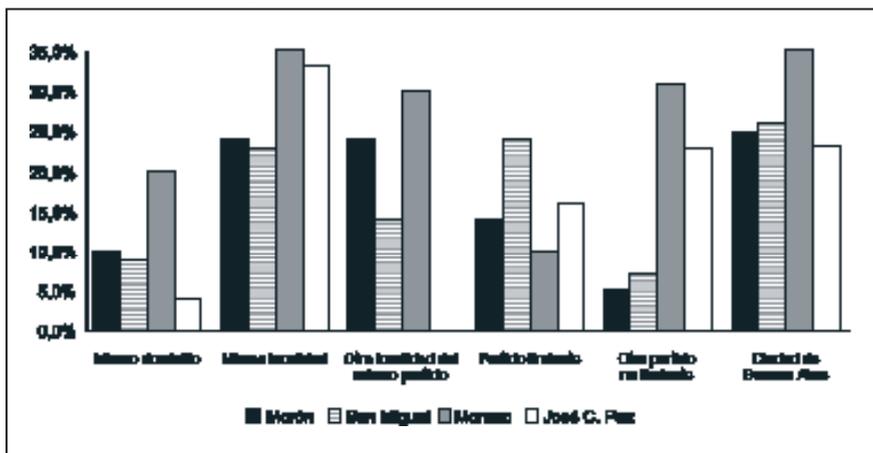
En coherencia con los modos, las distancias y la complejidad del traslado, las dificultades que los trabajadores presentan son diferentes según partido, categoría ocupacional y nivel socioeconómico del hogar. Los partidos de San Miguel y Morón, que coincide con población de mejor nivel socioeconómico, declaran menores dificultades para acceder a sus lugares de trabajo. Opinan de igual forma las trabajadoras de servicio doméstico y los usuarios del modo pie/bicicleta, quienes en promedio recorren distancias más cortas.

Las dificultades asociadas al regular funcionamiento del servicio de transporte público, que tiene como consecuencia las largas esperas de colectivos y trenes, son obstáculos mencionados mayoritariamente por trabajadores residentes en José C, Paz, y coincide con personas provenientes de hogares con niveles socioeconómicos más bajos. Pero no ocurre lo mismo en Moreno, puesto que la mayor parte de los trabajadores de este partido identifica como dificultad la ausencia de servicios próximos a su cuadra y, además, la incomodidad del trayecto mismo, refiriéndose a la molestia de viajar de pie y apretados por la gran cantidad de personas que se desplaza en horarios centrales. Esta dificultad no es propia de hogares con menores recursos, ya que seguramente tiene que ver con el déficit en cobertura de transporte que presenta particularmente el partido de Moreno dada su alta extensión y su baja densidad poblacional.

Por último, aunque los partidos de San Miguel y Morón son los que cuentan con mayor y mejor infraestructura vial, a nivel de la percepción, los trabajadores que allí residen exponen como dificultad el mal estado de las calles y el exceso de tránsito en las vías del acceso al lugar de trabajo. Son estos trabajadores los que hacen sus desplazamientos al trabajo mayoritariamente en la modalidad vehículo particular o de la empresa.

### Gráfico 1

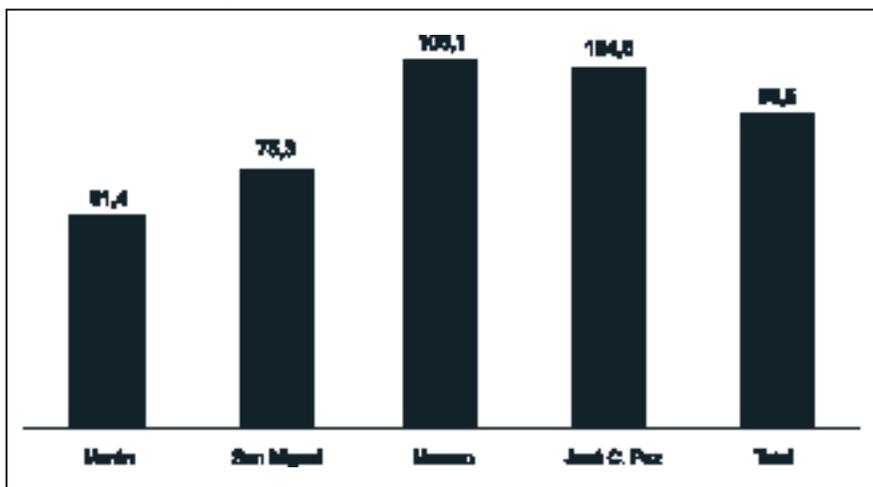
Partidos de Morón, San Miguel, Moreno y José C. Paz. Distribución porcentual de los ocupados, diciembre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

### Gráfico 2

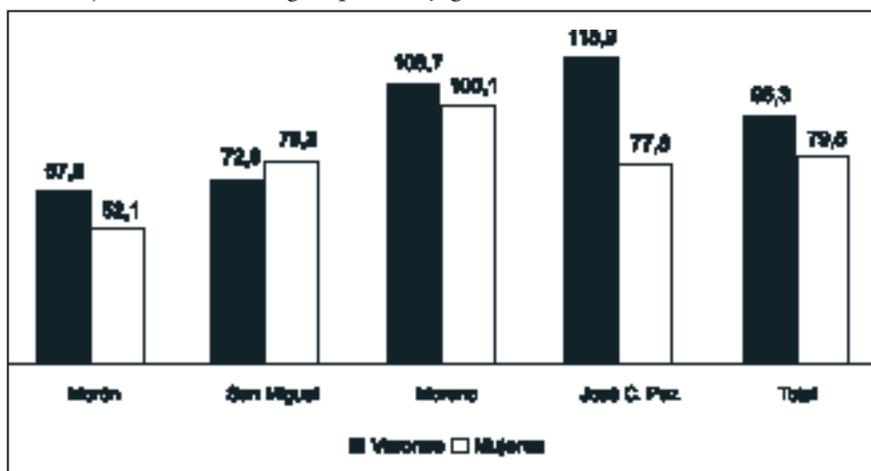
Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Tiempo de traslado en minutos, según partido, diciembre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

### Gráfico 3

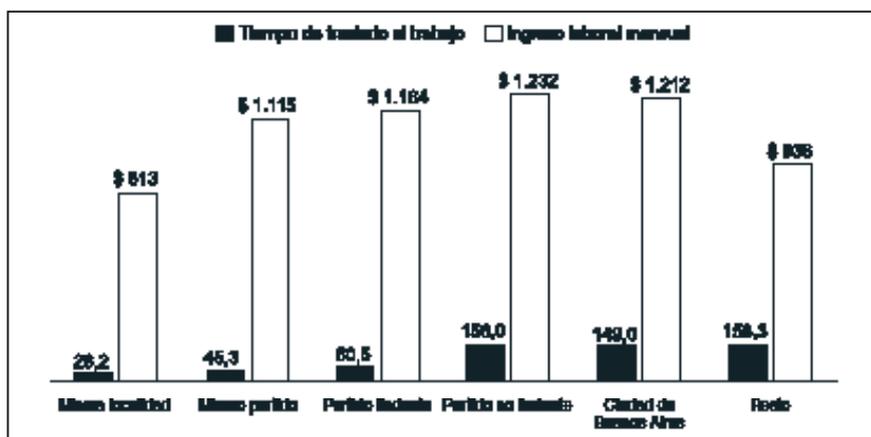
Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Tiempo de traslado al trabajo en minutos, según partido y género, diciembre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

### Gráfico 4

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Tiempo de traslado al trabajo en minutos e ingreso laboral, según ubicación del lugar de trabajo, diciembre de 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

## 6. Uso del tiempo libre

El uso que las personas hacen de su tiempo libre abre una ventana al tipo de vínculos y a las redes sociales en las que están inmersas. Fue con esta finalidad que el cuestionario relevó aspectos vinculados a este ítem. A la persona respondiente del cuestionario –que en la mayoría de los casos fue la mujer ama de casa– se le preguntó respecto de la actividad realizada el domingo anterior al relevamiento, con quiénes la realizó, dónde fue efectuada y el modo de traslado.

Se destaca que sólo poco más de un cuarto de los respondientes realizó alguna actividad fuera de su casa el domingo. Este nos parece un dato relevante, que puede ser interpretado de distintas maneras. Puede indicar la preferencia de la población de estos partidos por permanecer en sus hogares, lo que podría indicar, a su vez, cierta estrechez de vínculos extrafamiliares o de alternativas recreativas para el hogar. Podría también indicar dificultades en “salir” de sus hogares. Ahondar en estas preferencias o dificultades es imposible con el instrumento que se aplicó. Queda así abierta la inquietud para ser indagada desde otros proyectos de investigación.

Al considerar el partido y el NSE en el análisis se evidencia que el primero introduce poca variedad. Hay una leve mayor concentración en el partido de José C. Paz de personas que han efectuado actividades fuera de su hogar el domingo. El NSE tampoco introduce cambios importantes. Se observa sólo una leve tendencia a realizar actividades fuera del hogar a medida que aumenta el NSE (cuadros 6.1 y 6.2).

La diferencia se observa entre partidos cuando se profundiza en el tipo de actividades que realizó el respondiente –acompañado o no– el domingo anterior. Por ejemplo, en los partidos de San Miguel y Morón hay más personas que desarrollaron una actividad recreativa pagada que remite a cuestiones como salir a comer, asistir a algún evento cultural o ir al cine. En los partidos de José C. Paz y Moreno también se desarrollan actividades de consumo como ir de compras o el paseo por la feria, pero pareciera que la tendencia de estos partidos es preferir actividades de esparcimiento y recreación más de tipo gratuitas. Sin embargo, estas diferencias no se observan cuando se analiza el tipo de actividad por NSE, excepto en la concurrencia a la iglesia –y/o club– que aparecen como una tendencia propia de personas de nivel socioeconómico bajo y medio-bajo (cuadros 6.1 y 6.2).

El destino del desplazamiento para la actividad del domingo tiende a ser para todos los partidos el mismo partido de residencia. En su conjunto, más

de la mitad de los respondientes transcurren el domingo dentro de sus partidos. Alrededor de un cuarto se desplazan a partidos vecinos. Cabe destacar que en San Miguel se evidencia un patrón algo diferente del resto, ya que cerca de un cuarto de los respondientes se desplazaron a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en los otros tres partidos el porcentaje es muy inferior. Si bien el modo del traslado no difiere por nivel socioeconómico, sí se observa una diferencia en el uso de vehículo particular, siendo las personas de Morón las que más usan vehículo particular, frente a los demás partidos donde se trasladan más a pie/bicicleta y a través de medios públicos (Cuadro 6.1).

### Cuadro 6.1

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Actividad realizada, con quién, destino de la actividad, modos, etapas\* y costos del traslado, por partido de residencia, diciembre de 2007 (en %)

Actividad realizada	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>El domingo pasado, ¿hizo alguna actividad fuera de casa?</b>					
Sí	38,8	22,2	23,6	29,8	27,8
No	61,2	77,8	76,4	70,2	72,2
Total	100	100	100	100	100
N	80	144	72	104	400
<b>Actividad que realizó</b>					
Visitar familiares y/o amigos	51,6	51,6	76,5	32,3	50,0
Actividad recreativa gratuita	12,9	16,1	11,8	32,3	19,1
Actividad recreativa pagada	6,5	6,5	11,8	16,1	10,0
Iglesia/club	19,4	16,1	0,0	19,4	15,5
Compras/feria	3,2	3,2	0,0	0,0	1,8
Otro	6,5	6,5	0,0	0,0	3,6
Total	100	100	100	100	100
N	31	31	17	31	110
<b>Con quién realizó la actividad</b>					
Solo/a	20,0	26,7	35,3	32,3	27,8
Con alguien del hogar	76,7	70,0	64,7	58,1	67,6
Con alguien fuera del hogar	3,3	3,3	0,0	9,7	4,6
Total	100	100	100	100	100
N	30	30	17	31	108

**Cuadro 6.1 (cont.)**

Actividad realizada	Partido				Total
	José C. Paz	Moreno	San Miguel	Morón	
<b>Destino de la actividad</b>					
Mismo barrio	10,0	12,9	11,8	24,1	15,0
Misma localidad	23,3	12,9	11,8	6,9	14,0
Mismo partido	26,7	32,3	17,6	24,1	26,2
Otro partido vecino	30,0	19,4	23,5	24,1	24,3
Otro partido de GBA (no vecino)	3,3	16,1	11,8	13,8	11,2
Ciudad de Buenos Aires	3,3	3,2	23,5	6,9	7,5
Otro fuera RMBA	0,0	3,2	0,0	0,0	0,9
No identificado	3,3	0,0	0,0	0,0	0,9
Total	100	100	100	100	100
N	30	31	17	29	107
<b>Modo de traslado</b>					
Pie/bicicleta	41,9	29,0	17,6	34,5	32,4
Moto/auto/chárter/remis	19,4	32,3	41,2	48,3	34,3
Colectivo/tren/subte	38,7	38,7	41,2	17,2	33,3
Total	100	100	100	100	100
N	31	31	17	29	108

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren.

Si una persona realiza el trayecto a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

**Cuadro 6.2**

Partidos de José C. Paz, Moreno, San Miguel y Morón. Actividad realizada, con quién, destino de la actividad, modos, etapas\* y costos del traslado, por nivel socioeconómico del hogar (NSE), diciembre de 2007 (en %)

Actividad realizada	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>El domingo pasado, ¿hizo alguna actividad fuera de casa?</b>				
Sí	24,1	28,8	33,1	28,0
No	75,9	71,2	66,9	72,0
Total	100	100	100	100
N	195	59	142	396

**Cuadro 6.2 (cont.)**

Actividad realizada	NSE			Total
	Bajo y medio-bajo	Medio	Medio-alto y alto	
<b>Actividad que realizó</b>				
Visitar familiares y/o amigos	47,8	47,1	53,2	50,0
Actividad recreativa gratuita	19,6	23,5	17,0	19,1
Actividad recreativa pagada	2,2	11,8	17,0	10,0
Iglesia/club	21,7	11,8	10,6	15,5
Compras/feria	2,2	0,0	2,1	1,8
Otro	6,5	5,9	0,0	3,6
Total	100	100	100	100
N	46	17	47	110
<b>Con quién realizó la actividad</b>				
Solo/a	24,4	41,2	26,1	27,8
Con alguien del hogar	73,3	58,8	65,2	67,6
Con alguien fuera del hogar	2,2	0,0	8,7	4,6
Total	100	100	100	100
N	45	17	46	108
<b>Destino de la actividad</b>				
Mismo barrio	9,1	17,6	19,6	15,0
Misma localidad	15,9	11,8	13,0	14,0
Mismo partido	31,8	23,5	21,7	26,2
Otro partido vecino	22,7	29,4	23,9	24,3
Otro partido de GBA (no vecino)	11,4	11,8	10,9	11,2
Ciudad de Buenos Aires	6,8	5,9	8,7	7,5
Otro fuera RMBA	0,0	0,0	2,2	0,9
No identificado	2,3	0,0	0,0	0,9
Total	100	100	100	100
N	44	17	46	107
<b>Modo de traslado</b>				
Pie/bicicleta	30,4	37,5	32,6	32,4
Moto/auto/chárter/remis	30,4	37,5	37,0	34,3
Colectivo/tren/ subte	39,1	25,0	30,4	33,3
Total	100	100	100	100
N	46	16	46	108

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren. Si una persona realiza el trayecto a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

## Conclusiones

Este trabajo efectuó una caracterización del conurbano siguiendo dos ejes de análisis: los partidos y el nivel socioeconómico de los hogares. Mediante ambas formas de análisis se logró una aproximación a la caracterización sociodemográfica de la región metropolitana más grande del país. El análisis permitió, asimismo, apreciar y especificar la heterogeneidad social del aglomerado urbano.

Los cuatro partidos escogidos para el análisis presentan fuertes grados de vulnerabilidad. La situación se agudiza en José C. Paz. La vulnerabilidad está fuerte y homogéneamente extendida en este partido. Concentra los mayores porcentajes de población con niveles de instrucción bajo; uno de cada cinco habitantes mayores de 20 años no concluyó la primaria. Desde lo sociodemográfico, en comparación a los otros tres partidos del estudio, en José C. Paz se encuentran los hogares con mayor cantidad de miembros, y su edad promedio es la más baja; tiene mayor cantidad de presencia infantil. El clima educativo del hogar es el más bajo y la concentración de hogares en los estratos socioeconómicos más bajos es destacable. Tiene en promedio más perceptores de ingreso por hogar. Sin embargo, esto no se refleja en mejores ingresos del hogar; al contrario, en José C. Paz, los ingresos totales del hogar son en promedio los más bajos. Presenta un elevado porcentaje de hogares que resuelve el aspecto habitacional mediante la informalidad. Las viviendas que habitan, salvo un grupo reducido que vive en la zona céntrica del partido, carece de la provisión de servicios en red; y respecto a los otros tres partidos, presentan los menores porcentajes del servicio de alumbrado público, calles pavimentadas y recolección de residuos. Las trayectorias educativas de los niños y adolescentes presentan los mayores porcentajes de deserción y sobreedad. La gran mayoría asiste a establecimientos educativos públicos. Los que van a escuelas privadas abonan matrículas escolares bajas, indicando que se trata de escuelas con fuerte subvención estatal. Los niños y especialmente los adolescentes que van al Polimodal en este partido son los que más distancia deben recorrer para llegar a la escuela. El partido concentra al mayor número de adolescentes que trabajan, y estos a su vez perciben por su trabajo ingresos más bajos que sus pares de los otros partidos. Concentra asimismo un importante número de adolescentes que no trabajan ni estudian. En relación con la población económicamente activa, en este partido hay un mayor porcentaje de desocupados y de empleados en empleos precarios. Son estos trabajadores los que insumen mayor tiempo para llegar a sus lugares de trabajo y que más dependen del transporte público.

La situación del partido de Moreno es muy similar a la de José C. Paz. Aunque presenta indicadores levemente “mejores”. Sin embargo, en la provisión de servicios de infraestructura públicos, el partido se distancia de José C. Paz asumiendo valores similares a los del conjunto de los partidos de la región. En cambio, en aspectos referidos a la desprotección laboral, los trabajadores de Moreno presentan los valores más elevados en relación con los otros tres partidos.

El partido de San Miguel registra indicadores cercanos o levemente inferiores a los del conjunto del área urbana, con la peculiaridad de que en su territorio hay “islas” con sectores de alto nivel socioeconómico, muy distantes del resto de la población del partido. De hecho, se observa una mayor concentración de población con el nivel más alto de instrucción, el terciario completo, lo que confirma la fuerte polarización social en este partido. Es el partido que paga las cuotas escolares más caras marcando así pautas “elitistas” de un grupo reducido de su población.

El partido de Morón tiende a registrar en todos los aspectos estudiados marcas superiores a la media de la región metropolitana. La mayor distancia respecto de los otros tres partidos estudiados se observa en la provisión de servicios de infraestructura urbana –redes de agua, de gas y cloacas, así como iluminación y pavimento en las calles– los cuales cubren a casi la totalidad de los hogares.

El análisis por nivel socioeconómico permite dos conclusiones relevantes. Por un lado, no es un aspecto que introduzca diferencias muy relevantes. O sea que en su conjunto el conurbano es una región socialmente homogénea sin fuertes distancias sociales. Sin embargo, la mayor diferencia la introduce el nivel socioeconómico superior. La población perteneciente a este estrato presenta indicadores “mejores” en todas las dimensiones analizadas, en comparación con los indicadores de los dos estratos inferiores. En otras palabras, los niveles socioeconómicos bajo y medio presentan características similares en los aspectos analizados; en cambio, los hogares pertenecientes al nivel superior de la estructura social presentan pautas diferentes.

El análisis presentado muestra, en conclusión, un aglomerado urbano marcado por la heterogeneidad socioterritorial. Estas diferencias socioterritoriales están atravesadas por una estructura de oportunidades que penaliza aún más a aquellas personas que residen en los territorios más vulnerables. Así, a mayor presencia de indicadores de vulnerabilidad social –como en los partidos de José C. Paz y Moreno– mayores obstáculos en las posibilidades de obtener los recursos necesarios para la reproducción –como son la educación y el trabajo–. Las mayores distancias recorridas para el acceso tanto a la

escuela como a los lugares de trabajo, dan cuenta de estas penalidades. En estos territorios se conjugan escasas oportunidades laborales que los obligan a salir de sus entornos para conseguir mejores trabajos; pero para hacerlo enfrentan grandes obstáculos en términos de accesibilidad y de costos (en tiempo y dinero). Aquellos que “optan” por insertarse laboralmente en entornos cercanos a sus viviendas, reciben a cambio los peores ingresos; situación que se agudiza en el caso de las mujeres, quienes registran desplazamientos menores. Se trata, en síntesis, de un círculo vicioso que redundaría posiblemente en una agudización de la vulnerabilidad y del aislamiento social de una proporción importante de la población del conurbano. Los partidos del segundo cordón del conurbano, donde se concentra la peor estructura de oportunidades, son los que más rápidamente están creciendo en términos demográficos. Se torna imperioso, por lo tanto, orquestar adecuadas políticas de equidad urbana que sean eficientes en la integración socioterritorial de todo el conurbano.

## **Bibliografía**

### **Cerrutti, Marcela y Grimson, Alejandro**

2004 “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares”, The Center for Migration and Development, Princeton University, Working Papers Series (CMD 04-04d) julio.

### **Cravino, M.C. (org.)**

2008 *Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: UNGS.

### **De Pietri, D.**

1997 “Base informativa y análisis preliminar de algunos aspectos ambientales para la realización de un diagnóstico ambiental del municipio de Malvinas Argentinas”, Instituto del Conurbano, UNGS, San Miguel, Provincia de Buenos Aires.

### **Fernández Wagner, R.**

2009 “La ciudad injusta. La política pública y las transformaciones residenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, 53° Congreso Internacional de Americanistas, México.

**Garay, A.M.**

2007 “Proyectar al futuro. Dilemas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Balbi, J.C., *Informe sobre desarrollo humano en la Provincia de Buenos Aires 2007: la obra pública como desarrollo sustentable*, Buenos Aires: EUDEBA.

**Groisman, F. y Suárez, Ana L.**

2009 “Residential Segregation in Greater Buenos Aires”, en Roberts, B. y Wilson, R. (eds.), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York: Palgrave Macmillan, 39-54.

**Jirón, Paola**

2007 “Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago de Chile”, *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, Vol.12, N° 29, julio-diciembre, Caracas.

**Kain, J.D.**

1968 “Housing segregation, negro employment and metropolitan decentralization”, *Quarterly Journal of Economics*, N° 82, 175-197.

**Kaztman, R. (coord.)**

1999 “Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”, Montevideo, PNUD/CEPAL, LC/MVD/R.180.

**Merklen, Denis**

2000 “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia los 90”, en Svampa, Maristella (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Los Polvorines: UNGS.

**Morano, C.; Lorenzetti, A. y Parra, M.**

2002 “El conurbano bonaerense en la década del los 90”, en Andrenacci, L. (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

**Prévôt Shapira, M.**

2000 “Segregación, fragmentación y secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires”, *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. II, N° 7, 405-431.

**Rofman, A. et al.**

2007 “Escalas territoriales en el desarrollo de una subregión de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, Informe final, UNGS.

**Soldano, D.**

2007 “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, Seminario de CLACSO-CROP-IIS/UNAM “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social”.

**Suárez, Ana L. y Groisman, F.**

2008 “Segregación residencial y logros educativos en Argentina”, en Kaztman, R. y Queiroz Ribeiro, L. (orgs.), *A cidade contra a escola. Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*, Río de Janeiro: Letra Capital Editora, 33-58.

**Torres, H.**

1993 “El mapa social de Buenos Aires 1940-1990”, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Serie Difusión, N° 3.

2001 “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”, en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 27, N° 80, Santiago de Chile.

# Capital espacial y movilidad cotidiana en la Región Metropolitana de Buenos Aires

## Una propuesta analítica y empírica

*Carolina Palma Arce\** y *Daniela Soldano\*\**

El presente del conurbano bonaerense nos invita a construir una imagen de importante fragmentación y heterogeneidad de las condiciones de vida. Los contrastes se vinculan con la calidad de las inserciones en el mercado de trabajo y el nivel de ingresos y las condiciones del *hábitat* urbano, el cual se expresa tanto en el nivel de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los hogares como en la localización y distribución específica de servicios urbanos y sociales (transporte, red sanitaria, pavimentos, escuelas, servicios de salud, infraestructura social básica, etcétera).

A partir de los datos de la encuesta socioeconómica presentada en este mismo volumen, este documento se propone profundizar la dimensión espacial de las condiciones de vida de los habitantes de dos municipios de realidades contrastantes –Morón y José C. Paz– tomando, por un lado, los recursos espaciales de los hogares (recursos que sirven a la apropiación del espacio: propiedad de la vivienda, de vehículo, tiempo, dinero) y, por otro, las condiciones del entorno de la vivienda en tanto su proximidad a los servicios. Ambas dimensiones se encuentran contenidas, a nuestro juicio, en el concepto de “capital espacial” y en la discusión que lo enmarca, la cual abordaremos brevemente en los dos primeros apartados.

\* Carolina Palma Arce <carolinapalmaarce@gmail.com>.

\*\* Daniela Soldano <dsoldano@ungs.ub.edu.ar>.

## 1. Espacio y condiciones de vida. Una red conceptual

En los últimos años, la cuestión de la espacialidad ha cobrado creciente centralidad en la teoría social. En la perspectiva de Soja (1985), por ejemplo, la sociedad y sus procesos de estructuración no pueden pensarse por fuera del espacio social en el que se producen y que, de manera recursiva, tienden a producir. La reteorización de la espacialidad que propone Soja se inspira en el marxismo francés de Lefebvre y sus seguidores, pero también en los señalamientos críticos hechos por Castells y Harvey quienes han elaborado una crítica al determinismo urbanístico de la lucha de clases, sostenida por el primero. Para Harvey (1977), por ejemplo, no sólo hay que ver el modo en que expresan las relaciones de producción capitalistas en el espacio sino el modo en que aparecen sus contradicciones y las posibilidades de su crisis.

Según Soja (1985), la espacialidad remite al espacio socialmente producido, es decir, adquiere formas concretas e implica conjuntos de relaciones sociales. Analizar una espacialidad concreta exige un ejercicio de distinción analítica tanto del espacio físico-material de la naturaleza como del espacio de la cognición humana donde tienen lugar las representaciones mentales. La característica distintiva del espacio social es que necesariamente implica un proceso de construcción social. No obstante, esta autonomización de las dimensiones tiene validez sólo en el plano conceptual. La construcción de una espacialidad se realiza sobre los contenidos de la naturaleza y las representaciones mentales, al tiempo que ni la materialidad ni la mente existen por fuera del mundo social y de las relaciones sociales. La producción social del espacio y la historia deben pensarse, desde esta perspectiva, en tanto medio y fin de las prácticas. En las estructuras espaciales se concretizan las relaciones sociales. Las primeras son las formas materiales de las segundas.

A la vez, la espacialidad en el capitalismo ha sido siempre un proceso conflictivo, abierto a la contradicción y a la transformación. La urbanización capitalista y la producción de la ciudad expresan una forma de vínculo entre política-sociedad-Estado, poder y espacio, en suma, entre reproducción social y espacial. El desarrollo geográficamente desigual y los cambios en el proceso de acumulación de capital son sólo dos dimensiones de tamaño problemática.

A partir de una lectura aguda y sugerente de Lefebvre, Harvey construye una suerte de grilla de prácticas espaciales que permite pensar la compleja relación entre acción social y estructura de poder, espacio y tiempo. Esta grilla parte de analizar tres dimensiones del espacio: lo experimentado, lo percibido y lo imaginado. En el primer caso, se trata de pensar las prácticas materiales

espaciales, en tanto flujo de bienes, dinero, personas, fuerza de trabajo, información, sistema de transporte y comunicación, jerarquías urbanas y mercado. Con el segundo, se alude a los modos de representación del espacio, en tanto medidas de distancia social psicológica y física, significaciones, códigos y saberes que permiten que esas prácticas materiales se comuniquen en distintos tipos de lenguajes. En el tercer caso, se trata de los espacios de representación e imaginación del espacio, en tanto construcciones mentales y que pueden llamarse “discursos espaciales”.

Ahora bien, teniendo en cuenta la escala y objetivos de nuestro trabajo de investigación, fue necesario hallar una noción que nos permitiera establecer alguna mediación entre el nivel de abstracción del planteo de Harvey o de Soja y las prácticas y condiciones de vida concretas. El concepto de “experiencia metropolitana” se constituye en una herramienta fértil para iluminar y analizar la información producida en la encuesta. Según Duhau y Giglia (2008: 22), habitar la metrópoli alude al conjunto de prácticas y representaciones que hacen posible y articulan la presencia –más o menos estable, efímera y móvil– de los sujetos en el espacio urbano y de allí su relación con otros sujetos. En el análisis de la experiencia urbana se distinguen dos tipos de espacios: el “espacio local” o de proximidad, de dimensiones y formas variables en torno de la vivienda y el hábitat barrial, y el “espacio metropolitano”, más amplio (de dimensiones y formas igualmente variables) que responde a la lógica y a las estrategias de movilidad de los sujetos.

Las rutinas de desplazamientos cotidianas, directamente relacionadas con la provisión de servicios, delimitan zonas por las que circulan los sujetos –entendidas como “regiones de experiencia”–. De este modo, la experiencia de la metrópoli es distinta según el tipo de hábitat urbano en el que se reside y, a partir del cual, se establecen relaciones con el resto del territorio metropolitano. Al mismo tiempo, las experiencias de la metrópoli no sólo son diferentes, también son desiguales, en cuanto a las posibilidades de aprovechar los recursos que brinda cada espacio y a las elecciones en las operaciones de desplazamiento.

En sintonía con esta propuesta, la noción de “capital espacial” puede ser vista como una categoría que permite establecer una bisagra entre los componentes materiales y objetivos y las prácticas y representaciones típicas de la vida social. Según Prévôt Schapira (2001: 49), alude al “conjunto interiorizado de formas de relación (intelectuales y prácticas) de un individuo con el espacio considerado como bien social”. Según esta perspectiva, “es posible analizar el espacio en función de las representaciones y de los usos que los individuos hacen de él. Este capital se construye con la experiencia”.

Lévy (2000) distingue dos grandes tipos de capitales espaciales: a) el *capital de posición*, vinculado a un lugar (lugar-hábitat o lugar-trabajo) que aporta más o menos ventajas espaciales y que es identificado en la observación de la vivienda y su entorno; y b) el *capital de situación*, vinculado a un área de la que el individuo se apropia, en mayor o menor medida, dominando las distancias y que es identificado mediante indicadores que, combinados, dan cuenta del espacio como lugar de tránsito sobre el cual se tiene libertad de uso. Este capital alude a un conjunto de activos que permiten a las personas movilizarse por un área mayor a la que tienen dominio por posición: la propiedad y el uso de un medio de transporte, la disponibilidad y el uso de transporte público, y el dinero y el tiempo usado en los desplazamientos cotidianos. Cada forma de capital espacial implica, entonces, distintas formas de movilidad.

En esta línea, la movilidad es entendida como el conjunto de desplazamientos cotidianos y rutinarios, en que se conjugan expectativas/deseos, necesidades y recursos/satisfactores. La interacción más o menos virtuosa entre estos elementos permite referirse a las “prácticas de viaje” de los grupos sociales (Gutiérrez, 2008) y sus especificidades. Esta forma de comprender la movilidad pone énfasis en la relación triangular entre los desplazamientos deseados, los desplazamientos posibles y los desplazamientos realizados (Lévy, 2000), noción que tiene como referente los aportes de Soja (1985) cuando distingue tres tipos de espacios: el espacio material, el espacio mental y el espacio experiencial o vivido. Así, el análisis de la movilidad trasciende el estudio de las redes objetivamente disponibles en un territorio al incorporar la noción de accesibilidad (como dinámica y proceso y no como dato o supuesto) y los registros subjetivos e imaginarios de la vida metropolitana. La categoría de horizonte espacial representa una herramienta potente para comprender las percepciones del espacio de movilidad posible y la riqueza (o pobreza) eventual de sus fines (Cebollada, 2006; Fournier, 2008; Leblanc, 2007; Alba, 2004).

Los conceptos de capital espacial y movilidad representan dos formas de abordar los desplazamientos en la vida cotidiana. Así, lo que Lévy denomina *movilidad como posibilidad* (oferta de transporte, accesibilidad, conectividad) se vincula con el capital espacial de posición, y su unidad de observación es el territorio; mientras que *movilidad como competencia* (capacidad de las personas para movilizarse: tiempo, dinero, destino accesible) se vincula con el capital de situación, y su unidad de observación es el agente. Finalmente, un tercer tipo de *movilidad como capital* (tenencia de capital económico y social susceptible de ser convertido en “capital espacial”) se vincula con el capital de

situación, es decir, con los repertorios disponibles y aprendidos por los agentes. A partir de este marco teórico es posible un análisis de la movilidad desde una perspectiva de red y desde el concepto de capital (como recurso adquirido y en uso por parte de los agentes) que supera el abordaje de la movilidad como recorrido de origen y destino y lo sitúa en un análisis como un recorrido entre un fin y su satisfacción (Gutiérrez, 2008: 10; Rodríguez Vignoli, 2008).

Los procesos de movilidad permiten poner en relación un conjunto de registros críticos en la construcción de la ciudad metropolitana, al tiempo que invita a una reconstrucción histórica de esos procesos: el de la nueva configuración urbana marcada por la agudización de la desigualdad socioespacial y la transformación del régimen social de acumulación (la privatización y concentración económica); el de las políticas públicas que disponen los elementos urbanos, proveen y regulan para que dichos procesos ocurran; y el de las prácticas sociales y los imaginarios que ocurren en los desplazamientos.

## **2. Fragmentación socioespacial, movilidad y nuevas periferias en la RMBA**

Tradicionalmente vinculada a los problemas de una sociedad eminentemente salarial, desde los años '70 (y acelerándose en los años de las reformas neoliberales) la cuestión social urbana en Argentina fue adquiriendo otro matiz, centrado en la pauperización, el desempleo, la precarización de las condiciones del empleo, la desproletarización y las reformas del sistema de protecciones del Estado de Bienestar. Como otros aglomerados urbanos de América Latina, la Región Metropolitana de Buenos Aires no sólo encarnó con elocuencia este proceso de cambio social, sino que lo tradujo espacialmente (Ciccolella, 1999; Sabatini, 1999; Herze et al., 2004; Preteceille, 1994; Rodríguez Vignoli, 2008; Schteingart, 2001; Andrenacci, 2001).

La expansión de las periferias durante las últimas tres décadas puede ser vista como el resultado ambiguo del proceso de crecimiento de la ciudad ya que, por un lado, permitió la radicación efectiva de amplios conjuntos poblacionales –en una suerte de “democratización” del acceso al suelo urbano– y, por el otro, consolidó un sistema de desigualdades sociales y territoriales que se han enquistado severamente en el campo del empleo y el acceso a los servicios sociales y urbanos (Cravino, 2006). La característica dominante de la expansión de la mancha urbana –en su forma de suburbio– fue la descoordinación

y escasa planificación de ese crecimiento, la baja densidad poblacional y el lento desarrollo de la infraestructura de servicios de agua potable, cloacas, desagües, gas, electricidad y transporte (Prévôt Schapira, 2002; Pírez, 2004; 2009; Torres, 2000; Clichevsky, 1990). El protagonismo errático y poco eficiente del Estado fue sistemática e históricamente interpelado por las acciones colectivas implicadas en la creación de nuevas villas y asentamientos y por la construcción de un campo popular articulado en las demandas por el acceso a esos servicios urbanos y sociales críticos (Merklen, 2004).

El proceso de expansión urbana actual en áreas periféricas no sigue el patrón de “mancha de aceite” (que había caracterizado a la incorporación de nuevos trabajadores a la ciudad en el momento sustitutivo de importaciones) sino que revela el emplazamiento de localizaciones de baja densidad poblacional y límites difusos, construyendo un paisaje en el que conviven formas de suburbanización de clases bajas (el tradicional suburbio del Gran Buenos Aires, ahora degradado) con suburbanización de elites o clases medias y altas. La construcción del denominado “periurbano” (Gutiérrez, 2009; Barsky, 2009) implica la coexistencia de espacios de alto consumo y estéticas de la modernidad e innovación (alentada por la inversión extranjera en la creación de autopistas, hotelería internacional, edificios inteligentes y *shopping centers*, y todos los servicios de las urbanizaciones cerradas) con espacios industriales sin especialización productiva y territorios de relegación urbana (Wacquant, 2007).

Los repertorios de movilidad en las nuevas periferias plantean fuertes desigualdades. Mientras la movilidad de los habitantes del tradicional suburbio se apoya prioritariamente en el acceso a servicios de transporte público, la de las clases medias y altas supone el acceso a vialidad rápida (para uso del automóvil o complementariamente de transporte alternativo). La dinámica de la accesibilidad desigual al servicio de transporte acentuó la relegación de ciertos espacios. Como demuestran las investigaciones de Kralich (2000) sobre transporte público, las reformas de las últimas décadas coadyuvaron a la segmentación de la calidad de la oferta según las condiciones socioeconómicas de los usuarios y consolidaron los monopolios.

El crecimiento acelerado de esta periferia irregular en las últimas décadas puede ser pensado como una suerte de “desmembramiento” de la imagen de la ciudad o, por lo menos, la pérdida de vigencia de una metáfora clave del imaginario “igualitarista” argentino y un proceso de *territorialización* de las condiciones de vida de los distintos sectores sociales (Auyero, 2001; Kessler, 2000; Suárez, 2004; Merklen, 2004; Svampa, 2001; Cravino et al.,

2001; Saraví, 2007; Prévôt Schapira, 2001; 2002; Schamber y Suárez, 2007; Kaztman, 2001; Sabatini, 1999).

La acentuación de la segregación residencial, no obstante, involucró distintos sesgos. Algunos barrios se crearon y “encerraron” por propia voluntad minimizando intencionalmente los contactos con el entorno (Svampa, 2001). En agudo contraste, los barrios en *insularización* (Soldano, 2008) fueron siendo “encerrados” a partir de la yuxtaposición de dinámicas estructurales de relegación socioeconómica y el aislamiento, no sólo el objetivo y mensurable en los niveles de conectividad de los barrios sino también el subjetivo, es decir, aquel generado desde las percepciones de los habitantes sobre el lugar que ocupan y sobre las distancias respecto de la sociedad y la ciudad vista en perspectiva. Si la “ciudad compacta” nos permitió apreciar sociabilidades heterogéneas en proximidad, donde distintos sectores socioeconómicos compartieron –relativamente– la ciudad, sus espacios comunes y sus servicios, en la actualidad, la “territorialidad diferencial” de la “ciudad-archipiélago” nos permite ver formas de vida de proximidad de conexiones complejas, con alta homogeneidad en cada isla y profundas distancias económicas, sociales y culturales entre éstas (Prévôt Schapira, 2001; Pírez, 2009).

Un ejemplo de esta espacialidad fragmentada puede ser apreciado al comparar los partidos de José C. Paz y Morón. José C. Paz se ubica en el segundo cordón del conurbano y hasta el año 1994 formaba parte de subdividido partido de General Sarmiento. Morón, por su parte, está emplazado en el primer cordón, en la zona identificada como GBA2<sup>1</sup>. Como se desarrolla en este mismo volumen –en el capítulo de Suárez y Palma Arce– ambos partidos se diferencian entre sí, no sólo en función de su ubicación geográfica y proximidad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino que además mientras que el primero ha tenido un importante crecimiento poblacional, el segundo registró un crecimiento negativo en el último período intercensal (ver Cuadro 1).

---

<sup>1</sup> INDEC propone una subdivisión de la zona metropolitana del Gran Buenos Aires en cuatro grandes agrupamientos de partidos denominados Gran Buenos Aires 1, 2, 3 y 4 (GBA1), (GBA2), (GBA3) y (GBA4), delimitados en función de homogeneidades estadísticas internas. En el primer agrupamiento están los partidos con mejores indicadores socioeconómicos y en el cuarto, los que registran los peores valores. José C. Paz, junto con otros 9 partidos, pertenece al GBA4. Morón, junto con otros 4 partidos, pertenece al GBA2.

**Cuadro 1**

GBA y partidos seleccionados. Población, 1991 y 2001

	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	1991	2001		
<b>Total GBA</b>	10.918.027	11.460.575	542.548	4,9
<b>24 partidos del GBA</b>	7.952.624	8.684.437	731.813	9,2
<b>Partidos</b>				
José C. Paz	186.681	230.208	43.527	23,3
Morón	334.301	309.380	-24.921	-7,5

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INDEC.

A esta diferente dinámica de crecimiento poblacional se agrega una situación sociodemográfica también diferente, donde el partido de Morón muestra importantes ventajas respecto de José C. Paz. Mientras el primero cuenta con indicadores sociodemográficos que lo ubican sobre la media de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), el segundo, no logra superar los indicadores de la media del conjunto de partidos de esta área urbana.

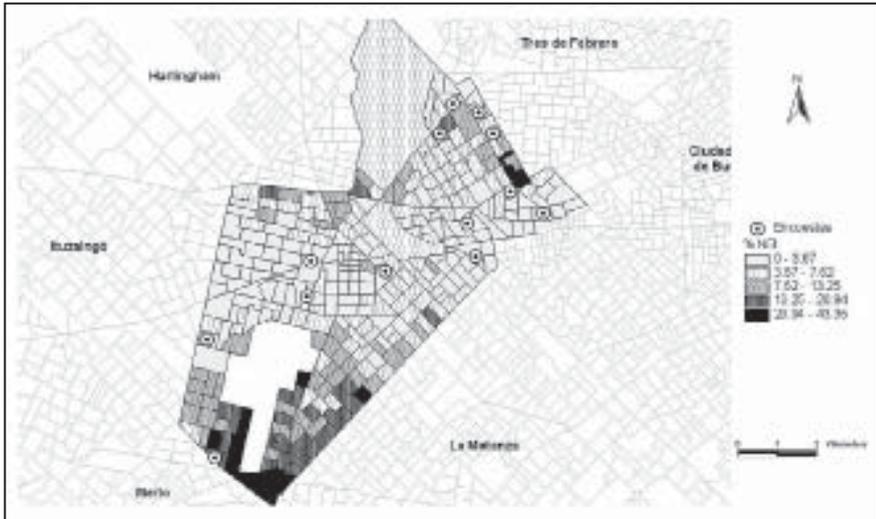
Asimismo, en José C. Paz se constata una importante concentración de NBI. Estas concentraciones tienden a localizarse en las periferias del partido, donde se suelen encontrar hogares con mayores condiciones de vulnerabilidad. Tal situación contrasta con el centro del partido –concentrado alrededor de las estaciones de los trenes– y que cuenta con menor concentración de NBI (mancha que se despliega alrededor de la única estación de tren con que cuenta el partido). En el caso de Morón, del mismo modo se identifica la concentración de hogares con NBI también en la periferia, pero se trata de un partido con una presencia significativamente menor de hogares en condiciones de alta vulnerabilidad social.

En los mapas<sup>2</sup> que presentamos a continuación (ver mapas 1 y 2), se identifican los radios censales donde se localizan los hogares entrevistados de la muestra que fue utilizada en la encuesta así como la condición de NBI del territorio.

<sup>2</sup> Agradecemos a Laura Reboratti, investigadora y docente del Laboratorio de Información Geográfica del Instituto del Conurbano, la confección de los mapas que aquí presentamos y su asesoramiento en el análisis espacial de la información.

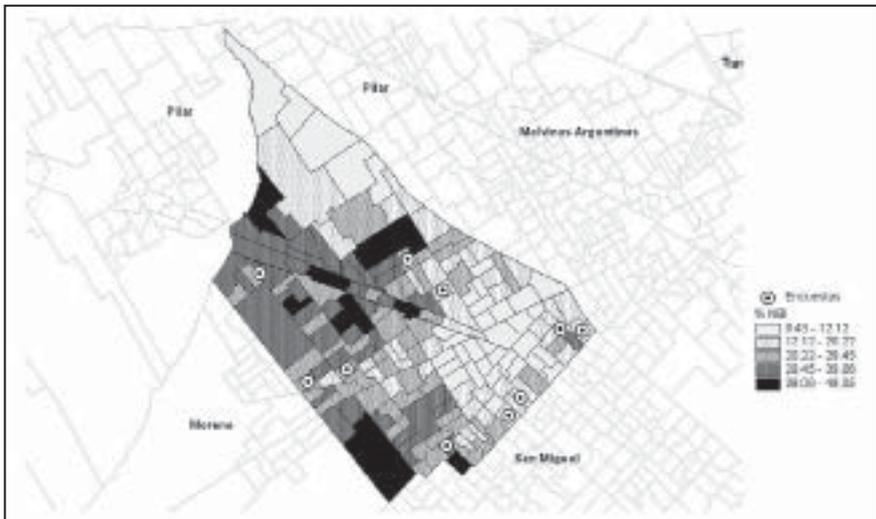
### Mapa 1

Partido de Morón. Porcentaje de NBI y localización de encuestas



### Mapa 2

Partido de José C. Paz. Porcentaje de NBI y localización de encuestas



### **3. El capital espacial y la movilidad cotidiana de los hogares en José C. Paz y Morón**

A partir de los resultados de la encuesta socioeconómica es posible observar cómo el capital espacial, en los términos que ya han sido descriptos, se encuentra desigualmente distribuido entre los hogares. Si consideramos particularmente los partidos de José C. Paz y Morón, se identifican diferencias significativas en las dos dimensiones del capital espacial: primero, el espacio como lugar habitado o apropiado como bien material, es decir, el capital de posición. Y segundo, el espacio como lugar de tránsito sobre el cual se tiene libertad de uso, es decir, como capital de situación. Para ambas dimensiones desarrollamos indicadores de tipo cuantitativo que serán descriptos a continuación.

Para detallar la primera dimensión del capital espacial, se presenta información primaria de la propiedad de la vivienda, las condiciones del hábitat y la infraestructura urbana del radio donde se ubica. Estos tres indicadores deben de ser comprendidos de manera conjunta para identificar de qué forma constituyen un recurso espacial para las personas que los poseen.

La propiedad de la vivienda, por ejemplo, constituye un bien material susceptible de ser valorizado según sus condiciones de habitabilidad, pero también por su ubicación. Es decir, además del patrimonio que significa en términos de construcción edilicia, una vivienda incrementa su valor –tanto de uso como de mercado– si está emplazada en un lugar accesible, con servicios urbanos de calidad, con una infraestructura barrial que facilite la salida y la llegada de sus residentes, con áreas verdes, etc. De esta forma, no sólo la propiedad de la vivienda es capital espacial, también lo son las características del espacio donde se emplaza.

En el estudio realizado, si bien no se observan grandes diferencias respecto de la propiedad de la vivienda (ver Cuadro 2.1), sí hay diferencias en las características edilicias de éstas: en el partido de José C. Paz hay más hogares habitando casillas que en el caso Morón. Asimismo, a pesar de que la mayor parte de los hogares de ambos partidos habitan en casas, las condiciones de hábitat son muy desiguales. Un ejemplo de ello es el índice de hacinamiento para el partido de José C. Paz, que es casi el doble del que se observa entre los hogares de Morón (ver Cuadro 2.2); además, es en este mismo partido donde los techos de las viviendas tienden a estar contruidos con materiales más vulnerables, donde el agua no siempre está dentro de la vivienda, el inodoro no

tiene botón en más de la mitad de los casos, y el agua proviene principalmente de perforación con bomba a motor (ver Cuadro 2.2).

Ahora bien, al considerar la ubicación de la vivienda incorporando al análisis las características del entorno inmediato, tenemos que en el partido de José C. Paz menos de la mitad de las calles donde se ubican las viviendas de los hogares de este estudio están pavimentadas, lo que contrasta con una cobertura casi total de pavimentación en el partido de Morón (ver Cuadro 2.3). Si bien el servicio de iluminación de las calles no se diferencia particularmente en términos de cobertura, cabe la posibilidad de que la calidad del mismo sea distinta en uno y otro distrito<sup>3</sup>. Lo mismo ocurre con el servicio de recolección de basura. Estos indicadores refieren a las posibilidades de acceder a la vivienda, de transitar por el barrio de forma segura y expedita, de que otras personas puedan llegar a estas viviendas de forma recurrente sin mayores dificultades, etcétera.

### Cuadro 2.1

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Distribución de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda según partido, diciembre de 2007 (en %)

Régimen de tenencia	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos*	
Propietario de vivienda y terreno	68,8	81,7	73,3	73,5
Propietario de vivienda solamente	10,0	1,0	4,5	5,2
Inquilino	5,0	9,6	11,8	9,2
Ocupante	15,0	6,7	7,65	10,2
Otra situación	1,2	1,0	2,8	1,8
Total	100	100	100	100
N	80	104	216	400

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

<sup>3</sup> Estudios en terreno realizados en los barrios periféricos del municipio de José C. Paz demuestran, por ejemplo, la exigua o nula cobertura de alumbrado público. La distancia entre la mirada oficial sobre la provisión del servicio y las visiones de los vecinos es notoria. Para un análisis de las experiencias de un espacio urbano expoliado, ver Soldano (2008).

**Cuadro 2.2**

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Indicadores de características de la vivienda y de servicios con los que cuenta, diciembre de 2007

Indicadores de características de la vivienda y de servicios con los que cuenta	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos*	
<b>El hogar vive en (%)</b>				
Casa	83,8	94,2	92,4	90,2
Casilla	16,2	1,0	3,5	5,5
Departamento	0	4,8	4,2	4,2
Total	100	100	100	100
N	80	104	216	400
<b>Ambientes a disposición del hogar</b>				
Promedio de N° de ambientes	2,5	3,0	2,8	2,8
Porcentaje que tiene cocina	95,0	97,1	96,9	96,0
Porcentaje que tiene lavadero	48,8	61,5	60,3	56,1
Porcentaje que tiene garaje	23,8	47,1	33,8	33,4
<b>Material predominante del techo (%)</b>				
Cubierta asfáltica o membrana	8,8	10,6	10,1	10,2
Baldosa o losa (sin cubierta)	41,2	46,2	42,7	42,0
Pizarra o teja	11,2	35,6	18,1	20,8
Chapa de metal (sin cubierta)	22,5	4,8	22,3	19,0
Chapa de fibrocemento o plástico	15,0	2,9	4,9	7,0
Otro	1,2	0	2,1	1,0
Total	100	100	100	100
N	80	104	216	400
<b>La vivienda tiene agua (%)</b>				
Por cañería dentro de la vivienda	67,5	97,1	89,2	86
Fuera de la vivienda, pero dentro del terreno	25,0	1,0	8,4	10,2
Fuera del terreno	7,5	1,9	2,5	3,8
Total	100	100	100	100
N	80	104	216	400
<b>Porcentaje que tiene el baño dentro de la vivienda</b>	83,8	99,0	97,6	94,8
<b>Porcentaje en los que el inodoro tiene botón</b>	58,8	98,1	87,0	82,7
<b>Porcentaje en los que el baño o letrina es usado sólo por el hogar</b>	87,5	99,0	96,9	95,0

**Cuadro 2.2 (cont.)**

Indicadores de características de la vivienda y de servicios con los que cuenta	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos*	
<b>Servicios con los que cuenta la vivienda</b>				
Porcentaje que tiene gas de red	47,5	94,2	56,25	60,7
<b>Procedencia del agua para beber (%)</b>				
De la red pública	11,2	91,3	30,25	42,2
De la red pública (agua no corriente)	10,0	0	0	2,0
De perforación con bomba a motor	68,8	8,7	63,9	50,5
De perforación con bomba manual	1,2	0	3,85	2,5
De pozo con bomba	8,8	0	2,1	2,8
Total	100	100	100	100
N	80	104	216	400
<b>El desagüe del inodoro es (%)</b>				
A red pública (cloaca)	1,2	57,4	28,1	29,0
A cámara séptica y pozo ciego	47,5	26,7	42,1	39,0
Sólo a pozo ciego	51,2	15,8	29,85	32,0
Total	100	100	100	100
N	80	101	216	397
<b>Índice de hacinamiento</b>	2,0	1,1	1,6	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

**Cuadro 2.3**

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Características del entorno inmediato de la vivienda según partido, diciembre de 2007 (en %)

Características del entorno inmediato de la vivienda	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos*	
La cuadra del hogar está pavimentada	45,60	100	57,90	65,20
Hay iluminación en la cuadra	93,80	98,10	91,95	92,70
La recolección de basura pasa por la puerta de su vivienda	96,20	100	96,20	96,80

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

Como muestran elocuentemente los mapas 3 y 4 la cobertura de asfaltos en Morón es casi total en tanto que en José C. Paz apenas cubre algunos sectores más céntricos. Esta desigualdad tiene consecuencias concretas en cuanto a las posibilidades de movilidad urbana. Si no hay pavimento, no hay oferta de transporte público y se obstaculizan las posibilidades de conexión y de traslado. Tal situación, a su vez, potencia las dinámicas de segregación de ciertos espacios. Si no hay transportes que posibiliten el desplazamiento no hay comercios ni lugares de abastecimiento para porciones significativas de la población. Esto restringe las capacidades de consumo de los vecinos tanto alimentario como no alimentario y de esparcimiento, más allá de que las mismas estén estructuralmente restringidas por las inserciones precarias al mercado de trabajo y los bajos e inestables ingresos (Soldano, 2008).

### Mapa 3

Partido de Morón. Cobertura de pavimentos y localización de radios encuestados



**Mapa 4**

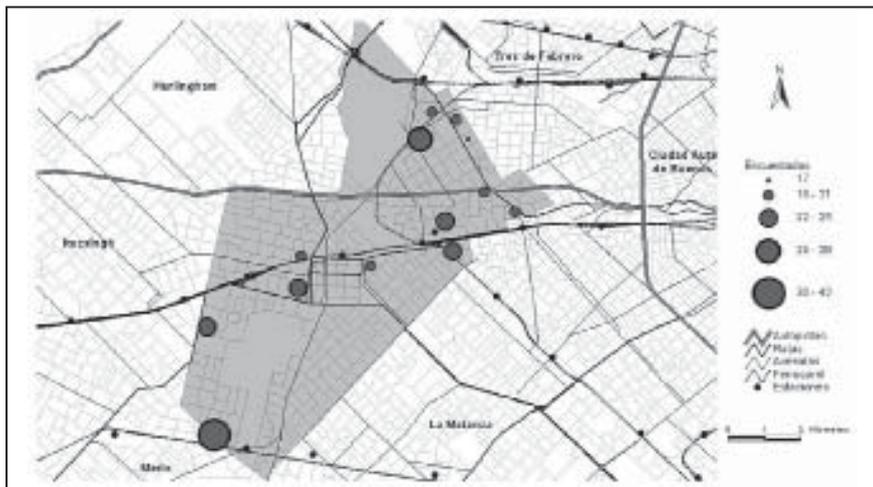
Partido de José C. Paz. Cobertura de pavimentos y localización de radios encuestados



Los mapas de conectividad muestran en tamaños graduados puntos que representan la totalidad de los miembros encuestados por radio censal y su ubicación relativa a las vías de comunicación (ver mapas 5 y 6). La información proporcionada permite acercarse a la comprensión de los grados de accesibilidad en los siguientes términos: las avenidas generalmente son transitadas por colectivos, en mayor medida que las rutas (que aparecen diferenciadas con mayor grosor). Los trenes y las estaciones son medios de comunicación evidentes, en tanto que las autopistas, si bien ofrecen medios públicos de transporte, son utilizadas preferentemente por aquellos que tienen autos particulares. Las diferencias entre los distritos son evidentes.

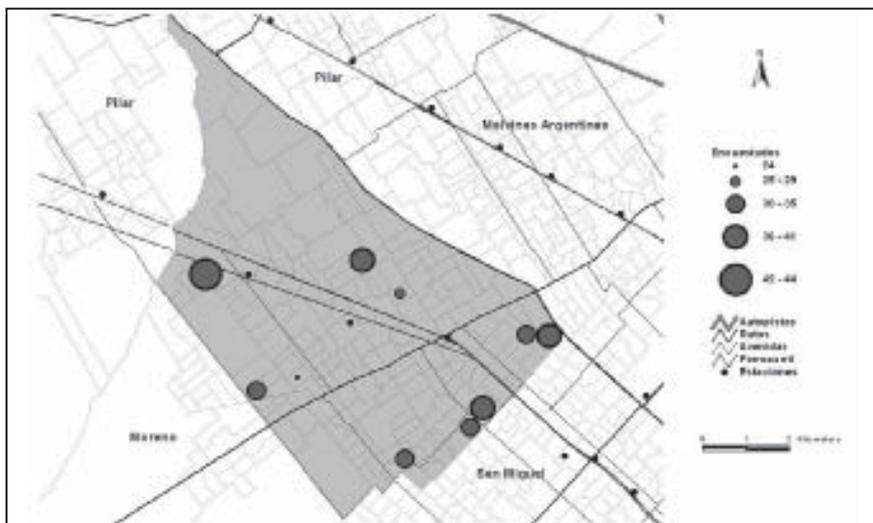
### Mapa 5

Partido de Morón. Porcentaje de encuestados por radio censal y vías de comunicación



### Mapa 6

Partido de José C. Paz. Porcentaje de encuestados por radio censal y vías de comunicación



En su segunda dimensión, el capital espacial puede ser identificado mediante indicadores que, combinados, dan cuenta del espacio como *capital de situación*, como lugar de tránsito sobre el cual se tiene libertad de uso, y que corresponde al conjunto de activos que permiten a las personas movilizarse—desplazarse— por un área mayor a la que tienen dominio por posición (vivienda y su ubicación). Entre ellos se cuentan la propiedad y el uso de un medio de transporte, la disponibilidad y el uso de transporte público, y el dinero y tiempo usado en los desplazamientos cotidianos.

Cabe señalar que la mayoría de las personas poseen capacidad de movilidad depositada en el propio cuerpo, el modo a pie es como se realizan la mayoría de los desplazamientos cotidianos, y se caracterizan por atravesar distancias relativamente cortas, sin costo de dinero alguno; los activos puestos en juego son el tiempo y la energía del propio caminante. Otras formas de desplazarse por el espacio, en términos de movilidad cotidiana, hace referencia al uso de medios de transporte motorizados y no motorizados, públicos y privados. Entre ellos, particularmente en la zona metropolitana de Buenos Aires, se incluyen bicicleta, moto, automóvil, colectivo, tren y subterráneo.

La posesión de un medio de transporte (auto, moto, bicicleta) ya constituye un capital espacial en términos de activo por el valor monetario en el que puede ser traducido pero, además, en términos de su uso para los desplazamientos diarios. Si bien la propiedad de moto y bicicleta se reconoce de gran utilidad para la movilidad, en este análisis atribuimos mayor importancia a la propiedad de automóvil, debido a no sólo el mayor valor patrimonial que constituye sino porque es un medio que posee mayor capacidad de transporte en término de número de personas susceptibles de ser trasladadas, puede recorrer mayores distancia, a mayor velocidad y con más autonomía, esto último dependiendo del modelo del vehículo generalmente asociado a la calidad y rendimiento del mismo. Hecha esta aclaración, se destaca que los hogares de Morón poseen en promedio más autos y más nuevos que los hogares de José C. Paz, y lo más importante, son estas personas las que hacen uso de este activo para su movilidad, ya sea por ocio, educación o trabajo (ver cuadros 3 al 7). Esta característica de poseer un medio de transporte como activo y usarlo para transitar por el espacio, constituye un capital espacial.

Los medios de transporte motorizados de tipo público bien podrían ser considerados activos pertenecientes al territorio donde se emplaza el hogar, por su naturaleza estatal y su uso compartido. Sin embargo, esto también puede analizarse desde el punto de vista de los activos de los hogares en tanto la capacidad de sus miembros para contar con dinero y tiempo para

su uso. Es decir, este tema nos permite conectar la cuestión de la movilidad como posibilidad “ofrecida” (por los servicios urbanos) y las experiencias concretas de uso.

El dinero que utilizan los hogares para la movilidad por el espacio –sea por ocio, trabajo o estudio– difiere en el caso de los partidos analizados. Por ejemplo, para las actividades de ocio desarrolladas en fin de semana, un hogar de Morón gasta en promedio 2 veces más que un hogar de José C. Paz (ver Cuadro 4). Esta diferencia de costo se asocia a las características del desplazamiento. Por ejemplo, los hogares de José C. Paz tienden a hacer más uso de medios de transporte público, a hacer de este paseo una actividad familiar, con destinos más próximos (mismo partido o partido vecino), por motivos de visita a familiares o amigos, o a alguna actividad gratuita o al aire libre, y gastan en promedio 3,6 pesos, para un domingo cualquiera. Los hogares de Morón, en cambio, que gastan 9,4 pesos en promedio, tienden a hacer un mayor uso del automóvil particular para desplazarse, a efectuar paseos más individuales que familiares, con destinos más alejados de la vivienda (otros partidos del conurbano vecinos), a visitar a familiares y amigos, pero con una mayor preferencia por actividades recreativas pagadas como espectáculos o restaurantes.

En el caso de la movilidad por trabajo, el activo dinero también se distribuye con una lógica similar. Entre los trabajadores, son los del partido de José C. Paz los que gastan menos dinero para su movilidad al trabajo, en promedio, un recorrido típico de este tipo tiene un costo diario de 3,7 pesos, la mayoría de las veces realizado en medios de transporte público. En cambio, el recorrido típico diario de un trabajador del partido de Morón alcanza, en promedio, los 15,3 pesos, considerando que estos últimos tienden a desplazarse más en automóvil particular que en medios de transporte público (ver Cuadro 5). El activo dinero para la movilidad se haya así distribuido diferenciadamente entre los hogares de ambos partidos.

Los mapas que se presentan a continuación contienen el destino de los desplazamientos por trabajo, en términos de los partidos que reciben a los trabajadores habitualmente (ver mapas 7 y 8). Quedan fuera del gráfico dos situaciones, los que no tienen un destino fijo, generalmente trabajadores por cuenta propia, y los que se desplazan fuera de la RMBA y, por tanto, no regresan a sus domicilios en el mismo día.

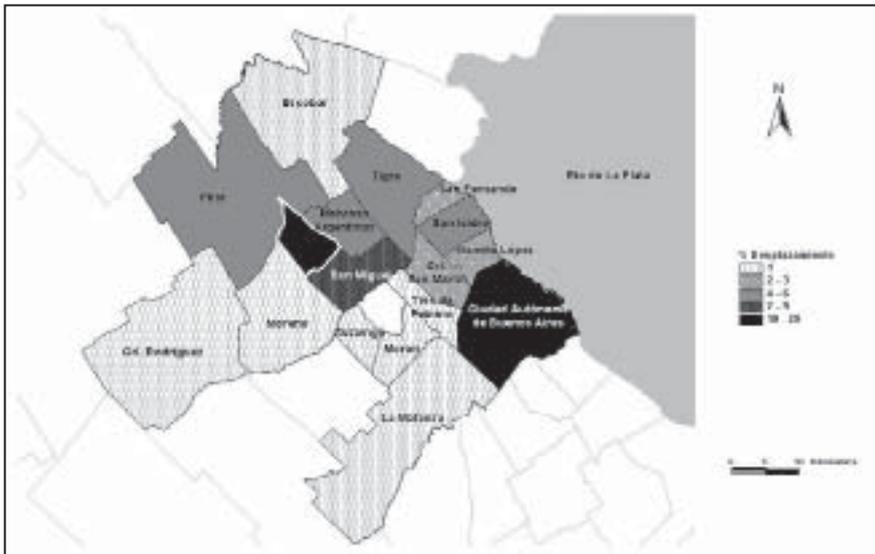
### Mapa 7

Partido de Morón. Porcentaje de desplazamientos según distrito laboral



### Mapa 8

Partido de José C. Paz. Porcentaje de desplazamientos según distrito laboral



Para captar las diferencias en los desplazamientos que realizan los trabajadores de ambos partidos en estudio, es importante considerar la oferta de puestos de trabajo disponibles en cada uno de ellos. Si bien la encuesta no nos brinda elementos para dar cuenta de esto, existen antecedentes de investigaciones que demuestran las potencialidades productivas diferentes en ambos territorios (Fritzsche y Vio, 2002); siendo Morón el que cuenta con una estructura económica más consolidada y una fuerza de trabajo más calificada. Esto se observa en el destino de los desplazamientos por trabajo donde más de la mitad de los trabajadores de Morón permanecen en el mismo partido, mientras que sólo un tercio de los de José C. Paz encuentran su principal fuente de trabajo en el distrito. La escala crítica de los desplazamientos parece ser más amplia para el caso de José C. Paz. En el mapa de destino laboral vemos que sus trabajadores encuentran inserciones laborales en otros partidos –lindantes o no lindantes–. Asimismo, en ambos mapas se puede apreciar la escala metropolitana del mercado de trabajo en la RMBA. En el caso de Morón, el 27,2% de los trabajadores se trasladan diariamente a la Ciudad de Buenos Aires, al tiempo que en José C. Paz los mismos ascienden a 22,3% (ver Cuadro 5).

No ocurre algo tan evidente en el caso de los desplazamientos de los estudiantes de ambos partidos, en este caso, la distinción principal es entre estudiantes de EGB y Polimodal (ver cuadros 6 y 7). Los primeros, por ejemplo, gastan menos dinero en promedio que los segundos, debido principalmente a dos factores: primero y más importante, la proximidad del establecimiento educacional –los estudiantes de EGB recorren menos distancias que los estudiantes de Polimodal–; y el segundo, asociado a las distancias, es la forma como realizan la movilidad. Los estudiantes de EGB, al tener la escuela más próxima, realizan sus recorridos mayormente a pie o en bicicleta, mientras que en Polimodal los estudiantes hacen un mayor uso de los medios de transporte motorizado.

Finalmente, en términos del tiempo utilizado en la movilidad, como activo de las personas, la diferencia es más evidente. Los trabajadores de José C. Paz demoran en promedio, en un día típico, 104,6 minutos para hacer el recorrido de la casa al trabajo y regresar a ella. Esto contrasta con el tiempo que utilizan los trabajadores de Morón para igual recorrido, que no supera los 61,4 minutos (ver Cuadro 5). En el caso de los estudiantes, la diferencia por partido es observable en aquellos que asisten a Polimodal, entre los estudiantes de EGB esta distinción no es evidente. En promedio, los chicos de José C. Paz que cursan Polimodal demoran 44,5 minutos en ir y volver de casa a los establecimientos educacionales, mientras que iguales chicos de Morón hacen su desplazamiento diario en 29,4 minutos (ver Cuadro 7).

Tanto para trabajadores como para estudiantes parece haber un juego de intercambio entre el activo tiempo y el activo dinero, mediado por la modalidad en que se hace el desplazamiento. Es decir, en la movilidad cotidiana por trabajo y estudio, las personas que poseen más dinero pueden optar por medios de transportes más expeditos para acceder a sus destinos, reduciendo así el gasto de tiempo en el desplazamiento. Asimismo, quienes no poseen el activo dinero deberán hacer un uso mayor de tiempo para poder realizar el trayecto en medios de transporte sin costo (pie o bicicleta), o con costo menor (transporte público) comparativamente hablando. Para el caso de los partidos de José C. Paz y Morón, es posible afirmar que el dinero, en tanto activo de capital espacial, se distribuye desigualmente, en desmedro de los hogares del primer partido mencionado.

### Cuadro 3

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Porcentaje de hogares que poseen automóvil, promedio del año del vehículo, según partido, diciembre de 2007

Hogares que poseen automóvil, modelo del vehículo	Partidos			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos*	
Posee automóvil (%)	20,00	37,50	32,65	29,80
Promedio del año del vehículo	1986,5	1993,3	1990,5	1990,9

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

### Cuadro 4

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Actividad realizada, con quién, destino de la actividad, modos, etapas\* y costos del traslado, por partido de residencia, diciembre de 2007 (en %)

	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos**	
<b>El domingo pasado, ¿hizo alguna actividad fuera de casa?</b>				
Sí	38,8	29,8	22,9	27,8
No	61,2	70,2	77,1	72,2

**Cuadro 4 (cont.)**

	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos**	
Total	100	100	100	100
N	80	104	216	400
<b>Actividad que realizó</b>				
Visitar familiares y/o amigos	51,6	32,3	64,05	50,0
Actividad recreativa gratuita	12,9	32,3	13,95	19,1
Actividad recreativa pagada	6,5	16,1	9,15	10,0
Iglesia/club	19,4	19,4	8,05	15,5
Compras/feria	3,2	0	1,60	1,8
Otro	6,5	0	3,25	3,6
Total	100	100	100	100
N	31	31	48	110
<b>Con quién realizó la actividad</b>				
Solo/a	20,0	32,3	31,00	27,8
Con alguien del hogar	76,7	58,1	67,35	67,6
Con alguien fuera del hogar	3,3	9,7	1,65	4,6
Total	100	100	100	100
N	30	31	47	108
<b>Destino de la actividad</b>				
Mismo barrio	10,0	24,1	12,35	15,0
Misma localidad	23,3	6,9	12,35	14,0
Mismo partido	26,7	24,1	24,95	26,2
Otro partido vecino	30,0	24,1	21,45	24,3
Otro partido de GBA (no vecino)	3,3	13,8	13,95	11,2
Ciudad de Buenos Aires	3,3	6,9	13,35	7,5
Otro fuera de RMBA	0	0	1,60	0,9
No identificado	3,3	0	0	0,9
Total	100	100	100	100
N	30	29	48	107
<b>Modo de traslado</b>				
Pie/bicicleta	41,9	34,5	23,30	32,4
Moto/auto/chárter/remis	19,4	48,3	36,75	34,3
Colectivo/tren/subte	38,7	17,2	39,95	33,3
Total	100	100	100	100
N	31	29	48	108

**Cuadro 4 (cont.)**

	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos**	
<b>Etapas y costo del traslado</b>				
Etapas (en promedio)	2,0	2,0	2,30	2,1
Costo (en pesos promedio)	3,6	9,4	3,85	5,3

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren. Si una persona realiza el trayecto a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

\*\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

**Cuadro 5**

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Traslado al trabajo\*. Lugar de destino, modos, etapas\*\*, tiempo, costo y dificultades, según partido de residencia, diciembre de 2007 (en %)

Traslado al trabajo	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos***	
<b>Lugar de destino</b>				
Misma localidad	31,1	23,9	23,3	25,3
Mismo partido	0	26,1	16,4	14,9
Otro partido vecino	15,5	15,2	15,5	14,1
Otro partido de GBA (no vecino)	22,3	5,4	13,1	14,5
Ciudad de Buenos Aires	22,3	27,2	27,2	26,2
Otro fuera de GBA, dentro de RMBA	7,8	2,2	3,4	4,2
Otro fuera de RMBA	1,0	0	0,9	0,9
Total	100	100	100	100
N	103	92	260	455
<b>Modos de traslado</b>				
Pie/bicicleta	18,8	25,6	18,5	19,8
Moto/autó/chárter/remis	9,8	33,3	18,4	18,5
Colectivo/tren/subte	71,4	41,1	63,1	61,7
Total	100	100	100	100
N	112	90	263	465
<b>Etapas, tiempo y costo de traslado</b>				
Etapas (promedio)	3,1	2,6	3,6	3,1

**Cuadro 5 (cont.)**

Traslado al trabajo	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos***	
Tiempo, en minutos (promedio)	104,6	61,4	90,7	90,5
Costo, en pesos (promedio)	3,7	15,3	9,0	8,3
<b>Dificultades en el traslado</b>				
No tiene dificultades	19,8	58,2	41,5	38,4
Mucho tiempo de espera y demoras de trenes y colectivos	34,2	1,3	7,2	13,3
Falta de seguridad en trasportes y vías públicas	8,1	5,1	6,1	6,6
Mal servicio del transporte (incomodidad, no hay servicio)	16,2	21,5	31,1	24,9
Calles en mal estado (barro, inundaciones)	16,2	1,3	7,7	9,7
Mucho tránsito	2,7	8,9	4,5	4,5
Las distancias son muy largas	0,9	1,3	1,7	1,7
Otra	1,8	2,5	0	0,9
Total	100	100	100	100
N	111	79	232	422

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Traslado al trabajo incluye el viaje de ida al lugar de trabajo y el viaje de regreso al lugar de residencia.

\*\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren. Si una persona realiza el trayecto a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

\*\*\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

**Cuadro 6**

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Traslado a la escuela\*, modos, distancia, etapas\*\*, tiempo, costos y dificultades, por partido según ciclo, sólo para estudiantes de EGB, diciembre de 2007 (en %)

Traslado a la escuela, EGB	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos***	
<b>Modos de traslado</b>				
Pie/bicicleta	54,0	65,5	64,9	65,2

**Cuadro 6 (cont.)**

Traslado a la escuela, EGB	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos***	
Colectivo/tren/subte	27,0	17,2	23,7	23,2
Auto/remis/transporte escolar	19,0	17,2	11,4	11,6
Total	100	100	100	100
N	63	29	141	233
<b>Distancia a la escuela</b>				
Menos de 5 cuadras	22,2	32,0	28,25	30,5
De 5 a 10 cuadras	44,4	28,0	39,85	39,4
De 11 a 20 cuadras	15,9	32,0	24,05	18,8
Más de 20 cuadras	17,5	8,0	7,90	11,3
Total	100	100	100	100
N	63	25	125	213
<b>Promedio distancia, etapas, tiempo y costo</b>				
Distancia (cuadras)	23,7	32,1	25,70	26,8
Etapas	2,0	2,0	2,10	2,0
Tiempo (minutos)	27,8	30,0	22,35	25,7
Costo (pesos)	0,6	0,8	0,50	0,6
<b>Dificultades en el traslado a la escuela</b>				
Sin dificultades	11,8	40,0	30,60	19,1
Problemas de accesibilidad por déficit en calles	60,8	33,3	36,90	53,5
Problemas de accesibilidad por déficit en transporte	15,7	26,7	11,25	13,4
Inseguridad en trayecto	11,8	0	17,25	12,7
Otros	0	0	4,00	1,3
Total	100	100	100	100
N	51	15	91	157

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Traslado a la escuela incluye el viaje de ida al establecimiento educacional y el viaje de regreso al lugar de residencia.

\*\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren. Si una persona realiza el trayecto a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

\*\*\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero excluidos de este análisis.

**Cuadro 7**

Partidos de José C. Paz, Morón y otros. Traslado a la escuela\*, modos, distancia, etapas\*\*, tiempo, costos y dificultades, por partido según ciclo, sólo para estudiantes de Polimodal, diciembre de 2007

Traslado a escuela, Polimodal	Partido			Total
	José C. Paz	Morón	Otros partidos***	
<b>Modos de traslado</b>				
Pie/bicicleta	18,8	50,0	46,0	42,7
Colectivo/tren/subte	75,0	42,3	45,4	50,0
Auto/remis/transporte escolar	6,2	7,7	8,7	7,3
Total	100	100	100	100
N	16	26	40	82
<b>Distancia a la escuela</b>				
Menos de 5 cuadras	15,4	26,1	17,30	20,9
De 5 a 10 cuadras	23,1	34,8	30,90	31,3
De 11 a 20 cuadras	7,7	26,1	37,05	25,4
Más de 20 cuadras	53,8	13,0	14,70	22,4
Total	100	100	100	100
N	13	23	31	67
<b>Promedio distancia, etapas, tiempo y costo</b>				
Distancia (cuadras)	40,8	23,3	36,5	34,3
Etapas	2,3	2,2	2,05	2,2
Tiempo (minutos)	44,5	29,4	38,9	37,9
Costo (pesos)	1,2	0,4	2,2	1,5
<b>Dificultades en el traslado a la escuela</b>				
Sin dificultades	14,3	38,5	41,90	30,6
Problemas de accesibilidad por déficit en calles	14,3	30,8	10,50	16,3
Problemas de accesibilidad por déficit en transporte	57,1	30,8	34,30	40,8
Inseguridad en trayecto	7,1	0	13,35	10,2
Otros	7,1	0	0	2,0
Total	100	100	100	100
N	14	13	22	49

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Proyecto PICT, ICO-UNGS, 2007.

\* Traslado a la escuela incluye el viaje de ida al establecimiento educacional y el viaje de regreso al lugar de residencia.

\*\* Cada etapa es un modo diferente de trasladarse o bien un cambio de línea de colectivo o tren. Si una persona realiza el trayecto a pie y en 2 colectivos, el total de etapas es 3.

\*\*\* Corresponde a los partidos de Moreno y San Miguel, incluidos en la muestra pero exclui-

dos de este análisis.

## **A modo de cierre**

En este trabajo hemos intentado realizar un ejercicio de interpretación de los datos de la encuesta socioeconómica en los municipios de José C. Paz y Morón a partir de los conceptos de capital espacial y movilidad cotidiana. Nuestro objetivo no ha sido agotar la potencialidad analítica de este enfoque sino sugerirlo como analizador para la realización de nuevas investigaciones sobre las condiciones de la vida urbana en ciudades complejas.

Tomando como unidad de análisis los habitantes de los partidos estudiados y sus hogares, es posible afirmar que la cuestión del tiempo constituye un activo que compensa las deficiencias de capital espacial en términos de posición y de situación. En José C. Paz, los habitantes gastan más tiempo para sus desplazamientos cotidianos (por trabajo y por estudio) porque cuentan con menos dinero y no poseen recursos de movilidad propia (vehículo particular); sus desplazamientos son más largos y dificultosos. En contraste, los habitantes de Morón, teniendo mayores activos de movilidad, pueden realizar desplazamientos en menor tiempo.

En efecto, las conclusiones acerca de la desigual posesión de capital espacial, tanto de posición como de situación, en los habitantes de ambos distritos adquiere mayor fuerza cuando el análisis combina las cuestiones de la accesibilidad a los servicios sociales de movilidad y a la capacidad y expectativas de desplazamiento de los habitantes metropolitanos. Esta combinación contribuye a explicar la experiencia urbana en la RMBA, tanto en lo referente al uso y dominio del espacio local como al espacio metropolitano, brindando elementos nuevos para la interpretación de la fragmentación socioespacial de las nuevas periferias y la actuación de las políticas públicas en estos procesos.

## **Bibliografía**

### **Agnew, John**

1993 “Representing space. Space, scale and culture in social science”, en Duncan, J. y Ley, D. (eds.), *Place, culture, representation*, Londres: Routledge (Traducción: Federico J. Fritzsche).

### **Alba, M.**

2004 “Mapas mentales de la ciudad de México: una aproximación psicosocial al estudio de representaciones espaciales”, *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, México DF: El Colegio de México.

**Andrenacci, Luciano**

2001 “Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires”, Documento de Trabajo ICO-UNGS, Buenos Aires.

**Auyero, J.**

2001 *La política de los pobres*, Buenos Aires: Manantial.

**Barsky, Andrés**

2009 “Horticultura periurbana: implementación de un programa de ‘buenas prácticas’ en Pilar”, ICO-UNGS, mimeo.

**Cebollada, A.**

2006 “Aproximación a los procesos de exclusión social a partir de la relación entre el territorio y la movilidad cotidiana”, *Documents d’anàlisi geogràfica*, N° 48, en <www.dialnet.unirioja.es>.

**Ciccolella, Pablo**

1999 “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 25, N° 76, Santiago de Chile.

**Clichevsky, Nora**

1990 “Política urbana y sector inmobiliario”, en Clichevsky, N.; Prévôt Schapira, M.F y Schneier, G. (comps.), *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local*, Cuadernos del CEUR N° 29.

**Cravino, María Cristina**

2006 *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines: UNGS.

**Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela**

2001 “Sociabilidad y micropolítica en un barrio ‘bajo planes’”, en Andrenacci, L. (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Los Polvorines/Buenos Aires: Ediciones UNGS/Al Margen.

**Duhau, Ernesto y Giglia, Ángela**

2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México DF: Siglo XXI Editores.

**Fournier, Jean-Marc**

2008 “Des mobilités sociales et spatiales au capital spatial. L'exemple de l'élite argentine de Punta del Este en Uruguay”, Conférences à l'université de Caen, UMR 6590 Espaces et Sociétés, 8 de julio, en <<http://eso.cnrs.fr/spip.php?article311>>.

**Fritzsche, Federico y Vio, Marcela**

2002 “Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol.26, N° 79, Santiago de Chile.

**Gualteros Trujillo, J.**

2006 *Itinerarios urbanos. París, La Habana, Bogotá: narraciones, identidades, cartografías*, Bogotá: Universidad Javeriana/PENSAR.

**Gutiérrez, Andrea**

2008 “Movilidad o inmovilidad. ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos”, en <[www.sustranlac.org](http://www.sustranlac.org)>.

2009 “De las redes de transporte al problema de la movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana”, en Pírez, Pedro (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito: Olacchi.

**Harvey, David**

1977 *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI Editores.

1999 *Las condiciones de la posmodernidad*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

**Herzer, Hilda; Cuenya, Beatriz y Fidel, Carlos (coords.)**

2004 *Fragmentos sociales: problemas urbanos de la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Kaztman, Rubén**

2001 “Seducidos y abandonados: *el asilamiento social* de los pobres urbanos”, *Revista de la CEPAL*, N° 75, diciembre.

**Kessler, G.**

2000 “Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una

tipología para la experiencia de empobrecimiento”, en Svampa, M. (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Biblos.

**Kralich, Susana**

2000 “Transporte urbano, accesibilidad y situación socioeconómica en los partidos del Gran Buenos Aires”, Ponencia presentada en la Primera Reunión Anual sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

**Leblanc, P.**

2007 “La migration des jeunes ruraux au Québec: impacts sur leur capital social, humain et spatial et apports au développement des régions”, *REDES*, Vol. 12, N° 1, 151-166, enero-abril, Santa Cruz do Sul.

**Lévy, J.**

2000 “Os novos espaços da mobilidade”, artículo publicado con el título original de “Les nouveaux espaces de la mobilité”, en Bonnet, M. y Desjeux, D. (dirs.), *Les territoires de la mobilité*, París: Presses Universitaires de France (Traducción: Rogério Haesbaert y Sylvain Souchaud).

**Merklen, Denis**

2004 *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*, Buenos Aires: Editorial Gorla.

**Palma Arce, Carolina y Suárez, Ana Lourdes**

2009 “Heterogeneidad social en el conurbano bonaerense”, ICO, UNGS, mimeo.

**Pírez, Pedro**

1994 *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires: CEAL-CENTRO.

2004 “La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación”, *Realidad Económica*, N° 208, noviembre-diciembre, Buenos Aires.

2009 *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito: Olacchi.

**Preteceille, E.**

1994 “Cidades globais e segmentação social”, en Ribero, L.C. de Q. y Santos Junior, O.A. dos (comps.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*, Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

**Prévôt Schapira, Marie France**

- 2001 “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, *Perfiles Latinoamericanos*, Año 10, N° 19, FLACSO, México DF.
- 2002 “Buenos Aires en los ‘90: metropolización y desigualdades”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 28, N° 85, Santiago de Chile.

**Queiroz Ribeiro, Luis César**

- 2005 “Segregación residencial y segmentación social: el ‘efecto vecindario’ en la reproducción de la pobreza en las metrópolis brasileñas”, en Alvarez Leguizamón, S. (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires: CLACSO.

**Rodríguez Vignoli, Jorge**

- 2008 “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”, *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 34, N° 103, Santiago de Chile.

**Sabatini, Francisco**

- 1999 “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”, *Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium*, Universidad de Uppsala, Suecia.

**Saraví, Gonzalo (ed.)**

- 2007 *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires: Prometeo/CIESAS.

**Schamber, Pablo y Suárez, Francisco (comps.)**

- 2007 *Recicloscopio. Miradas sobre los recuperadores urbanos de residuos en América Latina*, Los Polvorines/Lanús/Buenos Aires: UNGS/ UNLa/Prometeo.

**Schteingart, Martha**

- 2001 “La división social del espacio en las ciudades”, *Perfiles Latinoamericanos*, Año 10, N° 19, FLACSO, México DF.

# Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción<sup>1</sup>

*Adriana Rofman\**, *M. Lara Gonzalez Carvajal\*\**  
*y Mirtha Anzoategui\*\*\**

## Introducción

Este artículo presenta los resultados de una investigación recientemente finalizada, que tiene por objeto profundizar en el análisis de las características de la relación entre la sociedad civil y el Estado en localidades periféricas de ciudades metropolitanas, y más precisamente, en algunos municipios del conurbano bonaerense.

Situar el foco de un análisis en la relación entre el Estado y la sociedad presenta el desafío de construir, como objeto de estudio, un fenómeno relacional, cuyo contenido no puede ser explicado por el análisis, por separado, de cada uno de los objetos que construyen esa relación. Es decir, para estudiar las características que asume la relación Estado-sociedad en un espacio determinado –en este caso, el conurbano bonaerense–, no resulta pertinente detenerse sólo en la revisión de las dinámicas de acción colectiva que tienen lugar en este espacio ni tampoco concentrarse sólo en el estudio de las políticas estatales que se implementan en este territorio.

---

<sup>1</sup> En la realización de este estudio contamos con la inestimable colaboración de Viviana Moreno; y con los comentarios de nuestros colegas del Instituto del Conurbano: Fabián Repetto, Fernando Isuani, Gustavo Badía, Sergio Agoff y Elsa Pereyra.

\* Adriana Rofman <arofman@ungs.edu.ar>.

\*\* M. Lara Gonzalez Carvajal <lcarvaja@ungs.edu.ar>.

\*\*\* Mirtha Anzoategui <manzoate@ungs.edu.ar>.

Esta problemática cobra sentido en el marco de los procesos de reforma del Estado, que implementados en las últimas décadas del siglo pasado en Argentina dieron lugar a la redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad. La reforma neoliberal puso en cuestión la matriz estadocéntrica que había regido la dinámica de desarrollo argentino, abriendo nuevos espacios tanto para la intervención del sector privado, mediante las políticas de privatización y desregulación, como también para la sociedad civil, que comienza a asumir nuevos roles en la gestión de las políticas sociales.

Este proceso de transformación no sólo ha llevado a ampliar los márgenes de acción del mercado en los procesos de política, sino que también ha dado por resultado una dinámica de mayor intervención de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, interacción que encuentra su locus privilegiado –aunque no único– en las experiencias de participación de las organizaciones de la sociedad civil en dichas políticas. En este nuevo modelo, las políticas estatales, y más especialmente las políticas sociales, crecientemente recurren a la incorporación de actores no estatales en el proceso, redefiniendo así el modelo de vinculación de la sociedad civil con el Estado.

Este fenómeno asume características particulares en los grandes centros urbanos, y más precisamente, en las ciudades metropolitanas, por las especiales condiciones sociales y político-institucionales de este tipo de territorios. La configuración socioterritorial de una gran ciudad metropolitana, como es la Región Metropolitana de Buenos Aires, está marcada por la heterogeneidad socioeconómica, la densidad asociativa, la interjurisdiccionalidad y la convivencia entre distintas escalas de actuación, como condicionantes centrales de su dinámica social y espacial. Tales factores inciden con especial gravitación en la vida social, política y económica de los partidos del conurbano bonaerense, en tanto localidades periféricas de la ciudad metropolitana, y, en este sentido, marcan condiciones diferenciales en las modalidades de vinculación entre la sociedad civil y el Estado.

La dinámica de la acción colectiva asume características peculiares en el conurbano bonaerense, donde la composición y orientaciones de la sociedad civil resultan fuertemente marcadas por las condiciones socioeconómicas y políticas de la región. Si bien el vasto campo de la sociedad civil incluye al abanico de organizaciones, instituciones y otras formas de intervención pública, cabe afirmar que, en estas localidades, el interés de la sociedad hacia los problemas públicos encuentra preferentemente su cauce en las organizaciones sociales de base, dedicadas a la atención de las problemáticas de la reproducción cotidiana. Es por ello que, en el presente trabajo, hemos tomado a estas

asociaciones como una referencia significativa de las organizaciones de la sociedad civil, aun reconociendo que no cubren en su totalidad el universo de formas organizativas que cabe encontrar en tales territorios.

Así, el eje de este trabajo gira en torno a las particulares condiciones que asume la relación entre el Estado y la sociedad civil en el proceso de políticas públicas en el conurbano bonaerense. En particular, nuestro objetivo es analizar las diferentes modalidades de vinculación que existen entre las organizaciones sociales y el Estado en cuatro municipios de la región: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón.

El análisis de estas relaciones se construyó sobre una perspectiva que combinó dos ejes:

- Una *dimensión sociopolítica* referida a las modalidades de vinculación que se establecen entre el Estado y las organizaciones sociales, a la luz del lugar y la capacidad de incidencia que éstas tienen en relación con las políticas públicas desplegadas en su territorio;
- una *dimensión socioterritorial* que indaga acerca de la mutua incidencia entre los procesos sociopolíticos y las construcciones territoriales de las organizaciones y, más precisamente, respecto de la territorialidad de estas acciones en el marco de una configuración metropolitana.

Tales dimensiones de análisis orientaron un estudio empírico de índole cualitativo y cuantitativo, que tomó a las organizaciones, o más precisamente, a sus dirigentes y miembros, como fuentes de información. Si bien el objeto de estos análisis está constituido por experiencias de interacción entre las instancias de la sociedad y las del Estado, en este estudio se optó por mirar esta dinámica desde la perspectiva del campo asociativo, decisión orientada por el interés de captar más abarcativamente la riqueza y variedad de estas tramas de vinculaciones.

En particular, se relevó información sobre las características del universo asociativo, sus experiencias de vinculación con la institución estatal y las percepciones de los protagonistas de estas experiencias sobre esta relación. Para ello, se recurrió a varias fuentes diferentes: una encuesta cuali-cuantitativa a 60 organizaciones sociales de base territorial, el registro de un taller de capacitación para organizaciones sociales realizado en el marco de esta investigación y la sistematización de una experiencia asociativa de articulación multiactoral en red.

El texto organiza los resultados de nuestra investigación en los siguientes apartados: en el primero, se presentan las elaboraciones teóricas que guiaron

el estudio y algunas informaciones de contexto para situar la problemática; el segundo apartado está destinado a detallar la metodología que ordenó el relevamiento empírico; en el tercero se presenta una caracterización del mundo de las organizaciones sociales de base en esta región en particular; y finalmente, en el cuarto y en el quinto apartado, se analizan los resultados de las dimensiones sociopolítica y socioterritorial, respectivamente. Por último, las conclusiones pretenden sintetizar esta información y ofrecer algunas interpretaciones generales.

## **1. Estado y sociedad civil en el conurbano bonaerense: conceptos y contexto**

### **1.1 El debate en torno a la noción de sociedad civil**

La realización de estudios empíricos sobre la sociedad civil debe enfrentar, ante todo, la dificultad que proviene de la discusión acerca de la propia definición de este término. La corriente predominante en este campo, que asocia la noción de sociedad civil a tercer sector, resuelve este problema delimitando empíricamente al sector de asociaciones e instituciones que cumplen con un conjunto de definiciones negativas, fundamentalmente organizaciones sin fines de lucro y desvinculadas del Estado (PNUD/BID/GADIS, 2004).

La trayectoria de la construcción del concepto de sociedad civil –que está estrechamente ligada al recorrido histórico de constitución de este ámbito en el mundo capitalista– se asienta en una visión de esta esfera como un ámbito separado de las estructuras del Estado y del sistema político, como también del mercado y de los intereses económicos.

El enfoque que sustenta el discurso hegemónico actual acerca de la sociedad civil subraya el papel fundante del principio de la autonomía en la configuración de este espacio, con las distintas acepciones que tal principio contiene: la autonomía individual para decidir voluntariamente acerca de la participación en instituciones de la sociedad civil; la autonomía del campo de la sociedad civil en relación con otras esferas; y la autolimitación de los actores que componen este campo respecto de la intervención en otras esferas, como garantía de preservación de sus lógicas y normas (Cohen y Arato, 2000). Esta definición pone especial énfasis en la autonomía de las organizaciones como fundamento de delimitación del sector, tanto en términos individuales –sostenido sobre el carácter libre y voluntario de la asociación– como en términos

colectivos –como autodeterminación o autogestión organizacional–, basada en intereses y lógicas propios.

El desarrollo teórico de Jean Cohen y Andrew Arato, autores de un ya clásico libro sobre el tema, se apoya en este enfoque general, ya que despliegan una concepción sobre la sociedad civil en la cual la autonomía constituye la característica primaria de las instituciones de la sociedad civil, puesto que las definen como “formas contemporáneas de autoorganización y autoconstitución” (Cohen y Arato, 2000: 54). Pero estos autores complejizan el análisis de la cuestión, incorporando otra dimensión de la autonomía: la de la sociedad civil como esfera societal, imaginando “una sociedad civil moderna capaz de conservar su autonomía y formas de solidaridad ante la economía y el Estado modernos” (Cohen y Arato, 2000: 54).

Surge de este postulado que los mecanismos de conformación de las organizaciones de la sociedad civil deberían ser voluntarios y ajenos a las obligaciones y presiones que establecen las estructuras de articulación de intereses políticos. Es decir, la sociedad civil es vista como el dominio de la libertad, opuesto a las relaciones de autoridad que regulan las acciones estatales y al interés por la acumulación de poder, propio del sistema político.

Esta orientación influyó mucho en el desarrollo de la investigación empírica existente que tradujo esta perspectiva de autonomía en una visión “sectorialista” de la sociedad civil que se convirtió, así, casi en sinónimo del “tercer sector”<sup>2</sup>.

El enfoque en que basamos este estudio se orienta, en cambio, por una perspectiva no “sectorialista”, una visión de la sociedad civil en relación con la esfera pública, un espacio de relaciones y asociaciones, relativamente estables, conformadas de manera voluntaria, que se movilizan por objetivos de carácter público y cuya finalidad no es la acumulación indiscriminada de ganancias. Se trata, entonces, de un espacio público no estatal, es decir, de acciones y organizaciones que no forman parte estrictamente del Estado, pero que se proponen intervenir en cuestiones que interesan al conjunto de la comunidad y que, por lo tanto, pueden vincularse con el Estado (o no) de diversas formas y en función de su propia dinámica.

Esta perspectiva se basa en el enfoque que propone concebir una definición de la sociedad civil en términos de la ampliación del espacio público, o de “publicación” del Estado y la sociedad, tal como lo plantea Cunill Grau. Esta autora cuestiona la idea de la “centralidad absoluta del Estado

---

<sup>2</sup> Ver al respecto Salamon et al. (1999), PNUD/BID (1998), Roitter y González Bombal (2000), Thompson (1995), PNUD/BID/GADIS (2004), entre otros.

como lugar de realización de la política” (Cunill Grau, 1997: 25) al poner en evidencia la diversa actividad política que se realiza en el campo de la sociedad. Critica el modelo dualista que escinde el Estado de la sociedad, y propone despegar el par de oposiciones Estado-público/sociedad-privado. La construcción de lo público queda así ubicada en el ámbito de la sociedad, ya no es más responsabilidad exclusiva del Estado, como plantea el pensamiento neoconservador al suponer que la política no debería traspasar las fronteras del ámbito estatal.

Si se considera entonces a la esfera pública como un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal, queda claro que “lo público no se circunscribe a la esfera estatal, remite centralmente a la deliberación colectiva de la sociedad para actualizar lo político en la política” (Cunill Grau, 1997: 61). En este sentido, cabe pensar a la sociedad civil como el sujeto principal de dicha esfera, y a los espacios institucionalizados de la sociedad civil como los actores que movilizan esta deliberación. Esta propuesta de implicar fuertemente a la sociedad en la construcción de lo público supone el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto desde el punto de vista político, puesto que implica reconocer la amplitud de los ámbitos de intervención de las instituciones de la sociedad civil y su entrelazamiento con los procesos políticos, como en el nivel organizacional, ya que conduce a la multiplicación de instancias de participación ciudadana en la formulación y gestión de políticas públicas.

En este sentido, entendemos a la sociedad civil organizada con una lógica propia que, si bien persigue objetivos comunes para la resolución de la problemática de su comunidad, está atravesada por cuestiones sociales y políticas que tiende a diversificar y complejizar sus propios intereses.

## **1.2 Modalidades de interacción entre el Estado y la sociedad civil**

En la historia reciente de nuestro país, las experiencias efectivas de interacción entre el Estado y la sociedad han asumido formas sumamente diversas. El abanico de prácticas e instancias que ponen a organismos estatales en relación con organizaciones de la sociedad civil muestra una amplia variación, según el nivel de conflictividad que conlleve, según el grado de institucionalización de la experiencia, según su impacto efectivo, el papel de los actores sociales en la decisión y/o ejecución de las acciones, etcétera (Rofman, 2007).

Desde un enfoque que pone el énfasis en la centralidad de la articulación Estado-sociedad civil en la construcción de lo público y en el carácter político de esta relación, cabría sintetizar este amplio espectro de posibilidades en tres modalidades principales de interacción. La revisión de las experiencias efectivas que tienen lugar en Argentina, y particularmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires, muestra que en los últimos años se han multiplicado varias modalidades de participación ciudadana en la formulación y gestión de políticas, dinámica que ha tomado dos formatos institucionales diferentes: *la participación en la gestión de los programas sociales* y *la constitución de instancias multiactorales de formulación y/o seguimiento de políticas*. Por fuera de este marco de vínculos colaborativos, también, se han incrementado los casos de *protestas y demandas sociales hacia el Estado*, prácticas que también expresan una forma de interacción, sólo que más conflictiva que las anteriores.

### **1.2.1 Participación en gestión de programas sociales**

El diseño de políticas sociales participativas, que incorpora a actores no gubernamentales en distintos momentos de su gestión, constituye una de las “innovaciones” que ha traído consigo el proceso de reformulación del rol del Estado y de las políticas públicas en las últimas décadas del siglo pasado.

Profundas transformaciones sociales y económicas marcaron la historia argentina en las últimas décadas. La precarización de las condiciones socioeconómicas, reflejadas en la pauperización de amplias capas de población y de ampliación de la desigualdad social, puede entenderse en el marco de los cambios en los patrones productivos a nivel global, como también en el contexto de la reforma del Estado y de la orientación de las políticas públicas, que acompañaron el proceso de reconversión estructural.

Estas reformas estructurales fueron acompañadas de un radical cambio en el papel social del Estado. Las orientaciones principales que guiaron el proceso de reforma del Estado pueden ser sintetizadas en dos lineamientos generales: por un lado, la privatización y/o desregulación de empresas y servicios públicos como vía para la transferencia al mercado de un conjunto de actividades económicas antes manejadas desde el Estado, y la desuniversalización de las políticas sociales, que convirtió ese modelo centralizado y universal de intervención social en un abanico de programas asistenciales focalizados,

gestionados de manera más descentralizada y con la participación de actores no estatales en el proceso de implementación, por el otro.

En este sentido, los cambios en el modelo de gestión de las políticas sociales trajeron consigo la inclusión de nuevos actores en el entramado de formulación e implementación de estos programas. La adopción de formatos participativos de gestión alcanzó particularmente al segmento de intervenciones estatales que asumieron el formato de programas sociales, dando como resultado la incorporación de una multiplicidad de actores no estatales, tanto colectivos como individuales, en estas estructuras de gestión. En consecuencia, buena parte de la estructura de formulación e implementación de programas sociales se apoya, en la actualidad, en un conjunto diverso de actores e instituciones, que si bien están claramente dirigidos por el Estado nacional o provincial –dependiendo del programa– cuentan entre sus componentes a gobiernos municipales, ONG importantes y profesionalizadas, organizaciones comunitarias de base, beneficiarios individuales, etcétera.

La literatura sobre este campo se orienta, principalmente, a analizar las condiciones de incorporación de los actores de la sociedad en este entramado, puesto que dentro de este marco institucional caben diferentes posiciones. Algunos autores proponen tipologías para evaluar la intensidad de la participación (Cabreró Mendoza, 2004; Ilari 2003), mientras que otros se interrogan respecto de la efectividad de estas experiencias como ámbitos de participación efectiva de los sectores desfavorecidos, y su potencialidad para la democratización de las políticas sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 2002; García Delgado y De Piero, 2001).

Por otro lado, también cabe remarcar el cambio en las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado, que se han ido desplazando desde una posición histórica de representación de posturas contrahegemónicas o críticas del sistema de dominación –encarnada en la tradición de los movimientos sociales– hacia un posicionamiento más integrado al sistema, que traduce sus demandas en la exigencia de participación en el proceso de las políticas estatales. Como señala Martínez Nogueira (2001), en el campo de la sociedad se reorganizan los actores, pasando de la “confrontación a la asociación”, al compás de las propuestas de incorporación en las decisiones y en la gestión que realiza el sector estatal. De movimientos sociales organizados en torno a la identidad, a la autonomía y a las demandas al Estado, desde un lugar de exterioridad, muchos de ellos se van convirtiendo en socios “partenaires” del proceso de gestión de las políticas públicas (Martínez Nogueira, 2001).

### 1.2.2 Participación en instancias multiactorales

Los estudios sobre el tema de las modalidades institucionales de participación y articulación de actores, tanto en el espacio local como en ámbitos de mayor escala, ponen en evidencia la diversidad de formatos institucionales existente en este campo. La profusa bibliografía existente sobre este tema coincide en pocas definiciones básicas: se trata de espacios de encuentro entre el Estado, actores de la sociedad civil y representantes del sector privado, que tienen por objeto intervenir en la formulación de políticas públicas.

El estudio de experiencias concretas de interacción entre organizaciones sociales e instancias estatales ha alimentado una producción escrita muy amplia y diversa, que abarca desde sistematizaciones de procesos de desarrollo local, revisiones de experiencias de articulación multiactoral en espacios locales, análisis de casos de desarrollo de redes territoriales, etcétera<sup>3</sup>. Se trata, en general, de registros de experiencias que tienen como objetivo poner de relieve la potencialidad de este tipo de armados institucionales para la promoción del desarrollo y/o la democratización de la gestión pública.

Los esfuerzos por sistematizar esta diversidad de experiencias identifican diferentes configuraciones institucionales, que implican distinto grado de participación de los sectores involucrados tales como los “planes estratégicos, los presupuestos participativos, los consejos consultivos de políticas públicas, el diseño participativo de programas sociales, los sistemas de monitoreo integral de la acción pública”, entre otros (Bombarolo, 2004). Quienes analizan las características de las instancias participativas desde el campo del desarrollo local agregan otras alternativas a esta lista, como mesas de concertación, foros multiactorales, comisiones de gestión asociada (Clemente, 1999) y formas de gestión asociada en torno a proyectos sociales, alianza y consejos (Clemente, 2004). En una línea cercana, María del Carmen Tamargo identifica tres formatos: a) “alianzas”: iniciativas conjuntas del sector público, privado y sin fines de lucro, donde cada actor aporta sus recursos y participa en la toma de decisiones; b) gestión asociada: instancias compartidas de gestión basadas en la negociación y la búsqueda de consenso entre los actores; y c) “partenariado”: una forma de asociación que supere las asimetrías para construir un asociativismo sin jerarquías (Tamargo, 2002).

---

<sup>3</sup> Dada la amplitud de este campo es difícil seleccionar algunos pocos textos, pero pueden mencionarse varios números de la revista *Pobreza Urbana y Desarrollo*, editada por el IIED entre los años 1998 y 2004 como una fuente destacada, entre otras.

La multiplicación de este tipo de armados institucionales ha estado fuertemente impulsada por la perspectiva del desarrollo local, que aprecia a estas instancias de articulación como formas de institucionalización de los procesos de vinculación entre los actores locales (Arocena, 1995; Bervejillo, 1995; Boisier, 1999a; 1999b; 2001; Marsiglia, 1999).

En el campo de las políticas sociales, la constitución de estas instancias de articulación en nuestro país se ha incrementado en esta década, particularmente en aquellos programas que buscan articular el desarrollo social con el económico como mecanismos de seguimiento de algunos programas de promoción socioproductiva o generación de empleo. Si bien algunos estudios muestran que la efectiva capacidad de incidencia en la gestión de esos programas es relativa (Rofman, 2006; Arroyo, 2003), la multiplicación de instancias institucionales en distintos ámbitos de política pública ofrece un campo rico y variado de experiencias todavía disponibles para analizar en profundidad.

### **1.2.3 Participación en protestas y demandas**

La participación en acciones de protesta o de demanda al Estado constituyó a mediados de los años noventa un fenómeno de creciente importancia en la escena sociopolítica de Argentina. Se trata de un fenómeno que no sólo se comprende por el incremento de necesidades producidas por el agravamiento de la crisis socioeconómica y la reestructuración de la intervención estatal, sino también por la crisis de legitimidad de los canales institucionales tradicionales de procesamiento de las demandas en nuestro país.

Hace más de veinte años, los sectores populares argentinos vienen elaborando, en este sentido, un conjunto de nuevas formas de acción colectiva en respuesta a las profundas transformaciones que desestructuraron sus mundos de pertenencias anteriores. Ocupaciones ilegales de tierras, cortes de ruta, revueltas y saqueos se encuentran entre las nuevas manifestaciones que modificaron el clásico repertorio que antes giraba en torno a la acción de los sindicatos y de los partidos políticos (Merklen, 2005).

En el contexto de la crisis social de finales de los años noventa, estos movimientos cobraron nueva fuerza, en especial los movimientos de desocupados que irrumpieron en el espacio público a través del corte de rutas mediante “piquetes”, que se originaron y crecieron en las localidades que más habían sufrido

el incremento del desempleo, pero luego se extendieron al conjunto del conurbano bonaerense, a la vez que ampliaron mucho su repertorio de acciones.

Según Merklen (2005), el objeto de los reclamos ya no estuvo necesariamente ligado a la demanda por “derechos” sino que cada vez más se fueron articulando los reclamos en torno a la asistencia social, la prestación de ciertos servicios o la participación en determinados programas sociales. Además, siguiendo a este autor, otro de los rasgos particulares que estas nuevas formas de organización adquirieron se vinculan con la “inscripción territorial” de las mismas. Es decir, por la centralidad que fue adquiriendo el territorio –“el barrio” en la mayoría de los casos– en la configuración de estas acciones de protesta. De esta manera, es a través de “lo local” que estos individuos y familias se relacionan de diversas maneras con las instituciones públicas (la escuela, los servicios públicos, las políticas sociales).

En las ciencias sociales argentinas ha habido una producción de numerosos trabajos acerca de las acciones colectivas de protesta y a los movimientos sociales surgidos en torno a ellas (Farinetti, 1998; Schuster y Pereyra, 2001; Auyero, 2001; Svampa y Pereyra, 2003; Cravino, 2007; entre otros). Para este estudio hemos tomado una definición amplia de esta forma de acción pública, que las entiende como “acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda que, en general, está referida de forma directa o indirecta al Estado” (Schuster et al., 2006: 13). Es decir, incluimos en esta categoría a toda forma de demanda de derechos o necesidades formulado ante el Estado, reclamo que puede expresarse en distintas modalidades de acción y asumir variables grados de confrontación.

\*\*\*

En síntesis, estas tres modalidades de interacción delimitan y precisan nuestro objeto de estudio, ya que estas tres categorías pueden armar el esquema desde el cual ordenar la variedad de experiencias de vinculación que ponen en contacto a las organizaciones sociales con el Estado. Esta categorización permite ubicar en este campo un universo sumamente diverso, compuesto por experiencias de menor o mayor grado de conflictividad, por vinculaciones de cuasiintegración de las organizaciones en la dinámica de la política pública como también por vínculos con fuerte autonomía de las partes. La restricción del análisis de estos fenómenos a un solo tipo de vínculo implicaría empobrecer la comprensión de este campo.

### 1.3 Características de la Región Metropolitana de Buenos Aires

La ciudad metropolitana de Buenos Aires, como se describe en el artículo de Suarez y Palma Arce en este volumen, es una gran continuidad urbana, conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires, donde moran más de 13 millones de habitantes.

El tamaño de la RMBA es expresión de la fuerte concentración poblacional y económica de Argentina, puesto que este aglomerado urbano nuclea cerca de un tercio de la población del país, y genera alrededor del 50% del producto bruto interno nacional. La situación socioeconómica de los distintos distritos que componen la RMBA es sumamente heterogénea, tal como lo demuestran Suárez y Palma Arce en esta misma publicación. La disparidad más pronunciada se encuentra entre las condiciones socioeconómicas de la Ciudad de Buenos Aires y las que caracterizan al conurbano bonaerense, ya que, según los datos disponibles, el nivel de pobreza de la población del Gran Buenos Aires duplicaba al de la Ciudad. Ello da cuenta de la peculiaridad de las condiciones sociodemográficas del conurbano bonaerense: es una región densamente poblada, cuyos habitantes enfrentan, en general, fuertes carencias en el plano socioeconómico y habitacional, pero que a la vez está ubicada en torno al centro económico y político del país, la ciudad que concentra la actividad económica y goza de los mejores niveles de vida.

La estructura socioeconómica del conurbano también muestra un alto grado de heterogeneidad interna, debido a que entre los municipios que la componen se encuentran algunos con indicadores sociales superiores a los de la Ciudad de Buenos Aires, y otros –lo más densamente poblados– con valores semejantes a los de la regiones más empobrecidas del país. A comienzos de esta década, el ingreso per cápita en la Ciudad de Buenos Aires y la franja norte del conurbano triplica el promedio nacional (Sabaté, 2002), mientras que en algunos partidos del Gran Buenos Aires, este indicador muestra un nivel muy inferior.

La combinación entre esta crítica y heterogénea situación social, el importante peso demográfico, y por lo tanto político-electoral de su población, y la cercanía geográfica con los centros de poder político y mediático, ha atraído la asignación de recursos públicos en numerosas políticas estatales, particularmente en el campo social y habitacional. Sin embargo, ello no ha permitido resolver el cúmulo de necesidades que la población de esta región enfrenta, en parte porque los aportes resultan siempre insuficientes para hacer frente a la magnitud de las carencias, y también porque las condiciones político-institucionales que enmarcan esta intervención del Estado no contribuyen a la eficacia de la acción estatal.

La estructura político-institucional de gobierno en la RMBA es sumamente compleja, ya que existen cuatro niveles estatales con competencia sobre esta región: el gobierno federal, el gobierno provincial de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del conurbano bonaerense y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un estatus particular. El gobierno de la Provincia de Buenos Aires tiene competencia sobre casi todas las funciones centrales para la vida cotidiana en los municipios –seguridad, educación, infraestructura– y aporta, mediante los programas provinciales y el sistema de coparticipación, buena parte de los recursos que requieren las políticas públicas locales, especialmente en lo referente a la atención de la problemática social. El control de los recursos, necesarios para hacer frente a las necesidades sociales en una zona con carencias tan marcadas, otorga al gobierno provincial un poder político relevante, y limita fuertemente las posibilidades de acción autónoma por parte de los municipios. Por su parte, el gobierno nacional tiene jurisdicción sobre variables muy importantes para el desarrollo de la región metropolitana, como la gestión del transporte, el control de las empresas prestadoras de servicios públicos y algunos efectores de salud, entre otros. La Ciudad de Buenos Aires maneja grados de autonomía semejantes a la de una provincia, y goza, además, de una gran capacidad de autofinanciamiento, por lo que focaliza sus políticas hacia el interior de la ciudad y se involucra poco, al menos en el plano institucional, en las problemáticas metropolitanas. Los gobiernos municipales del conurbano –así como todos los que forman parte de la Provincia de Buenos Aires– tienen muy escasa autonomía jurídica y económica para formular políticas propias, de manera endógena. La competencia sobre los instrumentos de política necesarios para intervenir en la atención de los problemas de su población están casi totalmente, como se ha señalado, en manos de los niveles provincial y nacional, y el sistema fiscal concentra la recaudación impositiva también en esos niveles. En la mayoría de los casos, además, disponen de aparatos estatales poco especializados, muy atravesados por la lógica de la reproducción política en el territorio.

Esta fragmentación político-institucional está compensada por la existencia de formas de centralización jurisdiccional: la intervención directa o indirecta de gobiernos de nivel superior al local, tanto el provincial como el federal. Esta compleja trama de competencias jurisdiccionales superpuestas limitan la autonomía local y habilitan la intervención directa de los gobiernos provincial y nacional. Como resultado, encontramos una gestión también fragmentada, en la que intervienen numerosos actores, tanto estatales como privados y sociales (Pérez, 2001).

El patrón territorial de acumulación política constituye otro de los factores que inciden en la eficacia de la intervención estatal en el conurbano. En el plano más institucional, la coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial y municipales contrasta con el sistema de representación política, donde el nivel municipal mantiene su importancia como instancia primera de articulación política, pero, como señalábamos previamente, enfrenta serias carencias de capacidades estatales para desarrollar las políticas que el electorado local necesita. Se agrega a esto un estilo de gestión de las políticas públicas, particularmente las sociales, muy influido por los intereses de acumulación política y el entrelazamiento entre redes políticas y redes familiares y de vecindad, como describe Moreno (2009) para el caso de José C. Paz.

En síntesis, la confluencia de estas condiciones sociodemográficas, económicas y político-institucionales en el conurbano bonaerense 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 tendrán por objeto atender estas necesidades está en manos de varios niveles de gobierno, que configuran así un patrón de interjurisdiccionalidad poco articulado internamente, que no sólo incide negativamente en la eficacia de estas intervenciones sino que también genera la coexistencia de tramas superpuestas de relaciones entre la sociedad y los organismos estatales en sus distintos niveles.

## **2. El objeto de estudio: las experiencias de interacción entre el Estado y las organizaciones sociales en cuatro municipios del conurbano bonaerense**

Los resultados que se presentan en los próximos acápite provienen de varios estudios empíricos implementados en cuatro municipios del noroeste del Gran Buenos Aires: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón.

En los puntos siguientes presentaremos los rasgos generales que dan cuenta del contexto espacial y social de este objeto de estudio: las características socioeconómicas y político-institucionales de los municipios considerados y la configuración del campo de organizaciones de la sociedad civil en estos espacios.

## **2.1 Características socioeconómicas y político-institucionales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón**

La heterogeneidad que caracteriza a la realidad socioeconómica y las condiciones habitacionales del conurbano bonaerense se puede visualizar con claridad en el análisis de las condiciones de los cuatro partidos en los que se concentra el presente estudio: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Se trata de municipios ubicados en la región oeste y noroeste del conurbano bonaerense, y sólo uno de ellos –Morón– forma parte del primer cordón del GBA, el que se urbanizó más tempranamente y tiende a mostrar indicadores más semejantes a los de la Ciudad de Buenos Aires. Los otros tres están ubicados en el segundo cordón, con una importante y creciente cantidad de población.

Como se detalla en el estudio de Suarez y Palma Arce del presente volumen, los cuatro partidos muestran elevados índices de vulnerabilidad social, aunque la diferencia entre la situación de los habitantes de José C. Paz, en un extremo, y Morón, en el otro, es importante.

Los datos sociodemográficos de José C. Paz hablan de una población compuesta por hogares relativamente grandes, con una importante presencia de niños, pero que deben sobrevivir con ingresos hogareños más reducidos que los de los otros partidos, condición que se asocia con el bajo nivel de escolaridad de sus miembros. Las condiciones sociohabitacionales, esto es, la calidad de las viviendas, la provisión de servicios urbanos y la accesibilidad a los servicios educativos y sociales, son también las más deficitarias respecto del conjunto de partidos estudiados.

La situación del partido de Moreno se asemeja a la relatada para José C. Paz en los aspectos ligados a las condiciones de vida de los hogares, pero presenta mejores condiciones en lo relativo a la situación habitacional y al acceso a servicios públicos.

El caso de San Miguel constituye una buena muestra de la configuración general del conurbano, ya que sus indicadores socioeconómicos se asemejan a los del promedio del Gran Buenos Aires, pero a la vez muestra fuertes contrastes internos entre una mayoría que enfrenta condiciones de vulnerabilidad social, y algunos sectores aislados –social y espacialmente– con altos ingresos y elevado nivel de consumo.

La característica más destacada de Morón, por último, es la amplitud de la cobertura de servicios urbanos, que abarca casi al 100% de su población, junto con condiciones sociodemográficas que se acercan a la realidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El análisis de los marcos político-institucionales y estilos de gestión pública presentan características singulares en los municipios estudiados si se los analiza en el contexto de la relación Estado-sociedad, tal como lo trabajan Carmona y Anzoategui en este mismo libro. Así, Morón aparece como el municipio más “estable” de todos ellos en términos político-institucionales: caracterizado en la última década por un proyecto de gobierno sostenido por un fuerte liderazgo del gobierno local, que posee una mirada estratégica apoyada en una modalidad de gestión articulada y consolidada en los últimos diez años. Presenta una mayor apertura con un importante involucramiento de actores de la sociedad civil en los distintos espacios de articulación y programas. Uno de ellos es el Presupuesto Participativo que se desarrolla en el marco del Programa de Descentralización municipal con fuerte anclaje territorial. Por su parte, el municipio de Moreno se caracteriza por un liderazgo de tipo tradicional con cierta continuidad que torna el accionar político institucional “relativamente estable”, y si bien es cuestionado al interior del municipio, sus adversarios no logran quebrar la hegemonía del bloque dominante. Por otra parte, presenta un modelo de gestión semejante al anterior pero centrado en el desarrollo de programas socioproductivos y de desarrollo local, y un tipo de relación Estado-sociedad restringida y muy direccionada por parte de las autoridades locales. A su vez, San Miguel aparecería como el municipio más “inestable” políticamente en los últimos años, con un importante nivel de conflictividad entre las fuerzas políticas, sin la presencia de liderazgos afianzados y con un estilo de gestión débilmente articulado y sujeto a los vaivenes políticos dominantes. En la relación Estado-sociedad, a pesar de algunas potencialidades que surgen en el municipio tras la implementación del Presupuesto Participativo, muestra fisuras por el desarrollo político predominante. Por último, José C. Paz aparece como “estable” política e institucionalmente, con un liderazgo tradicional fuertemente arraigado en las estructuras de poder locales. Se caracteriza por un fuerte nivel de mediación política y capacidad de dirección de las autoridades en función de los vínculos con los otros niveles de gobierno. Asimismo, fue el menos favorecido en la división del partido y posee un aparato poco consolidado que, en los últimos años, desarrolló algunas capacidades para la implementación de programas nacionales, en especial los socioproductivos.

## **2.2 Organizaciones de la sociedad civil en el conurbano bonaerense**

Nuestra mirada sobre la sociedad civil organizada, como señalamos previamente, se apoya en la caracterización de estos espacios sociales como instancias propias del ámbito público pero no estatal. Las organizaciones de la sociedad civil, en este sentido, articulan la intervención de la sociedad en estas cuestiones públicas, asumiendo para ello formatos organizacionales propios.

Algunos de los rasgos comunes que caracterizan en general a las organizaciones de la sociedad civil son: un cierto grado de institucionalización; su carácter público; su carácter distributivo aunque no estrictamente lucrativo, es decir, los recursos, beneficios o capital son reinvertidos en la propia organización o en el desarrollo de las comunidades en las que se insertan; un autogobierno explícito en la normativa necesaria para que se les otorgue personería jurídica; en general, son voluntarias; aunque pueden ofrecer actividades o depender en algunos aspectos de la iglesia o el gobierno o partidos políticos, no son estrictamente religiosas, ni tampoco estrictamente partidarias.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil suponen un complejo y muy heterogéneo campo con variados objetivos, problemáticas, grados de institucionalización, tamaño, grado de profesionalización, actividades, fuentes de recursos y vínculos con actores estatales y no estatales. Como señala De Piero (2005), la sociedad civil se manifiesta en organizaciones cada vez más heterogéneas y complejas, que expresan pertenencias sociales, políticas, culturales e ideológicas diversas.

La configuración del campo asociativo de la sociedad civil en el conurbano bonaerense presenta características particulares, ya que su emergencia puede comprenderse en el contexto de la agudización de la crisis socioeconómica, contracara del proceso de debilitamiento de la intervención social del Estado y, por lo tanto, de la redefinición de las políticas sociales.

Estos conceptos resultan muy pertinentes para comprender la dinámica de las organizaciones de la sociedad civil en el conurbano bonaerense, donde las condiciones socioeconómicas y político-institucionales antes señaladas han impulsado a estas asociaciones a ocupar espacios de acción pública, especialmente aquellos en los que se implementan políticas sociales tendientes a la resolución de necesidades básicas de la población inserta en un territorio. La mayoría de las organizaciones que constituye el mundo asociativo en esta región está comprometida con la atención a problemáticas que, en otras épocas, eran resueltas mediante el mercado o del Estado. La crisis del modelo de

desarrollo que integraba a la sociedad a través del empleo y las políticas sociales universales o ligadas al empleo, que enmarcaba la resolución de la reproducción social en la relación capital-trabajo, provoca la aparición de múltiples asociaciones voluntarias, de la sociedad civil, que toman a su cargo buena parte de estas responsabilidades. Es por ello que del amplio espectro de formatos que asumen las organizaciones de la sociedad civil, en este estudio nos hemos concentrado en las organizaciones sociales de base territorial, que constituyen el grueso de la densa trama asociativa del conurbano bonaerense.

Las organizaciones sociales de base territorial se caracterizan, en principio, por la inserción territorial de sus miembros y de la problemática que tratan; esto es, están mayormente conformadas por vecinos que se agrupan para buscar respuestas a las problemáticas de su entorno. En la historia del Gran Buenos Aires, cabe mencionar dos momentos clave en la constitución de este tipo de asociaciones: durante el proceso de urbanización, cuando surgieron numerosas “sociedades de fomento”, creadas con el fin de resolver las carencias en infraestructura y servicios urbanos que enfrentaban los nuevos barrios; y los “comedores comunitarios”, surgidos en momentos de crisis socioeconómica e inflacionaria, para atender las necesidades alimenticias de los vecinos. Esto no significa que la acción de las organizaciones de base esté restringida a estos únicos objetivos, en parte porque paralelamente también nacieron otras asociaciones de vecinos con propósitos diferentes –como los centros culturales, los grupos de jóvenes, los clubes sociales y deportivos, etcétera–, y en parte porque muchas de las sociedades de fomento y comedores populares fueron ampliando su campo de acción con el tiempo.

Como se verá más adelante, el cumplimiento de esta misión fue empujando a este campo asociativo hacia una vinculación cada vez más estrecha con el Estado y las políticas públicas, transformación que reconfigura a las propias organizaciones como a las propias políticas. Tal fenómeno constituye el núcleo de este estudio, que muestra matices novedosos, tanto en su dimensión sociopolítica como socioterritorial.

### **3. Precisiones metodológicas**

A fin de estudiar las experiencias de interacción en las tres modalidades antes descriptas –participación en la gestión de programas, participación en instancias de articulación multiactoral y participación en demandas y protestas– se

realizaron una serie de estudios de campo enfocados en distintos segmentos de informantes y apelando a técnicas diferentes. A continuación se detallan algunas precisiones metodológicas de cada una de estas actividades.

### **3.1 Encuesta cuali-cuantitativa a 60 organizaciones sociales de base territorial de los partidos de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón**

Esta encuesta consistió en la aplicación de una extensa entrevista semi-estructurada a una muestra no probabilística de 15 organizaciones por partido, seleccionadas a partir de registros obtenidos en las dependencias municipales<sup>4</sup>, en función de los criterios de definición del objeto de estudio como “organizaciones sociales de base territorial”. Para la construcción de la muestra, se definieron cuotas por localización –buscando cubrir lo más ampliamente posible el territorio del partido– y por tipo de organización, distribuyendo en proporciones semejantes a las siguientes categorías: sociedades de fomento, comedores y centros de cuidado infantil, centros de jubilados y otras. Para las entrevistas, se buscó identificar a un dirigente de la organización, que podía ser la autoridad formal o alguna otra persona que ocupara ese papel.

### **3.2 Taller de capacitación sobre “Organizaciones sociales y políticas públicas”**

En este taller, desarrollado durante 8 encuentros en el año 2008, participaron 85 representantes de 46 organizaciones sociales de la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>5</sup>. La realización del mismo nos proveyó dos fuentes de información:

- Una encuesta realizada a 20 organizaciones sociales de la zona; y

---

<sup>4</sup> La cobertura y calidad de dichos registros fue variable, en algunos casos conseguimos un listado de más de 1.000 organizaciones, y en otros, no más de 50.

<sup>5</sup> San Miguel, Moreno, José C. Paz, San Isidro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Fernando, Morón, Quilmes, La Matanza, Malvinas Argentinas y Vicente López.

- la sistematización de los registros de las intervenciones de los participantes durante el taller y en un foro de discusión virtual sobre “organizaciones sociales y políticas públicas”.

### **3.3 Sistematización de la experiencia del Movimiento por la Carta Popular**

La sistematización de esta experiencia, mediante entrevistas y análisis documental de la producción del proyecto, constituyó otra fuente de información para la investigación, puesto que permitió un acercamiento más en profundidad a un proceso de trabajo territorial, articulación en red e interacción con el Estado.

La experiencia consiste en el trabajo en red de 35 organizaciones sociales de los partidos de San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas y Moreno, con el objetivo de promover la participación ciudadana en la región noroeste del conurbano. Las acciones desarrolladas en el marco de este proceso son muy amplias, puesto que cubren desde la capacitación en derechos, la formación de jóvenes en prácticas ciudadanas y no violentas, la promoción de la comunicación comunitaria y la cultura popular, la provisión comunitaria de servicios públicos, además del trabajo más político respecto de la participación ciudadana, que hasta ahora ha dado como resultado la puesta en marcha del Presupuesto Participativo en el municipio de San Miguel<sup>6</sup>.

### **3.4 Análisis de los datos**

El tratamiento de los datos siguió la lógica de cada tipo de fuente. El registro del taller, las entrevistas a sus participantes y la sistematización de la experiencia de interacción merecieron una lectura cualitativa. La encuesta a las 60 organizaciones tuvo dos tipos de tratamiento: un primer análisis cuantitativo, de donde se desprenden los cuadros que se presentan en este artículo, complementado por un tratamiento cualitativo de las entrevistas.

Para la presentación de los resultados, se sigue el siguiente orden:

- Caracterización general de las organizaciones analizadas.

---

<sup>6</sup> Para más detalles, ver <[www.cartapopular.org.ar](http://www.cartapopular.org.ar)>.

- Dimensión sociopolítica de la interacción entre las organizaciones y el Estado.
- Dimensión socioterritorial de la acción de las organizaciones y su vinculación con el Estado.

## **4. Caracterización general de las organizaciones sociales de base territorial**

Previo al análisis de las formas de interacción de las organizaciones sociales con el Estado, resulta pertinente presentar una descripción del universo estudiado, con el fin de facilitar una mejor comprensión de las características institucionales, las modalidades de acción y la historia de estas organizaciones. Interesa rescatar algunas dimensiones que muestren la complejidad de las asociaciones para luego analizar los vínculos que éstas establecen con otras organizaciones y con el Estado.

Una primera dimensión de esta caracterización refiere a las modalidades de acción: los objetivos, las problemáticas que trabajan, las actividades que realizan y las fuentes de recursos que disponen para la consecución de sus actividades. Otro aspecto, referido al desarrollo institucional de las organizaciones, incluye aspectos como la formalización jurídica, el tamaño y el grado de profesionalización. Por último, los datos referidos a la historia de las organizaciones permiten contextualizar sus orígenes y analizar los cambios producidos al interior de las mismas que se sitúan en el marco de las transformaciones del contexto.

### **4.1 Modalidades de acción**

#### **4.1.1 Objetivos y problemáticas**

La entrevista a los referentes de las organizaciones estudiadas comenzaba con una pregunta respecto de los objetivos que impulsaron la creación de la organización. Mintzberg (1992) define a los objetivos como las intenciones que se ocultan detrás de las decisiones y acciones que toma la organización. Esto sugiere que, como señala Guiot (1985), una organización tiene múltiples objetivos, algunos compartidos y que define la organización y otros que son

propios de cada uno de los integrantes que la componen. Si bien esta doble construcción dificulta conocer, con certeza, cuáles son los objetivos efectivos de una organización, hemos tomado las respuestas de los entrevistados como una síntesis posible de los diferentes propósitos que sostienen la actividad de las instituciones. Así, en este estudio se preguntó cuáles eran los principales objetivos de la organización, considerando los objetivos explícitos, es decir, aquellos que definen la organización y que son compartidos –en general– por sus miembros, y que los lleva a intentar solucionar los problemas que enfrenta su territorio a través de sus actividades.

En las organizaciones sociales estudiadas, los objetivos enunciados se agruparon en las siguientes categorías:

- a La *asistencia a necesidades básicas* de alimentación, salud, cuidado/educación de niños, de infraestructura urbana, que comprende gestión de veredas, asfalto, viviendas, entre otros.
- b La *contención, socialización* que busca además integrar, principalmente, a la población de adultos mayores y niños y jóvenes.
- c La *promoción del desarrollo humano* que consiste en reducir las desigualdades creadas en torno a las personas. Para lo cual se brinda apoyo a problemas sociales y familiares, y también desarrollo de capacidades para el trabajo. En algunos casos se intenta trabajar con las familias en situación de violencia o drogadicción, en la capacitación de los jóvenes que quedaron fuera del sistema educativo, de las personas en distintos oficios que buscan lograr una salida laboral, en el desarrollo del deporte, entre otros.
- d *Desarrollo cultural y educativo*: objetivo que lleva a promover el desarrollo de actividades culturales y de educación informal; muchas organizaciones ponen énfasis en la educación popular como una nueva forma de encarar este tipo de prácticas.
- e La categoría *derechos* se refiere a la promoción del individuo como sujeto de derechos sociales, laborales, de ciudadanía, etc. El tema de los derechos se desarrolla en algunas cuestiones como niñez, género, identidad, inclusión comunitaria, ambiente, diversidad, etcétera.
- f *Apoyo a otras organizaciones y a redes*: agrupa a los objetivos relativos a la vinculación con otras organizaciones, a través de la capacitación y promoción de la participación.
- g Venta de *servicios*: agrupa a los objetivos ligados a la realización de una actividad económica.

Sería posible agrupar este conjunto de propósitos en tres categorías más abarcadoras: un primer grupo de objetivos de tipo asistencial, de prestación de servicios, compuesto por los dos primeros ítems; un segundo grupo de objetivos orientados a la promoción humana y social, conformado por los tres siguientes –c, d y e–; y un tercer agrupamiento de objetivos ligados al desarrollo institucional, donde se ubicarían los últimos dos apartados. Como se ve en el cuadro siguiente, esta categorización resulta pertinente para comprender la distribución de las respuestas.

**Cuadro 1**  
Organizaciones sociales según objetivos

Objetivos	Menciones
Asistencia de necesidades básicas	27
Contención, socialización	16
Promoción de desarrollo humano	10
Desarrollo cultural y educativo	5
Derechos	5
Apoyo a otras organizaciones	4
Venta de servicios	1
Otros	1
<b>Total de objetivos mencionados</b>	<b>69</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Los resultados de la encuesta arrojan que de un total de 69 objetivos definidos por las 60 organizaciones, varias organizaciones tienen objetivos múltiples. Esta multiplicidad de objetivos consiste, por ejemplo, en la combinación de propósitos ligados al mejoramiento de la calidad de vida en el barrio con la generación de espacios de socialización para los habitantes del barrio; y, en este sentido, proponen mejorar la educación y calidad de vida de los niños a través de un lugar para los jóvenes donde convivan con la cultura y el deporte.

Al revisar las respuestas, se observa la preeminencia de objetivos que refieren a la asistencia de necesidades básicas tales como alimentación o cuidado de niños, seguido por las menciones a la contención y/o integración. Es decir, la mayoría de las organizaciones entrevistadas declara objetivos de tipo asistencial.

Como señalábamos previamente, las organizaciones sociales del conurbano bonaerense han nacido para construir colectivamente soluciones a sus

problemas más inmediatos, y la preeminencia de objetivos ligados a la atención de necesidades básicas ilustra cabalmente esa idea. La importancia que asumen los objetivos de socialización e integración habla, por un lado, del papel que cumplen las asociaciones como ámbitos de sociabilidad, tanto para sus miembros como para los destinatarios de sus acciones –segmentos que muchas veces se superponen en las organizaciones de base–. Asimismo, la relevancia de este objetivo se puede entender en el contexto particular de fragmentación socioespacial y exclusión social que enfrenta la población del conurbano, tal como se reseñó en apartados anteriores.

Las problemáticas que se proponen abordar las organizaciones también son muy variadas, como se destaca en el cuadro siguiente.

## Cuadro 2

Problemáticas abordadas por las organizaciones sociales

Problemáticas	Menciones	Porcentaje
Alimentación, desnutrición	12	31
Infraestructura y servicios urbanos y ambientales	11	
Necesidades en general/básicas	9	
Trabajo, desocupación	7	27
Educación	7	
Salud	6	
Inseguridad	3	
Salud sexual	5	
Violencia familiar e institucional	7	42
Problemas de la tercera edad: aislamiento, abandono	8	
Marginación de jóvenes, desprotección de niños	10	
Vulneración de derechos, problemas públicos	3	
Identidad cultural	2	
Problemas familiares (desintegración, crisis)	3	
Adicciones	9	
Falta de participación	2	
<b>Total de problemáticas mencionadas</b>	<b>104</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

En consonancia con el espectro de objetivos ya reseñados, la problemática más mencionada se refieren a deficiencias en la alimentación y el problema de la desnutrición. Si a éstas les agregamos las que corresponden a problemas de la infraestructura urbana y a “necesidades básicas o generales” –términos muy mencionados por los entrevistados, con este grado de imprecisión–, se observa que más del 30% de problemas afectan la calidad de vida de los beneficiarios de las acciones de estas organizaciones. Otro grupo de 28 respuestas aluden a problemas como la salud, la educación, el trabajo y la seguridad. En conjunto, se trata de cuestiones que, en la perspectiva de la sociedad, deberían ser responsabilidad estatal, pero no son adecuadamente satisfechas por el Estado.

Cuando se revisa la historia de las organizaciones sociales, se advierte, además, que los problemas que las mismas se proponen atender se van complejizando con el tiempo. Al respecto, muchas de las organizaciones que encuestamos se conformaron originalmente para resolver necesidades de los vecinos que no podían ser satisfechas vía el mercado o por intermedio del Estado, como el acceso a servicios de calidad en educación o salud, y luego fueron ocupándose de otras problemáticas al tiempo que también incrementaban sus objetivos.

Otra forma de agrupar las problemáticas mencionadas está relacionada con la vulneración de derechos. Estos problemas que suman 44 menciones llevan a que las organizaciones se propongan como objetivos socializar e integrar a las familias o personas víctima de la vulneración de sus derechos, tal como mencionábamos anteriormente.

En síntesis, las problemáticas sobre las cuales intentan intervenir las organizaciones sociales coinciden con las grandes cuestiones de la política social y, por lo tanto, sus objetivos se asemejan a los que se proponen los programas sociales estatales. Esta coincidencia podría basarse en la confluencia de dos factores: por un lado, este universo asociativo nace, justamente, para dar respuesta a las necesidades de sus beneficiarios que no son atendidas adecuadamente por el Estado; y, por el otro, las organizaciones han ido orientando sus objetivos de modo tal de acceder a los servicios que otorgan los programas sociales.

Además, resulta interesante remarcar que las respuestas aquí analizadas ilustran adecuadamente las reflexiones iniciales de este apartado, referidas a la multiplicidad de objetivos y problemáticas que estos espacios asociativos buscan cubrir, a veces concentrados en una misma organización y otras en una red. Esta característica es una expresión de la “polifuncionalidad” que define al campo asociativo en el conurbano bonaerense.

### 4.1.2 Actividades

Siguiendo la lógica descripta previamente respecto de la diversidad de objetivos, el conjunto de actividades que realizan las organizaciones entrevistadas es muy amplio, tanto por la cantidad de iniciativas que se mencionan, como por la variabilidad de las mismas.

#### Cuadro 3

Actividades desarrolladas por las organizaciones sociales

Actividades	Menciones	Porcentaje
Actividades culturales, recreativas y deportivas	71	37
Asistencia directa de necesidades sociales	34	18
Servicios educativos	28	15
Capacitación y prevención en salud, violencia, etcétera	11	6
Producción, prestación de servicios y comercialización	10	5
Promoción y defensa de los derechos	7	4
Asesoramiento, capacitación, asistencia técnica e investigación	7	4
Coordinación, gestión y financiamiento	7	4
Comunicación y promoción cultural	6	3
Gestión del hábitat	3	2
Otros	8	4
<b>Total actividades mencionadas</b>	<b>192</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Si se calcula el promedio de actividades por organización, resulta más de 3, lo cual reafirma la “multifuncionalidad” de estas agrupaciones, a la que hacíamos referencia al analizar los objetivos.

Esta amplitud es el resultado, como desarrollaremos más adelante, de un recorrido histórico de diversificación de los campos de intervención. Muchas organizaciones que surgieron durante momentos de crisis económica y social, dedicadas a tareas de asistencia a la emergencia, al pasar el tiempo han diversificado sus actividades hacia problemas menos urgentes, relacionadas con necesidades no tan básicas. En este sentido, la acción de las organizaciones sociales se ha complejizado mucho, en cierta medida por la diversificación de las demandas de la población, pero también por la influencia de los vínculos

con el Estado o con otras organizaciones. El recorrido histórico de cada agrupación entre los objetivos iniciales y el mapa actual de actividades, indica que las primeras motivaciones, esto es, ayudar a los vecinos o al barrio, crecieron hasta alcanzar una escala de acción mucho más amplia y redirigida, en algunos casos, a la comunidad en general. Por otra parte, la oferta de políticas estatales que llegaban al territorio de acuerdo a programas preestablecidos llevó, también, a que muchas organizaciones redefinieran sus estrategias para conseguir los recursos ofrecidos en esos programas.

Las actividades más frecuentemente mencionadas son, llamativamente, las culturales, recreativas y deportivas. Esta categoría incluye actividades de promoción cultural y artística que suelen consistir en talleres de capacitación en esas disciplinas, viajes y paseos —en especial en los Centros de Jubilados—, actividades deportivas propias de clubes y centros deportivos destinadas principalmente a niños y adolescentes, entre otras.

La frecuencia de estas actividades es superior a la correspondiente a la asistencia directa a necesidades sociales, categoría donde se agrupan las actividades que se inscriben en los objetivos y problemática principales del campo asociativo, como señalamos en el apartado anterior. Esta preeminencia puede ser comprendida desde varios ángulos. Por un lado, es cierto que cada una de estas actividades —un taller, un campeonato, un viaje, etc.— puede estar nombrando a un conjunto de tareas más acotado que el implicado en una actividad de asistencia a necesidades básicas, como un comedor comunitario, por ejemplo. Sin embargo, lo más significativo de esta distribución es, desde nuestro punto de vista, que hace evidente la importancia de estos espacios institucionales en la sociabilidad y la recreación de la población del conurbano bonaerense, y las serias limitaciones que tiene la oferta cultural en estos barrios. La segregación socioespacial no sólo se manifiesta en las restricciones en la provisión de servicios básicos, como infraestructura urbana o empleo, sino también en la disponibilidad de otro tipo de servicios, como los culturales, recreativos y deportivos, que tampoco son provistos de manera adecuada ni por el mercado ni por el Estado. A la vez, al ofrecer estas actividades, las organizaciones sociales también operan como espacios de encuentro social entre los vecinos, cumpliendo así una importante función de integración social, particularmente entre la población inactiva, es decir, niños, jóvenes y ancianos.

En segundo lugar, aparecen mencionadas las actividades de asistencia directa, que incluyen alimentación y atención de niñas, niños y adolescentes, acorde con la problemática que caracteriza a los barrios de los municipios estudiados. Y en tercer lugar, la prestación de servicios educativos, generalmente

complementarios al sistema formal –como el apoyo escolar, por ejemplo–, que también está indicando los déficits de intervención estatal en estas localidades.

En síntesis, el rasgo más destacado del análisis sobre las actividades desarrolladas por las organizaciones es su multifuncionalidad, tanto a nivel individual de cada agrupación, como en tanto colectivo, como trama asociativa. Las múltiples acciones van desde propuestas orientadas a la integración social y cultural y actividades de asistencia directa, hasta la participación en espacios de integración y desarrollo del barrio en el que habitan. Estas son las funciones que constituyen uno de los argumentos que nos permiten hablar de este campo asociativo como un “espacio público no estatal”, como propone Cunill Grau (1997).

### 4.1.3 Fuentes de recursos

El análisis de las fuentes de recursos de las organizaciones constituye, habitualmente, un tema de difícil tratamiento. Por esa razón, en este estudio se resolvió, por un lado, focalizar la pregunta en relación con las actividades, esto es, indagar por la/s fuentes/s de recursos para cada actividad mencionada, dejando de lado los apoyos más generales o institucionales. Además, se optó por preguntar por la fuente de recursos, pero no por el monto aportado.

Los resultados muestran una gran cantidad de menciones a distintas fuentes –las 60 organizaciones mencionaron 281 fuentes, es decir, en promedio, cada organización obtendría recursos de 4 o 5 fuentes, aproximadamente–. Esto da cuenta de que tales instituciones apelan a muchas fuentes a la vez, y difícilmente dependan de una sola institución o modalidad de funcionamiento. Fournier (2007) llama a este fenómeno “hibridación de recursos”, al señalar que las asociaciones combinan fondos provenientes de diferentes fuentes: estatales, fundaciones o empresas, cobro de cuotas y organización de actividades para la recaudación de fondos, como rasgo propio del campo asociativo.

En cuanto a la distribución de fuentes, se destaca que muchas de las actividades son financiadas con recursos generados por la organización o aportados por sus miembros. Esto se detalla en el siguiente cuadro, en el que la categoría “recursos generados por la organización”, la más frecuente, está conformada por una variedad de respuestas, como alquiler de su predio, rifas, bingos, eventos, venta de productos producidos por ellos mismos, emprendimientos productivos, bono colaboración, fideicomiso, etc. También pueden ser considerados recursos generados de manera autónoma aquellos que son aportados por sus miembros, esto es, por medio de aranceles, trabajo ad

honorem o aportes de socios. Sumando ambas categorías, se llega a que el 43% de las respuestas menciona fuentes propias.

#### Cuadro 4

Fuentes de recursos para actividades desarrolladas por las organizaciones sociales

Fuentes de recursos de las actividades	Menciones	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Recursos generados por la organización	80	28	43
Aranceles	42	15	
Recursos de Nación	37	13	35
Recursos de Provincia	33	12	
Recurso municipal	24	8	
Gobierno a través de ONG	5	2	
Recursos ONG	21	7	14
Donaciones particulares/privadas	19	7	
No necesita recursos para la actividad	5	2	
Otros	13	4	
Ns/Nc	2	1	
<b>Total de fuentes mencionadas</b>	<b>281</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

En segundo lugar, aparecen las fuentes estatales, que sumando las del nivel nacional, provincial y municipal, junto con las que son mediadas por una ONG, llegan al 35% de las respuestas. Es decir, un tercio de las actividades de las organizaciones están sostenidas por las políticas estatales.

Otro grupo de fuentes son las que provienen de otras instancias de la sociedad civil, como aportes de ONG, y donaciones de particulares, que sumadas agrupan el 14% de las menciones.

En síntesis, más del 50% de las fuentes de financiamiento son externas a la organización. Ello muestra que si bien un alto porcentaje de organizaciones apoyan sus actividades en fondos autogenerados que le otorgan cierta independencia de los aportes externos, resulta evidente que, en conjunto, las organizaciones sociales encuestadas no cuentan con recursos propios suficientes. En este escenario, los aportes del Estado constituyen un recurso fundamental, como se advierte mejor en el cuadro siguiente.

La estructura de financiamiento muestra una imagen distinta si se toma como unidad a la organización, en vez de la actividad, ya que la mayoría de las asociaciones recibe fondos de fuentes estatales. Sólo el 28% de las agrupaciones relevadas no ha recibido contribuciones de esta fuente, de donde puede concluirse que si, bien las organizaciones sociales utilizan distintas estrategias para sostenerse, es muy alto el porcentaje, 72%, de organizaciones que realizan sus acciones con recursos estatales.

## Cuadro 5

Organizaciones por tipo de fuente de recursos para actividades

Organizaciones	Cantidad de organizaciones sociales	Porcentaje
Realizan actividades con algún recurso estatal	43	72
Realizan actividades sin recursos estatales	17	28
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

En resumen, los datos señalan que la mayoría de las organizaciones tiene algún vínculo importante, construido en torno a la dependencia económica, con organismos estatales. Esta observación abona las reflexiones previas respecto del papel que juegan las políticas estatales en la orientación de la acción de las organizaciones sociales y, por lo tanto, pone fuertemente en cuestión la visión de la sociedad civil como un ámbito autónomo del poder estatal.

## 4.2 Institucionalización

### 4.2.1 Formalización jurídica

Un indicador claro del grado de institucionalidad alcanzado por las organizaciones de la sociedad civil, aunque no el único, es su formalización jurídica como entidad. En los datos obtenidos de la encuesta se observa un alto grado de formalización de las organizaciones, ya que 51 de ellas poseen personería jurídica y 3 la tienen en trámite, es decir, el 90% de los casos está formalizado o a punto de serlo, como se detalla en el cuadro siguiente.

**Cuadro 6**

Organizaciones sociales según personería jurídica

Personería jurídica	Cantidad de organizaciones sociales	Porcentaje
Sí	51	85
En trámite	3	5
No	6	10
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

El nivel de formalización institucional de este campo resulta más destacado si se toma en cuenta que, en un estudio sobre organizaciones de la sociedad civil de todo el país, realizado en el año 2004, el porcentaje de organizaciones con personería jurídica sólo llegaba al 67% (PNUD/BID/GADIS, 2004).

#### 4.2.2 Tamaño y profesionalización de las organizaciones sociales

Para mensurar el tamaño de las organizaciones encuestadas es posible basarse en dos indicadores: la cantidad de miembros que la componen y la cantidad de sedes que poseen.

En cuanto a la cantidad de miembros que poseen las asociaciones, casi el 50% tiene menos de 10 miembros y son pocas las organizaciones con muchos miembros, sólo 6 son las que tienen más de 30 personas. Esto indica que predominan las organizaciones pequeñas.

**Cuadro 7**

Organizaciones sociales según cantidad de miembros

Cantidad de miembros	Cantidad de organizaciones sociales
Menos de 10 personas	29
Entre 11 y 30 personas	25
Más de 30 personas	6
<b>Total</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Correlativamente, la mayoría de las organizaciones tienen una única sede. Sólo hay cuatro organizaciones que mencionaron tres sedes. En algunos casos, estas sedes no son de propiedad de la organización, sino son espacios utilizados por ella pero en calidad de préstamo o tomados para alguna actividad en particular.

### Cuadro 8

Organizaciones sociales según cantidad de sedes

Sedes	Cantidad de organizaciones sociales	Porcentaje
Una sede	47	78
Dos sedes	9	15
Tres sedes	4	7
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

En cuanto al grado de profesionalización de las organizaciones sociales, tomamos dos indicadores: uno de ellos refiere al porcentaje de personal que trabaja de manera remunerada, mientras que otro indica la proporción de profesionales que trabajan o participan en las mismas.

En cuanto al primer indicador, encontramos que 27 de las 60 agrupaciones manifiestan tener algún colaborador remunerado o contratado. La cantidad de personas que trabajan en estas organizaciones de manera rentada suman 362, es decir, un 38% del total de 957 miembros mencionados, o, dicho de otro modo, el 62% son voluntarios. Estas cifras resultan casi idénticas a las recogidas en el estudio nacional antes citado, donde el porcentaje de miembros rentados llega al 38,6% (PNUD/BID/GADIS, 2004).

### Cuadro 9

Miembros de las organizaciones sociales, según su condición de rentado o voluntario

Rentado/no rentado	Cantidad de miembros	Porcentaje
Rentados	362	38
Voluntarios	583	62
<b>Total de miembros</b>	<b>957</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

En cuanto a la profesionalización, en el conjunto de miembros encontramos 244 profesionales o técnicos, esto es, trabajadores con formación profesional o técnica que realizan tareas calificadas, relacionadas con su formación, reciban o no remuneración. Ello significa aproximadamente un 26% del total de personas involucradas en el trabajo de las organizaciones, una cifra muy inferior al 56%, que resulta del estudio para el total de organizaciones del país (PNUD/BID/GADIS, 2004).

### **Cuadro 10**

Miembros de las organizaciones según su condición profesionales

<b>Condición profesional</b>	<b>Cantidad de miembros</b>	<b>Porcentaje</b>
Profesionales	244	26
No profesionales	713	74
<b>Total de miembros</b>	<b>957</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Si se toma como unidad a la organización, encontramos que sólo 38 asociaciones cuentan con algún colaborador con formación profesional o técnica, lo que estaría indicando el bajo grado de profesionalización de las organizaciones.

## **4.3 Historia**

Tomando el universo de organizaciones involucradas en la encuesta, podemos afirmar que el tejido asociativo del Gran Buenos Aires cuenta con cierta antigüedad, puesto que, como se ve en el cuadro siguiente, un tercio de las organizaciones había sido fundado antes del 1989.

**Cuadro 11**

Organizaciones según año de creación

<b>Año de creación</b>	<b>Cantidad de organizaciones sociales</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Anterior a 1989	18	34	34
Entre 1989 y 1991	4	3	37
Entre 1992 y 1999	16	23	60
Entre 2000 y 2002	16	30	30
De 2003 en adelante	3	5	95
Total	57	95	
Ns/Nc	3	5	
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

El cuadro anterior muestra, además, un aumento paulatino de creación de organizaciones durante los años noventa y una densificación mayor en torno a la crisis de 2001, puesto que en esos años se crearon el 30% de las organizaciones. Las otras fuentes analizadas arrojan resultados similares. La distribución de las organizaciones que participaron en el Taller de capacitación “Organizaciones sociales y políticas públicas” es bastante parecida: de las 46 instituciones inscriptas, 11 –el 23%– nacieron antes de 1990, y entre los años 2000 y 2002 se crearon otras 10, el 21%.

Puede afirmarse que una gran parte de estas organizaciones sociales surgen como una respuesta a las crisis, con la necesidad de ocupar espacios que fue dejando el Estado o para brindar soluciones a necesidades que tampoco pueden ser satisfechas vía consumo. Esto es especialmente claro si observamos la cantidad de organizaciones que tienen su origen durante la crisis de 2001-2002.

Los datos de la encuesta realizada nos brinda información sobre los motivos por los cuales se crearon organizaciones sociales en este municipio, tal como se señala en el siguiente cuadro.

**Cuadro 12**

## Organizaciones según motivo de creación

Motivo de creación	Cantidad de organizaciones sociales	Porcentaje
Hambre, pobreza	16	21
Desocupación	5	
Necesidad de infraestructura barrial	11	11
Necesidad de actividades recreativas	8	
Necesidades educativas	3	
Vulnerabilidad de mayores	8	
Necesidades sociosanitarias	2	
Otros	4	
Total	57	
Ns/Nc	3	
<b>Total</b>	<b>60</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Surge de este cuadro, en primer lugar, que la gran mayoría de las organizaciones parece constituirse como tal para brindar servicios u organizar actividades cuya oferta no existía previamente en el barrio o existía de manera insuficiente. Es decir, las organizaciones surgen por necesidad, queriendo suplir o supliendo de hecho a un Estado que no parece tener capacidad de ofrecer de manera directa esos servicios en el territorio.

Por otro lado, si se intenta observar la dinámica histórica de cada organización, en algunas de ellas parecería haber un cambio tanto en su campo como en su escala de acción a lo largo de los últimos años. Organizaciones que surgieron inicialmente con una fuerte impronta territorial motivada por la necesidad de ayudar a los “vecinos” inmediatos, fueron creciendo institucional y socialmente, y fueron ampliando, así, su escala de acción alcanzando a nuevos barrios o territorios a los que antes no se dirigían. Si parte de las características de algunos de estos barrios en tiempos de los mayores efectos de la crisis socioeconómica fue la “insularización”<sup>7</sup> que tendía a reducir las interacciones sociales a los límites de los barrios y de las relaciones vecinales inmediatas –por medio de actividades de ayuda comunitaria directa tales como comedores comunitarios u ollas populares–, podríamos pensar que,

<sup>7</sup> Sobre este tema, ver Cravino et al. (2002).

actualmente, la multiplicación de actividades de diverso tipo y alcance y la participación en múltiples redes podría estar indicando una mayor apertura de estos barrios tanto hacia otros barrios como, en ocasiones también, hacia otros municipios.

En este sentido, algunas organizaciones comienzan a desarrollar actividades para la comunidad en general o para vecinos de diferentes barrios, referenciándose así con un espacio y un colectivo social más amplio que el barrio inmediato. En esta línea, han sido muchas las organizaciones que empezaron organizando comedores, roperos o actividades de asistencia social “pura” para los vecinos de su barrio y luego fueron desarrollando actividades más específicas según distintas problemáticas, para nuevas poblaciones o grupos diferenciados (adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas, etcétera). En estos casos, cambia el campo de sus actividades y no siempre la escala, aunque ambas dimensiones están estrechamente relacionadas.

Resulta interesante analizar la relación entre la escala barrial de las actividades de asistencia social más urgente y la forma en que se vinculan las actividades asociadas a problemáticas o temáticas más específicas con escalas territoriales más amplias y/o difusas. El proceso de ampliación de la escala territorial y del campo de problemáticas se podría explicar, en parte, porque el propio crecimiento de las organizaciones, derivado tanto de la institucionalización de algunas como del incremento de recursos disponibles por los programas estatales, se ha sumado, a su vez, al aumento de los flujos y las dinámicas interbarriales propios de la reactivación de los barrios que fueron “re-abriéndose” en el contexto de la post-crisis. Estas organizaciones que comenzaron entonces como comedores o centros comunitarios que asistían directamente a sus vecinos como reacción a la emergencia social, parecen haberse reformulado en un contexto en donde el hambre, por ejemplo, ya no parece ser la problemática más extendida entre las organizaciones. De esta manera, muchas de ellas fueron redefiniendo sus objetivos en función de los cambios y procesos por los que transcurrían sus propios territorios y necesidades.

Asimismo también cabe considerar cuánto han incidido en estas reformulaciones los cambios en las propias políticas estatales, en el marco de los cuales estas organizaciones llevan adelante sus actividades y consiguen los recursos. En este sentido, es interesante vincular ciertos cambios internos en las organizaciones y su composición con las modificaciones acaecidas en los últimos años en las tendencias, lineamientos generales y diversificación

de las políticas sociales. Por ejemplo, existen algunas organizaciones que se han reducido porque, señalan, se han ido muchos voluntarios que antes estaban por el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y que al desestructurarse dicho plan tuvieron que reformular su propia estructura como organización y modo de funcionamiento. Otro ejemplo es el cambio de ciertos programas asistenciales, que hoy transfieren recursos mediante tarjetas de débito mientras que antes entregaban los alimentos a los beneficiarios por medio las organizaciones. Esto implicó que menos gente tuviese que ir personalmente a la sede de la organización modificando, así, las dinámicas y espacios de reunión y sociabilidad de la propia organización, las relaciones de poder, etcétera.

\*\*\*

En conclusión, una caracterización general de las organizaciones sociales de base territorial entrevistadas para este estudio muestra que estas asociaciones son en general pequeñas, el 50% de ellas tiene menos de 10 miembros y el 78% cuenta con una sola sede, con limitado grado de profesionalización, un 55% no tiene personal rentado, pero aun así presentan un alto grado de consolidación institucional, 85% posee personería jurídica.

Los objetivos que se proponen las organizaciones se enmarcan en dos cuestiones –muchas veces complementarias entre sí–: cubrir las necesidades básicas y contener a los miembros de un territorio que presentan más carencias o derechos vulnerados. Esta “polifuncionalidad” propia del sector se enmarca, en términos generales, en el mismo campo de intervención de las políticas sociales –mitigación de la pobreza, integración social, educación, salud, apoyo para el trabajo, etcétera–, lo que explica la intensidad de la interacción existente entre las organizaciones y el Estado.

Por otra parte, si bien son generadoras de recursos propios, hay una fuerte vinculación con el Estado, fuente principal de recursos para desarrollar sus acciones, ya que el 72% necesita del vínculo con el gobierno para financiar alguna de sus actividades. Como se verá en detalle más adelante, esta vinculación con las políticas estatales resulta un componente clave en el accionar y desarrollo de las organizaciones sociales.

En el mismo sentido, el desfasaje entre la importante institucionalización formal de las organizaciones y el limitado desarrollo organizacional de las mismas, puede estar vinculado con los requisitos para acceder a recursos públicos, que, como se vio previamente, constituye una de las fuentes principales

de sostén de las actividades de estas organizaciones<sup>8</sup>. En este sentido, cabría pensar el alto grado de formalización no tanto como un avance de la autonomía institucional de la sociedad civil organizada, sino más bien como resultado de la interacción con las políticas estatales.

## 5. Dimensión sociopolítica

El análisis de la dimensión sociopolítica de la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en el conurbano bonaerense se refiere, en el contexto de este estudio, a la revisión de las diferentes modalidades de interacción que dan marco a esta relación. En este sentido, la mirada está enfocada sobre el punto de interfase de estas vinculaciones, antes que en la dinámica de uno u otro ámbito societal.

Como se detalla en este apartado, las vinculaciones entre estos dos ámbitos institucionales asumen diferentes características, lo que configura un abanico bastante amplio de formas de articulación.

### 5.1 Intensidad de la vinculación organizaciones-Estado

En primer lugar, es importante conocer con mayor precisión la relación que establecen estas organizaciones con el Estado, es decir, evaluar su intensidad, detallar las características del vínculo, etc. A fin de evaluar la intensidad de dicha relación con cierto grado de precisión, tomamos como unidades de análisis a las actividades que desarrollan las organizaciones, y preguntamos por el vínculo establecido en cada actividad.

Cómo puede observarse en el cuadro siguiente, la gran mayoría de las organizaciones entrevistadas –el 90%– se vincula con organismos estatales para el desarrollo de algunas de sus actividades, y el 28% se apoya en esta relación para todas las actividades que realiza.

---

<sup>8</sup> A este respecto, se informa en la página del CENOC: “La Personería Jurídica es necesaria para cualquier movimiento de dinero de la organización (recibir subsidios, celebrar convenios con otras instituciones, etcétera). Es un documento de credibilidad para presentar ante otro organismo”. Ver <<http://www.cenoc.gov.ar>>.

**Cuadro 13**

Intensidad de vinculación con el Estado para la gestión de actividades

Vinculación con el estado	Cantidad de organizaciones sociales	Porcentaje	Total Porcentaje
En todas las actividades	17	28	90
En la mayoría de las actividades	9	15	
En algunas actividades	28	47	
En ninguna actividad	6	10	10
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

El interrogante que sigue a esta constatación se refiere a la naturaleza de tal vinculación, a la forma y contenido de la relación establecida entre la organización y la institución estatal. El cuadro siguiente registra todas las respuestas obtenidas a esa pregunta, planteada a las 50 organizaciones que manifestaron algún tipo de vínculo.

**Cuadro 14**

Tipo de vinculación de las organizaciones con el Estado

Tipo de vinculación	Menciones	Porcentaje
El estado aporta financiamiento	67	44
El Estado aporta materiales (alimentos, medicamentos, etcétera) o espacio físico	17	11
Espacio de interacción/organización conjunta de actividades	10	7
El Estado presta servicios a la población o a la organización	9	6
El Estado aporta recursos diversos (materiales, financieros, etcétera)	9	6
La organización presta servicios al Estado	8	5
El Estado aporta recursos humanos	7	5
Gestiones, trámites	7	5
El Estado ofrece capacitación	6	4
La organización participa en programas sociales	3	2

**Cuadro 14 (cont.)**

Tipo de vinculación	Menciones	Porcentaje
El Estado facilita coordinación	2	1
Otros	6	4
<b>Total de menciones en 50 organizaciones</b>	<b>151</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Como se puede ver en esta enumeración, la relación que establecen las asociaciones con el Estado se asienta, mayormente, en el sostén económico que brindan los organismos públicos para el desarrollo de las actividades. Sostén que puede ser estrictamente financiero, pero también referido a la provisión de materiales, capacitación o recursos humanos. Una proporción muy reducida de las respuestas aluden a formas de vinculación más paritaria, que no involucran el aporte estatal de recursos, sino que tienen por objeto definir o realizar acciones en conjunto.

La prevalencia de esta forma de vinculación económica refuerza el cuestionamiento presentado anteriormente, a la concepción más difundida sobre la sociedad civil, que supone que sus organizaciones se constituyen como ámbitos absolutamente autónomos de otros poderes, en especial, de la autoridad estatal. Los datos que relevamos en este estudio ponen en cuestión esta visión del campo asociativo, ya que la mayoría de las organizaciones estudiadas mantiene una relación de dependencia o fuerte vinculación económica con el Estado. Cabría preguntarse si esta relación de dependencia, que las organizaciones parecerían necesitar para cumplir con los objetivos y actividades que se han propuesto, se extiende también al plano político más general, es decir, si esta modalidad de relación se impone frente a otras posiciones, más confrontativas o más críticas.

## 5.2 Diversas modalidades de interacción

Esta modalidad de interacción, si bien aparece como la forma más “típica”, no agota, sin embargo, toda la diversidad de formas de vinculación entre el Estado y las organizaciones sociales que hemos registrado. Los datos relevados en este estudio muestran un espectro bastante diverso de formas de vinculación,

que varían en función del marco institucional que los contiene, el poder relativo de cada actor y el sentido más colaborativo o conflictivo de la interacción. Para ordenar esta diversidad, hemos agrupado las experiencias relevadas en cuatro tipos de formas de interacción:

- a Un vínculo de cierta dependencia del aporte estatal, predominantemente desregulado y particularista, basado en la recepción de un subsidio o algún otro recurso sin asignación precisa, que podría operar como la entrega de beneficios directos para la organización y/o sus miembros;
- b un vínculo también dependiente, pero enmarcado institucionalmente en el circuito de gestión de los programas sociales, que si bien implica también algún tipo de beneficio material o simbólico para la organización, supuestamente tiene por destino final a los beneficiarios del programa, y su ejecución está sujeta a más regulaciones;
- c una relación más paritaria, no basada en aportes económicos sino orientada a la deliberación conjunta y la toma de decisiones sobre cuestiones públicas, establecida en el marco de espacios multiactorales de interacción; y
- d una relación establecida en torno a un conflicto o una demanda, donde las organizaciones muestran un mayor grado de autonomía y se posicionan en un lugar de exterioridad respecto del Estado.

En cuanto a la primera categoría, se identificaron 8 organizaciones –de las 60 que componen el universo– que reciben aportes económicos del Estado pero no participan en ningún programa social. Cabe agregar a este dato que, en las entrevistas, 4 informantes expresaron tener vínculos con algún legislador en particular, quien les facilita la obtención de recursos de distinto tipo. Otra de las fuentes trabajadas –las entrevistas realizadas en el marco del taller de capacitación– da por resultado que 16 de 31 organizaciones entrevistadas afirmaban que su relación con el Estado consistía primariamente en “recibir un subsidio”.

La categoría de participación en la gestión de programas sociales resultó la más elevada, puesto que 40 de las 50 organizaciones que manifestaron mantener vínculos con el Estado tiene alguna intervención en la implementación de políticas públicas.

En cuanto a la participación en espacios de interacción, los resultados obtenidos también dan cuenta de la relevancia de esta forma de vinculación, puesto que 28 organizaciones, cerca de la mitad, manifiestan integrar alguna instancia multiactoral.

Por último, cabe señalar que la cantidad de organizaciones que tomaron parte, en los últimos años, en alguna acción de protesta o demanda ante el Estado, llega a 24 casos, una cifra muy cercana a la anterior.

Estos resultados ponen de manifiesto que existe un abanico bastante diverso de modalidades de vinculación entre organizaciones de la sociedad civil y el ámbito estatal. En especial, aparece que el formato más particularista, el vínculo que el sentido común imagina totalmente arbitrario y fuente del control o el clientelismo político, no es necesariamente el más generalizado, sino que lo más frecuente es una forma de relación más institucionalizada que, si bien no es totalmente transparente ni pública, está enmarcada en ciertas reglas que pautan las modalidades de distribución de los recursos recibidos y consideran a la organización como una instancia intermedia de un proceso que supera a esa relación.

En términos generales, puede afirmarse que encontramos un espectro bastante diverso de modalidades de vinculación, que van desde una situación que podría ser calificada como subordinación, otras de colaboración, hasta otros formatos de mayor autonomía y separación de la institución estatal.

Además, las frecuencias relevadas en cada categoría no permiten imaginar que las opciones sean excluyentes, sino que más bien cabe pensar que cada una de las organizaciones circula por las diversas formas de vinculación, según la cuestión en que se comprometa. Es decir, estos resultados llevan a suponer que la mayoría de las asociaciones participa de varios tipos de relación, y apela a diferentes modalidades de acción, en función de sus propios objetivos y estrategias. En los párrafos siguientes se profundizará en el análisis de cada una de estas modalidades.

### **5.2.1 Participación en programas estatales**

Decíamos previamente que uno de los cambios implicados en la reforma del Estado y de las políticas sociales que tuvo lugar en nuestro país en las últimas décadas, ha sido la expansión de la participación de la sociedad civil en la gestión de los programas sociales.

Los datos recogidos en este estudio confirman tal apreciación, puesto que, como se señalaba en párrafos anteriores, 40 organizaciones manifestaron alguna forma de participación en la gestión de un programa estatal. Estas asociaciones mencionaron 77 programas, lo que indica un promedio de –casi– 2 intervenciones por organización.

Los datos confirman las hipótesis previas respecto de la relevancia que tiene esta forma de vinculación en el accionar cotidiano de las organizaciones de la sociedad civil en el conurbano bonaerense. La información relevada permite profundizar en algunos aspectos de esta vinculación: a) el tipo de programas en los que participan y el papel desempeñado; b) las instancias estatales con las que se construye esta vinculación; y c) la percepción de las organizaciones respecto de esta interacción y sus efectos en la dinámica institucional.

En cuanto a los programas mencionados por las organizaciones, cabe señalar que se trata, casi en su totalidad, de intervenciones que forman parte de la política social. Esta respuesta dice mucho sobre la importancia que asume, en la trama asociativa del conurbano bonaerense, la atención de las necesidades cotidianas de la población y la preeminencia de esta función por sobre el compromiso con otras problemáticas, como la cultural, la defensa de derechos, etcétera.

Más aún, como se puede observar en el cuadro siguiente, la gran mayoría de los programas sociales indicados se concentra en las categorías que hemos denominado “asistenciales”, es decir, intervenciones basadas principalmente en el otorgamiento directo de algún tipo de asistencia, que puede ser tanto monetaria como de alimentos u otros productos.

En el cuadro siguiente se detallan las respuestas obtenidas, clasificadas según el tipo de programa estatal y el municipio de referencia.

### Cuadro 15

Tipo de programas mencionados, según municipio

Tipo de programa	José C. Paz	Morón	Moreno	San Miguel	Total
Asistenciales, focalizados por grupos de población (jóvenes, niños, adultos mayores, discapacitados)	5	9	7	8	29
Asistenciales integrales, transferencia de ingresos	7	8	3	3	21
Sectoriales: apoyo a educación, salud	0	3	2	7	13
Socioproductivo/generación de empleo	6	0	3	0	9
Ns/Nc	1	2	2	0	5
<b>Total de programas mencionados</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>76</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San

Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Si bien es posible que esta distribución reproduzca, en cierta medida, las orientaciones generales del sistema de políticas sociales a nivel local, también cabe señalar que este predominio de los programas asistenciales pone de manifiesto la naturaleza del papel que juegan las organizaciones sociales de base en estos territorios. Tales asociaciones funcionan, en la cadena de implementación de los programas asistenciales, principalmente, como intermediarios en la distribución de recursos necesarios para mitigar la pobreza, una tarea en la que el principal capital que se pone en juego es la inserción en el territorio y la vinculación con los destinatarios de esas prestaciones. En cambio, otro tipo de programas sociales, como los sectoriales o los socioproductivos, requieren de las asociaciones de otras capacidades institucionales o técnicas, que van más allá de la inserción territorial.

En cuanto a la distribución por municipios, resulta llamativo que Morón sea el que más menciones de programas concentre, puesto que cabría imaginar que las referencias deberían ser más elevadas en los municipios con mayores necesidades socioeconómicas. Es posible que esta diferencia pueda ser explicada por la modalidad de gestión de este municipio, que ha asumido con mayor decisión las orientaciones de la gestión participativa de las políticas sociales.

Los principales interlocutores estatales de estas vinculaciones son los Ministerios de Desarrollo Social, el nacional en primer lugar —con 25 menciones—, y el provincial en segundo —con 17 referencias—, mientras que las áreas sociales municipales solo convocan 10 menciones, como se analiza en detalle en el apartado siguiente. Podría afirmarse que la estructura político-institucional de gestión de las políticas sociales en el conurbano bonaerense lleva a privilegiar la relación directa entre organizaciones sociales de base con instancias del Estado nacional o provincial, antes que vínculos más paritarios entre sociedad y Estado a nivel local. Se trata de relaciones fuertemente asimétricas, no sólo por la lógica diferencia de atribuciones y cobertura que distingue a un organismo estatal de una organización de la sociedad civil, sino principalmente porque pone en vinculación a una organización de base pequeña con un organismo estatal de escala mayor, relación que además se desarrolla en el marco de programas sociales de diseño cerrado, formulados en instancias nacionales y provinciales.

La percepción de esta asimetría se evidenció en los comentarios de las organizaciones sociales en ocasión del seminario de capacitación. La gran mayoría de estas organizaciones respondió que su participación en progra-

mas estatales consiste en “presentar proyectos para financiamiento”, a lo cual algunos agregaron que también interactúan en la “evaluación conjunta de los proyectos”. Son muy pocas las organizaciones que mencionan formas de interacción distintas, que suponen participar en instancias de decisión; se trata de las únicas tres organizaciones que no son sólo organizaciones de base sino que también forman parte de redes de alcance nacional. Es decir, la mayoría de este tipo de organizaciones territoriales parece vincularse con el Estado en una relación vertical, con limitada posibilidad de hacer valer sus perspectivas e intereses respecto del contenido de esa relación. En este sentido, si uno se pregunta puntualmente, entonces, por el momento del ciclo de las políticas en el cual se inscribe la participación de las organizaciones sociales, parecería quedar claro que la mayoría de ellas participa como prestadores de servicios en algún programa que ya reciben elaborado. Son muy pocos los casos en donde existen espacios de negociación y articulación de intereses en la definición de los contenidos y en el diseño de los proyectos de intervención. Asimismo, tampoco se advierten muchos casos en donde las organizaciones participen de instancias de evaluación y monitoreo de las políticas, quedando, así, pocas posibilidades de aprendizaje institucional y articulado entre el Estado y las propias organizaciones.

Esta asimetría se suma a otros factores que condicionan la manera en que se desarrolla este vínculo, generando desajustes que son vistos como obstáculos por los representantes de las organizaciones. Las dificultades mencionadas refieren, en general, a las “trabas burocráticas” –como denominan los entrevistados– que enfrentan las organizaciones en el intento de interactuar con el Estado en el desarrollo de las actividades. Si bien habría que desagregar y explicar el significado de estas trabas burocráticas según la experiencia de cada organización social, aparece con fuerza la idea de que es “difícil” el acceso a ciertos niveles del Estado, y que una vez que se accede los resultados o respuestas a las demandas pueden ser lentos, insuficientes o frustrantes. Esto también es mencionado en relación con los pagos o transferencias de recursos en el marco de los programas. Además, varios entrevistados señalan que la discontinuidad de los pagos en tiempo y forma incide en la precariedad e incertidumbre que contiene a las actividades de las organizaciones.

Este tipo de dificultades que aparecen en la interacción generada en torno a la gestión de programas estatales son producto del encuentro entre dos lógicas de funcionamiento muy diferentes: la dinámica burocrática de la gestión estatal, que, en principio, se rige por los ritmos y procedimientos establecidos en las normativas, frente a la lógica informal, particularista y más atenta a los plazos

de las demandas sociales que caracteriza a una organización social de base. Este desajuste es visto como un problema por la mayoría de los actores que intervienen en tales procesos de interacción, tanto por los miembros de las organizaciones como por los funcionarios a cargo de la interacción con las asociaciones.

En ese sentido, la puesta en evidencia de estos obstáculos permite profundizar en las limitaciones que encuentra esta relación, que resultan del encuentro entre culturas, lógicas de trabajo y bases de legitimidad diferentes. Si bien la intervención de organizaciones sociales en la implementación de los programas sociales tiene innegables implicancias en el plano de la autonomía político-ideológica y en algunos aspectos operativos, esta fricción pone de manifiesto que las asociaciones sociales conservan los rasgos propios de su origen. Es decir, estos resultados muestran que la participación de las organizaciones sociales de base en la gestión de las políticas estatales no se traduce en la anulación de su carácter de sociedad civil, sino también en el plano de la dinámica institucional.

### **5.2.2 Participación en espacios multiactorales**

Los espacios multiactorales de interacción, a diferencia de la intervención en la gestión de programas, suponen, en teoría, una relación de mayor simetría entre los actores de la sociedad civil y las instancias gubernamentales.

Este modelo de interacción se basa, en principio, en una relación más paritaria entre el organismo público y las expresiones de la sociedad civil que la que caracteriza a la participación en la gestión de programas. Además, estas instancias tienen por objeto tomar decisiones acerca de las acciones públicas, lo que asigna a los representantes de la sociedad algún grado de poder de decisión superior al que acceden en el modelo anterior.

Como señalábamos previamente, en el universo de organizaciones entrevistadas se encontraron 28 casos que participan, o han participado recientemente, en algún espacio de interacción. Se trata de una proporción importante, que hace evidente la relevancia de este otro modelo de vinculación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en el conurbano bonaerense.

Buena parte de este conjunto de organizaciones participa en más de una instancia, ya que son 39 los espacios de articulación mencionados. Esto significa que algunas organizaciones forman parte de más de un espacio; más precisamente hay 9 asociaciones que muestran un alto grado de participación

en las cuestiones públicas.

Esta elevada disposición a involucrarse en los procesos de las políticas reafirma el carácter público de estas organizaciones, y confirma que su papel no se reduce a la intermediación de prestaciones sociales. La mediación, en este caso, no es económica sino política, ya que la participación de estas asociaciones se fundamenta en su carácter de representantes de la ciudadanía. Se trata de una representatividad legitimada, según los miembros de las organizaciones, sobre su inserción territorial, atributo que cifra varias condiciones: su carácter de organización de base constituida por vecinos o habitantes de un barrio determinado; el estrecho contacto establecido entre la asociación y la población que proviene de ese origen; su compromiso con las problemáticas del barrio o zona; el conocimiento de dichas problemáticas, etcétera.

La distribución por municipios arroja algunos resultados interesantes, como se advierte en el cuadro siguiente.

### Cuadro 16

Organizaciones que participan en espacios multiactorales, según municipios

Municipio	Cantidad de organizaciones sociales
Morón	13
San Miguel	8
Moreno	4
José C. Paz	3
<b>Total</b>	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Estos datos indican que casi todas las organizaciones de Morón –13 sobre 15– y la mayoría de las de San Miguel participan en algún espacio de interacción, panorama que refleja no sólo la disposición de las organizaciones a participar en las instancias de debate sobre políticas públicas, sino también el modelo de gestión política de cada municipio. Tanto Morón como San Miguel están implementando procesos de Presupuesto Participativo, que en este segundo municipio se estructura en foros barriales, por lo que muchas de las instancias mencionadas por los entrevistadas se inserta en esos mecanismos.

Además, varias organizaciones participan en los foros de seguridad, que son los más mencionados en los municipios de José C. Paz, Morón y San Miguel.

Los foros de seguridad son espacios impulsados inicialmente por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo declarado de promover la participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública. Cabe destacar que la frecuencia en que son mencionadas estas instancias pone de manifiesto que la articulación de actores no se restringe al campo de la política social, sino que también está presente en ámbitos de gestión de políticas públicas tan complejos como el de la seguridad.

En tercer lugar, se mencionan Consejos Consultivos, instancias formadas originalmente para acompañar la gestión local del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, pero que en algunos municipios, como Morón, también se constituyeron para tratar problemáticas específicas de distintos sectores sociales.

Estos espacios de interacción constituyen, tal como señalamos previamente, ámbitos de vinculación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil diferentes de los que se generan en torno a la gestión de políticas, ya que, en teoría, su objeto es intervenir en los procesos de decisión o formulación de dichas políticas.

La distancia entre ese propósito teórico y las prácticas efectivas puede ser más o menos importante según la experiencia, y si bien esta investigación no profundizó en el análisis de las dinámicas reales de estas instancias, sí se pudo indagar cuál es el sentido de las instancias mencionadas, desde el punto de vista de las organizaciones.

La respuesta más frecuente a esta pregunta refiere, justamente, como se ve en el cuadro siguiente, a la incidencia en la formulación de políticas, respuesta que se puede agrupar con “trabajar en la elaboración de normas”, puesto que ambas aluden al momento de la construcción de las decisiones. Más allá de la efectividad de estos propósitos, enunciados además desde la sociedad civil, la preeminencia de esta respuesta está indicando el claro interés de las organizaciones participantes en estos espacios en asegurar alguna forma de intervención en las decisiones públicas.

### **Cuadro 17**

#### Objetivos en espacios de articulación

<b>Objetivos mencionados</b>	<b>Menciones</b>	<b>Porcentaje</b>
Incidir en la elaboración de políticas	15	17
Trabajar en la elaboración de normas y leyes	2	

**Cuadro 17 (cont.)**

Objetivos mencionados	Menciones	Porcentaje
Intervenir en la implementación de políticas	5	7
Controlar la gestión de políticas	2	
Concientizar socialmente sobre un tema	8	15
Generar espacios de diálogo multiactoral	5	
Mejorar la relación con el Estado	2	
Otros	2	
Ns/Nc	1	
<b>Total de objetivos</b>	<b>42</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Sin embargo, si se agrupan estas respuestas en 3 categorías, se puede visualizar mejor la visión de las agrupaciones entrevistadas acerca de la potencialidad de incidencia en la definición de políticas públicas que expresan estos espacios:

- Incidencia alta (participación de las decisiones, elaboración de normas, etcétera): 17 menciones.
- Incidencia media (control, participación en la gestión): 7 menciones.
- Incidencia baja (propósitos más generales, sin relación clara con las políticas estatales): 15 menciones.
- Otros: 2.

Así, puede advertirse que un conjunto también destacado de respuestas no visualiza con demasiada precisión el sentido político de estos espacios. Ello estaría indicando que, en este universo, todavía no está suficientemente elaborada una perspectiva política acerca del rol que puede desempeñar la sociedad civil en su interacción con el Estado, como sí está muy claro, en este ámbito, cuál debería ser el alcance de la intervención de la sociedad en los procesos de formulación de políticas.

En este sentido, este relevamiento da cuenta de la importancia cuantitativa de las instancias de articulación multiactoral en la gestión de políticas, pero a la vez abre una serie de interrogantes acerca de la potencialidad de estos espacios para incidir efectivamente en la formulación de las mismas, o si su capacidad de intervención se limita a decisiones respecto de las formas de implementación de dichas decisiones. Asimismo, sería de gran interés analizar el desarrollo de estos

espacios de articulación y su capacidad para constituirse como base institucional de procesos de elaboración de políticas de desarrollo territorial.

En las experiencias estudiadas encontramos casos que ilustran las diversas opciones aquí presentadas. Algunos casos desarrollan cabalmente esa potencialidad, como la experiencia de la Carta Popular, que comenzó en un origen como una gran red de organizaciones sociales comprometidas en un amplio abanico de problemáticas y actividades y fue extendiendo sus preocupaciones hasta ubicar como cuestión central la problemática de la democracia participativa y su traducción institucional: el Presupuesto Participativo. La presión social y política de esa red sobre los decisores políticos logró que el municipio de San Miguel asuma ese programa, y ponga en marcha el Presupuesto Participativo en el año 2007. La gestión de esa iniciativa convocó a representantes de la Carta Popular, por lo que la dinámica de la articulación multiactoral no sólo estuvo presente en los Foros barriales de discusión sobre el Presupuesto, sino también en los equipos de gestión de todo el proyecto.

Otras experiencias, en cambio, que parecían mostrar una destacada potencialidad de convertirse en espacios de planificación del desarrollo, como los Consejos Consultivos de política social –creados originalmente por el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y luego retomados por el Plan Manos a la Obra– no llegaron a cumplir los objetivos que declaraban en su creación, y fueron, en muchos casos, limitando su accionar hasta reducirse a la sola distribución de subsidios entre los destinatarios (Rofman, 2006).

### **5.2.3 Participación en protestas, demandas**

La intervención en el proceso de formulación y/o de gestión de políticas públicas no parece excluir, como indicamos previamente, la participación de estas organizaciones en fenómenos más conflictivos de vinculación con el Estado. En efecto, en este estudio detectamos que 24 de las 60 organizaciones entrevistadas han participado en alguna acción de demanda, protesta, o reclamo ante un organismo estatal en los últimos 5 años.

La cantidad total de acciones de demanda o protesta mencionadas por los entrevistados llega a 31 casos, de donde resulta que algunas organizaciones ha participado en más de una movilización. Esta cifra es muy parecida a la obtenida al indagar sobre participación en espacios de interacción (28

casos). Es decir, si definiéramos a los “espacios de interacción” como formas de vinculación colaborativa y consensual con el Estado, y a la participación en demandas como modalidades de interacción conflictiva, podríamos afirmar que en nuestro universo la prevalencia de estas dos modalidades es semejante.

Al indagar sobre las cuestiones o problemáticas que impulsaron a las organizaciones a llevar adelante estas demandas, las respuestas son significativas, puesto que ponen de manifiesto el compromiso de estas agrupaciones con lo público. Antes que solicitudes particulares –para la organización o para alguno/s de sus miembros–, las referencias hablan de cuestiones más generales, como derechos sociales –especialmente los relativos a la infancia–, o problemas urbanos y/o ambientales del territorio donde están insertas.

### Cuadro 18

Cuestiones de las demandas, protestas o reclamos

<b>Demandas, protestas o reclamos</b>	<b>Menciones</b>
Derechos sociales	11
Cuestiones urbanas o ambientales	9
Problemas de la organización	3
Demandas de recursos o de servicios	1
Otras	7
<b>Total de menciones</b>	<b>31</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Los tipos de acción mencionados son bien diversos, y no siempre muy específicos. Cuando se detalla el formato de la acción, se habla de movilizaciones o marchas, caravanas por los barrios o hacia algún organismo estatal, corte de ruta, o petitorios. En términos generales, podría afirmarse que 10 acciones consistieron en movilizaciones realizadas en espacios públicos –movilizaciones, caravanas o cortes de ruta–; y que en las 14 restantes, la acción consistió en la presentación de la demanda ante el organismo interpelado, pero sin otra acción pública.

Algunas experiencias de movilización en torno a demandas han combinado, de manera muy creativa, varios de estos instrumentos de acción. El caso del Movimiento por la Carta Popular es uno de los mejores ejemplos, ya

que su campaña por la promoción de la democracia participativa apeló a un repertorio de actividades muy diversas, como las siguientes:

- Dos encuestas o “ Consultas” a la población de la zona de influencia –700 casos la primera y 1.100 las segunda– donde se recogía la visión de los vecinos acerca de los problemas del barrio y la gestión del presupuesto municipal.
- “Caravanas culturales” cada fin de año, que consistían en desfiles de carrozas preparadas por las organizaciones y vecinos con contenidos referidos a estas cuestiones.
- Dos Congresos de vecinos y organizaciones de la zona.
- Creación de un Foro barrial por el Presupuesto Participativo.

Como resultado de esta campaña, en el año 2007, se sancionó el Presupuesto Participativo en el municipio de San Miguel, y uno de los principales dirigentes del Movimiento fue designado como funcionario municipal a cargo de esta iniciativa, un espacio que sólo pudo ocupar durante algunos meses. La movilización no se detuvo, ya que este logro operó como un estímulo para la ampliación de la demanda: por el incremento del porcentaje del presupuesto municipal destinado a este instrumento en San Miguel y por su implantación en los otros municipios aledaños.

La distribución de los tipos de acción antes presentada, y el detalle particular de este caso, ilustra apropiadamente la interpretación previa respecto de la diversidad de modos de interlocución con el Estado que sostienen las organizaciones cuando se ubican en una posición de conflicto y/o demanda.

### **5.3 La interdependencia entre el Estado y la sociedad civil en el conurbano bonaerense**

La descripción de la experiencia del Movimiento por la Carta Popular, que combina varias modalidades de vinculación con el Estado, desde algunas más colaborativas hasta las más conflictivas, sintetiza un recorrido que seguramente han atravesado varias de las organizaciones entrevistadas. Los datos cuantitativos obtenidos en las entrevistas, según los cuales casi todas las organizaciones participan en la gestión de políticas sociales, la mitad de la muestra lo hace en espacios de articulación y una cantidad similar ha tomado parte en

acciones de conflicto, sólo pueden ser posibles si algunas de las asociaciones estudiadas se han involucrado en más de una forma de relación. Es decir, estos resultados indican que la mayoría de las organizaciones no se ve compelida a asumir una posición unívoca frente al Estado, sino que desarrollan sus estrategias de vinculación en función de los objetivos de dicha interacción.

Dicho de otro modo, estos datos reafirman que el abanico de modalidades de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en el conurbano bonaerense no puede definirse en términos de opciones dicotómicas, de cooptación o conflicto, tal como el sentido común parecería considerar. La información relevada muestra que esta relación recorre diferentes modos de vinculación, donde la colaboración de un momento no excluye el conflicto en otro.

Por ello, el tema de la relación entre las organizaciones sociales y el Estado no puede ser reducido a caracterizaciones unidimensionales o lineales que sentencien al mismo a oposiciones binarias tales como autonomía/cooptación, participación ciudadana/clientelismo. Estas lecturas no sólo son insuficientes en términos explicativos sino que tampoco permiten comprender adecuadamente los múltiples matices que asumen estas interacciones.

Esto nos lleva a revisar qué supuestos sostienen las imágenes sobre las organizaciones sociales y qué nociones –y teorías– subyacen, a su vez, respecto de la institución estatal. Tanto los discursos que conciben al campo de las organizaciones de la sociedad sólo como el “tercer sector” escindido de la esfera política, como aquellos que basados en la valoración de los nuevos movimientos sociales sólo recuperan la acción confrontativa y contrahegemónica de las agrupaciones, han descuidado la multiplicidad de sentidos presentes en el campo asociativo, como también la complejidad y heterogeneidad interna del aparato estatal.

La comprensión de la complejidad del papel que desempeñan las organizaciones debería llevar a desarrollar una perspectiva de análisis que haga visible la dimensión política presente en el accionar de este campo asociativo, su intervención en la legitimación del orden social. Pensando en la realidad que es objeto de este artículo, el clásico pensamiento de Gramsci aporta algunos conceptos valiosos para avanzar en la construcción de esta perspectiva, ya que ayuda a comprender el papel de estas organizaciones en la construcción de la hegemonía. Las organizaciones desempeñan un rol de mediación entre el Estado y los ciudadanos, que no sólo viabiliza ideas, visiones del mundo, etc., y construye así el consenso social; sino que también intermedia bienes y servicios, que dado el valor que adquieren en contextos de necesidad, contribuyen fuertemente a consolidar la legitimidad de orden social y político vigente.

Sin embargo, también se debe comprender las ambivalencias y matices de este rol, ya que la función de este campo asociativo está lejos de ser “orgánica” al sistema hegemónico. Su propio papel de mediación implica que se trata de un espacio que contiene también los intereses de los sectores populares que los generaron, y que su accionar se explica, asimismo, como forma de acción colectiva y manifestación pública de las demandas de estos sectores.

En reflejo, buena parte de los enfoques sobre políticas públicas y gestión de gobierno conciben al Estado como una “caja negra”, una entidad cerrada en sí misma y carente de contradicciones. Estas miradas pierden de vista el carácter contradictorio del mismo y el espacio en permanente disputa que muchas veces implican sus diferentes niveles, agencias, programas, funcionarios, procesos de elaboración e implementación de políticas, etcétera.

La interacción de las organizaciones sociales con el aparato estatal, en los distintos formatos que puede asumir esa vinculación, supone formas variadas de intervención de instancias organizadas de la sociedad civil en los procesos de decisión y gestión de políticas públicas. Los resultados presentados en las páginas precedentes dan cuenta de la extensión de dicha intervención, y si bien no profundizan en la intensidad de la misma, evidencian que la acción estatal, al menos en el plano social, descansa parcialmente en la participación de estas instancias, en los distintos momentos del proceso.

Esta constatación nos lleva a postular la necesidad de comprender más apropiadamente la interdependencia entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de política pública.

En este sentido, Portantiero señala que “el poder estatal sólo puede entenderse como una categoría relacional, como el producto de una correlación entre actores sociales” (Portantiero, 1988: 196). En esta perspectiva, el Estado penetra la sociedad civil, y viceversa, tanto en el plano de la reproducción de las relaciones sociales y económicas como también en el nivel ideológico político, puesto que la legitimidad estatal se construye en esa red de poder que atraviesa los diferentes ámbitos de la vida social.

## **6. Dimensión socioterritorial**

### **6.1 Articulaciones entre organizaciones: vinculaciones y redes**

La continua apelación a términos como “sociedad civil” o “trama asociativa” que aparecen en este documento, se apoyan en la idea de que las organizaciones

estudiadas no operan de manera aislada en el territorio, sino que buena parte de su acción se asienta en vínculos con otras asociaciones sociales y redes.

Los datos relevados confirman esta presunción, ya que, como se advierte en el cuadro siguiente, 37 de las 60 organizaciones ha realizado recientemente alguna actividad en conjunto con otra asociación, y 10 de las entrevistadas desarrollan toda su actividad de manera asociada con otra.

### Cuadro 19

Organizaciones según grado de vinculación con otras para la gestión de actividades

Grado de vinculación	Cantidad de organizaciones sociales
En todas las actividades	10
En algunas actividades	27
En ninguna actividad	23
<b>Total</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Si tomamos como unidad de análisis a cada una de las actividades de las organizaciones, la densidad de la trama se vuelve más importante, ya que 74 de las 192 actividades mencionadas son realizadas en vinculación con otras.

### Cuadro 20

Vínculos entre organizaciones para la gestión de actividades

Vinculación con otras organizaciones	Menciones	Porcentaje
Sí	74	39
No	118	61
<b>Total de menciones</b>	<b>192</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

La cobertura de la trama de articulaciones es también muy amplia, ya que en las entrevistas se mencionaron vínculos con otras 192 organizaciones. Si se recuerda que 37 de las entrevistadas desarrollaba actividades en relación con

otras, resulta que cada organización sostiene, en promedio, vínculos con 5 o más asociaciones.

Estos vínculos tienen por contenido, en general, la circulación de recursos, así sean recursos humanos, económicos, asesoramiento legal, información o capacitación.

La configuración de esta trama de vinculaciones, en cuanto al tipo de organizaciones que la componen, constituye un resultado de interés. La gran mayoría de estas “partenaires” son también organizaciones de base territorial, es decir, instituciones semejantes. Si sumamos a estas respuestas las que indican vínculos con redes –articulaciones que tienden a relacionar instituciones también similares– resultará que el tejido socioinstitucional de esta región es relativamente homogéneo, con poca diversidad interna. Como profundizaremos más adelante, estos resultados podrían ser interpretados como evidencia de la fuerza de los patrones de fragmentación tanto social como espacial, que obstaculizan el desarrollo de relaciones con actores diversos, que puedan enriquecer la trama de articulaciones de manera sinérgica.

## Cuadro 21

Tipo de organizaciones e instituciones con las que se vinculan las organizaciones sociales

Categoría	Menciones	Porcentaje
Organizaciones de base comunitaria	67	34
Redes	28	14
ONG y fundaciones	20	10
Movimientos sociales, agrupaciones políticas, organizaciones de defensa de derechos	14	7
Instituciones estatales como hospitales, escuelas y universidades	12	6
Organizaciones filantrópicas y asistenciales	11	6
Cooperativas y mutuales	5	3
Organizaciones culturales	7	4
Iglesias	6	3
Clubes deportivos	10	5
Otros	15	8
<b>Total de menciones</b>	<b>195</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.



Por otro lado, un último dato interesante que aparece reiteradas veces en las encuestas es la referencia a pertenencias y vínculos previos de las organizaciones entrevistadas, o de alguno de sus integrantes, con movimientos sociales “piqueteros”. Algunas de las organizaciones encuestadas surgieron en el marco de organizaciones piqueteras más grandes, como escisión de estas organizaciones, como resultado de las mismas cuando éstas se disolvieron o por impulso de referentes que habían participado anteriormente de estas experiencias. Si bien esta dimensión no está desarrollada en las encuestas, es interesante resaltarlo porque la trayectoria formativa y la experiencia organizativa de algunos de los miembros o referentes de estas organizaciones ayuda a explicar la dinámica y el modo de surgimiento y crecimiento de las mismas. En este sentido, esta referencia a los vínculos que existen entre algunas de las organizaciones sociales entrevistadas y las agrupaciones más politizadas constituye un dato interesante: lleva a problematizar la muy difundida noción que distingue tajantemente entre las organizaciones de base comunitarias y los movimientos sociales<sup>9</sup>.

Si bien la referencia a las redes fue importante en la pregunta antes analizada, este punto constituía, además, un interrogante específico en la encuesta. Los resultados obtenidos muestran que 28 organizaciones forman parte de alguna red, una proporción muy parecida al 40% relevado en el estudio de escala nacional antes mencionado (PNUD/BID, 1998). Cabe señalar, además, que algunas asociaciones participan en más una red, puesto que se mencionan en total 42 redes distintas.

## Cuadro 22

Organizaciones sociales según participación en redes

Participación en red	Cantidad de organizaciones sociales
Sí	28
No	32
<b>Total</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

<sup>9</sup> Para una mayor profundización sobre este tema, ver la perspectiva de Virginia Manzano (2007).

En términos generales, se valora la pertenencia a redes porque facilita el acceso a capacitación y recursos, particularmente para las organizaciones más pequeñas. Los recursos a los que pueden acceder las organizaciones que integran redes son diversos: posibilidad de capacitarse en las áreas en las que se especializan las instituciones; instancias de participación en eventos representando a la red, con todo lo que implica salir del barrio para personas que viven en situaciones de carencia; el servicio de profesionales que atienden problemas de violencia, salud, etc., para aquellos que lo necesiten; becas para los integrantes de las organizaciones para que puedan desarrollar estudios, o para que puedan concluir los que están realizando, entre otros.

Las organizaciones más profesionalizadas y de mayor desarrollo, que parecen estar mucho más insertas en las redes, expresan otra fundamentación acerca del valor de estas instancias de articulación. En sus respuestas aparece explicitada la convicción y la conciencia de que las problemáticas de las que se ocupan –más complejas que las de las asociaciones más pequeñas– son inabordables de manera aislada y focalizada en ciertos territorios, y que, por lo tanto, un eje de trabajo central de la organización es la construcción de estas redes. En este sentido, las redes a las que hacen referencia estas organizaciones son, en su mayoría, redes temáticas, que actúan a escala municipal, regional, nacional y a veces internacional.

Siguiendo con el análisis de las redes, podríamos organizar aquellas mencionadas en las encuestas en dos grupos con características diferentes, sobre todo en relación con el tipo de vínculo que asumen con el territorio: por un lado, las redes temáticas, que se articulan en torno a un tema o una problemática en particular; y, por el otro, las redes territoriales, más complejas, que articulan actores diversos con el fin de fortalecer un territorio.

La mayoría de las redes que aparecen nombradas en las encuestas –33– son temáticas, es decir, redes de organizaciones que trabajan alrededor de un tema y que se constituyen para profundizar miradas, capacitarse, intercambiar recursos y experiencias de diferentes territorios pero en torno a un mismo tema. Algunos ejemplos de estas instancias asociativas son el Foro de Organizaciones de Tierra y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (FOTIVBA),

la Mesa del Agua, las Federaciones de Centros de Jubilados, la Red de Comedores de Cáritas, la Red Intercuencas, la Federación de Comedores Comunitarios de José C. Paz, etc. Existen, sin embargo, 9 redes territoriales que se conforman entre organizaciones de distinto tipo, que realizan a su vez actividades diferentes, pero en un mismo espacio territorial. Este es el caso de la Red de Organizaciones de Cuartel V, la Red del Conurbano, la Red de Haedo, la Red de Organizaciones del Barrio Trujuy, algunos Foros Vecinales, entre otros. La referencia espacial de este segundo tipo de redes pone de manifiesto los diversos significados de la noción de territorio en la región metropolitana, ya que algunas de estas redes se articulan en torno a un barrio, unas son municipales y otras agrupan a varios municipios. En principio, podría postularse que este tipo de redes constituyen formas asociativas más complejas, ya que potencialmente pueden articular actores y demandas diversas en torno a proyectos más integrados de desarrollo territorial, pero es evidente que no todas estas instancias cuentan con esas capacidades en la actualidad.

El ejemplo más destacado de este tipo de articulación es el Movimiento por la Carta Popular, que nuclea a organizaciones diferentes de 4 municipios: San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas y Moreno, y se propone una proyección más amplia; articulado en torno a una problemática definida de manera relativamente amplia, como la promoción de la democracia participativa, pero que en los hechos se encarna en múltiples iniciativas orientadas al desarrollo local<sup>10</sup>.

Si nos detenemos en el análisis por municipios, encontramos que particularmente en Morón, 10 de las 15 organizaciones encuestadas forman parte de alguna red, resultado que, como vimos en páginas anteriores, puede comprenderse a la luz de la política municipal en este campo.

### Cuadro 23

#### Organizaciones sociales en redes por municipio

Municipio	Cantidad de organizaciones sociales
José C. Paz	6

<sup>10</sup> Como mencionábamos previamente, las acciones de esta red abarcan muchas cuestiones, desde las más propiamente políticas, como las campañas por el Presupuesto Participativo, la acción en el plano comunicacional y cultural, el trabajo con jóvenes, el desarrollo de proyectos de provisión de servicios públicos, y otras actividades de fortalecimiento de la economía popular local, la acción por la ampliación y defensa de los derechos ciudadanos, etcétera.

Moreno	7
Morón	10
San Miguel	5
<b>Total</b>	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

En síntesis, estos datos nos muestran que una parte importante de la dinámica de la acción de las organizaciones sociales encuestadas se realiza de manera articulada, constituyendo, así, una trama de organizaciones que construyen su propia territorialidad, tanto en el presente como en cuanto proyecto a futuro. La proyección de estas articulaciones constituye una cuestión importante en el análisis de la potencialidad de las redes y las vinculaciones, puesto que la posibilidad de que esta trama pueda constituirse en un sujeto promotor de cambios en su ámbito territorial radica, en cierto sentido, en el valor de las articulaciones sinérgicas que puedan producirse en su interior. La homogeneidad que encontramos en la mayoría de los vínculos y en algunas redes podría limitar esa fuerza de cambio, privilegiando la función de distribución de los recursos existentes frente a la construcción de proyectos de cambio.

En este sentido, resulta clave considerar a la trama asociativa no sólo como organizaciones individuales sino como un colectivo agregado, y profundizar en el análisis del modo en que este entramado promueve procesos de cambio, construye nuevos actores territoriales y se involucra en los procesos de toma de decisiones en la relación con los distintos niveles estatales y con las políticas públicas.

## 6.2 La territorialidad de la acción de las organizaciones

En el presente apartado, analizaremos los datos obtenidos desde una mirada socio-territorial, es decir, orientados por los interrogantes referidos a la territorialidad que genera la acción de estas organizaciones.

Un primer acercamiento a la territorialidad del campo asociativo lleva a delinear un mapa de la cobertura de sus acciones, es decir, el alcance territorial de las actividades que cada organización social lleva adelante. Este mapa nos permite dar cuenta del territorio de referencia de cada organización.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, la mayoría de las organi-

zaciones –35 casos– abarca con sus actividades a población del municipio, la localidad o los barrios aledaños adonde se ubica la sede de la misma. Es decir, ubicamos dentro de esta categoría de alcance “municipal” de las actividades a todas aquellas organizaciones cuyas actividades trascienden su barrio inmediato pero dentro de los límites formales del municipio al que pertenecen. Otras 13 organizaciones operan dentro de fronteras más limitadas: sólo llegan a los vecinos de su barrio. De esta manera, si sumamos estas dos categorías nos encontramos con que 48 de las 60 organizaciones realiza actividades con un alcance que no se extiende más allá de los límites de los municipios en donde están insertos.

### Cuadro 24

Organizaciones sociales según el alcance territorial de sus actividades

Alcance territorial de actividades	Cantidad de organizaciones sociales
Barrial	13
Municipal (incluye barrio/s aledaño/s)	35
Hasta partidos aledaños	11
Otros (RMBA en general o nacional)	1
<b>Total</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Del análisis de las respuestas de las organizaciones surge, por otro lado, que la referencia territorial desde la cual las organizaciones se piensan a sí mismas, a sus actividades y a su perspectiva a futuro parece ser, en general, los barrios linderos a la ubicación de la organización. Es decir, el espacio barrial constituye una referencia central para estas organizaciones que en su mayoría son de base territorial. De la misma manera, aparece en las encuestas una identificación muy fuerte –tanto para los integrantes de las organizaciones como para los destinatarios de las actividades– con la categoría de “vecinos”: son vecinos los que se juntaron para formar la organización y son vecinos los destinatarios de sus acciones y actividades. Esto aparece no sólo en las organizaciones como comedores comunitarios o sociedades de fomento sino también en aquellas en donde existen otras identidades fuertes, como los centros de jubilados.

Así, la relativamente acotada proyección socioterritorial del accionar de este universo organizativo también parecería estar influida por los patrones

de segregación espacial, que marcan a su vez límites para la acción de las organizaciones.

Es relevante diferenciar, en este punto, a las organizaciones más pequeñas de las más profesionalizadas, que se distinguen de manera significativa en relación con el rol que cumplen en términos de producción social del territorio, y, en ese sentido, de la territorialidad de sus actividades. Este tipo de organizaciones se vinculan con sus territorios de influencia mediante su trabajo en determinadas temáticas (hábitat, violencia, género, ambiente, etc.) y no necesariamente por su pertenencia a los mismos en términos sociales o identitarios. Cabe aclarar que estos casos tampoco pueden ser asimilados a la modalidad de acción propia de las grandes ONG, ya que las organizaciones que hemos estudiado tienen una inserción territorial característica. Pero al operar en una escala más amplia y desarrollar intervenciones más profesionalizadas que las de las agrupaciones más pequeñas, ni sus integrantes ni sus destinatarios son necesariamente vecinos de un barrio en particular, y su territorio de referencia, en general, no es tampoco un barrio específico en el cual habitan. Sin embargo, al formar parte del entramado de actores que actúan en estos territorios participan, de la construcción de territorialidad a partir de sus actividades, prácticas y interrelaciones. Es interesante indagar, en este sentido, el rol que cumplen a partir de las vinculaciones y redes de relaciones regionales o intermunicipales que desarrollan, o incluso en esquemas de desarrollo local-territorial que no se limitan a las jurisdicciones formales

Otra dimensión de la territorialidad que nos interesa analizar es el alcance territorial de los vínculos que las organizaciones sociales tienen con otras organizaciones sociales. Es decir, delimitar el territorio de referencia construido a partir de sus vinculaciones con otras organizaciones.

En las encuestas analizadas, aparece que la red de relaciones resulta ser más amplia y compleja que la cobertura directa de sus actividades. En este sentido, 21 de las 60 organizaciones se vincula solamente con organizaciones de su barrio, localidad y/o municipio, a lo que habría que sumar las 8 que, llamativamente, declaran no tener vínculos con otras organizaciones. El territorio de referencia de este conjunto de asociaciones puede ser visto como resultado de las mismas pautas de vinculación que llevan a privilegiar las relaciones con agrupaciones semejantes, tal como encontramos en el análisis de las vinculaciones y redes. Es decir, en el universo de vínculos de la mitad de las organizaciones entrevistadas predominan las articulaciones con otras cercanas, tanto en cuanto al tipo de organización como en referencia a su localización.

Otro segmento importante, 23 casos, se relaciona con otras organizaciones que pertenecen tanto a los partidos aledaños al suyo como al conurbano en general, a los que podrían agregarse las 8 que se relacionan con instituciones del resto del país y del mundo. Parecería así que, en este grupo, la trama de relaciones y vinculaciones entre organizaciones sí puede atravesar las barreras de la fragmentación socioespacial.

**Cuadro 25**

Organizaciones sociales según el alcance territorial de los vínculos con otras organizaciones sociales

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad de organizaciones sociales</b>
No tiene vínculos con otras organizaciones sociales	8
Barrial	6
Municipal (incluye barrio/s aldeaño/s)	15
Hasta partidos aldeaños	10
Conurbano o RMBA en general	13
Otros (nacional y/o internacional)	8
<b>Total</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

¿Cómo incide esta mayor amplitud territorial en la trama de relaciones sobre el fenómeno de segregación espacial que marca a la cobertura de las actividades? La vinculación con organizaciones e instituciones “extralocales”, ¿impacta de alguna manera en el propio desarrollo de la organización, o en el tipo de relación que se establece con el Estado?

Parecería observarse, en este sentido, que la pertenencia a redes tiende a romper esta barrera, ya que la mayoría de las redes mencionadas (como Cáritas, El Encuentro, Andando, El Colmenar) cubren más de un distrito. Algunos vínculos con redes posibilitan la interacción incluso con organizaciones de otras provincias, y varias organizaciones integran redes temáticas que abarcan territorios más extensos.

Es interesante, por último, observar algunas referencias territoriales de ciertas organizaciones que mantienen sus vínculos previos a la división del ex partido de General Sarmiento, ya que los vecinos a los que dirigen sus actividades o las organizaciones con las que se vinculan pertenecen hoy a municipios diferentes, pero su relación preexiste y se entiende en el marco de la construcción de territorialidad desarrollada cuando existía el partido de General Sarmiento. En estos casos, perviven estas dinámicas territoriales por sobre los límites formales. Esto aparece quizás más claro con organizaciones que hoy están en José C. Paz y siguen teniendo fuertes vínculos con organizaciones de lo que hoy es San Miguel. Este fenómeno constituye un buen ejemplo de los procesos de construcción de territorialidad a través de la trama de articulaciones, cuyas referencias territoriales no coincide necesariamente con las fronteras jurisdiccionales o administrativas.

A fin de caracterizar de forma sintética el alcance territorial de las organizaciones, hemos construido una tipología que combina las distribuciones obtenidas en las dos dimensiones antes analizadas: el alcance de las actividades y el alcance de los vínculos. Estas nuevas categorías nos ayudan a pensar la relación que estas organizaciones establecen con el territorio y el modo en que éstas participan de la construcción de su propia territorialidad.

### Cuadro 26

Organizaciones sociales según el alcance territorial de sus vínculos y actividades

Alcance territorial de los vínculos	Barrial	Municipal	Hasta partidos aledaños	Otros (nacional, internacional actividades no territorializadas)	Total
No tiene vínculos con otras organizaciones sociales	4	3	1	0	8
Barrial	0	6	0	0	6
Municipal	4	7	4	0	15
Hasta partidos aledaños	4	5	1	0	10
Conurbano o RMBA en general	1	10	2	0	13
Nacional o internacional	0	4	3	1	8
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>60</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Como resultado, fue posible identificar tres tipos diferenciados, además de un conjunto residual que muestra un comportamiento menos tipificable:

- a Un grupo muy reducido de organizaciones *barriales* que sólo actúa dentro de su barrio o en barrios cercanos, pero no tiene vínculos con otras asociaciones –sólo 7 casos–.
- b El grupo más relevante –con 37 casos–, de *alcance municipal*, que desarrolla sus actividades con un alcance barrial o municipal pero se vinculan con organizaciones que no sólo se ubican dentro de los límites municipales sino también en otros municipios del conurbano.

- c Una tercera categoría de organizaciones cuyas actividades y vínculos abarcan varios municipios, *de alcance metropolitano*, compuesta por 10 casos.
- d Por último, los casos más atípicos, que no tienen vínculos, o con una cobertura más amplia y/o desterritorializada.

Es decir, dado que sus redes de relaciones y vinculaciones exceden el ámbito espacial de desarrollo de sus actividades particulares, la territorialidad de referencia que construyen las organizaciones asume características complejas, que no se explica por los límites establecidos por los patrones de segregación –como podría ser el barrio–, ni por las estructuras político-institucionales –los municipios–. Estos datos sugieren que la modalidad más frecuente de inserción territorial es la que hemos caracterizado como “alcance municipal”, donde si bien el municipio delimita el campo de actividad, los vínculos trascienden esa frontera.

### **6.3 La territorialidad de la interacción con el Estado**

Las vinculaciones con las instituciones estatales también contribuyen a la construcción de una territorialidad propia, dado que la interjurisdiccionalidad propia de esta región metropolitana da por resultado la presencia en el territorio de los tres niveles de gobierno –nacional, provincial y municipal–.

Para comprender la dimensión territorial de estas relaciones, hemos discriminado las tres diferentes modalidades de vinculación entre las organizaciones y el Estado que son objeto de este estudio: la participación en programas estatales, la participación en espacios de interacción y la participación en acciones de demanda o protesta.

Un primer aspecto relevante es el origen jurisdiccional de los programas mencionados en las interacciones construidas en torno a la participación en la gestión. Como señaláramos previamente, una de las características político-institucionales de una región metropolitana es la interjurisdiccionalidad de la intervención estatal, esto es, la intervención simultánea y a veces superpuesta de distintos niveles de gobierno sobre un mismo espacio y/o problemática. La cuestión de la interjurisdiccionalidad cobra especial importancia en el tema de este estudio, porque, por un lado, permite comprender la complejidad de la trama político-institucional en la que participan las organizaciones sociales; y,

por el otro, lleva a analizar el lugar del gobierno municipal como contraparte local de estas asociaciones.

Como se observa en el cuadro siguiente, el organismo estatal con mayor presencia en este campo es el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, donde están asentados 25 de los 76 programas mencionados. En segundo lugar se menciona al Ministerio de Desarrollo Social provincial, con 17 referencias<sup>11</sup>. Estos resultados son coherentes con lo expresado previamente acerca de la orientación predominante de los programas que involucran a organizaciones sociales, ya que estos son los organismos que tienen a su cargo el grueso de la política asistencial.

### Cuadro 27

#### Origen de los programas

Origen	José C. Paz	Moreno	Morón	San Miguel	Total	Nivel de gobierno
Municipio (en general u otras áreas)	0	5	4	1	10	10
Ministerio de Desarrollo Social de la provincia	0	7	3	7	17	21
Otro organismo provincial	1	1	0	2	4	
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	11	6	3	5	25	45
PAMI	1	1	1	0	3	
Otros organismos nacionales	6	2	5	4	17	
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>76</b>	<b>76</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

<sup>11</sup> Cabe aclarar que, como sucede a lo largo de todo este estudio, los datos presentados son respuestas de los entrevistados, y no información certera sobre cada programa. Esta aclaración es relevante porque, como se detectó en un estudio anterior (Rofman et al., 2007), existe mucha articulación multinivel en el desarrollo de las políticas, y los dirigentes de las organizaciones pueden no tener referencias claras respecto del real origen de cada política.

Si se agrupan las respuestas según el nivel de gobierno, cabe advertir que los organismos de origen de los programas sociales cubren todos los niveles, pero sobresalen notoriamente los correspondientes al nivel nacional, seguido por las instancias de nivel provincial. Es decir, las agrupaciones estudiadas se vinculan más intensamente con organismos nacionales y provinciales que con instancias locales de gobierno. El Estado municipal es un interlocutor relativamente débil, al menos en el plano de la participación en la gestión de políticas.

Estos datos son coherentes con resultados obtenidos en un estudio realizado hace unos años acerca del papel de los municipios del conurbano bonaerense en la gestión de programas sociales. En dicho relevamiento, realizado en el año 2005, sobre 3 de los 4 municipios ahora estudiados, se detectó que casi todos los programas sociales de cierto nivel de impacto tenían su origen en el nivel provincial o nacional, mientras que los municipios sólo desarrollaban iniciativas de muy bajo impacto, es decir, de escasa cobertura o bajo nivel de prestaciones (Rofman et al., 2007).

Más allá de estas consideraciones generales, resulta de interés analizar las diferencias que aparecen entre los municipios en este plano. Por un lado, es llamativa la extrema concentración de intervenciones del nivel nacional en José C. Paz, lo que seguramente no puede desligarse de la fuerte alineación política de su gobierno municipal con el gobierno nacional. Ello está indicando que más allá del grado de identificación o rechazo político de las organizaciones sociales respecto de su gobierno municipal, su posibilidad de intervención en la gestión social y, por lo tanto, de acceder a recursos, está fuertemente marcada por la posición política de su intendente, quedando entonces involucradas en dicho alineamiento. Por otro lado, también puede advertirse que casi todas las iniciativas municipales están concentradas en dos municipios: Morón y Moreno, dato que da cuenta de las diferenciales capacidades estatales de estos dos municipios.

En cuanto a las experiencias de participación en espacios multiactorales, también es de interés detectar cuáles son los organismos estatales involucrados en estos espacios, particularmente en lo referente al nivel de gobierno del que forman parte.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, se mencionan 56 organismos, para 39 espacios de interacción, lo que indica que en muchas de estas instancias participa más de un organismo público. Además, a diferencia de lo encontrado en el caso de la gestión de programas sociales, en este tipo de vínculo el municipio es el interlocutor privilegiado en la relación, junto con

las agencias y efectores locales de las políticas provinciales.

### **Cuadro 28**

Organismo estatal involucrado en los espacios multiactorales

<b>Organismo involucrado</b>	<b>José C. Paz</b>	<b>Moreno</b>	<b>Morón</b>	<b>San Miguel</b>	<b>Total</b>
Municipio	2	3	14	10	<b>29</b>
Agencias o efectores locales, escuelas, centro de salud, juzgado, comisarías	1	3	9	2	<b>15</b>
Ministerio de Desarrollo Social de la provincia	0	2	0	1	<b>3</b>
Otro organismo provincial	0	0	0	1	<b>1</b>
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	1	3	2	0	<b>6</b>
Otros organismos nacionales	0	1	0	0	<b>1</b>
Otros	1	0	0	0	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>56</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Las diferencias por partido son, también en este punto, relevantes, ya que se destaca la presencia del gobierno municipal de Morón en la composición de las instancias multiactorales localizadas en su municipio. En el mismo sentido, cabe señalar la participación del municipio de San Miguel, dato que seguramente es resultado de la multiplicación de los Foros del Presupuesto Participativo en este partido.

Por último, analizamos la dimensión socio territorial de las relaciones construidas en torno a un conflicto o demanda. Si bien en este tema muchas de las respuestas fueron imprecisas, ya que muchos entrevistados señalan al “Estado en general” como destinatario del reclamo, entre las respuestas efectivas sobresa la mención al nivel municipal, como se advierte en el cuadro siguiente.

**Cuadro 29**

## Organismo estatal objetivo de la demanda

<b>Organismo</b>	<b>Menciones</b>
Municipio	10
Provincia	3
Nación	6
Poder Judicial	1
Estado en general	6
Otros	2
Ns/Nc	3
<b>Total</b>	<b>31</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Parecería que el municipio es el principal receptor de las demandas, aun si su capacidad de respuesta a la necesidad planteada probablemente es limitada. En efecto, este último cuadro confirma la idea que aparece repetidas veces en la literatura sobre los gobiernos locales y sus nuevos desafíos en la actualidad, ya que muestra que son estos los que son identificados por la ciudadanía como primeros responsables frente a los problemas cotidianos en el territorio. Es decir, es el nivel municipal del Estado quien recibe mayores reclamos y demandas por parte de las organizaciones sociales, a la vez que se trata precisamente de la instancia con menores capacidades –sobre todo, presupuestarias– para responder a dichas demandas.

Si se agrupan todos estos resultados en un solo cuadro, quedará clara la diferencia del papel que desempeña cada uno de los niveles del Estado en sus vinculaciones con las organizaciones sociales.

**Cuadro 30**

Organismos estatales involucrados en interacciones con organizaciones sociales, según tipo de interacción

Tipo de interacción con el Estado	Nivel estatal del organismo					Cantidad de menciones
	Nivel municipal	Nivel provincial	Nivel nacional	Otras	Ns/Nc	
Participación en programas	10	21	45	-	-	76
Participación en espacios de articulación	29	19	7	1	-	56
Participación en acciones de demanda o protesta	10	3	6	9	2	30
Total de menciones	49	43	58	10	2	162

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, 2008.

Si bien parecería que la vinculación de las organizaciones con el Estado es igualmente intensa en los tres niveles de gobierno, el papel de cada nivel es distinto según el marco institucional de la relación: la Nación aparece en un lugar privilegiado como contraparte para la gestión de programas, mientras que el municipio es el principal interlocutor de los espacios de interacción y el destinatario más frecuente de las protestas y demandas.

Un mapeo de esta trama de relaciones daría cuenta, entonces, de la coexistencia de vínculos de distinta escala, incluso para los mismos actores o en el marco de las mismas políticas. Estos resultados ponen en evidencia que, en una región metropolitana, pierde sentido la imagen del espacio local como único ámbito de contención de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y muestra hasta qué punto la territorialidad constituye una construcción social y política.

La lectura de los resultados obtenidos desde este enfoque muestra que la propia noción de espacio local se convierte en un concepto difuso, ya que la escala “local” de interacción –la que se corresponde con los intercambios cotidianos– asume diferentes geografías según la actividad de que se trate, los actores implicados, etc. Algunos procesos sociopolíticos pueden suceder

dentro de los límites del barrio –como la emergencia de líderes comunitarios o la constitución de organizaciones de base, por ejemplo– pero muchos otros atraviesan fronteras jurisdiccionales y, por ejemplo, ponen en contacto a las organizaciones de base con el gobierno nacional.

## **6.4 Los distintos sentidos de las interacciones**

Esta descripción de la trama de relaciones entre organizaciones y organismos estatales de distinto nivel permite construir un mapa espacial de las vinculaciones, en función de la escala de actuación de cada una de las instituciones –estatales y sociales– implicadas. Un análisis más detallado, que tome en cuenta los relatos de los entrevistados, permitiría cualificar ese mapa, conocer con mayor detalle los diferentes papeles que asumen las instancias estatales en estas interacciones.

En este sentido, encontramos que las relaciones establecidas con organismos del Estado nacional se centran casi exclusivamente en la obtención de recursos, en el marco de programas sociales limitados temporalmente, algunos con poca continuidad. Pocas respuestas dieron cuenta de vínculos con el nivel nacional que muestren perspectivas de sustentabilidad a largo plazo. No parecen haberse construido desde este nivel escenarios de articulación, evaluación de las actividades, capacitación o redefinición de las acciones con base en estrategias conjuntas entre los actores territoriales involucrados en las actividades financiadas. Esto se suma a la percepción, por parte de los miembros de las organizaciones, de la inestabilidad de los vínculos que se generan en este nivel.

Con el Estado provincial parecería suceder algo similar que con el Estado nacional: es visto ante todo como una fuente de provisión de recursos, generalmente considerados escasos, para atender a las demandas y necesidades del territorio enunciadas por las organizaciones.

Así, los niveles nacional y provincial de gobierno son considerados como instancias clave para movilizar recursos que permitan atender las necesidades de la población, y se convierten así en socios privilegiados de las organizaciones en el desempeño de su rol solidario, el que se basa en la capacidad de prestar los servicios necesarios en su comunidad y legitima el lugar de las organizaciones en la atención de las necesidades.

El nivel municipal, en cambio, es el interlocutor en las vinculaciones de mayor proximidad –tanto colaborativas como conflictivas–, y donde la circu-

lación de recursos no es un ingrediente clave.

La dinámica de las relaciones de las organizaciones con los gobiernos locales es muy diversa. En algunos casos, se mencionaron vínculos para obtener algún tipo de apoyo: orientación en trámites relativos a la formalización de las organizaciones, un predio donde funcionar, recursos materiales o de información ofrecidos por un área municipal. Estas relaciones son a veces más institucionales –con un área o una dependencia– o más particulares –con un funcionario especial–. En este sentido, otras organizaciones señalaron que la relación se constituyó en el pasado, cuando esos funcionarios fueron militantes sociales. Otra modalidad de interacción está más ligada a la gestión de las actividades: se producen en el marco de actividades puntuales de capacitación mediadas por la red temática a la que pertenecen, o a partir de la gestión de proyectos sostenidos por el Estado local. Algunas organizaciones interactúan con el nivel municipal para brindar capacitación a funcionarios. Por último, hay también situaciones de conflicto: organizaciones que no tienen vínculos con los gobiernos locales por resistencia a “ser cooptados”, o que interactúan aun desde el conflicto debido a la necesidad de conciliar las actividades de la organización con las incumbencias estatales.

En la vinculación con el gobierno local, las organizaciones están poniendo en juego un rol más bien político –papel que, como indican los datos, no todas juegan–, y buscan construir una legitimidad política. Así, estas relaciones habilitan otra fuente de legitimación para las organizaciones de la sociedad civil, basada principalmente en su pretensión de representatividad de la comunidad donde operan.

De esta manera, los atributos que sostienen la legitimidad de la intervención social del campo asociativo, el conocimiento del territorio y la capacidad de representación, generan en ciertos casos una dinámica de competencia con el gobierno local. Algunos entrevistados consideran que sus organizaciones se plantean como objetivo suplir la ausencia de las instituciones estatales en el territorio, y otras critican fuertemente el estilo político del gobierno local, sosteniendo que las asociaciones hacen una “buena” política –solidaria, desinteresada, comprometida con las necesidades de la población, contra la política deshonesto, o motivada por intereses personales, que caracterizaría a los funcionarios y “políticos profesionales”–. Esta configuración informa las tensiones que evidentemente existen con más fuerza entre las organizaciones sociales y los gobiernos locales.

La visión de los referentes de las organizaciones sobre el papel que desempeñan las asociaciones sociales en este entramado pone en evidencia

cómo la inserción territorial puede operar como fuente de legitimación de la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Numerosas declaraciones de miembros de organizaciones señalan que el “capital” que aportan las organizaciones al proceso de gestión de los programas sociales es su conocimiento del territorio, de las necesidades, de la gente, capacidad que está estrechamente ligada con su compromiso con la población que constituye estos espacios. En el mismo sentido, en las entrevistas encontramos que muchas organizaciones prestan sus instalaciones para la implementación de algunos programas sociales.

De esta manera, la territorialidad es considerada como un valor positivo, un recurso que permite valorizar el papel de las organizaciones sociales y, de este modo, ofrecer el sustento de legitimidad a su intervención en las acciones públicas en su ámbito de influencia.

## **Conclusiones**

El panorama que surge de los datos relevados y analizados a lo largo de este documento muestra que en el conurbano bonaerense la trama asociativa de la sociedad civil asume características particulares. Entre ellas, encontramos un alto grado de institucionalización formal de las organizaciones que no se condice con su limitado nivel de desarrollo organizacional, particularmente en lo referente al tamaño de las asociaciones, a su grado de profesionalización, y a la infraestructura disponible. Esta debilidad en el plano de las capacidades organizacionales también contrasta con la amplitud de su campo de acción, su “multifuncionalidad” como espacios asociativos.

Estas aparentes contradicciones se vuelven más legibles cuando se las comprende desde la historia de estos espacios: la mayoría de las agrupaciones nacieron como formas espontáneas de intervención sobre problemas sociales acuciantes –en especial, en momentos de crisis–, con el propósito de construir soluciones para necesidades que no eran atendidas desde el Estado. Es decir, desde su origen, estas instituciones se proponían reemplazar una tarea que, en teoría, correspondería al campo de las políticas sociales: la intervención pública sobre la problemática social. En este sentido, buena parte de las organizaciones de la sociedad civil en el conurbano bonaerense se ocupa de prestar servicios sociales y generar espacios de contención y sociabilidad a grupos poblacionales que no pueden adquirir tales servicios en el mercado, y donde la provisión por parte de los organismos estatales resulta insuficiente. Al asumir

este papel, las organizaciones se vieron compelidas a interactuar fuertemente con el Estado, en especial con las instancias dedicadas a la gestión de políticas sociales, puesto que éstas constituyen, en nuestro país, la principal fuente de recursos para el financiamiento de las actividades de provisión de servicios sociales. Desde el ámbito estatal, también se promovió la interacción con los actores de la sociedad civil, en el marco de la expansión de los programas sociales territorializados y participativos.

Es decir, la intensa interacción que se produce entre esta trama organizativa y los organismos estatales a cargo de la política social puede ser entendida como el producto del encuentro entre agrupaciones pequeñas necesitadas de recursos para desarrollar un papel importante en la reproducción social, por un lado, y, por el otro, políticas públicas que adoptaron un modelo de gestión participativo y que necesitan de agrupaciones de base territorial para asegurar la llegada de las prestaciones a sus destinatarios.

Dicho de otro modo: así como el nacimiento y desarrollo de estas organizaciones puede ser explicado, en cierta medida, como producto de iniciativas autónomas de la sociedad en la búsqueda de soluciones a sus necesidades básicas, particularmente en momentos de crisis, su consolidación y multiplicación debe comprenderse, también, en relación con la redefinición de las políticas sociales hacia un modelo focalizado territorialmente y multictoral. Así, resulta imposible comprender la lógica de implementación de las políticas sociales sin tomar en cuenta el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, en particular, las organizaciones de base territorial. Por lo tanto, el carácter público de estos espacios asociativos se hace más evidente cuando se advierte que constituyen instancias de mediación entre la institución estatal y la sociedad que habita su territorio de referencia.

La información presentada en este texto reafirma que la interacción entre este campo asociativo y el Estado está muy extendida, y pone de manifiesto que las formas que asumen estas dinámicas de interacción son muy variadas. Si bien la modalidad predominante es la participación de organizaciones sociales en la gestión de programas estatales –forma que enmarca institucionalmente el desempeño del papel anteriormente analizado–, las relaciones asumen modalidades muy diversas. Una importante porción de organizaciones está involucrada en instancias de articulación multictoral –que, como decíamos previamente, constituyen espacios más paritarios y orientados a la formulación de las políticas–, mientras que otro conjunto semejante ha tomado parte en experiencias de demanda o conflicto con el Estado. Más aún, los datos permiten suponer que son las mismas agrupaciones las que hacen uso de

unas u otras estrategias según el objetivo de la interacción.

Estas otras modalidades de interacción iluminan otra cara de la función de mediación antes señalada, ya que en estas experiencias de articulación multiactoral y de movilización en torno a demandas sociales, las organizaciones cumplen un papel diferente al que juegan en la intermediación de servicios sociales. La mediación, en estos casos, asume otro sentido, consistente en la canalización de las demandas de la población de su territorio, en la representación de la sociedad frente a las instituciones estatales.

El desempeño de este doble rol de mediación conlleva, por supuesto, tensiones tanto organizacionales –en el sentido de la diversificación de actividades y funciones–, como también políticas –ya que la tarea de intermediación de recursos supone un posicionamiento político frente al Estado muy distinto del que está implícito en la representación de las demandas sociales–. Por otro lado, si se visualiza el lugar que ocupa esta trama de interacciones en los procesos de decisión y gestión de políticas públicas, estas constataciones ponen en cuestión los enfoques que establecen separaciones muy tajantes entre el Estado y la sociedad civil, y que consideran a los procesos de interpenetración entre sus lógicas como desviaciones de normas basadas en el ideal de la autonomía de uno y otro ámbito. Es decir, el panorama que encontramos no permite adscribir ni a las visiones demasiado “estatalistas” que conciben al aparato estatal como un espacio situado por encima de la sociedad, ni tampoco a la perspectiva sobre la sociedad civil que la imagina totalmente independiente de los poderes políticos. La realidad que encontramos habla, más bien, de un complejo de instituciones estatales y no estatales, interactuando de manera más colaborativa o conflictivamente en torno a las problemáticas sociales.

No debería desprenderse de estas reflexiones que la interacción entre el Estado y las organizaciones sociales constituyen formas de vinculación paritaria, simétrica, entre actores equivalentes en cuanto a su poder político y de intervención. La asimetría es una condición fundante de esta vinculación, puesto que si bien ambos son ámbitos públicos, es evidente que estos espacios públicos no estatales no tienen las mismas atribuciones que el Estado en tanto representación de lo público ni los mismos recursos en términos de poder.

En la realidad analizada encontramos varios factores suplementarios de asimetría. Uno de ellos se basa en la posición que detenta cada espacio en el proceso de gestión de las políticas, posición derivada del momento del ciclo de las políticas en que tiene lugar la intervención de los espacios asociativos. En las experiencias de participación en la gestión de políticas, el modelo predominante es aquel en que el Estado tiene a su cargo el diseño y el financia-

miento de las acciones, mientras que las organizaciones intervienen sólo en su ejecución. Es decir, la intervención de las asociaciones territoriales en las decisiones es sumamente limitada.

Se agrega a esto la diferencia de escala territorial de los dos polos de esta relación. Como señalábamos anteriormente, las organizaciones de la sociedad civil en el conurbano bonaerense han asumido, preferentemente, la forma de agrupaciones pequeñas, que operan a escala local –barrial o municipal–, mientras que los interlocutores estatales son, principalmente, organismos del gobierno nacional o provincial.

Esto no significa invisibilizar el lugar que ocupa el nivel municipal en este entramado, sino clarificar su papel particular, diferente del que juegan las instancias de gobierno supralocales. El municipio aparece como un interlocutor privilegiado en las formas de relación menos jerárquicas, como las instancias multiactorales y las demandas sociales; es decir, es considerado antes un interlocutor político que una fuente de provisión de recursos. Así, las relaciones que establecen las organizaciones con el municipio son más conflictivas que las que sostienen con otros niveles de gobierno, ya que, implícita o explícitamente, contienen la disputa respecto de la legitimidad de la representación territorial, competencia que se vuelve más intensa cuando los actores de la sociedad se aglutinan en forma de redes u otras modalidades de articulación.

Podría postularse que esta activa presencia de los niveles nacional y provincial del Estado, que llega directamente al territorio mediante la vinculación con estas agrupaciones de base, es una característica propia de una región metropolitana y del complejo cruce de jurisdicciones político administrativas que, con mayor o menor grado de articulación, intervienen sobre los problemas sociales en estas regiones.

Es decir, la referencia territorial de esta trama de articulaciones asume una complejidad particular en el conurbano bonaerense, en virtud de las características metropolitanas de esta región. La complicada estructura interjurisdiccional, la cercanía física de los organismos nacionales y provinciales y la continuidad urbana, que vuelve casi irrelevantes a las fronteras entre los municipios, generan condiciones que plantean fuertes interrogantes respecto de la territorialidad de estas interacciones.

Condiciones que debilitan el poder explicativo de la noción de “ámbito local” como marco de referencia para estas vinculaciones, ya que su traducción como “municipal” no resulta significativa en estos espacios, dada la compleja territorialidad política que estos entrelazamientos muestran.

## Bibliografía

### **Arocena, J.**

1995 *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Montevideo: CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.

### **Arroyo, D.**

1997 “Estilos de gestión y políticas sociales en Argentina”, en García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires: FLACSO/CBC/UCC.

### **Arroyo, D. (coord.)**

2003 “Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales”, FLACSO, Buenos Aires, mimeo.

### **Auyero, J.**

2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Buenos Aires: Manantial.

### **Bervejillo, F.**

1995 “Territorios en la globalización”, *PRISMA*, N° 4, Montevideo.

### **Boisier, S.**

1999a *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Santiago de Chile: CEPAL/ILPES/Ediciones UBB.

1999b *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Santiago de Chile: CEPAL.

2001 “Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (ed.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario: Ed. HomoSapiens.

### **Bombarolo, F.**

2004 “Detrás de las noticias... Construyendo democracia y equidad a través de los ‘espacios multiactorales en América Latina’”, en González Bombal, Inés (comp.), *Fortaleciendo la relación Estado-*

*sociedad civil para el desarrollo local*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

**Cabrero Mendoza, E.**

2004 “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar”, en Ziccardi, A. (comp.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México DF: UNAM.

**Cardarelli, G. y Rosenfeld, M.**

2002 “La gestión asociada: la utopía realista”, Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales, Quilmes.

**Clemente, A.**

1999 “La relación Estado/sociedad civil. Nuevas tendencias en América Latina”, *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 54, Buenos Aires: IIED-AL.

2004 “Notas sobre participación social y desarrollo en América Latina”, *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 60, Buenos Aires: IIED-AL.

**Cohen, J. y Arato, A.**

2000 *Sociedad civil y teoría política*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Cravino, M.C. (ed.)**

2007 *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: UNGS.

**Cravino, M.C.; Fournier, M.; Neufeld, M.R. y Soldano, D.**

2002 “Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes”, en Andrenacci, L. (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

**Cunill Grau, N.**

1995 “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, N° 4, julio, Caracas.

1997 *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas: CLAD/ Nueva Sociedad.

2004 “La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?”, en Goma, R. y Jordana, J. (eds.),

*Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona:  
Fundación CIDOB.

**De Piero, S.**

2005 *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Buenos Aires: Paidós.

**Farinetti, M.**

1998 “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan”, *Apuntes de Investigación en Cultura y Política*, N° 2/3, Buenos Aires.

**Fournier, M.**

2007 *Experiencias y aprendizajes en la construcción de otra economía*, Los Polvorines: UNGS/RAT.

**García Delgado, D. y De Piero, S.**

2001 “Articulación y relación Estado-organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación”, FLACSO, mimeo.

**Guiot, J.M.**

1985 *Organizaciones sociales y comportamientos*, Barcelona: Editorial Herder.

**Ilari, S.**

2003 *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de hábitat popular*, Buenos Aires:  
Ed. Universidad Nacional de Luján.

**Manzano, V.**

2007 “Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de los campos de fuerzas sociales”, en Cravino, M.C. (ed.), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: UNGS.

**Marsiglia, J. (comp).**

1999 *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH.

**Martínez Nogueira, R.**

2001 “Los ámbitos de la participación”, *Revista Encrucijadas*, Buenos Aires.

**Merklen, D.**

2005 *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática. 1983-2003*, Buenos Aires: Ed. Gorla.

**Mintzberg, H.**

1992 *El poder en la organización*, Barcelona: Editorial Ariel.

**Moreno, V.**

2009 “Cooperativas de trabajo y vivienda entre facciones políticas: análisis de la implementación del Programa de Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009)”, Tesis de Maestría, UNGS-IDES.

**Pírez, P.**

2001 “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (ed.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario: Ed. HomoSapiens.

**PNUD/BID**

1998 *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: Edilab.

**PNUD/BID/GADIS**

2004 *Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina. Total país*, Buenos Aires: Edilab.

**Portantiero, J.C.**

1988 *Sociedad civil, Estado y sistema político. La producción de un orden*, Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

**Rofman, A.**

2006 “Políticas socio productivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense”, en Rofman, A. y Villar, A. (comp.), *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, Buenos Aires: Ed. Espacios.

2007 “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos”, *Cadernos Gestão Social*, Vol. 1, N° 1, en <[www.cadernosgestaosocial.ufba.br](http://www.cadernosgestaosocial.ufba.br)>.

2009 “Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el Área

# Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense

*Rodrigo Carmona\* y Mirtha Anzoategui\*\**

## **Introducción**

En los últimos años, la esfera municipal argentina ha tenido que enfrentar diversos desafíos en materia social, político-institucional y de gestión. Los fuertes cambios de matriz neoliberal desplegados durante los '90 al buscar reducir la intervención estatal sobre la sociedad, llevaron a que los espacios locales debieran hacer frente “de hecho” a cuestiones que hasta ese entonces “solucionaban” los niveles provinciales o nacionales. Ello generó una agenda local más amplia y variada, que puso en cuestión la estructura institucional y el aparato de gestión con el que se procesaban tradicionalmente las demandas sociales en el ámbito municipal. En un escenario como el de conurbano bonaerense, con municipios populosos y realidades complejas en los diversos planos, estos factores se volverían críticos y determinarían distintas experiencias en términos político-institucionales, de gestión pública y en las formas de relación y articulación entre actores estatales y no estatales.

En tal sentido, el presente trabajo busca examinar de manera exploratoria los principales rasgos distintivos que asumen estos aspectos en cuatro municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense (Morón, San Miguel, José C. Paz y Moreno), que por sus particularidades de los últimos años –distritos recientemente formados y otros más antiguos, ubicados tanto en la primera

\* Rodrigo Carmona <rcarmona@ungs.edu.ar>.

\*\* Mirtha Anzoategui <manzoate@ungs.edu.ar>.

corona como en la segunda y con situaciones sociales y político-institucionales diversas— aparecen interesantes para el análisis. El artículo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se trabaja desde un plano conceptual el debate sobre las prácticas políticas e institucionales y las formas de intervención pública a nivel local. Seguidamente, se examinan los aspectos político-institucionales, los modelos de gestión pública y las diversas instancias de interacción entre actores estatales y no estatales, a partir de la observación de distintos programas y espacios de articulación desarrollados de manera reciente (período 2003-2009) con incidencia en los municipios seleccionados. En último término, se vuelcan algunas reflexiones finales sobre los aspectos considerados y las distintas perspectivas que se presentan para estos distritos del conurbano bonaerense.

## **1. El debate acerca de las prácticas políticas e institucionales y las formas de intervención pública a nivel local**

Las prácticas políticas e institucionales y las formas de intervención pública a nivel local, examinadas de modo general y más específicamente en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires, han sido objeto de análisis desde distintas perspectivas. En primer término, diversos estudios han examinado las particularidades que presenta el conflicto social durante los últimos años, tomando en consideración el carácter territorial y las nuevas modalidades de participación social y de toma de decisiones frente a la crisis del orden político-institucional vigente (Quintar y Calello, 2002; Svampa y Pereyra, 2003; Svampa, 2005; Delamata, 2004; 2005; Merklen, 2005).

En otra línea, distintos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones (García Delgado, 1997; Arroyo, 1997; Cravacuore, 2003; Carmona, 2006). La transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización a los municipios aumentó las funciones a ser ejercidas por estos y obligó también a definir estrategias de operación y legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (Cormick, 1997; Chiara, 1999; Andrenacci, 2002).

La importancia de nuevos roles político-institucionales y capacidades de gestión hace hincapié en la necesidad de pasar de un modelo municipal

tradicional, más centrado en lo administrativo, concentrador de poder y poco activo en el plano social y económico, a un modelo más innovador caracterizado por la eficacia de las acciones, una mayor cultura de control y transparencia y un perfil estratégico y más abierto en términos de articulación y coordinación en redes. Se enfatiza así la relevancia de las interacciones desplegadas entre los múltiples actores –gubernamentales y sociales– involucrados en el territorio, como el fortalecimiento de los elementos de proximidad y canales de participación en el desarrollo de las políticas locales.

En efecto, el examen de los procesos de configuración y reproducción de las relaciones en el plano institucional y de la gestión como sobre las formas de articulación Estado-sociedad en espacios locales metropolitanos, constituyen aspectos significativos para una mejor comprensión de la viabilidad e impacto de las políticas públicas. Distintas investigaciones han destacado la importancia de la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político (Badía, 2003), sobre la descentralización en el ámbito territorial y metropolitano (Badía, 2004; Badía y Carmona, 2005), sobre la multiintervención y fragmentación socioespacial como contexto para nuevas políticas urbanas (Badía, Carmona, Soldano y Rofman, 2008) o sobre la dimensión territorial de la política (Badía, Carmona y Soldano, 2008). Otros autores, como Bennardis (1998), Frederic (2004) y Pérez (2005; 2008), han contribuido además con aportes en la relación entre territorialización y sistema político.

Al mismo tiempo, pueden destacarse las investigaciones que resaltan el vínculo entre gobiernos locales y actores territoriales, examinando fundamentalmente la temática del clientelismo político (Auyero, 2001; Levitzky, 2005). Se abordan así las relaciones de tipo asistencialista establecidas entre las administraciones municipales, los aparatos partidarios de cuño tradicional –Partido Justicialista (PJ), generalmente– y poblaciones locales vulnerables. Otros trabajos buscan ampliar el análisis de las interacciones sociales y políticas de los sectores populares más allá de la relación entre punteros y clientes. De este modo, se destacan, entre otros, los aportes de Frederic (2004), Frederic y Masson (2006), Frederic y Soprano (2009), Merklen (2005), Manzano (2007) y Moreno (2009).

En este marco, el examen de los aspectos político-institucionales en función de las particularidades que asumen los sistemas políticos locales y las formas de legitimación e incorporación de actores se torna relevante para el análisis. Del mismo modo, cobra importancia la discusión respecto de la redefinición de los modelos tradicionales de gestión municipal y el despliegue de nuevas intervenciones en el territorio. En estos términos, indagar con mayor

profundidad los nuevos vínculos generados en el nivel municipal entre actores sociales y gubernamentales, en relación con distintos tipos de programas y espacios recientes de articulación multiactoral, se vuelve central para comprender más acabadamente la dinámica sociopolítica e institucional local. A continuación, trataremos estas problemáticas.

## **2. Algunas consideraciones sobre aspectos político-institucionales y gestión pública en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense**

Los municipios seleccionados para el análisis de aspectos político-institucionales y modelos de gestión pública son Morón, San Miguel, José C. Paz y Moreno, ubicados en el oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En este marco, Morón, San Miguel y José C. Paz aparecen desde mediados de los '90 como distritos nuevos, fruto de la división de partidos anteriores, y Moreno mantiene su formato original; siendo el primero un municipio altamente poblado y con menores índices de necesidades básicas insatisfechas que los otros tres. Por otro lado, estos municipios se encuentran implicados en diversas relaciones con el nivel nacional y provincial tanto en términos de políticas como de recursos<sup>1</sup>.

El distrito de Morón se presenta en los últimos años como un ejemplo de cambio del perfil institucional y las formas tradicionales de intervención de los aparatos estatales municipales del conurbano bonaerense. Su nueva delimitación territorial y el triunfo en 1999 del candidato a intendente por el FREPASO (Martín Sabatella), en un escenario de fuerte desprestigio de su predecesor peronista (Juan Carlos Rousselot) que había estado en el poder

---

<sup>1</sup> La problemática de los recursos, si bien no es abordada directamente en el trabajo, se reconoce como una temática de suma importancia en municipios como los del conurbano bonaerense donde la mayor parte de su presupuesto se destina al pago de sueldos del personal. En estos términos, un examen específico en relación con diversas transferencias y con la coparticipación provincial, según información oficial del año 2008, muestra que San Miguel (con 299 pesos por habitante) y José C. Paz (con 270 pesos por habitante) aparecen mayormente beneficiados respecto de Moreno (con 218 pesos por habitante) y Morón (con 217 pesos por habitante). Un dato interesante es que el promedio para la Provincia de Buenos Aires es de 342 pesos por habitante y para el GBA es de 251 pesos por habitante, lo que denota a su vez las diferencias entre el conurbano y el interior provincial.

durante toda la década, abrió el camino a un nuevo tipo de gestión municipal que tuvo como postulados centrales el desarrollo de nuevas formas de hacer política, con eje en una mayor transparencia y eficiencia de la gestión local. En una primera etapa, se conformó en el municipio una oficina anticorrupción (la cual no tenía antecedentes en el conjunto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires); se convocó a audiencias públicas para discutir los principales contratos de concesión de servicios, y se publicó una declaración patrimonial de bienes de los principales funcionarios del municipio<sup>2</sup>.

En 2003, el intendente fue reelecto con una fuerza vecinal propia, Partido Nuevo Morón, que nace luego de la caída de la Alianza, apelando al “corte de boleta” (con el mensaje implícito del “corte” a la corrupción y las viejas prácticas políticas) y gana las elecciones con un 52,7% de los votos, contra el 22% del candidato del Partido Justicialista (PJ). En este contexto, se inició en 2004 un proceso de descentralización municipal que desde la perspectiva oficial apuntaba a consolidar a nivel territorial los ejes de transparencia, modernidad de la gestión (eficiencia y eficacia de los servicios municipales), equidad y participación de la ciudadanía. El territorio se dividiría así en siete instancias desconcentradas denominadas Unidades de Gestión Comunitaria (UGC), con el objetivo de acercar la gestión y abrir espacios para que la ciudadanía además de poder hacer trámites pudiese plantear inquietudes e ideas. A partir de 2006, las autoridades de las UGC, cuyas entidades tenían rango de Secretarías, tendrían representación en el gabinete, lo cual constituía un hecho novedoso e innovador, que buscó una presencia fuerte del Estado local en el territorio y que las problemáticas de los barrios pudieran estar más presentes en el accionar gubernamental. El despliegue del programa de descentralización procuró afianzarse con la puesta en marcha del Presupuesto Participativo (PP) ese mismo año, dado que ambos se encontraban comprendidos en la lógica del Plan de Desarrollo Estratégico presentado por el ejecutivo local en mayo de 2005.

En cuanto al municipio de San Miguel, éste nació a partir de la división del partido de General Sarmiento (junto a los municipios de José C. Paz y Malvinas Argentinas), el 10 de diciembre de 1995. El artículo 3 de la Ley 11551 que reglamentó la división explicitaba un modelo de gestión basado en los siguientes

---

<sup>2</sup> Morón se presentaba también como uno de los municipios más transparentes del país a nivel de comunicación de los actos de gobierno. Siguiendo la experiencia de Rosario, en su sitio web era posible encontrar toda la información relativa a la gestión y los funcionarios, desde teléfonos y direcciones de correo electrónico hasta el presupuesto e inclusive las transcripciones de las sesiones del Concejo Deliberante local.

principios: “a) modernización tecnológica administrativa; b) desburocratización; c) descentralización funcional y administrativa; d) gestión, presupuesto y control por resultados; e) calidad de servicio y cercanía con el vecino; f) proporcionalidad del gasto de los concejos deliberantes respecto de los presupuestos globales de los municipios; y g) racionalidad de estructuras administrativas y plantas de personal acorde a las modalidades de prestación de los servicios”.

Estos principios, no obstante, rápidamente colisionarían con las limitaciones propias de la cultura política local y la Constitución Provincial que establecía para los municipios un papel subordinado y circunscripto a tareas de tipo administrativo. En estos términos, si bien la estructura institucional de estos municipios era relativamente nueva, se reproducían los problemas que se pretendía reformar. Entre los aspectos que distinguían su funcionamiento, tal como resaltan Bennardis (2003) y López Acotto y Krakowiak (2005), aparecía un desdibujamiento claro entre el órgano ejecutivo y legislativo, y una estructura administrativa tensionada o subsumida por las necesidades de acumulación política y las relaciones de fuerza desarrolladas a nivel intrapartidario (dentro del PJ esencialmente).

Desde el año 2005, comenzaría un proceso de recambio político dentro del municipio de San Miguel (dominado hasta ese entonces por el riquismo) lo que permitiría que se incorporasen al Concejo Deliberante nuevos legisladores vinculados con el kirchnerismo y, posteriormente, a partir de de la presión de distintas organizaciones sociales y la articulación con varios de esos actores, se empezaría a poner en marcha una iniciativa novedosa como el Presupuesto Participativo. En ese marco, hacia fines de 2007, asumiría la intendencia Joaquín De la Torre, candidato del Frente para la Victoria-PJ.

En el caso de José C. Paz, de fuerte tradición peronista, el escenario político-institucional reciente estaría determinado por el liderazgo e impronta del intendente (Mario Ishii). Su trayectoria política en el PJ, vinculada al duhaldismo, se reorientó hacia al kirchnerismo, siendo uno de los intendentes más cercanos al ex presidente Néstor Kirchner y luego a Cristina Fernández. El apoyo obtenido en los últimos tres períodos (1999, 2003 y 2007), con un cuerpo legislativo mayoritariamente oficialista, se relacionaría con los logros obtenidos en materia de reorganización de la administración municipal y las importantes obras públicas emprendidas producto de los vínculos con los niveles provincial y nacional. El contraste con la gestión anterior a Ishii en este sentido sería muy marcado.

De este modo, la intendencia pasó de priorizar labores de asistencia ante la crisis de 2001 (entrega de bolsones de comida, ropa, etc.) a ampliar

la presencia del Estado en el distrito y desarrollar grandes obras de infraestructura (canalización de un arroyo, realización de asfaltos, escuelas, túnel en la avenida principal del distrito, etcétera). Desde un estilo de conducción que reivindicaba la simbología, prácticas y celebraciones peronistas tradicionales, se buscó aglutinar en favor de la gestión a diversos actores con presencia en el territorio. En estos términos, sobre la base de su liderazgo, el intendente supo conciliar intereses de las distintas líneas justicialistas del poder local, incorporando a la oposición –particularmente peronista– a espacios e instituciones del municipio. Al mismo tiempo, la imbricación entre redes políticas, familiares y de amistad en la gestión sería otro rasgo predominante de la conducción política en el distrito. Esta posición dominante del intendente en la escena política local continuaría hasta la actualidad, más allá de su retirada del cargo luego de no superar el 60% de los votos a favor del kirchnerismo en el municipio en la última elección legislativa de junio de 2009, si bien su salida originaría diversas disputas al interior de la fuerza política hegemónica.

Finalmente, el municipio de Moreno –fuerte bastión del justicialismo– mostraría un desarrollo en términos políticos similar al distrito anterior, aunque con mayores capacidades institucionales y de gestión. Este proceso estaría encauzado bajo el liderazgo del intendente Mariano West, período 1995-2003, que sobre la base de un estilo de conducción de tipo personalista y pragmático (pasando de un fuerte apoyo al duhaldismo y luego al kirchnerismo), lograría articular bajo su figura a líneas internas del peronismo y consolidar una estructura de gestión con llegada a nivel territorial con fuerte eje sobre lo social y lo productivo. La salida del “jefe político” del distrito para cumplir funciones como diputado provincial y luego nacional, llevaría al poder municipal a su aliado y “delfín político”, el actual intendente Andrés Arregui, que sería reelegido en 2007 con mayoría legislativa. La primacía del liderazgo político de West sobre el distrito sigue vigente hasta la actualidad, aunque ha sido algo cuestionada por los reacomodamientos ocurridos dentro del peronismo local en las últimas elecciones de junio de 2009.

### 3. Programas de interacción y espacios de articulación en los municipios seleccionados<sup>3</sup>

En esta sección se describirán algunos aspectos de la gestión de diversos programas de origen nacional, provincial y municipal que asumen formas de interacción distintivas entre actores estatales y no estatales, conforme al municipio en el que son implementadas. Todas estas modalidades, junto a otros espacios recientes de articulación multiactoral, destacan nuevas vinculaciones e interdependencias que redefinen los roles políticos y sociales tradicionales.

En efecto, una tendencia presente en las políticas sociales de los últimos años es la incorporación de programas que incluyen la gestión conjunta del Estado con otros actores no estatales. Rofman et al. (2009) señalan: “La adopción de formatos participativos de gestión, orientación que ha teñido de manera creciente el diseño de todos los programas sociales en las últimas décadas, [...] se apoya, en la actualidad, en un conjunto de actores e instituciones, que si bien está claramente dirigido por el Estado nacional o provincial –dependiendo del programa– cuenta entre sus componentes a gobiernos municipales, ONG importantes y profesionalizadas, organizaciones comunitarias de base, beneficiarios individuales, etcétera”.

En este contexto, es importante el rol asumido por las organizaciones sociales que se constituyen en mediadoras de esta relación. Datos originados en la encuesta a organizaciones realizada en el marco del proyecto de investigación que se presenta en esta publicación<sup>4</sup> indican que el grado con el que el Estado y las organizaciones sociales se vinculan para llevar adelante programas sociales, es significativo en los municipios estudiados. Según la encuesta, en la cual se entrevistó a referentes de 60 organizaciones sociales de base territorial de los municipios de José C. Paz, San Miguel, Morón y Moreno, un 67% participó en programas sociales en los últimos cinco años. Al mismo

---

<sup>3</sup> Para este análisis se utilizaron diversas fuentes. A fin de identificar aquellos espacios de articulación a nivel municipal, se partió de la encuesta a organizaciones sociales ya mencionada en el presente libro. Una segunda fase de la recolección de información consistió en la realización de entrevistas a funcionarios municipales e informantes clave, junto a la consideración de distintas fuentes secundarias –documentos, folletería e información oficial, páginas web de los municipios de Moreno, Morón y San Miguel, y una página alternativa de José C. Paz (este municipio no tiene página propia)–.

<sup>4</sup> Ver artículo de Rofman, Gonzalez Carvajal y Anzoategui en este mismo volumen.

tiempo, un 28% del total de organizaciones participó en otros espacios de articulación con el Estado, fundamentalmente en Morón y San Miguel, y, en menor medida, en Moreno y José C. Paz.

En función de ello, en este apartado se intentará profundizar el análisis a partir de la exploración de diversos programas y espacios de articulación multiactoral desplegados en estos municipios en los últimos años<sup>5</sup>. Por un lado, se revisarán *programas socioproductivos*, cuya característica esencial es que en su desarrollo participa alguna instancia de la sociedad civil local y que tienen la particularidad de ser generadores de empleo para las población más carenciada o vulnerable de un territorio. Por otro lado, se analizan *programas participativos* que promueven formas más amplias de intervención, al acercar al ciudadano en forma individual o colectiva a la toma de decisiones de los asuntos públicos. También, con un formato distinto a los programas, están los *otros espacios de articulación multiactoral*, mecanismos heterogéneos que se establecen generalmente en alguna fase de la política pública para fomentar el diálogo, generar instancias de consenso y consulta, asesoramiento o la construcción de normativa, a partir del trabajo conjunto entre actores estatales y no estatales.

### 3.1 Programas socioproductivos

Los programas socioproductivos se proponen como objetivo central lograr un desarrollo social económicamente sustentable que genere inclusión social y mejore la calidad de vida de las familias a través del empleo. Un requisito de los programas es la organización de la participación de la ciudadanía en espacios comunitarios. En su mayoría, estos programas forman parte de planes con origen nacional o provincial, apoyados en concepciones teóricas de la economía social y del desarrollo local en los que se establece una relación sistemática entre el Estado y la sociedad civil. Allí las acciones que cumple el Estado se limitan a financiar, brindar apoyo técnico y capacitación “prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de

---

<sup>5</sup> Se consideraron programas y espacios de articulación multiactoral con fuerte impacto a nivel local, lo cual no agota el universo existente. Dada la complejidad que supone el seguimiento del entramado y operatoria de algunas intervenciones, excluimos de este trabajo a los *programas asistenciales*, es decir, aquellos que transfieren bienes, servicios y/o ingresos monetarios pero además incluyen a organizaciones sociales en alguna parte de la gestión de los mismos.

pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socioproductivas”<sup>6</sup>.

Es interesante señalar que los programas socioproductivos se van constituyendo en un eje central de la política gubernamental local, y que las modificaciones que se realizan en el proceso de implementación buscan adaptar los instrumentos a las problemáticas de los distintos territorios. Ahora, si bien los beneficiarios de los distintos municipios pueden recibir el mismo plan o programa, la forma de gestionarlo varía de acuerdo a la estructura administrativa y al estilo político local. En Moreno, conforme al Plan de Gobierno, los programas sociales y productivos funcionan bajo la órbita del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL). Desde el año 2000, el IMDEL busca dar cuenta de las transformaciones en la estructura socioeconómica y desarrollar acciones tendientes a mejorar las posibilidades de empleo e igualdad social. Para ello, desde el organismo se viene trabajando en actividades de apoyo a la economía social, el autoempleo y los microemprendimientos. Del mismo modo, se han constituido cooperativas de trabajo en empresas recuperadas y para la construcción de viviendas en el marco del Plan Federal de Emergencia Habitacional de Nación –con 3.500 beneficiarios y la constitución de 50 cooperativas con 800 socios (de los cuales 78% tenía planes sociales nacionales y 7% planes sociales provinciales)–. Estas cooperativas fueron desarrolladas por el IMDEL, que hizo la capacitación y asumió la dirección de obra<sup>7</sup>. En la mayoría de estas líneas de trabajo se aprovechan planes sociales y se articula con otros programas de nación y provincia. Se ha desarrollado también capacitación en oficios, microcrédito y Banca Social, apoyo al sector primario y en la gestión y comercialización de las PyMEs. En otros términos, el IMDEL interactúa con otras instituciones empresariales locales, aunque el nivel de vínculos dentro del entramado productivo territorial es marcadamente bajo. Por otro lado, este instituto despliega acciones de articulación con otras dependencias públicas, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de la Producción provincial, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) y la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad Nacional de Luján.

<sup>6</sup> Ver Ministerio de Desarrollo Social <[www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles](http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles)> 17 de noviembre de 2009.

<sup>7</sup> La construcción de viviendas del Plan se desplegó en lotes vacantes del Banco de Tierra Municipal o en tierra perteneciente a la ONG Madre Tierra. Las 800 viviendas convenidas tuvieron un alto nivel de ejecución. Ver, sobre este tema, Marichelar (2008).

Por otra parte, en los últimos años, el municipio también trabaja fuertemente con los programas de vivienda y sobre la temática del ordenamiento territorial, que puede ser contemplada en su Plan de Gobierno<sup>8</sup>. Moreno, mediante su programa Gestión del Hábitat a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), articula sus acciones con la Secretaría de Empleo, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos municipales. En forma conjunta, atiende las necesidades en materia de vivienda y tenencia irregular de la tierra que afecta a los sectores de población con mayores dificultades sociales. Según se señala en documentos oficiales, se busca que cada operatoria se desarrolle bajo un proyecto de intervención integral que articule el aspecto urbano arquitectónico con el aspecto social, apuntando a la consolidación del área urbana, generando un desarrollo sustentable y un medio social favorable en aquellas zonas carentes de infraestructura básica de servicios y equipamiento comunitario. De este modo, en el municipio se articulan programas originados en otros niveles estatales por medio de subprogramas que o bien reciben denominaciones particulares o conservan las de su lugar de origen, como el programa Gestión del Hábitat, cuya conformación se describe en el siguiente recuadro.

### **Programa Gestión del Hábitat**

#### **Plan Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo**

Construcción de nuevas viviendas de material, con mano de obra de Cooperativas de Trabajo.

#### **Plan Federal de Construcción de Viviendas**

Ejecutado por empresas privadas, desarrollando infraestructura y obras de nexos, plantas de tratamiento y pavimentación. Realiza el seguimiento de las garantías en las viviendas entregadas. Estudia y diseña 5 proyectos para la segunda etapa del Plan Federal de Construcción de Viviendas 2008.

<sup>8</sup> Ejemplo de esto son el Programa Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) que un “80% del personal abocado a los trabajos era mano de obra desocupada de los mismos barrios [...] y el Programa Federal de Emergencia Habitacional, donde se construyen 200 viviendas en seis barrios del distrito. Este programa ha generado trabajo para 800 beneficiarios del Plan Jefes/as que se asociaron en cooperativas” (ver <[www.moreno.gov.ar/Noticias/notas.aspx?not\\_id=3216&FROM](http://www.moreno.gov.ar/Noticias/notas.aspx?not_id=3216&FROM)> 19 de noviembre de 2009).

### **Adjudicaciones**

Adjudicaciones de lotes y/o viviendas de todos los programas de acceso a la vivienda nueva.

### **Plan de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir**

Tiene por objeto la ampliación de viviendas ya construidas, no precarias, con problemas de hacinamiento, sin baño o con menos de 80 m<sup>2</sup> de superficie construida. La mano de obra está a cargo de empresas privadas o bien cooperativas.

### **CIC (Centros Integradores Comunitarios)**

Edificios socialmente estratégicos, construidos por cooperativas, las cuales adquieren mayor experiencia en construcción dada la envergadura del proyecto. Los edificios han sido diseñados con fines educativos, sanitarios y como sede de eventos y reuniones barriales.

### **ProMeBa (Programa Mejoramiento de Barrios)**

Mejora la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral, fortaleciendo las organizaciones sociales.

### **Hábitat Popular y Optimización de Consumos Energéticos**

La Municipalidad de Moreno ha concretado un convenio con la empresa EDENOR SA a efectos de realizar intervenciones tecnológicas sobre 30 viviendas, evaluando los resultados sociales y energéticos y generando estándares que permitan la replicación a gran escala de las tecnologías testeadas. El objetivo es hacer sustentable el servicio de energía eléctrica en sectores de la población que por su condición económica tienen grandes dificultades para permanecer en el servicio.

### **Identificación de Riesgos Ambientales, Propuesta de Medidas Mitigatorias y Formulación de Planes Ambientales Integrales**

Es un espacio para diagnosticar y realizar investigaciones aplicadas que permitan abordar en forma integral y participativa la problemática ambiental de Moreno y proponer intervenciones para su reducción. Aporta al Plan Integral Municipal de Gestión Ambiental, considerando modelos de gestión en Argentina y otros países a fin de contar con elementos comparables a nivel global. Consensúa y define proyectos que se ejecutarán para el abordaje de la problemática ambiental a trabajar.

Fuente: Elaboración propia con base en Municipio de Moreno <[www.moreno.gov.ar/IDUAR/html/gestion\\_habitat.html](http://www.moreno.gov.ar/IDUAR/html/gestion_habitat.html)>.

El municipio, sobre la base de su Plan Estratégico (actual Plan de Gobierno) desarrollado a través de varias administraciones, gestiona sus programas teniendo como ejes prioritarios el desarrollo urbano y social. En los últimos años, mediante la modificación de su estructura administrativa, tal como sostiene Micieli (2009: 12), se propuso “lograr un mayor grado de participación e integración territorial [...] creando ejes transversales de gestión interdisciplinaria, programas descentralizados que interactúan en todas las áreas, y dos entes descentralizados para gestionar el territorio en el ámbito del desarrollo urbano ambiental y regional, y en el de la producción”.

En este marco, los datos suministrados en diversas entrevistas destacan un aparato de gestión afianzado en el eje socioproductivo, con un importante nivel de profesionalización de los recursos humanos involucrados –fundamentalmente en los entes descentralizados– y lineamientos de acción claramente establecidos desde la conducción política. Esto determina un funcionamiento sostenido y relativamente afianzado en lo que refiere a la adecuación e implementación de programas en el territorio, y a la vez un férreo control vertical en términos de las decisiones tomadas desde las instancias centrales.

Otro de los municipios, José C. Paz, que había quedado muy desfavorecido en términos sociales e institucionales con la división del ex partido de General Sarmiento, buscó a lo largo de estos últimos años consolidar una estructura administrativa que sirviera de apoyo para llevar adelante los programas que desde el gobierno nacional llegaban al territorio. En este marco de asociación con las autoridades nacionales, fueron fundamentales los programas socioproductivos con eje en el empleo, dado que además de mejorar la situación social local contribuían al armado de una estructura política y de gestión que aglutinaba a diferentes actores políticos y sociales bajo el liderazgo del ejecutivo municipal.

Los datos obtenidos de la encuesta citada y las diversas entrevistas brindan información que contribuye a la comprensión de la gestión de programas socioproductivos con la participación de organizaciones sociales en este municipio. Esta dinámica es posible verla a través de los programas que se implementan en las organizaciones sociales, inicialmente a través del programa Emprendimientos Productivos<sup>9</sup>. Allí, la función del municipio es coordinar y financiar materiales, insumos y herramientas para la ejecución del proyecto

---

<sup>9</sup> Este programa asocia a dos o tres personas del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para desarrollar un proyecto productivo. Puede ser administrado por organizaciones sociales que hacen tareas de difusión, contribuyen en el diseño de los proyectos, y además orientan a los beneficiarios para realizar trámites en el municipio.

de microemprendedores. Por otra parte, las organizaciones para hacer uso de este programa se vinculan con la Secretaría de Desarrollo Humano de la municipalidad, si bien el instrumento se origina en el nivel nacional donde confluyen acciones del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo y Producción de la Nación.

Siguiendo con el mismo ejemplo, una organización social de José C. Paz puede ejecutar más de un programa al mismo tiempo y de esta manera vincularse con más de un área municipal. Mientras trabaja con el programa Emprendimientos Productivos puede tener, además, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Federal de Vivienda Techo y Trabajo. Estos planes dependen de la Dirección de Empleo o la Dirección de Vivienda del municipio, respectivamente. Es decir, una misma organización puede establecer vínculos con distintas áreas municipales y, mediante la interacción que se establece, legitimar el accionar del Estado municipal que, en esta relación, dota a las organizaciones de cierta experiencia en la gestión, pudiendo obtener las autoridades locales como contraprestación, también, un apoyo político.

Con respecto a la modalidad por cooperativas, la normativa del Plan Federal de Vivienda Techo y Trabajo establece que el Estado municipal organiza cooperativas de viviendas de 16 miembros, los capacita para que aprendan un oficio pero sólo cuatro de ellos recibirán una vivienda. Estas personas desocupadas pertenecen, en general, al programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Cabe agregar que se formaron desde 2003 a 2005 una gran cantidad de cooperativas (187) con casi 3 mil trabajadores involucrados, cuya operatoria estuvo a cargo del municipio por completo. Sin embargo, más allá del número elevado de viviendas comprometido en los convenios, no se sostuvo el trabajo de los cooperativistas y gran parte de las viviendas quedó sin finalizarse<sup>10</sup>.

En relación al grado de consolidación de estos programas, observamos una tendencia a la reestructuración de programas desde los niveles nacional y provincial en cada municipio. En el caso de un programa de la magnitud del Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que ha pasado por diversos cambios, en la actualidad cuenta con pocos beneficiarios y tendería a desaparecer. Así, en José C. Paz y también en Moreno se presentó la tercera etapa del Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja, originado en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación que prevé la creación de 100 mil puestos de trabajo en

---

<sup>10</sup> La construcción de viviendas pautada era de 1.704 unidades y sólo se habían realizado 704 de las convenidas. Para una mayor profundización, ver Marichelar (2008).

todo el país<sup>11</sup>. Este programa, con la dinámica de la cooperativa intenta aglutinar a otros programas aún en vigencia pero que se han deslegitimado, como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. A través de cooperativas sociales se busca, entonces, realizar obras de infraestructura básica de acuerdo a un plan trazado por los propios cooperativistas. Algunas de las pautas para alcanzar estos objetivos son mejoramientos urbanos, de espacios verdes y viviendas.

Por otra parte, el desarrollo de grandes obras públicas constituye otra de las herramientas utilizadas por el gobierno de José C. Paz. En este sentido, se destaca el Plan Agua Más Trabajo, que es un programa cuya administración, puesta en ejecución y monitoreo de los trabajos está a cargo de la municipalidad. La empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA) colabora en la identificación de las áreas para la extensión de la red, arma los proyectos y controla la ejecución. El financiamiento está a cargo del gobierno nacional por medio del Ente de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), con el objetivo de mitigar el riesgo sanitario de la población. En la ejecución de este programa es interesante observar, como en Moreno y José C. Paz, el programa Agua Más Trabajo, que se basa en la conformación de Cooperativas de Trabajo<sup>12</sup> especializadas en la ejecución de redes de agua; se apoya en un relevamiento de las necesidades, a cargo del propio Estado municipal. En este contexto, el municipio, además de relevar las necesidades en la extensión de la red de agua potable, tiene la función de insertar en el mercado laboral, como mínimo, a ocho jefes de hogar y ocho desocupados de cada cooperativa, lo que representa un fuerte nivel de influencia de las autoridades locales en el desarrollo del programa.

Si los programas socioproductivos se destacan en el municipio, según lo referenciado por varios de los informantes entrevistados, es porque la Secretaría de Trabajo, Planificación y Desarrollo Humano maneja con bastante soltura los vínculos con los ministerios de nación. Es un área con pocos profesionales –tres profesionales–, con actividades muy diversificadas (tienen 22

---

<sup>11</sup> Este Plan, puesto en marcha en agosto de 2009, estipula un sueldo de 1.300 pesos para cada cooperativista a través de tarjetas bancarias y personales. Si bien en la fundamentación del programa se busca evitar un manejo discrecional por parte de las autoridades municipales, desde sus inicios se presentarían problemas y protestas por parte de movimientos sociales no incluidos en el mismo.

<sup>12</sup> Sobre el programa mencionado, cabe agregar que durante 2009 se hizo un relanzamiento del Plan Agua Más Trabajo. Mediante el mismo, cada cooperativista recibe 1.200 pesos por tender las redes de agua potable en el municipio en el cual vive.

programas que atienden distintas problemáticas<sup>13</sup>), y los técnicos rotan en los distintos proyectos. El resto de los que trabajan en ese lugar es personal político, que está muy capacitado por las distintas ofertas formativas que ofrecen las dependencias nacionales.

El distrito de Morón, por su parte, viene desarrollando a lo largo de la última década un modelo de gestión municipal activo y estratégico. Sobre la base de un entramado productivo e institucional más consolidado que en los otros municipios considerados, se han llevado a cabo distintas iniciativas locales desde la puesta en marcha en 2005 del Plan Estratégico local. Se destacan, en este sentido, la ampliación del Parque Industrial La Cantábrica y la creación del Polo Industrial Tecnológico Aeronáutico Morón. Del mismo modo, estas acciones se articulan con programas de mejoramiento de las posibilidades de empleo (servicio de asesoramiento ocupacional, acceso de desocupados a programas de empleo y distintas herramientas de capacitación) y planes de impulso al crecimiento comercial e industrial, además de una política de fomento institucional mediante la articulación entre el Estado local y las cámaras empresarias de la zona. Todas estas acciones resaltan una fuerte iniciativa del gobierno municipal para la promoción del empleo y el desarrollo económico local, junto a un cúmulo importante de vínculos productivos e institucionales.

Al mismo tiempo, en Morón, la Secretaría de Trabajo y Economía Social promueve el trabajo autogestivo como forma alternativa de organización de la producción y de relación entre las personas que comparten asociativamente el trabajo. Las principales tareas desarrolladas por el área son: la promoción de principios y valores de la Economía Social mediante acciones de sensibilización y capacitación; el otorgamiento de información y asesoramiento; la gestión para la obtención de recursos económicos destinados a financiar el desarrollo y al sostenimiento de las unidades económicas solidarias; y la asistencia técnica en materia de producción, gestión y comercialización mediante un equipo de tutores. Se trabaja con los siguientes programas: Herramientas por Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación; Modalidad Pago Único del Programa Seguro de Capacitación y Empleo, dependiente de MTEySS de la Nación; el Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, dependiente de MTEySS de la Nación;

---

<sup>13</sup> Uno de los programas, que al momento de entrevistar a los funcionarios municipales era mencionado como socioproductivo con algún componente participativo, era el plan que formaba cooperativas para hacer veredas. Dicho programa no se sostuvo en estos municipios.

y el Programa Municipal de Subsidio a Emprendimientos Productivos y/o de Servicios, denominado de Apoyo a Iniciativas Productivas.

De este modo, desde el año 2007, las autoridades municipales vienen estimulando el desarrollo de cooperativas barriales con la participación de organizaciones territoriales y movimientos sociales. Estas iniciativas locales se articularían con los programas nacionales Plan Agua Más Trabajo y Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo. Hacia fines de 2009, el municipio participó también en el programa Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja con 900 integrantes de 15 cooperativas que implementaron obras de infraestructura básica, mantenimiento de espacios públicos, saneamiento urbano e infraestructura escolar. La profesionalización paulatina de la planta de personal municipal<sup>14</sup>, la efectiva estructuración de los proyectos y los buenos vínculos con el nivel nacional permitirían el desarrollo de estos programas dentro de una estrategia de actuación consolidada tanto a nivel político como técnico.

El municipio de San Miguel, por su parte, ha tenido desde su formación distintas dificultades para establecer un modelo de gestión local más o menos consolidado. Sobre la base de un rol tradicionalmente poco proactivo e inconvenientes de índole política e institucional, los vínculos establecidos entre los actores públicos y privados han sido limitados. Igualmente, la municipalidad, para enfrentar la problemática del empleo, utilizaría distintos programas sociales del nivel nacional. Con la nueva gestión de De La Torre comienzan a organizarse cooperativas para hacer veredas<sup>15</sup> y para viviendas, se programó construir 160 viviendas en el Barrio Santa Brígida, en San Miguel oeste. Ante lo incipiente de la experiencia, a cargo de la Dirección de Cooperativas y Organizaciones, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Social de la municipalidad de San Miguel, durante 2009 recién comenzaron las capacitaciones para las 26 cooperativas de trabajo ligadas con la construcción de veredas. En este marco, también se organizan

---

<sup>14</sup> Morón publica en su página web los números de la planta de trabajadores municipales actual: 4.343 personas. De ellos, 3.148 integran la Carrera Administrativa (administrativos, obreros, técnicos, servicios, profesionales, etc.), 742 pertenecen a la Carrera Docente, 428 son profesionales que conforman el Sistema Único Municipal de Salud (SUMS) y 25 son estudiantes del Sistema de Pasantías. Es decir, un 10% es de Carrera Docente, 78% es personal de Carrera Administrativa, y 12% es de Carrera Sanitaria. De los 10 agrupamientos de Carrera Administrativa, los que nuclean la mayor cantidad de trabajadores son los técnicos (20%), obreros (18%), administrativos (17%) y de servicios (16%).

<sup>15</sup> Las veredas se realizaron mediante el Plan Nacional de Inversión Social.

nuevas cooperativas para el Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja. El desarrollo de otros programas es muy limitado, son muy pocos los beneficiados del Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. Esto es porque se presentan diversas dificultades, no sólo por escasas capacidades sino también por cuestiones del ámbito político, con las áreas municipales responsables de implementar programas de los niveles superiores de gobierno.

Por tal motivo, a fines de 2009 comienza a funcionar en la Subsecretaría citada, la Dirección de Desarrollo local y Economía Social, especialmente con el fin de mejorar los vínculos con las agencias generadoras de los programas sociales y de empleo. De hecho, hasta ese momento, la municipalidad de San Miguel muestra pocos programas que hacen hincapié en la producción y el territorio. En este marco, la apuesta gubernamental se centraría en dinamizar estos ejes de trabajo y apuntalar la estructura de gestión con algunos profesionales en esas áreas, más allá del personal político presente en la primera etapa.

### **3.2 Programas participativos y otros espacios de articulación multiactoral**

El formato que adquieren estas intervenciones de fomento a la participación ciudadana en el plano local es, en general, el de programas. Por medio de ellos se diseñan nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad, que buscan legitimar el accionar gubernamental y, a la vez, dotan a los actores sociales de un mayor grado de incidencia en las decisiones públicas. El despliegue de estos programas y la conformación de espacios de articulación multiactoral son claramente visibles en Morón y algo menos en San Miguel.

El caso de Morón es bastante distinto a los otros tres municipios estudiados, dadas las características que adquiere este tipo de programas, la presencia de los espacios de articulación y el papel más abierto de las autoridades a nuevas prácticas políticas. Desde 2001, con la gestión de Sabatella, comienza a estimularse el desarrollo de estas intervenciones. Algunos programas generados en el ámbito municipal, como el de Resolución Alternativa de Conflictos, tienen como objetivo “promover dentro del ámbito municipal y en la comunidad, formas constructivas y pacíficas para la prevención, gestión

y resolución de los conflictos entre personas, grupos e instituciones”<sup>16</sup>. Cabe mencionar que la implementación de programas en Morón incorpora además la cuestión de la defensa de los derechos. Tal el caso de la implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres (PIO) que ataca problemas de vulneración de derechos de género, al promover un cambio cultural, con actividades que se desarrollan desde el Estado local en articulación con organizaciones de la sociedad civil. Este programa, tal como resaltan los documentos oficiales, “apunta a dar impulso a una convivencia democrática en el respeto a las diferencias”. Enmarcados en el programa recién mencionado, desde las áreas específicas se desarrollan otros espacios de interacción que trabajan problemas sectorialmente.

Estos espacios en muchas ocasiones adquieren entidad propia, lo que fortalece al programa social originado en otros niveles gubernamentales. En Morón, los vecinos se encuentran representados en una multiplicidad de espacios con el fin de asesorar al gobierno local en los diversos planos. Ellos son el Consejo Municipal de la Tercera Edad, el Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, el Consejo Local Económico Social y el Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Así, por ejemplo, el Consejo Municipal para Personas Adultas Mayores es un espacio consultivo de participación ciudadana, desde el cual se impulsan recomendaciones, proyectos y acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de los adultos y adultas mayores de Morón. Para esta misma población, también existe un programa de promoción de grupos territoriales comunitarios, en el cual las personas adultas mayores pueden participar a partir de inquietudes y necesidades específicas detectadas en el territorio.

En otros municipios se destaca la instauración de nuevos programas que tienden a hacer partícipes a los beneficiarios. En Moreno, el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, el municipio y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia convocaron durante 2008 a las organizaciones sociales para trabajar en un nuevo Plan Ahí Vamos, del que participaron varias organizaciones de la zona tales como: El Colmenar, La Huella, Labranza, además de escuelas de Cuartel V y centros de salud. En los programas destinados a

---

<sup>16</sup> Este programa recibiría el Primer Premio Innovación 2004 en la Gestión Pública, otorgado por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires por “la rapidez y el alto grado de resolución alcanzada frente a las cuestiones planteadas por los vecinos”.

niñas, niños y adolescentes, enmarcados en la Ley 26061<sup>17</sup> que protege sus derechos, se establecen incipientes relaciones Estado-sociedad, que, en ocasiones, trascienden las fronteras del propio municipio.

Esta nueva ley promovió así transformaciones importantes en la temática en varios municipios. A modo de ejemplo, en San Miguel se creó la Dirección de Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño/a y del Adolescente. En el área se trabaja mensualmente en una Mesa Chica de Trabajo Interdistrital con distintos efectores sociales y equipos de la Provincia de Buenos Aires, pero además se participa de redes conformadas en los barrios (Obligado y Mitre). Por otra parte, el Servicio Local promovió la creación de una red con 40 representantes de organizaciones vinculadas a la temática infantil, con el fin de descentralizar la atención en los barrios más problemáticos y optimizar los recursos. En el trabajo de la Dirección se puede observar la conformación de espacios de articulación multiactoral. Así, por ejemplo, la Dirección conforma redes barriales/territoriales con los Centro de Integración Comunitaria (CIC), Centros de Desarrollo Infantil (CDI), comedores comunitarios y centros de día. Además de redes temáticas, como la red contra la violencia familiar, espacio en el que suma a la comisaría de la mujer, centros de atención a víctimas de violencia, a niños víctimas de abuso sexual y de prevención en adicciones, entre otros. En esta tarea, articula sus acciones además con organizaciones barriales y coordina encuentros de servicios locales y con organizaciones religiosas (Cáritas, grupos evangélicos, etc.) para la contención de madres y niños en situación de calle.

Como destacábamos anteriormente, en la encuesta a organizaciones realizada por el proyecto se preguntó a las organizaciones sociales sobre la participación en los últimos cinco años en espacios de articulación con el Estado. Los Foros de Seguridad aparecen como los más mencionados en los municipios de José C. Paz, Morón y San Miguel, aunque también existen en Moreno. Otros espacios examinados comprendían, además de algunos de los ya citados, a la Mesa Coordinadora de Proyecto País, en Moreno, donde además de las organizaciones participan el Ministerio de Salud de Nación, la Universidad de Buenos Aires y el Ministerio de Desarrollo Social de Nación. También, una Comisión de Derechos Humanos donde participa la Dirección de Adultos Mayores por parte del municipio de Morón, un ámbito para la creación del proyecto de Ley acerca del Derecho a la Identidad, donde organizaciones de Morón interactúan con una comisión del Congreso Nacional, y una Mesa del Agua con personas del municipio de San Miguel, entre otros.

---

<sup>17</sup> Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Señalábamos a los Foros de Seguridad como los espacios más mencionados, que son espacios originados en la provincia de Buenos Aires conforme a la Ley Provincial 12154 y uno de sus objetivos principales es promover “la participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública”. La participación comunitaria se efectiviza en la actuación de los Foros Vecinales de Seguridad, que tienen por función transmitir los problemas del barrio en materia de seguridad a los Foros Municipales de Seguridad y a la autoridad competente a fin de encontrar soluciones, en formas conjunta, a la temática.

En José C. Paz, los Foros de Seguridad están a cargo del área de Derechos Humanos municipal, del cual participan distintas organizaciones e instituciones de la sociedad: escuelas, sociedades de fomento, la policía, entre otras. Allí, representantes de los distintos sectores de la comunidad y el Estado trabajan en la elaboración del mapa del delito, conforme a la política del gobierno provincial. Es interesante un comentario respecto de la evaluación que hacen las organizaciones sociales de estos espacios: “no existen resultados aún que se desprendan de esta modalidad de interacción” y, en este sentido, es que algunos de los encuestados entienden que “los vecinos u organizaciones que concurren son utilizados para legitimar la acción del municipio”<sup>18</sup>. La información recogida en la encuesta a organizaciones sociales también permite mencionar otro espacio de articulación, como es el de los Foros de los Derechos del Niño convocados por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación y el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires que trabajan en la nueva ley, ya citada.

Un estudio reciente sobre políticas de desarrollo local en el municipio de Moreno señala como uno de sus resultados que “la respuesta del municipio frente al cuestionamiento de la participación (por parte de los vecinos) es que la participación ciudadana en la fijación de políticas se da a través de los *foros* que se constituyen para la discusión de diversos problemas y proyectos que se han conformado a tal efecto, especialmente por intermedio de la Dirección de Entidades Intermedias y en las instancias de exposición pública y difusión de los planes y actividades a través de la Coordinación General de Relaciones Públicas” (Des Champs y Barberena, 2007: 24). En estos términos, se agrega que el funcionamiento de dichos foros fue escaso y lo más cercano a la participación ha sido la organización de talleres y

---

<sup>18</sup> Los datos relevados en José C. Paz dan cuenta del escaso margen para este tipo de interacciones.

reuniones desde el IMDEL con un carácter no vinculante. Los resultados en términos participativos han sido bajos, con políticas locales que –más allá de una planificación sostenida a lo largo del tiempo– se deciden de manera centralizada en el ámbito del ejecutivo.

Por último, tanto en Morón como en San Miguel se lleva a cabo el Presupuesto Participativo. Por su importancia, destacaremos a continuación sus aspectos más relevantes.

### **3.2.1 Presupuesto Participativo en Morón**

En el marco del Programa de Descentralización Municipal que lleva adelante el municipio, el Presupuesto Participativo (PP) se implementó a partir del año 2006. Sería impulsado como un instrumento de implicación ciudadana que apuntaba desde lo declarativo a la consolidación democrática y a la construcción de ciudadanía. Sobre la base del modelo de Porto Alegre y la experiencia de gestión de Rosario se buscaba afianzar, con este mecanismo, un rol protagónico del Estado local a fin de generar espacios de acercamiento con la sociedad y dar cuenta de las necesidades a nivel territorial. La modalidad de trabajo del Presupuesto Participativo en Morón incluiría cuatro momentos sucesivos: 1) Convocatoria de Asambleas por zonas de los territorios de cada UGC entre los meses de marzo y mayo, con el objeto de informar la metodología del PP, hacer un relevamiento de ideas y realizar la elección de delegada/os; 2) Consejos Vecinales durante los meses de mayo a octubre de 2006, donde se pondrán en marcha uno por cada UGC, con el objetivo de transformar las ideas surgidas en las Asambleas en proyectos y evaluar su factibilidad; 3) Realización de una Feria de Proyecto en cada UGC en el mes de noviembre, con el fin de presentar los proyectos elaborados y la posibilidad que los vecinos voten una determinada cantidad de ellos, pasando luego estos a las áreas temáticas del gobierno para su ejecución; y 4) Seguimiento mediante la conformación de una Comisión que monitoree la ejecución de los proyectos en cada UGC.

En 2006, como resultado de las asambleas barriales en las siete UGC y distintos Consejos Vecinales, se terminarían desarrollando más de 260 ideas que luego se transformarían en 70 proyectos, de los cuales se terminarían priorizando 35 de ellos en las Ferias de Proyectos con una asistencia de 3 mil personas. Entre los temas indicados como prioritarios, predominaron los vinculados con infraestructura, tránsito y transporte, higiene urbana, forestación

y espacios verdes, promoción del deporte y recreación, prevención de salud y atención de emergencias, capacitación en oficios y en herramientas informáticas, y promoción de actividades culturales. En esta primera experiencia de Presupuesto Participativo se destinó la suma de 1 millón de pesos (0,62% del Presupuesto Municipal) para que fueran distribuidos entre las diferentes UGC, según la cantidad de habitantes.

La experiencia del PP en 2007 mostraría un crecimiento del monto asignado a 1,5 millones de pesos (0,79% del Presupuesto Municipal) y la implementación de una operatoria itinerante en las Ferias que permitió que 9.150 vecinos pudieran votar los proyectos en 70 sedes ubicadas en las UGC –esto es, en organizaciones comunitarias, escuelas, plazas y esquinas del partido—. En este marco, se votaron 31 proyectos para ser ejecutados por el gobierno al año siguiente. En 2008, a partir de algunas modificaciones en la metodología de trabajo<sup>19</sup> del PP, participaron en la Feria de Proyectos más de 13 mil personas, que votaron en las diversas sedes habilitadas en las UGC y también mediante el voto electrónico. En total se seleccionarían 49 proyectos con un monto asignado de 1,8 millones de pesos (0,77% del Presupuesto Municipal). Para 2009, el PP crecería a un monto de 3,5 millones de pesos, lo que constituía un 1,15% del Presupuesto Municipal estimado en más de 332 millones de pesos. En estos términos, el PP se iba afianzando a lo largo de los años, tanto en su operatoria y metodología como en cantidad de participantes y proyectos desarrollados.

En lo que refiere a los niveles de ejecución, los proyectos votados de la experiencia 2006 serían finalizados en 2007 y en los primeros meses de 2008, continuando posteriormente con los proyectos del año siguiente. Por otro lado, más de la mitad de los participantes del PP eran mujeres, y en el último tiempo se había incrementado también la participación de jóvenes en más de un 35% respecto de la primera experiencia, por los vínculos con la educación media. Si bien los niveles de participación general se habían incrementado respecto de los años anteriores (llegando en 2008 al 4,4% de la población del municipio), la preocupación por sumar más personas a la dinámica participativa seguía siendo tema de debate por parte de los funcionarios y técnicos.

---

<sup>19</sup> A diferencia de los años anteriores, el PP se realizó en seis etapas: 1) reuniones barriales durante los meses de abril y mayo; 2) priorización y elaboración de informes temáticos por territorio, en la segunda quincena de mayo; 3) análisis de viabilidad y adecuación de planes de acción por parte de las áreas de gobierno, durante junio y julio; 4) presentación de pre-proyectos y ronda de consultas, durante el mes de agosto; 5) elaboración definitiva de proyectos; y 6) Ferias de Proyectos, en el mes de octubre.

Desde los actores gubernamentales, el PP era visto como una herramienta que legitimaba la gestión, consolidaba la articulación de las distintas áreas de gobierno y afirmaba la base militante del partido. A nivel social y sobre la base de un trabajo comunitario importante por parte de distintas organizaciones, la herramienta era valorada positivamente más allá de algunos cuestionamientos en lo relativo a la operatoria del mecanismo. El PP se asentaba así en una gestión gubernamental que por principios ideológicos y políticos generaba una apertura hacia la sociedad en la discusión de un porcentaje del Presupuesto Municipal, que si bien había sido bajo creció considerablemente en el último año. Del mismo modo, el PP se articulaba con otros instrumentos (por ejemplo, mediación vecinal de conflictos, políticas de género y juventud, acciones con organizaciones comunitarias, actividades recreativas y culturales, desarrollo estratégico, descentralización), lo cual mostraba un modelo proactivo de intervención pública y fuerte direccionamiento de las autoridades en sus principales líneas.

### 3.2.2 Presupuesto Participativo en San Miguel

El cambio de escenario social y político a partir de la crisis de 2001 permitió la aparición de nuevas perspectivas en términos de participación ciudadana y legitimidad democrática. En el municipio de San Miguel, desde el año 2004, distintas organizaciones sociales y territoriales nucleadas en el denominado Movimiento por la Carta Popular comenzaron a plantear el proyecto del Presupuesto Participativo<sup>20</sup>. Precisamente, en 2003, la confrontación de la escena nacional dentro del peronismo local entre un sector menemista –triunfante en la intendencia– y un sector kichnerista permitiría, no obstante, que con las elecciones entrasen concejales de este último agrupamiento político, más proclives a apoyar nuevas iniciativas. El primer impulso para presentar el proyecto del PP, en un escenario institucional local marcado por la impronta política del riquismo, no prosperaría<sup>21</sup>. A partir de 2005, las elecciones llevarían a que se incorporen nuevos

<sup>20</sup> Este movimiento fue impulsado activamente por 35 organizaciones sociales de Moreno, José C. Paz, San Miguel y Malvinas Argentinas, y tenía como objetivo central instalar el Presupuesto Participativo en estos distritos con la demanda de aplicar el 10% del presupuesto general en este instrumento.

<sup>21</sup> Los seguidores del ex carapintada Aldo Rico, que había sido intendente en años anteriores y con la asunción de Oscar Zilocchi en 2003 –considerado su mano derecha–, tenían fuerte

concejales relacionados con el kirchnerismo, pertenecientes a diversas organizaciones sociales, y fuerzas políticas progresistas que apoyarían el PP.

En el año 2006, comenzaría un proceso de movilización y consultas –a 1.600 familias– por parte del Movimiento por la Carta Popular, con el objetivo de instalar en la agenda pública la necesidad del Presupuesto Participativo. Participarían también la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur. Esta iniciativa sería acompañada activamente por diversos investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y, en ese marco, a principios de noviembre de ese año se realizaría en el campus universitario el 1º Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires. Durante el transcurso de ese mes se realizarían también varias “caravanas” y reuniones con los distintos bloques del Concejo Deliberante y, más allá de algunos intentos fallidos de presentación en el recinto, ya se vislumbraba una predisposición positiva respecto del PP. Finalmente, hacia fines de noviembre de 2006, por ordenanza N° 35/2006, el Concejo Deliberante aprobaría por unanimidad el Presupuesto Participativo, en una sesión que tuvo una importante audiencia de vecinos y organizaciones barriales<sup>22</sup>.

De este modo, el Presupuesto Participativo en San Miguel comenzaría a desarrollarse como el corolario de un conjunto de factores que fueron convergiendo en ese período: i) la debilidad institucional de un gobierno municipal desprestigiado y con mala imagen; ii) un recambio interno dentro del Partido Justicialista local, que se expresaría paulatinamente en el Concejo Deliberante y con la asunción de un nuevo intendente que apoyaría esta herramienta para ganar legitimidad en su gestión; y iii) la presencia de organizaciones sociales y movimientos políticos (FTV, Libres del Sur y CTA), con trabajo territorial y de resistencia a nivel nacional-local, y cierta capacidad de movilización y veto.

La ordenanza sobre el Presupuesto Participativo durante 2007 no se terminaría de reglamentar, aunque en el Presupuesto Municipal a ejecutar en 2008 se contemplaba una partida de unos 7 millones de pesos a ser aplicada a este fin

---

protagonismo en la escena local. En este marco, la primera iniciativa para poner en marcha el PP presentada por el concejal Emiliani en 2004 perdería 23 a 1 en el Concejo Deliberante.

<sup>22</sup> La ordenanza aprobada por el Concejo Deliberante aparecía como la primera en su tipo en el conurbano bonaerense, dado que el Presupuesto Participativo del municipio de Morón había sido establecido por un decreto del intendente. Otro hecho no menor a destacar era el fuerte peso simbólico que esta medida tenía en un municipio como San Miguel, caratulado alguna vez, por la influencia de sectores castrenses y vinculados con el peronismo más conservador, como la “capital nacional de la derecha”.

(del 5% del presupuesto total estimado en 140 millones de pesos). Es importante destacar que, entre abril y diciembre de ese año, el papel de la UNGS fue muy activo en capacitar sobre el PP a estudiantes y hacer talleres en tres barrios del municipio (Manuelita, Obligado y Mitre) con mucho trabajo de organizaciones sociales comunitarias y territoriales. Con la asunción del nuevo gobierno local<sup>23</sup>, la reglamentación –luego de un trabajo sostenido de los distintos actores implicados– se terminaría aprobando por decreto a principios de 2008, y durante los primeros meses se constituirían 9 Foros Barriales que elegirían 39 proyectos por una suma cercana a 1 millón de pesos, dado los inconvenientes para implementar el monto estipulado inicialmente, a ejecutarse durante el mismo 2008. Desde mediados de ese año, en una segunda etapa, se conformarían 21 Foros Barriales donde se contemplarían 89 proyectos, incorporados al presupuesto de 2009. En total, participarían del proceso 1.500 vecinos y se habrían ejecutado alrededor del 80% de los primeros proyectos<sup>24</sup>.

En términos institucionales, un hecho importante para encaminar las acciones era la constitución de la Secretaría Ejecutiva de Presupuesto Participativo (SEPP), cuya cristalización dentro de la estructura municipal mostraba la relevancia que la problemática obtenía. Sin embargo, la falta de cuadros territoriales que pudieran movilizar el proceso obligaría al municipio a contratar a casi 50 pasantes de la UNGS para actuar de promotores barriales del PP. Al mismo tiempo, el PP en San Miguel tendría un Foro de Organización y Seguimiento, constituido por el Ejecutivo municipal, el Concejo Deliberante, organizaciones intermedias locales y la UNGS<sup>25</sup>.

El Presupuesto Participativo contemplaba una organización centrada en siete reuniones desarrolladas entre abril y agosto de cada año. En primer lugar, se desarrollarían Asambleas o Plenarios Informativos en establecimientos públicos y de organizaciones sociales durante abril, con el objeto de informar el funcionamiento del instrumento. En ese lapso se daría también la Pre-constitución de los Foros Barriales<sup>26</sup>. Una vez constituidos los Foros, encargados de promover

<sup>23</sup> Joaquín De la Torre (Frente para la Victoria-PJ) asume como intendente en diciembre de 2007.

<sup>24</sup> En la mayor parte de los barrios, los vecinos decidieron utilizar los recursos disponibles en asfaltar calles, construir veredas, instalar semáforos y refugios para colectivos, arreglar plazas e instalar tanques de agua.

<sup>25</sup> Este Foro tiene como función evaluar y aprobar los proyectos de los Foros Barriales y elevar la propuesta de presupuesto definitivo.

<sup>26</sup> Para su formación se requerían al menos 30 vecinos y 3 entidades intermedias barriales. Se elegirían además 2 delegados por Foro Barrial.

los procesos de debate y elaboración de proyectos del PP en todos los barrios del municipio, se pasaría a la etapa de Diagnóstico Participativo sobre las necesidades y demandas del barrio que duraría dos meses (junio-julio). A continuación, se desarrollarían los Plenarios Técnicos bajo la coordinación de la SEPP para analizar la factibilidad de las propuestas y, luego, con los promotores barriales se elaborarían los proyectos junto a los vecinos de cada uno de los Foros en el territorio. Finalmente, se procedería a la Firma de los Proyectos trabajados por los vecinos en los Foros Barriales (Municipio de San Miguel, 2009).

El proceso a lo largo de 2008 presentaría una serie de particularidades. En el plano municipal, la implementación del PP ante la falta de una descentralización efectiva mostraría inconvenientes para operar en el territorio, con una SEPP con limitados recursos humanos y materiales (con mucha concentración de funciones en su secretario) y restricciones en la difusión del instrumento en los distintos barrios. A esto se sumarían diversas resistencias dentro de un aparato municipal con escasas capacidades técnicas y de gestión a la lógica de funcionamiento del PP (transversal respecto de las distintas áreas), dificultades de articulación institucionales en un escenario de fuerte internismo político y un apoyo intermitente del intendente que, con el tiempo, iría aumentando. Por otra parte, si bien las organizaciones sociales ayudarían a instalar el proceso, presentaban dificultades para acompañar y articular en las diversas instancias. Más allá de estas restricciones y de la relativa participación social que aún tenía el instrumento, el PP generaba dinámicas interesantes de interacción y discusión vecinal. En efecto, el proceso activaría la participación de muchos vecinos que habían tenido inserción en asociaciones de fomento y, en otros casos, gente que no tenía experiencia previa y empezaba a familiarizarse con el instrumento. Esto no excluía la participación de muchos militantes del PJ que se presentaban como vecinos a título individual y que participaban activamente en la elección de delegados. En la práctica, esto generaría un rico proceso de debate que llevaría en su primer año de funcionamiento a la elección de cuatro proyectos por barrio elegidos todos por consenso.

En la actualidad, existen 23 Foros Barriales en los cuales se puede presupuestar hasta cuatro proyectos de 70 mil pesos y también está la posibilidad de financiar otros dos proyectos de 30 mil pesos con la participación de jóvenes<sup>27</sup>. Para el año 2010, con un presupuesto estimado en 12 millones de pesos, se espera dar cuenta de problemas estructurales del partido y se incorporará, más allá de la discusión de cómo se asignarán estos recursos, la posibilidad de agregar un proyecto de infraestructura de hasta 300 mil pesos y subir los montos de los proyectos para

---

<sup>27</sup> Para más detalles ver Krakowiak (2009).

los otros barrios de 70 a 90 mil pesos. Resta aún ver cómo el PP podrá afianzarse en un marco político e institucional que se plantea dificultoso a futuro<sup>28</sup>.

## Consideraciones finales

Las fuertes transformaciones sociopolíticas desarrolladas en los últimos tiempos plantean la emergencia de enfoques más amplios en lo que refiere a la articulación y participación de distintos actores en la formulación e implementación de políticas públicas. La territorialización del conflicto social y las nuevas agendas locales surgidas a partir de la delegación hacia “abajo de la crisis” en los años ‘90 determinaron un nuevo rol para los gobiernos municipales. En el contexto del conurbano bonaerense, esto generó a nivel municipal distintos tipos de respuestas en términos institucionales, de gestión y en la articulación Estado-sociedad desarrollada.

Un primer acercamiento referido al conjunto de programas y espacios de articulación examinados en el período 2003-2009, tal como puede apreciarse en el Cuadro 1, muestra un abanico amplio de acciones que se plasman en el nivel local. Los municipios de Moreno y Morón se distinguen del resto por presentar un número significativo de intervenciones y trabajo sostenido en diferentes ejes temáticos (el primero, fundamentalmente en el plano socioproductivo y el segundo, en un nivel más integral que involucra, además, y como componente destacado, lo participativo). El afianzamiento institucional y del aparato de gestión durante los últimos años llevaría a que estos municipios tuvieran iniciativas propias consolidadas, que se articularían con programas nacionales y provinciales. En el caso de José C. Paz y San Miguel, su dependencia mayor con los niveles superiores de gobierno (y fundamentalmente con el gobierno nacional) en lo que refiere al despliegue de iniciativas en materia de empleo determinaría un menor número de programas propios, aunque también formas de implementación distintas respecto de los programas provenientes del ámbito nacional.

---

<sup>28</sup> La renuncia en mayo de 2009 del secretario de la SEPP –un fuerte promotor del proceso– por desavenencias políticas con la conducción municipal, el aumento por decreto del 7% del presupuesto total de 2010 del PP –que pondría a San Miguel como el distrito que más invierte por habitante en este instrumento en todo el país– con su consecuente carga en lo que refiere a la gestión y ejecución de los proyectos, junto a los últimos resultados electorales de junio pasado que reposicionarían a Aldo Rico en un marco de fuerte disputa interna del peronismo local, mostraría para adelante un panorama complejo en términos políticos.

**Cuadro 1**

Programas y espacios de articulación por eje temático en cada uno de los municipios examinados

<b>Programas y espacios de articulación multiactoral*</b>	<b>Ejes temáticos</b>	<b>José C. Paz</b>	<b>Moreno</b>	<b>Morón</b>	<b>San Miguel</b>
Programas socioproductivos	Coordinación, capacitación de miembros y/o promoción de cooperativas. Apoyo financiero	Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo (cooperativas de viviendas) Plan Agua Más Trabajo Emprendimientos Productivos Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja Plan Nacional de Inversión Social (cooperativas de veredas)	Programa Gestión del Hábitat: Plan Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, Plan Federal de Construcción de Viviendas, Adjudicaciones, Plan de Mejoramiento de Viviendas Mejor Vivir, CIC (Centros Integradores Comunitarios), ProMeBa (Programa Mejoramiento de Barrios), Hábitat Popular y Optimización de Consumos Energéticos, Identificación de Riesgos Ambientales, Propuesta de Medidas Mitigatorias y Formulación de Planes Ambientales Integrales Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja Apoyo a la Economía Social, Autoempleo y Microemprendimientos	Programa Herramientas por Trabajo, Modalidad Pago Único del Programa Seguro de Capacitación y Empleo Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra Programa Municipal de Subsidio a Emprendimientos Productivos y/o de Servicios Apoyo a Iniciativas Productivas Programa de Mejoramiento de Posibilidades de Empleo, Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja	Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra Plan Nacional de Inversión Social (cooperativas de veredas) Plan de Inclusión Social con Trabajo: Argentina Trabaja Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra

**Cuadro 1 (cont.)**

<b>Programas y espacios de articulación multiactoral*</b>	<b>Ejes temáticos</b>	<b>José C. Paz</b>	<b>Moreno</b>	<b>Morón</b>	<b>San Miguel</b>
Programas participativos y otros espacios de articulación multiactoral	Formas consensuadas de resolución de conflictos/ espacios consultivos y temáticos	Foros de Seguridad  Foro por los Derechos de los Niños	Programa Ahí Vamos  Foros de Seguridad y Temáticos  Mesa Coordinadora de Proyecto País  Comisión de Derechos Humanos	Presupuesto Participativo  Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO)  Consejo Municipal de la Tercera Edad  Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales  Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria  Consejo Local Económico Social  Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes  Consejo Municipal para Personas Adultas Mayores  Foros de Seguridad  Creación del proyecto de Ley acerca del Derecho a la Identidad	Presupuesto Participativo  Consejo General de la Mujer, Mesa Multisectorial (espacios con temática de género)  Redes promovidas por el área de discapacidad  Red de Servicio Local (40 representantes de OS) más mesa chica de trabajo interdistrital, articulación con OS para asistencia directa  Foros de Seguridad  Mesa del Agua

Fuente: Elaboración propia.

\* Se resaltan los programas y espacios de articulación multiactoral con fuerte incidencia a nivel local, lo cual no agota el universo existente. En este listado no se incluye el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

En relación con los aspectos de tipo participativo, es posible apreciar también diversos resultados. Morón y en menor medida San Miguel son los municipios donde más se desarrollan intervenciones que promueven la participación y la articulación Estado-sociedad. Ello, no obstante, como se advierte en el Diagrama 1, muestra diferencias en términos del desarrollo de estos instrumentos y la consolidación del aparato de gestión municipal. Mientras Morón muestra fortalezas en ambos planos, San Miguel aparece con más debilidades en términos de capacidades institucionales, lo cual se combina con un escenario político más variable y dificultoso. Más rezagados en materia participativa se presentan Moreno y José C. Paz, aunque con distintas posibilidades en lo que refiere a la gestión y despliegue de intervenciones desde el ámbito municipal (mayores en el primero y menores en el segundo).

**Diagrama 1**

		<b>Apertura de instrumentos participativos desde el nivel local</b>	
		-	+
<b>Fortaleza del aparato de gestión municipal</b>	-	José C. Paz	San Miguel
	+	Moreno	Morón

El análisis del Presupuesto Participativo en estos municipios destaca también una serie de aspectos interesantes. En primer lugar, Morón, desde una postura político-ideológica de apertura democrática y con una gestión de gobierno consolidada a lo largo de la última década, desarrollaría el PP sobre la base de un fuerte apoyo del Ejecutivo, una compacta estructura descentralizada a nivel territorial y con coordinación de las áreas, vínculos significativos con organizaciones sociales comunitarias, una activa militancia partidaria y funcionarios involucrados y sostenedores del proceso. Esto determinaría un perfil político e institucional afianzado como marco del instrumento y una implementación muy direccionada por parte de las autoridades. El PP en San Miguel, en cambio, aparecería como un proceso novedoso surgido más de abajo hacia arriba, en un escenario de debilidad

institucional y recambio dentro del peronismo local. Su implementación se daría en un contexto de inestabilidad política y escasas capacidades de gestión previas, al mismo tiempo que el PP para los actores sociales movilizados constituía una apuesta de transformación y construcción de ciudadanía. La vinculación desarrollada entre el municipio, las organizaciones sociales y la Universidad Nacional de General Sarmiento conformaba un aspecto interesante de una dinámica abierta en términos de permanencia y consolidación, con gran cantidad de recursos involucrados.

En estos términos, es posible apreciar distintos escenarios en materia político-institucional, de gestión pública y en el tipo de articulación Estado-sociedad predominante en relación con los programas y espacios considerados. Tal como es posible advertir en el Cuadro 2, el municipio de Morón presenta un marco político e institucional estable, con el predominio de una fuerza local renovadora en el gobierno –sobre la base de nuevas prácticas y un liderazgo político alternativo– y con eje en un proyecto amplio y diferenciador. En el plano de la gestión, se observa un esquema articulado y consolidado de las distintas dependencias municipales a partir de una mirada mayormente estratégica e integral en lo que refiere al despliegue de las intervenciones públicas locales. Finalmente, el tipo de relación Estado-sociedad predominante en función de los programas y espacios de articulación abiertos es amplia a nivel de actores involucrados y acciones emprendidas, si bien el desarrollo de las iniciativas está fuertemente centrado en el impulso gubernamental local.

**Cuadro 2**

Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad local predominante

<b>Municipios</b>	<b>Aspectos político-institucionales</b>	<b>Modelos de gestión pública y sesgo de los programas a nivel de interacción</b>	<b>Relación Estado-sociedad local predominante en relación con los programas y espacios de articulación</b>
<b>Morón</b>	Estable. Predominio de fuerza gobernante renovadora con base en liderazgo alternativo	Articulado y consolidado. Fuerte eje sobre la transparencia, eficiencia y participación ciudadana dentro de un marco más integral para el desarrollo de políticas	Amplia, direccionada
<b>Moreno</b>	Mayormente estable. Continuidad de fuerza política predominante con base en liderazgo tradicional con ciertos cuestionamientos internos	Articulado y consolidado. Fuerte sesgo hacia los programas socioproductivos y de desarrollo local	Restringida, direccionada
<b>San Miguel</b>	Inestable. Disputa interna dentro de fuerza predominante. Liderazgos no del todo afianzados	Débilmente articulado y desarrollado. Perfil difuso y sujeto a vaivenes políticos	Abierta, semidireccionada
<b>José C. Paz</b>	Mayormente estable. Continuidad de fuerza política predominante con base en liderazgo tradicional con ciertos cuestionamientos internos	Poco consolidado, aunque más afianzado en los últimos años. Sesgo hacia los programas socioproductivos, como evolución de un patrón fuertemente asistencialista	Mediada, direccionada

Fuente: Elaboración propia.

El municipio de Moreno, por su parte, exhibe un contexto político e institucional relativamente estable, con continuidad de la fuerza gobernante a lo largo del tiempo y la primacía de un liderazgo de tipo tradicional que presenta algunos cuestionamientos internos recientes que, sin embargo, no afectan su nivel de hegemonía en el distrito. En lo referente al modelo de gestión, al igual que en el municipio de Morón, se aprecia una sólida y articulada estructura institucional, pero centrada fuertemente en programas socioproductivos y de desarrollo local. La ausencia de mayores canales de participación y articulación multiactoral muestra un tipo de relación Estado-sociedad más restringida y muy direccionada por parte de las autoridades locales.

En San Miguel, por otro lado, predomina un contexto político-institucional más inestable, caracterizado por la disputa entre distintos sectores al interior de la fuerza política mayoritaria y la ausencia de liderazgos claramente afianzados. En materia de gestión, esto se traduce en un aparato municipal débilmente articulado y con dificultades para el despliegue de iniciativas en diversos planos, lo que determina un perfil general más difuso sujeto a las cambiantes condiciones del escenario político local. En consecuencia, el tipo de relación Estado-sociedad que se establece a partir de los programas y espacios de articulación considerados muestra potencialidades y límites, un escenario abierto no exento de condicionamientos, con un poder relativo de las autoridades para encaminar los procesos establecidos.

En última instancia, el municipio de José C. Paz presenta un marco político e institucional mayormente estable, caracterizado por la continuidad de la fuerza política predominante y un liderazgo de tipo tradicional arraigado aunque con algunas tensiones internas. En este sentido, el aparato de gestión local aparece poco consolidado aunque más afianzado en los últimos años –entre otras cosas, debido a la implementación de programas nacionales–, con una predominancia de programas socioproductivos como evolución de un patrón centrado inicialmente en lo asistencial. Finalmente, el tipo de relación Estado-sociedad preponderante en función de las intervenciones desarrolladas en el plano local se caracteriza por un fuerte nivel de mediación política por parte de las autoridades y actores protagónicos del partido mediante vínculos e instancias –formales e informales– establecidas a lo largo del tiempo.

En este sentido, los municipios analizados exhiben rasgos distintivos en lo que refiere a los aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad predominante. Queda para futuras investigaciones indagar con mayor profundidad algunas de las cuestiones esbozadas de manera exploratoria en este trabajo, que de algún modo pueden resumirse en las siguientes preguntas: ¿qué tipo de políticas públicas inciden más fuertemente en el plano local en función de los márgenes de autonomía municipal y las relaciones con el nivel provincial y nacional?; ¿cómo repercuten estas iniciativas en el aparato municipal en lo que refiere a la conformación de capacidades institucionales y de gestión?; ¿qué particularidades asume la relación Estado-sociedad local en función de las condiciones territoriales y la dinámica de los sistemas políticos municipales?; y ¿hasta que punto las nuevas formas de intervención pública en el ámbito urbano-local tensionan las lógicas políticas predominantes y generan alternativas novedosas en términos de democratización?

## Bibliografía

### **Andrenacci, L. (comp.)**

2002 *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

### **Arroyo, D.**

1997 “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

### **Auyero, J.**

2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires: Manantial.

### **Badía, G.**

2003 “Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”, en Badía, G. y Pereyra, E. (org.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

2004 “Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana”, en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo.

### **Badía, G. y Carmona, R.**

2005 “Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios”, en “Descentralización y fortalecimiento del Estado”, Ponencia presentada en Seminario Internacional, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, junio.

### **Badía, G.; Carmona, R. y Soldano, D.**

2008 “El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Badía, G. y Carmona, R. (comp.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines: UNGS.

**Badía, G.; Carmona, R.; Soldano, D. y Rofman, A.**

2008 “Multiintervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas”, Ponencia presentada en XIII Congreso CLAD, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.

**Bennardis, A.**

1998 “El municipio en el conurbano bonaerense. Desafíos y perspectivas. Análisis comparado”, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

2003 “La estructura municipal de los nuevos municipios. Estudio de casos”, en Badía, G. y Pereyra, E. (org.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines/ Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.

**Carmona, R.**

2006 “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”, en Rofman, A. y Villar, A. (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/ UNGS/Espacio Editorial, 155-182.

2009 “Políticas públicas y participación ciudadana. Algunas consideraciones sobre experiencias de Presupuesto Participativo en municipios del conurbano bonaerense”, IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe, 19 al 22 de agosto.

**Cormick, H.**

1997 “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense”, en García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

**Cravacuore, D.**

2003 “El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses”, Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, en <[www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar)>.

**Chiara, M.**

- 1999 “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los municipios del conurbano bonaerense”, Ponencia presentada en la Jornada Pobres, Pobreza y Exclusión Social, UBA/CEIL-CONICET, Buenos Aires, 25 al 27 de agosto.

**Delamata, G.**

- 2004 *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Libros del Rojas.
- 2005 (comp.), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

**Des Champs, A. y Barberena, A.**

- 2007 “Documento final sobre el municipio de Moreno”, Programa de Áreas de Vacancia “Trabajo, Desarrollo y Diversidad”, CONICET-SECYT-FONCYT.

**Frederic, S.**

- 2004 *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo.

**Frederic, S. y Masson, L.**

- 2006 “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los años 90”, Comunicación a las Jornadas de Historia Política del Gran Buenos Aires en el siglo XX, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.

**Frederic, S. y Soprano, G.**

- 2009 “Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales”, en Frederic, S. y Soprano, G. (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

**García Delgado, D.**

- 1997 “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”, en García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

**Krakowiak, F.**

2009 “Presupuesto Participativo”, *Página 12*, Buenos Aires, 13 de junio, en <[www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-126573-2009-06-13.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-126573-2009-06-13.html)>.

**Levitsky, S.**

2005 *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**López Acotto, A. y Krakowiak, F.**

2005 “La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el conurbano bonaerense”, Ponencia presentada en VII Seminario RedMuni, UNGS-INAP, 15 y 16 de septiembre.

**Manzano, V.**

2007 “Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de los campos de fuerzas sociales”, en Cravino, M.C. (ed.), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: UNGS.

**Marichelar, G.**

2008 *Plan Federal de Emergencia Habitacional. Fomento de la emergencia en la Provincia de Buenos Aires*, Seminario Ciudades y Programas Habitacionales, ICO-UNGS, 4 y 5 de diciembre.

**Merklen, D.**

2005 *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.

**Micieli, A.**

2009 “Una experiencia de gestión local del territorio en el municipio de Moreno”, Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), en <[www.fadu.uba.ar/isu/documentos/habitat\\_sos/24-micieli.pdf](http://www.fadu.uba.ar/isu/documentos/habitat_sos/24-micieli.pdf)> 18 de noviembre.

**Moreno, V.**

2009 “Cooperativas de trabajo y vivienda entre facciones políticas: análisis de la implementación del Programa Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009)”, Tesis de Maestría en Economía Social, ICO-UNGS.

**Municipio de San Miguel**

2009 *Aplicativo Interactivo para el Registro del Presupuesto Participativo*, Cartilla Informativa.

**Pírez, P.**

2005 “El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, Ponencia presentada en VII Seminario RedMuni, UNGS-INAP, 15 y 16 de septiembre.

2008 “Gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en Badía, G. y Carmona, R. (comps.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines: UNGS.

**Quintar, A. y Calello, T.**

2002 “Prácticas colectivas populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires. ¿Indicios de nuevas formas de pensar-hacer política?”, en Rofman, A. (comp.), *La acción local de las organizaciones sociales de base territorial*, Buenos Aires: Instituto del Conurbano-UNGS/ IDEP-CTA.

**Rofman, A.; Gonzalez Carvajal, L. y Anzoategui, M.**

2009 “Aproximaciones a los modos de interacción entre las organizaciones sociales y el Estado en el conurbano bonaerense”, Primer Congreso Nacional sobre Protesta Social, Acción Colectiva y Movimientos Sociales, Buenos Aires, 30 y 31 de marzo.

**Svampa, M.**

2005 *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires: Taurus.

**Svampa, M. y Pereyra, S.**

2003 *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires: Biblos.



# Política y gestión local

## La implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional en un municipio del conurbano bonaerense<sup>1</sup>

*Viviana Elizabeth Moreno\**

### **Introducción**

En el presente trabajo analizaremos la dinámica política local en la gestión de un programa habitacional. Para acercarnos a las relaciones inherentes a la gestión de este programa, partimos de las interacciones, intercambios entre los actores en otros ámbitos. Por ello, en este artículo, aludiremos a la *performance*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este artículo se desprende de mi tesis de maestría: “Cooperativas de trabajo y viviendas entre facciones políticas: análisis de la implementación del Programa de Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009)”. Abordamos nuestro objeto de estudio desde una perspectiva cualitativa. La estrategia metodológica consistió en la realización de un estudio de caso (Yin, 1993) de cooperativas de construcción de viviendas. En total efectuamos 42 entrevistas en profundidad. Entrevistamos a miembros de cooperativas administradas por 5 dirigentes políticos de distintas agrupaciones del Partido Justicialista (PJ) local con el propósito de captar las formas relacionales diferenciales en la gestión del programa.

<sup>2</sup> Sobre este concepto, tomamos a Auyero (2001: 138), para quien existen seis elementos relevantes en la presentación de la persona mediadora: “(1) hay una compatibilidad sagrada entre ellas y sus trabajos debido a la existencia de una misión, una vocación en sus vidas provocada por una temprana compasión por los pobres; (2) su nacimiento coincide con el del peronismo y su iniciación en política está fuertemente atada a la trayectoria del intendente; (3) tiene una relación especial con los pobres, en términos de deuda y de obligación y en un cuidado especial que tienen por ellos, en términos del amor hacia ellos hasta un punto en que

\* Viviana Elizabeth Moreno <vmoreno@ungs.edu.ar>.

del jefe de gobierno local, el intendente Pedro Burgos<sup>3</sup> y procuraremos evidenciar los mecanismos empleados por éste para perpetuarse en el poder y conciliar los intereses de las distintas facciones<sup>4</sup> del Partido Justicialista (PJ) local. Asimismo, denotaremos los grados de imbricación de las redes políticas, familiares y de amistad en la política peñalocense<sup>5</sup> y la aplicación (y, por lo tanto, superposición) de estas redes en la implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)<sup>6</sup>.

Los interrogantes que pretendemos abordar en este artículo son los siguientes: ¿cómo fue la trayectoria política del intendente y su convivencia con las distintas facciones del PJ local? ¿cuáles fueron los mecanismos de consenso y coerción empleados por el intendente en el marco de su gestión y su relación con las distintas facciones del PJ local? ¿cuáles fueron los grados de imbricación de las redes políticas, familiares y de amistad en la gestión burguista y cómo esto se vio reflejado en la organización del PFEH en Peñaloza?

El texto se presenta en tres partes: en la primera, nos aproximaremos a la historia del PJ local a la luz de la trayectoria política del intendente Pedro Burgos; la segunda, tratará sobre los mecanismos empleados por el intendente para reproducir y legitimar en el tiempo su poder y conciliar

---

la indiferencia burocrática debe ser eliminada; (4) su trabajo no es un trabajo sino una pasión por el pueblo; (5) lo suyo es todo sacrificio hasta el punto de quedar exhaustas en el cargo; (6) dicen ser sólo una entre muchas, pero unas especiales: son las madres de los pobres”.

<sup>3</sup> Todos los nombres que mencionaremos en el trabajo son de fantasía, a fin de resguardar a nuestros entrevistados.

<sup>4</sup> Entendemos por facciones a cuasigrupos o grupos no corporados (Wolf, 1980), “estructurados a partir de un líder en redes de relaciones personalizadas en las que los individuos establecen relaciones diádicas, de carácter simétrico (de alianza) y asimétrico (de clientela)” (Soprano, 2004: 128). Las mismas dan forma a sistemas de prestaciones totales. Así, prestaciones (donde se intercambian bienes y de contenido diverso económico, social, político y moral) que en apariencia son voluntarias, libres y gratuitas, son en realidad obligatorias e interesadas (Maus, 1991). En el caso en cuestión, este concepto nos sirve para iluminar a los actores en sus redes de relaciones, particularmente, aquellas inherentes a las agrupaciones políticas.

<sup>5</sup> Nombre que emplearemos para remitirnos al municipio.

<sup>6</sup> El PFEH depende del Ministerio de Planificación Federal de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Nación y funciona desde fines de 2003. El mismo busca solucionar la emergencia habitacional y laboral mediante la participación de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, organizados en forma de Cooperativas de Trabajo, para la construcción de viviendas. Éste se encuentra enmarcado en el Plan Federal de Viviendas que reúne un conjunto de programas tendientes a realizar mejoras de infraestructura y provisión de vivienda en todo el país y con un importante peso en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

los intereses de las facciones políticas del PJ local. Finalmente, se hará mención a los grados de imbricación entre las redes políticas, familiares y de amistad en la gestión burguista y la relevancia de la misma en la implementación del PFEH.

Pretendemos mostrar que la gestión del PFEH no puede explicarse sin atender a las *performances* de los dirigentes<sup>7</sup>, particularmente la del intendente, que será objeto de nuestro análisis en esta oportunidad. En lo que respecta a la construcción de la *performance* política burguista, éste incorporó a los espacios de poder a dirigentes oficialistas y opositores de amplias tradiciones políticas (PJ, radicalismo, híbridos de ambas fuerzas como fue el FREPASO, Frente Cívico, Unión Pro) así como a actores con presencia territorial en el distrito de Peñaloza. Además, se observa la imposibilidad de aludir a un patrón o forma de gestión política, pues aún dentro del PJ local existen diversas modalidades políticas que se corresponden con las facciones existentes y con las “familias políticas” que dirigen las mismas.

## **1. Aproximación histórica a la dinámica del PJ local a la luz de la trayectoria política del intendente Pedro Burgos**

El municipio de Peñaloza tiene una larga tradición peronista<sup>8</sup>. Esto se ve plasmado en la conformación del Poder Legislativo municipal actual, cuyos miembros pertenecen centralmente al Frente para la Victoria, al PJ y en menor medida a la Coalición Cívica<sup>9</sup>.

El intendente Pedro Burgos, desde los inicios de su gestión, construyó su *performance* asociada a ciertos valores tradicionales y religiosos. En materiales de divulgación oficialistas se lo puede observar generalmente acompañado por su amplia familia. De igual modo, declara ser un “fervoroso creyente cristiano”. Respecto de su presentación pública, en general, se muestra con un estilo “campechano”. Como iremos desagregando a lo largo del trabajo, existen muchos elementos que configuran la *performance* del intendente. Varios

---

<sup>7</sup> Para conocer las *performances* de los principales dirigentes que intervinieron en la implementación del PFEH, ver Moreno (2009b).

<sup>8</sup> Ver *Clarín*, 13 de mayo de 2004.

<sup>9</sup> Página homónima al nombre del distrito </historia/autoridades/pl/pl2007-11.html>.

estuvieron en sintonía con “la forma de hacer política” del duhaldismo<sup>10</sup>, construida sobre los valores más tradicionales del peronismo.

En lo que respecta a su *performance* ejecutiva, representó una muy fuerte renovación en la gestión del distrito. Reorganizó la administración pública del municipio, generó recursos propios y transformó el partido a partir de obras públicas de gran notoriedad<sup>11</sup>.

Su comienzo en la política fue previo a la gestión gubernamental, pues impulsó la “lucha por la autonomía peñalocense” (Ley 11551), y luego impulsó la creación de un bloque regional para lograr situar en la agenda nacional los problemas de las comunas aledañas a su distrito.

En el marco de la implementación del PFEH, el intendente Burgos transitaba su tercer mandato consecutivo. Si bien su trayectoria política en el justicialismo lo acercó al duhaldismo (Burgos, 2003), luego se tornó en uno de los intendentes más cercanos al kirchnerismo, primero al ex presidente Néstor Kirchner y recientemente a Cristina Fernández<sup>12</sup>. Lo señalado tiene correlato lo expresado por Martuccelli y Svampa (1997: 150) respecto de la emergencia de un peronismo pragmático. Los autores mencionan que “el peronismo es pragmático en sí, tiene un amplio espectro de ideas... hay una continuidad pragmática entre el peronismo y el menemismo, no ideológica. Un efecto

---

<sup>10</sup> Sobre las maneras de hacer política de la facción duhaldista, ver Masson (2004).

<sup>11</sup> Por otro lado, los entrevistados coinciden en marcar la cualidad del intendente por haber impulsado obras que eran centrales para el distrito, así como por la búsqueda de recursos para realizar las mismas, como se desprende de la cita a continuación: “Cuando se habló del tema que iba a ver, porque el intendente siempre cuando nos sentábamos a charlar con él, él decía: yo voy a hacer esto; como dijo muchas veces, voy a hacer el cementerio, estoy haciendo el cementerio; eran sueños que él tenía que todavía no estaba hecho, pero él ya estaba diciéndolo. Y nosotros, cuando él empezó a cumplir con nosotros, que veíamos que él decía tal cosa, pasaba un tiempo y ya estaba, creíamos, creemos, creemos hasta ahora, que él lo que dice lo hace, entonces confiamos nosotros, de que él iba..., esto era campo, ni siquiera..., ni siquiera tenía idea de dónde lo iba a hacer pero el iba a hacer mil viviendas, dijo. Pero no tenía el lugar todavía, y después dijo, una vez nos dijo, cerca de ese barrio y ustedes van a estar ahí, ustedes formen una cooperativa, porque nos dijo a nosotros: formen una cooperativa, busquen toda la gente que ande sin trabajo ahí, formen una cooperativa y le vamos a dar..., le vamos a dar un lugar ahí, y bueno ahí ya..., ahí ya hablamos de la vivienda” (Entrevista a Margarita Menéndez, presidenta de una cooperativa de la agrupación conducida por Pedro Burgos, noviembre de 2007).

<sup>12</sup> Además de ser un dirigente relevante de la Primera Sección Electoral, recientemente se incorporó como congresal provincial (<www.aquilanoticia>, diciembre de 2008).

profundizado por la democracia, la tolerancia y el desapasionamiento implícito que esta supone”<sup>13</sup>.

El intendente Pedro Burgos cuenta con un cuerpo legislativo mayoritariamente oficialista. El apoyo obtenido en las últimas elecciones que lo proclamaron intendente –1999, 2003, 2007– puede explicarse, por un lado, a causa de las obras públicas de envergadura que se emprendieron en el distrito, centralmente, producto de los vínculos logrados con el Estado provincial y nacional<sup>14</sup>. Estas obras se hicieron más notorias aún, debido a que la gestión saliente (Carlos Piacente) había concluido el mandato entregando un municipio con graves deficiencias. En palabras del actual intendente: “Asumí la intendencia... con la Municipalidad sin trabajar, su personal haciendo huelgas porque hacía meses no cobraba, con los edificios sin luz, trabajando con grupos electrógenos porque Edenor nos había cortado el servicio por falta de pago, igual [sucedió con la empresa telefónica]. Con montañas de basura en las veredas y calles de la sede municipal. Con un patrimonio comunal saqueado y deudas de cifras astronómicas” (Burgos, 2003).

Lo mencionado anteriormente nos remite a ciertos rasgos de la construcción simbólica del burguismo. Tal como sucedió en la gestión peronista<sup>15</sup>, el

---

<sup>13</sup> Cabe agregar que en nuestro trabajo hallamos vínculos que pueden obedecer a aspectos de orden más pragmáticos, pero también identificamos otros en los que primaban otras valoraciones. Ver Moreno (2009a).

<sup>14</sup> Es de destacar que durante la gestión de Néstor Kirchner se afianzó el vínculo de nación con el municipio en tanto se destinaron recursos nacionales para el partido y se impulsó desde nación y provincia la aplicación de varios proyectos de envergadura para el municipio. Esta relación se extendió y afianzó con la actual gestión nacional conducida por la presidenta Cristina Fernández, tanto en términos políticos como económicos, pues se siguen destinando recursos y apoyando emprendimientos por parte de los gobiernos nacional y provincial y se recrean los vínculos con visitas de autoridades nacionales y provinciales, que se iniciaron en la gestión del ex presidente, al municipio. Este apoyo fue refrendado por el municipio durante la primera mitad de 2008: los receptores del programa y los empleados municipales fueron movilizados en sucesivos momentos con el propósito de apoyar la gestión nacional ante el conflicto suscitado con el sector agropecuario.

<sup>15</sup> Sigal (2006) sostiene, en sintonía con Viguera (1991), que el peronismo no “inventó una tradición”, al estilo de Hobsbawm, sino que creó una grieta para situarse, “para fundar su diferencia”. Así, en el decir de la autora, el peronismo sustituyó las jornadas de lucha y de represión de 1904/1909 por desfiles pacíficos de obreros. La autora agrega que el peronismo actuó en un doble sentido respecto de la celebración del 1 de mayo: por un lado, lo fracciona políticamente transformándolo en un día peronista; por otro, busca nacionalizarlo, quitándole lo que aún le quedaba como expresión de una parcialidad. Así, para Sigal (2006: 294), “Perón aseguró que el escudito peronista venía a reemplazar los emblemas rojos”.

burguismo creó una grieta para situarse, “para fundar su diferencia” en términos de ruptura con lo anterior (gobierno de Piacente). Así, por un lado, Burgos evoca imágenes que remitían al distrito como un espacio sumergido en el “caos”, la “decadencia”, y las sustituye con otras imágenes que expresan bienestar de los protagonistas y los alcances de la reforma social implementada por su gobierno.

Tal como lo hiciera el peronismo<sup>16</sup>, el burguismo también procuró resignificar la imagen de los sectores populares peñalocenses. Las ilustraciones que emplea en los materiales de divulgación situando el antes y el después de su gestión, son más que notorias. Se elige mostrar en la primera circunstancia a peñalocenses realizando piquetes, encapuchados; mientras que en la segunda secuencia –su gestión– emergen “trabajadores” presentados gráficamente como dignificados en su labor. En toda la propaganda oficialista se “muestran obreros capacitados técnicamente”. Tal como aconteció en el marco del gobierno peronista<sup>17</sup>, el intendente Burgos amplió significativamente el sistema de capacitación técnica oficial mediante la creación de diversas instituciones<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Otro símbolo que el peronismo resignificó fue la imagen de los trabajadores. La misma fue patrimonio simbólico de diferentes grupos ideológicamente críticos del capitalismo. El trabajador urbano fue central en los repertorios del movimiento peronista, en tanto éste emergió con el apoyo de estructuras obreras y sindicales (Gené, 2005). La primera gestión peronista empleó folletos y afiches que incorporaban imágenes de obreros asociados a dos temas centrales de la agenda estatal: “la modernización industrial y la justicia social”. Luego, con posterioridad a la misma, la propaganda gráfica incorpora imágenes de trabajadores sobrias y austeras. En la primera celebración del Día de los Trabajadores se exaltan imágenes que expresan bienestar de los protagonistas y los alcances de la reforma social. Así, el trabajador es presentado gráficamente como dignificado en su labor: deja de ser un instrumento para transformarse en “amo y cerebro de la maquinaria” (Gené, 2005).

<sup>17</sup> Otro ámbito donde se emplearon imágenes por parte del gobierno peronista fue en la ampliación del sistema de capacitación técnica oficial. El propósito fue crear equipos técnicos, para ello se emplearon afiches de difusión, inspirados en concepciones tributarias de obreros católicos, cuyas ideas priorizaban principios morales y sociales antes que económicos/industrialistas (Gené, 2005). Diferentes objetivos impulsaban la capacitación de los obreros: incorporar a los obreros en un sistema antielitista, antierudito y pragmático, renovar la fuerza de trabajo y propiciar el ascenso y movilidad social (Gené, 2005).

<sup>18</sup> En el distrito de Peñaloza, por un lado, se creó un Instituto Tecnológico Municipal en el cual se dictan carreras cortas en las siguientes especialidades: Técnico Superior en Automatización, Control y Robótica; en Gestión de Mantenimiento de Instituciones de Salud; en Análisis de Sistemas; en Tecnología de Alimentos; en Gestión Ambiental; y en Química en Polímeros. Por otro lado, en el Centro Municipal de Estudios, se dictan los siguientes oficios: reparación de TV, electricidad, redes, diseño gráfico, operador de PC, auxiliar administrativo, cocina y panadería, entre otros (Burgos, 2009).

Cabe mencionar, sin embargo, que muchos de los trabajos vigentes en el distrito son producto de la gestión de programas sociales focalizados<sup>19</sup> y obras de infraestructura<sup>20</sup> que se realizan de forma mancomunada con la Provincia de Buenos Aires y los organismos nacionales.

Otro aspecto a destacar de la *performance* política del intendente es la articulación y reapropiación de la red de manzanas de su distrito (y la capacitación de líderes barriales o representantes de organizaciones sociales). Las mismas seguían (al momento de la investigación) teniendo un rol central en términos de contención<sup>21</sup> –según datos oficiales del distrito (Burgos, 2009) asisten a más de 30.000 familias–. Asimismo, su rol en la intermediación y acceso a información sobre los recursos disponibles a nivel territorial sigue siendo central. A su vez, algunas manzanas tuvieron un rol destacado en la gestión del PFEH.

Por citar un ejemplo, una de las seis cooperativas coordinadas por el dirigente político Julio Romero en el predio de Castelli<sup>22</sup> fue presidida por Perla. Ella era manzana y comenzó a trabajar en el Plan Vida (luego Más Vida) desde su origen, y, a su vez, era militante barrial de la agrupación que responde a Romero (comparte la militancia política con el dirigente desde hace alrededor de diez años). Paralelamente a su rol como manzana, participó en programas y proyectos sociales con otros dirigentes políticos, lo que le permitió tener experiencia en “trabajo social” y la posicionó diferencialmente respecto de otros dirigentes para asumir la presidencia de una cooperativa.

---

<sup>19</sup> Plan Federal de Construcción de Viviendas, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Plan Agua Más Trabajo.

<sup>20</sup> Canalización de un arroyo, realización de asfaltos, escuelas, túnel en la avenida principal del distrito, entre otros.

<sup>21</sup> Las manzanas son trabajadoras vecinales voluntarias que colaboran en la implementación del Programa Vida (asistencia alimentaria). Cada trabajadora vecinal tiene a su cargo un área de cuatro manzanas en las cuales distribuye la asistencia alimentaria que brinda el Programa. En diciembre de 2008, el intendente realizó un evento para homenajear a las manzanas. En dicho acontecimiento, destacó el rol de las mismas en la contención social de los barrios del distrito: “Es un orgullo para quienes estamos en Peñaloza el poder contar con ustedes. Esta red se irá de otros lugares, pero en Peñaloza se quedará por años, porque realmente cuando el momento apretaba y la cosa estaba brava, estaban las manzanas trayendo la información y conteniendo en los barrios... De ahora en más haremos todos los años este reconocimiento para que estén juntas, y fíjense que no hemos hablado de política, todo se refiere a la parte social” (Pedro Burgos en <www.aquilanoticia>, 1 de diciembre de 2008).

<sup>22</sup> Nombre con el que aludimos al predio donde se construyeron mil viviendas y que remite a la avenida principal donde se crea el complejo habitacional.

La dirigente barrial integró la cooperativa, en su mayoría, con vecinos de su barrio. Luego, debido a los alejamientos de algunos receptores, sumó a “conocidos” de otros barrios, en particular jóvenes.

Perla, se presenta como una presidenta con rasgos “maternales”, pero desde un rol controlador. Así, el amor por los jóvenes de sus barrios la convierte en lo que es hoy, “la madre de los pobres” (Auyero, 1997). Su comportamiento, su preocupación por los jóvenes que integran su cooperativa no es falso. Su sacrificio no es “inauténtico”, son parte de la manera en que su práctica política se hace cuerpo. Esto significa que “su manera de usar el cuerpo, su discurso de amor y sacrificio pueden ser interpretados como elementos de una *performance*” (Auyero, 2001: 158). En palabras de la dirigente barrial: “Siempre lo manejé yo, ¿viste? Y en conjunto con ellos, siempre tomo las decisiones, porque yo siempre digo que ellos son del barrio; más que yo, quién los va a conocer ¿viste? Porque vos sabés si te mienten, no te miente, es como la manzanera, es lo mismo... no les permito alcohol en la cooperativa... pero porque yo soy así y hemos tomado todos la decisión y nunca se permitió nada de eso”<sup>23</sup>. Esta dirigente, como otros, colaboró en varias ocasiones encapsulando los conflictos que se suscitaban en el predio de Castelli, con los receptores del PFEH.

En este sentido, coincidimos con Puex (2006) en que para analizar las relaciones sociales entre política y sectores populares debemos ir más allá de la dimensión clientelar y de la hegemonía del peronismo en el “control” de los mismos. Como se desprende de esta experiencia, las prácticas políticas incorporan actores diversos (agrupaciones de vecinos, dirigentes barriales), de amplias tradiciones políticas (PJ, radicalismo, FREPASO, Frente Cívico, Unión Pro).

Es interesante mencionar que, en sintonía con la reapropiación y redefinición de los símbolos y celebraciones por el peronismo<sup>24</sup> y su transformación en

---

<sup>23</sup> Entrevista a Perla, presidenta de una cooperativa de Julio Romero y receptora de vivienda, 2008.

<sup>24</sup> Si nos remitimos a las formas de construcción simbólica del peronismo, Plotkin (2007) menciona respecto de los rituales políticos, que estos tienen como fin generar un sentimiento de pertenencia a una comunidad determinada entre los participantes. Asimismo, pretenden la “recreación simbólica de las fuentes de legitimidad de un régimen político”. Para lograrlo, el peronismo produjo un imaginario político centrado en la exaltación de las figuras de Perón y Eva. Al mismo tiempo, los rituales políticos fueron centrales en la conformación de dicho imaginario. El 17 de octubre y el 1 de mayo fueron celebraciones, en gran parte formalizadas, en las que el gobierno podía demostrar públicamente el apoyo popular que le era propio. Así también, tales celebraciones le permitían recrear los vínculos entre el líder y su pueblo (Plotkin, 2007).

rituales políticos, también hubo un intento semejante respecto de las figuras de las manzaneras en la gestión burguista; esto es, modificaciones en torno a la “forma peronista local” de homenajear a las manzaneras.

Durante la gestión de Duhalde, la celebración del Día Internacional de la Mujer tuvo un lugar relevante. En 1996, esta fecha se celebró en un teatro ubicado en la ciudad de La Plata y la principal oradora fue la mujer de quien era gobernador de la provincia de Buenos Aires, Hilda González de Duhalde. Dos años antes, el gobernador había impulsado modificaciones en la estructura burocrática que conllevaban que el área de Acción Social pase a ser injerencia de “las mujeres bonaerenses” (Masson, 2004). En 1997, se organizó nuevamente un acto para recordar el Día Internacional de la Mujer y se invitó especialmente a las manzaneras a participar de dicho evento.

En el caso del duhaldismo, el homenaje al trabajo social de las mujeres bonaerenses un ocho de marzo transformó un ritual, cuyas conmemoraciones eran realizadas por grupos de feministas, celebración a la que acudían en su mayoría mujeres profesionales, de clase media, integrantes de organizaciones no gubernamentales, en otro que fue reapropiado por un grupo que actuó desde el Estado y donde se apelaba a una identidad femenina asociada a cualidades morales. Masson (2004: 36) agrega que “en este caso la celebración perdió su carácter Internacional y fue adaptada a la realidad y necesidades de la política de la provincia”.

Once años después de los episodios mencionados, el intendente Burgos decide declarar el 1 de diciembre como de Interés Municipal y Legislativo en homenaje a “los trabajadores sociales” de su distrito e inaugura una festividad para las mismas. El lugar de reunión también es otro: un Centro Tradicionalista. Allí fueron convocadas todas las manzaneras a una celebración donde predominó la “algarabía y un clima distendido” y cuyo evento se cerró con el sorteo de cuatro televisores entre las trabajadoras<sup>25</sup>.

## 2. ¿Consenso y/o coerción? La política burguista

Mediando su tercer mandato (continúa hasta 2011), el intendente ha generado a través de programas nacionales, provinciales y municipales puestos de trabajo (cooperativas de trabajo –de viviendas y agua–, emprendimientos productivos,

---

<sup>25</sup> Ver <[www.aquilanoticia.com](http://www.aquilanoticia.com)>, 28 de diciembre de 2008.

insumos médicos y elaboración de puertas, ventanas y otros), y fundó instituciones públicas educativas, de salud, previsión social, recreación, centrales para el distrito (Burgos, 2007). Pero su permanencia como conductor político del municipio obedece (según dirigentes políticos y periódicos del ámbito local) a que supo conciliar los intereses de las distintas facciones justicialistas del poder local, incorporando a la oposición (particularmente peronista) a los espacios e instituciones del poder municipal. Una dirigente barrial entrevistada expresaba las consecuencias de no sumarse al proyecto oficialista: “[En] mi dirigente pudo más la ambición e hizo una alianza con el gobierno, con el intendente Burgos. Porque, bueno, porque estando de la vereda de enfrente era muy difícil, porque no teníamos acceso a áreas como Acción Social o Salud. Por ahí, necesitábamos un medicamento y no teníamos, porque nosotros, por ser de la contra, no teníamos acceso. Por ahí, [es que] tuvo también sus cosas buenas hacer el acuerdo con el PJ, pasar a formar parte del PJ”<sup>26</sup>.

La capacidad de negociación y coerción del intendente se puede advertir, también, en los acuerdos alcanzados<sup>27</sup> con las diferentes agrupaciones políticas, tales como dirigentes oficialistas, líderes opositores justicialistas<sup>28</sup>, que le han permitido, por ejemplo, que las listas<sup>29</sup> de candidatos opositores fueran

<sup>26</sup> Entrevista a Micaela, receptora de vivienda en una cooperativa coordinada por Lautaro Juárez.

<sup>27</sup> Pudimos corroborar el poder diferencial de los dirigentes en la conformación de las listas del PJ local en la elección legislativa del 20 de junio de 2009. Una vez más, las facciones políticas estaban siendo representadas en una misma lista. Así, los principales dirigentes (oficialistas y los que antes pertenecían a la oposición) ocuparon los primeros lugares como candidatos a concejales. Recordemos que el intendente encabezó la lista del distrito de Peñaloza por el PJ, junto con dirigentes partidarios de las llamadas “listas testimoniales”, por lo cual ya se sabía que éste no asumiría su puesto de concejal, corriendo los puestos de los concejales que lo sucedían en la lista. Algunos ejemplos: Rita Mendoza ocupó el tercer lugar (integra la agrupación del intendente); Domínguez fue número cinco en la lista (dirigente que responde políticamente a Julio Romero); Cristina Ramírez fue en sexto lugar (madre de Joaquín Nieto); Miguel Juárez ocupó el séptimo puesto (hermano de Lautaro Juárez); Lorena Nieto fue como primera consejera escolar (prima de Joaquín Nieto); mientras que Mariano Acosta (ex fundador de la agrupación de Julio Romero) ocupó el primer lugar como concejal en la lista por Unión Pro.

<sup>28</sup> Uno de los principales líderes del PJ distrital comentó acerca de las capacidades políticas del intendente: “Hasta ahora nos ha dado resultado [Burgos] para qué vamos a cambiar. Hasta ahora pudo lograr lo que nadie logró” (*Punto Cero Hacia el Futuro*, 2007).

<sup>29</sup> Lo mencionado puede sintetizarse en los dichos de la siguiente nota periodística: “No hubo sorpresas en la lista que busca lograr que Pedro Burgos continúe en la presidencia del Consejo del Partido del Justicialismo en Peñaloza. Es claro que, al observar la presentación realizada,

retiradas<sup>30</sup> días previos a las internas<sup>31</sup>. Al respecto, un asesor de uno de los dirigentes políticos entrevistados mencionó: “[Burgos] elige siempre los concejales. Desde que él es intendente, es el presidente también del PJ, elige quiénes son los concejales y quiénes son los funcionarios”<sup>32</sup>. Lo mencionado por el entrevistado remite a que la conformación del orden de las listas oficialistas estaría comandado por el intendente.

La política peñalocense permitió, entre otras cosas, la consolidación de nuevos dirigentes<sup>33</sup> políticos que salen al escenario a disputar el poder local a dirigentes consolidados en el distrito. Uno de estos nuevos dirigentes, que acompaña la gestión del intendente, señaló: “Lo bueno que dejó y está dejando es la posibilidad a nuevos dirigentes, y esos nuevos dirigentes no van a desaprovechar la oportunidad que Burgos les está dando, por eso yo te digo que no tiene problemas porque a nadie le conviene pelearse...

---

nombre por nombre y cargo por cargo, el actual intendente [...] haga gala de su habilidad para dejar conformes a los distintos sectores del PJ que lo acompañan, demostrando que las diferencias internas mueren frente a la decisión de la conducción” (“Burgos reafirma su liderazgo con equilibrio”, <www.aquilanoticia>, noviembre de 2008; y “Lista única en el PJ de Peñaloza”, en periódico homónimo al nombre del distrito, noviembre de 2008).

<sup>30</sup> Al respecto, uno de nuestros entrevistados comentó: “En Peñaloza como en otros distritos te quedan dos alternativas, ‘úneteles, únete a ellos o muere en el intento’. Como ellos manejan todo el aparato, aparato político, militante, económico... Vos no podés enfrentar al partido peronista o al movimiento justicialista, con una lista, salvo que seas vecino. Y en la unión vecinal, él siempre infiltra gente que quiera estar. Peñaloza es un pueblo chico, vos vas a ver que todos los concejales o funcionarios tienen relaciones entre sí, un parentesco, incluso yo mismo” (Entrevista a López, asesor de un concejal de Peñaloza, 2009).

<sup>31</sup> En palabras de un concejal: “Vos fijate que Burgos llega a la intendencia de Peñaloza en el año ‘99, donde va a una elección interna, donde la tercera fuerza política, que era la de Julio Romero en su momento, hace un acuerdo político y gana. Entonces, la dirigencia de ese momento priorizó levantar la autoestima del distrito; apostar a la obra pública, que, de hecho, se hizo; hubo actos de grandeza, por ejemplo, de parte de Julio Romero de bajar la lista de su proyecto personal en el año ‘99, acompañar esta gestión; [...] los políticos de este distrito hemos donado nuestros sueldos para la construcción del Hospital Odontológico, Oftalmológico, la Escuela Municipal... bueno, hubo un montón de cosas que no... que quizás no se dio difusión a la prensa por una cuestión de preservar y no utilizar la gestión pública para hacer política. Hemos donado nuestros sueldos como un acto de grandeza para construir los hospitales, la escuela, así fue” (Entrevista a Mariano Acosta, concejal cercano a la agrupación de Julio Romero, enero de 2009).

<sup>32</sup> Entrevista a López, asesor de un concejal de Peñaloza, 2009.

<sup>33</sup> La presencia del intendente en la celebración del aniversario de la agrupación, en diciembre de 2008, da cuenta de uno de los mecanismos de recreación de los vínculos entre los dirigentes (Revista *LID-Liderazgo, Integración y Desarrollo*, 12 de diciembre de 2008).

nadie le sale a jugar, no porque le tengan miedo, porque saben que él tiene esa capacidad de poder convocar a todos como ha hecho para que Peñaloza salga adelante..., esta posibilidad que nos da Burgos la vamos a aprovechar a full, capacitando a los nuevos compañeros y acordándose que hay que volver a que la gente confíe en nosotros, con esas armas... Mientras Burgos esté, vamos a seguir creciendo; entonces nosotros tampoco queremos que se vaya porque todavía no estamos preparados para enfrentar o poder defender su proyecto”<sup>34</sup>. Sobre el tema, Balbi (2007: 252-253) sostiene que si bien los peronistas no hablan en abstracto acerca de la lealtad<sup>35</sup> o la traición en sus actividades políticas cotidianas, se emplean dichos conceptos “para hablar de las acciones, actitudes, o personalidades de los peronistas: la lealtad es algo que se vive antes que algo que se analiza [...] los peronistas aprenden qué son la lealtad y la traición tal como nosotros aprendemos a reconocer la lluvia: en la práctica”.

Los acuerdos entre el intendente y los dirigentes de agrupaciones de distinto orden pueden advertirse en el acompañamiento que tiene el Poder Ejecutivo en el Concejo Deliberante en el tratamiento de expedientes centrales, como lo fue la aprobación del Presupuesto 2009<sup>36</sup>.

Lo señalado no es menor para nuestra investigación, en tanto encontramos que este estilo de conducción política primó no sólo a la hora de confeccionar las listas para la reelección de los cargos políticos<sup>37</sup> y públicos, sino que también fue el criterio para gestionar el PFEH en algunas experiencias de construcción de viviendas por cooperativas<sup>38</sup>, en particular la que son objeto de análisis en este trabajo. Esto es, se acordaron con los principales dirigentes de las facciones políticas del PJ local cupos de vivienda y trabajo (por medio de cooperativas) en el predio de Castelli que analizamos.

<sup>34</sup> Entrevista al concejal electo por el Frente para la Victoria, Miguel Juárez, 2007.

<sup>35</sup> De acuerdo con el concepto clásico, significa cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor: “Cada hombre necesita confiar en la lealtad del que está al lado; cada Pueblo necesita confiar en otro Pueblo y en su Conductor, así como para este es indispensable poder entregarse ciegamente a sus hombres y a su Pueblo [...] La lealtad es la base de la acción; lealtad del que dirige, lealtad del grupo hacia sus dirigentes. La lealtad no puede ser nunca condición a una sola punta” (Juan D. Perón, 24 de julio de 1947).

<sup>36</sup> Ver <www.aquilanoticia.com> diciembre de 2008.

<sup>37</sup> Ver <www.aquilanoticia.com> diciembre de 2008, conformación de Consejos Escolares, 1995-2007 y Poder Legislativo 1995-2007, Sección Historia del municipio, en diario homónimo al nombre del distrito.

<sup>38</sup> Para una aproximación a la gestión del complejo Dorrego, ver Moreno (2007).

Así también, la política burguista modificó algunas de las prácticas políticas tradicionales propias del PJ bonaerense<sup>39</sup>. En términos históricos, esta intendencia pasó de priorizar prácticas de asistencia<sup>40</sup> (entrega de bolsones de comida, ropa, útiles escolares, guardapolvos y mochilas para los estudiantes en la crisis de 2001) a ampliar la presencia del Estado en el distrito. La consolidación de la presencia estatal mediante instituciones públicas encargadas de diferentes temáticas propició la apertura del Estado a los habitantes del municipio. Esto es, cuestiones que antes eran resueltas discrecionalmente por dirigentes barriales, ahora podían ser disipadas en alguna de las nuevas dependencias<sup>41</sup> municipales creadas en la gestión burguista, muchas de las cuales están localizadas cerca de los distintos barrios del distrito o realizan servicios que llegan a los barrios<sup>42</sup>. A su vez, se hicieron obras de envergadura como la creación de un cementerio municipal, hospital oftalmológico y odontológico, sede de ANSES, tendido de redes de agua, cloacas, etcétera.

Por otro lado, cuando indagamos acerca de las trayectorias políticas de nuestros entrevistados, y se rememoraban elecciones que estos habían perdido, siempre recordaban el desasosiego en los barrios y en los militantes que sabían que con la derrota se perdía la posibilidad de conseguir “algo” para

---

<sup>39</sup> Al respecto, varios entrevistados mencionaron diferencias entre las prácticas políticas del intendente y la de otros políticos que llegaron al poder y se olvidaron de los barrios y los militantes que los habían sostenido en las campañas electorales: “La gente [...] estaba enojada porque se hacía el asfalto, porque no había nada en el barrio ¿no? y como que nadie se ocupaba del barrio. Había muchos punteros políticos, hay muchos punteros políticos en el barrio, hay muchos ¿no? Hay un hombre que se llama Ezequiel y se puso como concejal y nunca hizo nada, en la época de Piacente [...] fue ¿no? Muchos pasaron, me acuerdo cuando yo era chico, pasaron muchos políticos por el barrio pero nadie hizo nada, nadie se preocupó por el barrio” (Entrevista a Néstor, receptor de vivienda en una cooperativa coordinada por Margarita Menéndez, 2008).

<sup>40</sup> Cabe mencionar que las mismas también solían emplearse en momentos electorales, tal como describe una entrevistada: “Mi hermano más grande... me invitaba a las reuniones, en ese tiempo venía Silvia Martucheli al barrio, ¿la conocés? Hoy está en el municipio trabajando. Silvia Martucheli..., vamos a una movilización [y] le daba una bolsa de mercadería, se iba, aparecía cuando necesitaba [y volvía al barrio]. Eso es lo que hacían” (Entrevista a Margarita Menéndez, noviembre de 2007).

<sup>41</sup> Por citar algunas: Centro del Diabético, Comisaría 3º, Alcaldía, CDI, Centro de Atención y Rehabilitación al Discapacitado, Laboratorio Municipal de Análisis Clínicos, Centro de Zoonosis, Escuela Municipal de Formación Profesional (Burgos, 2003; 2007).

<sup>42</sup> Como el servicio de emergencias médicas o el servicio de recolección municipal de residuos (Burgos, 2003; 2007).

los barrios y sus familias. Con la llegada del intendente, la oposición pasó a formar parte del gobierno. Esto es, todos aquellos que habían sido opositores en las internas o en las elecciones eran “invitados” a ocupar un cargo, y tener, por lo tanto, un espacio político en el municipio. Así, la coerción por parte del intendente era implícita: si se negaban, los dirigentes se quedaban sin recursos para sostener a sus bases políticas y legitimarse. Un dirigente barrial mencionó al respecto: “Uno tiene que estar acompañando al proyecto del intendente, a veces las cosas no son como uno quiere... Imaginate que hay que sostener la agrupación y a veces la plata no está para todos los muchachos y bueno, ellos son los que manejan todo, nosotros, no”<sup>43</sup>.

En el caso del PFEH, los dirigentes “opositores” dentro del PJ local y fuera del PJ (que se sumaron a la gestión) que entrevistamos contaron con recursos públicos para redistribuir a sus bases políticas (planes, microemprendimientos, decretos municipales<sup>44</sup>, etcétera). En palabras de un dirigente: “Cuando en su momento lo plantea el intendente: ‘vamos a darle trabajo a nuestros militantes’, bueno, a ver Julio Romero, ¿cuántos desocupados tenemos? Bueno, se va a conformar esto, de los dieciséis integrantes, cuatro van a tener su vivienda... Se priorizó a los que no tenían trabajo de cada agrupación. Por ejemplo, de la agrupación de Romero se priorizó a los que no tenían vivienda y a los que no tenían trabajo. Eso fue sencillo, así fue el tema, sencillo”<sup>45</sup>.

Respecto de la distribución de cupos en las cooperativas bajo el PFEH por parte del intendente a los dirigentes de las agrupaciones políticas, los entrevistados concuerdan en que hubo una distribución política partidaria de las mismas. Así, uno de ellos afirmaba: “Cada agrupación política contiene a muchos vecinos del distrito. Por eso es que se priorizó a las agrupaciones políticas. El intendente no puede estar recorriendo cada barrio para ver quién está desocupado o quién no tiene vivienda. De eso se encargan los dirigentes políticos o los referentes barriales que tienen la realidad de cada barrio. Entonces, bueno, el intendente dijo: Romero, tenés tantas cooperativas a cargo. Entonces Romero ¿qué hizo? Fue a ver a los referentes barriales: fijensé quiénes

---

<sup>43</sup> Entrevista a Osvaldo, dirigente barrial y receptor de vivienda de la agrupación de Julio Romero, 2008.

<sup>44</sup> Los decretos municipales son nombramientos precarios por tiempo determinado mediante los cuales una persona puede incorporarse al plantel municipal o a una función específica determinada por un dirigente político por un período de tiempo que, en general, oscila entre 6 meses y 1 año de duración.

<sup>45</sup> Entrevista al concejal Mariano Acosta, 2009.

no tienen vivienda, quiénes no tienen trabajo que trabaje con nosotros para armar las cooperativas. Y cada agrupación hizo lo mismo”<sup>46</sup>.

Asimismo, se destacó que si bien tuvieron posibilidades de participar todos los dirigentes más importantes del distrito en la gestión del PFEH, al momento de designar los cupos a los que iba a acceder cada agrupación, el intendente priorizó el compromiso e interés de estos para con su gestión. Así lo explicó uno de nuestros entrevistados, dirigente político local: “[El intendente] le dio participación a todos, [pero] también depende del grado de compromiso o de interés que haya demostrado cada agrupación. A nosotros nos ha pasado, por ejemplo, que nosotros habíamos presentado, porque justo coincidió con un operativo que hizo el Plan Jefes, habíamos preparado creo que cuarenta, cuarenta cooperativas armadas... cuando se armaron, nos asignaron las cuarenta, en [una primera] instancia, antes que empiece. Entonces, imagínate, nosotros hablamos con todos, nosotros con cada cooperativa, hablábamos, les explicábamos el espíritu de todo esto, estábamos a full trabajando y..., claro, después despertó el interés en los demás. Juan, que tiene su agrupación, que en el primer momento no le interesó... cuando vio que era una realidad, que iban a tener la posibilidad de armar una cooperativa, de darle respuesta a su barrio, de armar una cooperativa, dos o tres, golpeaba la puerta, yo quiero una cooperativa. Entonces ¿qué hacía el intendente? Sacaba de [nosotros], bueno, la nuestra en lugar de cuarenta tiene treinta, le damos a Juan, a Pedro, hasta que llegamos a diez, con las que empezamos”<sup>47</sup>. Esto, sin embargo, fue flexibilizado, pues se procuró que todos los líderes políticos se involucraran en la gestión del programa habitacional. Es decir, era consecuente con lo que planteamos que era su *performance* política propia.

### **3. Imbricación entre las redes políticas, familiares y de amistad en la gestión burguesa del PFEH**

Creemos preciso aludir a algunos hallazgos que denotan los acuerdos (entre los líderes políticos del distrito) que hemos enunciado precedentemente y que entendemos centrales para comprender cómo fue la gestión del programa habitacional estudiado. Muchos de los pactos que posibilitan la perpetuación y

<sup>46</sup> Entrevista a Mariano Acosta, 2009.

<sup>47</sup> Entrevista a Miguel Juárez, 2008.

legitimación en el poder de estos actores se realizan con las que denominamos “familias políticas”. Esto es, existe un número reducido de actores que provienen de familias “antiguas” de Peñaloza, cuyos miembros se han dedicado, y lo hacen aún, a la política local y que se sostienen en el tiempo. Así, encontramos casos de miembros de familias extendidas que participan de la actual gestión municipal en cargos de diferente jerarquía. Algunos permanecen en la misma función en distintos períodos electorarios y otros continúan, pero en otros cargos.

Presentemos algunos ejemplos: durante 2009 se encontraban en funciones dos concejales del Frente para la Victoria, miembros de una familia extendida justicialista que contaba con un representante que integra el Concejo del PJ local y estaba a cargo del área de control y fiscalización municipal. Mientras que otros dos integrantes de esa misma familia eran responsables de las áreas de salud y tránsito<sup>48</sup>. Otra de las familias políticas del distrito de Peñaloza que participaban activamente en la gestión municipal contó con tres integrantes que fueron concejales en períodos diferentes desde 1995 hasta 2007 y uno de ellos que asumió la conducción municipal<sup>49</sup>. Asimismo, otros integrantes de esta familia (extendida<sup>50</sup>) trabajaban en el área de cultura del municipio.

De igual modo, encontramos actores que ininterrumpidamente han conservado un mismo puesto de gestión legislativa por más de diez años. Otros alternan actividades ejecutivas con legislativas. También hallamos miembros que se sostuvieron en una labor legislativa, cambiando de partidos políticos (documentos periodísticos y entrevistados<sup>51</sup> señalan que el intendente Burgos cuando asumió como primer concejal en 1995 estaba afiliado al partido radical)<sup>52</sup> y de agrupaciones partidarias<sup>53</sup>.

Fuentes consultadas y medios periodísticos coinciden en que Pedro Burgos ha logrado que opositores que asumieron en el ámbito legislativo se

---

<sup>48</sup> “Historia de las autoridades del distrito”, en periódico homónimo al nombre del municipio.

<sup>49</sup> “Historia de las autoridades del distrito”.

<sup>50</sup> Las familias extendidas tienen composiciones de lo más diversas. Centralmente, se alude a familias integradas por padres e hijos y otros parientes. “Con frecuencia, la persistencia de las familias extensas –sobre todo en los sectores populares– es interpretada como una respuesta frente a la adversidad económica. Y es que, efectivamente, la existencia de miembros adicionales puede constituir una ayuda valiosa a la hora de obtener recursos monetarios complementarios o realizar labores domésticas” (Ariza y Oliveira, 2003: 27-28).

<sup>51</sup> Entrevista a López, asesor de un concejal de Peñaloza, 2009.

<sup>52</sup> Ver <[www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-10/pag10.htm](http://www.pagina12.com.ar/2000/00-07/00-07-10/pag10.htm)>.

<sup>53</sup> “Historia de las autoridades del distrito”.

tornaran dirigentes que acompañaran al oficialismo<sup>54</sup>. Lo que muestra los grados de aglutinación de la política local. Al respecto, uno de nuestros entrevistados, funcionario municipal, señaló: “[El] intendente hace eso, cualquier persona que se le opondrá, le ofrece un cargo, entonces para no perder la oportunidad acepta el cargo. El tiene a todos, el tiene la habilidad o la pulseada política de tener a enemigos”<sup>55</sup>. Esta frase sintetiza la idea planteada respecto del estilo de gestión de Pedro Burgos, y permite una forma de gestión de fuerte cohesión y, por lo tanto, de legitimidad dentro del entramado político local.

Lo señalado expresa las formas de construcción del poder de la gestión burguista, en particular, los modos de relacionamiento entre la gestión oficialista y las diversas facciones en el distrito.

En el marco del estudio sobre la implementación del PFEH, se impuso conocer estas dimensiones (relaciones políticas, familiares y de vecindad) en tanto que, al realizar nuestro trabajo de campo, encontramos cooperativas coordinadas por dirigentes políticos en funciones o no<sup>56</sup>, los cuales tenían asignados diferentes cupos de cooperativas. Así, advertimos que existen redes<sup>57</sup> relacionales<sup>58</sup> que denotan un poder diferencial de los

---

<sup>54</sup> Ver *Rebanadas de Realidad*, 12 de agosto de 2003.

<sup>55</sup> Entrevista a López, asesor de un concejal de Peñaloza, 2009.

<sup>56</sup> Cabe mencionar que encontramos cooperativas coordinadas por dirigentes que habían tenido cargos públicos pero que en el momento de realización de las viviendas no detentaban puesto alguno.

<sup>57</sup> En cuanto a las redes de relaciones aludiremos centralmente a dos autoras latinoamericanas. Por un lado, usaremos el término red para referirnos a un proceso de construcción permanente tanto singular como colectivo, que acaece en múltiples espacios. La red da cuenta de interacciones permanentes, intercambios dinámicos y diversos entre los actores, y posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para fortalecer la trama de la vida (Dabas, 2003). Por otro lado, remitiremos a la definición de Lomnitz (1975), para quien una red social es una abstracción científica que permite describir un conjunto de relaciones complejas en un espacio social dado. Según esta autora, cada persona puede ser el centro de una red de solidaridad y, a la vez, es parte de otras redes. La reciprocidad (en algunas ocasiones traducida en términos de solidaridad) implica una serie de intercambios de bienes, servicios e información que ocurren dentro del marco de la sociabilidad. Estos intercambios pueden darse en forma horizontal (entre iguales) o vertical (cuando existe una asimetría de recursos y, por lo tanto, de poder). La familia y las amistades constituyen la base de la red de relaciones y de ella emanan las demás relaciones.

<sup>58</sup> Coincidimos con Soprano (2009) en recuperar que la sociabilidad en el peronismo local no se agota en la impronta impuesta por los principales dirigentes políticos y en las catego-

dirigentes y que éste está asociado a la afinidad/cercanía que estos tienen con el intendente.

Entendemos que existen puntos de contacto entre el mapa de poder político local, representado en el organigrama municipal, y la distribución de cupos de trabajo y vivienda en la gestión del programa habitacional. La agrupación conducida por el intendente del distrito de Peñaloza está unida por líneas que expresan intercambios permanentes y dinámicos con otras agrupaciones conducidas por otros dirigentes del PJ local. Una de ellas, la agrupación de Romero<sup>59</sup>, da cuenta de los múltiples puntos de fuga que pueden existir en la red, en tanto se vincula a su vez con otra agrupación de reciente conformación –por citar un ejemplo, un dirigente que pertenecía a la agrupación de Romero creció políticamente estos últimos años y conformó su propia agrupación (Mariano Acosta<sup>60</sup>), que recientemente se distanció del intendente–.

---

rías y sentidos que estos asocian a sus trayectorias e ideas políticas. Así, existen fenómenos de familiarización de las relaciones políticas y de politización de las relaciones familiares. Parafraseando a Neiburg, Soprano (2009: 159) señala que “las relaciones entre moralidad, política y familia son habituales objetos de análisis de periodistas, abogados, en tanto que las ciencias sociales suelen ignorarlas o bien ocuparse de aquellas con el fin de descalificarlas considerándolas patologías, desvíos o supervivencias del pasado premoderno, ajenas a la buena sociedad y la buena política (imaginadas como el dominio de hombres y mujeres racionales y abstractos, libres de lazos personales)”.

<sup>59</sup> En lo que respecta a Julio Romero, este fue quien disputó la intendencia en dos ocasiones al intendente Burgos. En una de estas oportunidades, luego de realizar un acuerdo con este último, no presentó su lista. En la elección de 2003 fue la segunda fuerza del distrito. Si bien perteneció a la oposición del actual intendente Burgos, acompañaba, al momento del trabajo de campo, la gestión de este último. Obtuvo concejalías en su agrupación, contó con la posibilidad de armar seis cooperativas para el Plan de Emergencia Habitacional, uno de sus allegados formó parte de la Secretaría Privada del intendente, tuvo cooperativas en otro programa que también conformaba cooperativas de trabajo (Plan Aguas Más Trabajo) y los llamados “decretos” municipales (contratos temporarios) para algunos de sus militantes; también tenía a su cargo una delegación municipal en el distrito de Peñaloza, al momento de nuestro trabajo.

<sup>60</sup> Mariano Acosta, peronista, inició su actividad política en el Frente Vecinos por Peñaloza y alcanzó una concejalía en 2003 junto con otro partidario de la agrupación de Romero. Políticamente estuvo desde sus inicios cercano a la agrupación del dirigente político Julio Romero. En 2007 realizó una alianza y fue elegido concejal por el Frente para la Victoria. En las elecciones últimas (28/06/09), el concejal Acosta conformó la lista de Unión Pro en Peñaloza, cuyo candidato a diputado por la Provincia de Buenos Aires es De Narváez. Lo señalado da cuenta de los cambios en las lealtades políticas locales. Éstas pueden redundar en obstaculizaciones en el acceso a recursos, pérdida de los mismos, o por el contrario favorecerla como advierte Woods (1998). En este caso, la obtención del 26% de los votos en las elecciones legislativas le permitieron al dirigente renovar su concejalía.

La agrupación conducida por Romero, como la que tiene como referentes a Lautaro y Miguel Juárez<sup>61</sup>, formaron parte de la oposición a la lista oficialista encabezada por Burgos en diferentes elecciones internas del PJ local. Otras dos, vinculadas a la agrupación conducida por el intendente, son las correspondientes a las dirigentes Aurora<sup>62</sup> y Margarita<sup>63</sup>. Ambas detentan un poder político diferencial. La primera llegó a ser primer concejal y reemplazar al actual intendente en una de las licencias que éste solicitó al Concejo Deliberante. La segunda es una dirigente barrial que presidió una cooperativa del PFEH. Cabe destacar que Aurora y el intendente están unidos por un vínculo familiar. La agrupación política conducida por Cristina Ramírez tiene una larga trayectoria en política en el distrito de Peñaloza. Esta, junto a varios integrantes de su familia nuclear (el dirigente Joaquín Nieto<sup>64</sup> es su hijo) y

---

<sup>61</sup> Lautaro Juárez era un dirigente político cercano al oficialismo. Tenía a su cargo la Dirección de Microemprendimientos del municipio, contaba con una persona de su agrupación en la Dirección de Empleo, tenía una delegación y una concejalía y su agrupación política coordinó diez cooperativas en el predio de Castelli. La dirigente barrial que entrevistamos (Micaela) tuvo a su cargo sólo una cooperativa, que fue presidida por ella.

<sup>62</sup> Aurora Gutiérrez es madre del actual intendente del municipio de Peñaloza. En lo que respecta a su trayectoria política, Aurora fue primer concejal en el período 2003-2007, lo que le permitió asumir interinamente la intendencia cuando Burgos tuvo que ausentarse por licencia médica. La dirigente estuvo al frente de una dependencia municipal tendiente a contener socialmente y brindar capacitación en diversos rubros, tales como: tejido, bordado, confección de trapos de piso, cuidado y cría de animales, preparación de alimentos en un horno de barro, etc. Aurora tuvo a su cargo 4 cooperativas en el predio de Castelli.

<sup>63</sup> Margarita Menéndez era al momento de esta investigación una dirigente barrial que cobró notoriedad alrededor de 2000-2001 debido a los cortes de ruta que organizó solicitando mejoras para su barrio. Ella era militante política, contraria al oficialismo, cuyo dirigente perdió la elección con el actual intendente Burgos. La solicitud de una audiencia con este último, con posterioridad a los cortes de ruta, conllevó un acuerdo y el acceso a Planes de Empleo Barrios Bonaerenses para un grupo de vecinos de su barrio que contraprestaban manteniendo la limpieza del lugar en el que habitaban con la cuadrilla que habían conformado. Posteriormente, militó políticamente para el oficialismo apoyándolo en una nueva elección a la que se presentó el actual intendente, participación que le permitió conseguir la gestión de una delegación en su barrio (la que es actualmente coordinada por su esposo). Este espacio de gestión y el vínculo que estableció con el actual intendente le permitieron a Margarita sumar a vecinos y familiares a la actividad política y, posteriormente, la posibilidad de armar dos cooperativas por el Programa Federal de Emergencia Habitacional que se estaba por gestionar cerca de su barrio.

<sup>64</sup> Joaquín Nieto era, al momento de nuestro trabajo de campo, un dirigente político del PJ local que coordinó seis cooperativas en el predio de Castelli y proviene de una familia dedicada a la política. Su madre era concejala y su padre trabajaba en la Dirección de Tránsito.

extendida (Alberto Nieto es cuñado de Cristina y tiene otra agrupación política muy importante en Peñaloza en la que participan varios integrantes de su familia nuclear<sup>65</sup>), detentan cargos públicos en diversas áreas del municipio.

Así, identificamos que cada una de las agrupaciones tiene sus propios nodos y líneas de fuga que recrean sus propias redes, es decir, con cierta independencia de la red política oficialista. Pero todas ellas tienen en la actualidad vínculos con la agrupación del intendente que anteceden a la implementación del programa habitacional. Salvo la reciente agrupación conducida por Acosta, todas las demás coordinaron cooperativas de trabajo del PFEH.

El poder diferencial de los dirigentes se puede advertir en la cercanía/lejanía de los mismos con el intendente, y se plasmó en los cupos de vivienda y trabajo en el PFEH que coordinó cada dirigente. Creemos que la gestión oficialista, que lleva casi diez años en el poder, construyó un modo de relacionamiento con las diversas facciones (oficialistas o no) que incluyó a los actores aun desde lugares subordinados a los espacios de poder existentes en el distrito. Lo señalado difiere de la experiencia que aborda Frederic (2004), donde la división del trabajo político interrumpió la posibilidad de los villeros de convertirse en políticos. En el decir de la autora, la profesionalización política restringió las aspiraciones a un liderazgo político más allá de las fronteras del barrio. En cambio, en la experiencia que abordamos, desde el oficialismo se procuró incorporar a todas las facciones o actores relevantes a nivel distrital (piqueteros, manzaneras, etc.) a la gestión pública en diferentes instancias del poder gubernamental. A su vez, hubo una particular articulación entre dirigentes políticos y dirigentes barriales.

La gestión del PFEH descansó en las diferentes facciones políticas del PJ local y en los líderes barriales. En tal sentido, existió una coacción *per se*, que fue la asignación de cupos de trabajo y vivienda a las diferentes facciones, lo que fue determinado por el peso político de las mismas con anterioridad a la implementación del programa. De ahí que, en general, no se suscitaron conflictos entre facciones en el predio, sino que más bien hubo diferencias en las mismas respecto del avance de las obras, los ingresos percibidos por los perceptores, el acceso a los recursos y las instancias múltiples de control que se fijaron por fuera de las agrupaciones.

---

Él se encontraba a cargo de la Dirección de Comunicación en el municipio y es primo de la concejala del mismo apellido pero que integraba otra agrupación política, denominada "Por el camino de Perón".

<sup>65</sup> Por citar un ejemplo, la concejala Lorena Nieto es hija de Alberto Nieto.

En lo que respecta específicamente a las dificultades con las que se encontraron los dirigentes al momento de establecer quiénes iban a integrar las cooperativas, hallamos, por un lado, la de conciliar un programa que requería la contraprestación de un trabajo con ingresos que no se correspondían con el trabajo solicitado. La llegada de empresas de construcción (en otros predios contiguos y luego en Castelli para hacerse cargo de un sector del predio donde había viviendas muy rezagas) incidió en los integrantes de las cooperativas especializados en el oficio. La empresa ofrecía ingresos muy superiores a los que percibían los receptores del programa. Esto, conllevó a que muchos dejaran de trabajar en la modalidad por cooperativas y pasaran a ser empleados de la empresa, la cual tomaba principalmente a oficiales. Asimismo, hubo conflictos en torno a la adjudicación de cupos de vivienda y trabajo al interior de las agrupaciones políticas, así como también al interior de las cooperativas.

Esto implicó procesos de negociación, reacomodamiento y cierta confrontación entre dirigentes políticos y barriales al interior de las agrupaciones políticas. Recordemos que las facciones políticas que pertenecían a la oposición o las más incipientes no tuvieron la posibilidad de participar y coordinar las cooperativas que se habían propuesto, por lo cual no pudieron ubicar a todos sus adherentes. Por otro lado, las diferencias entre agrupaciones políticas se traducían en restricciones al acceso a los recursos para realizar las viviendas. En lo que respecta a las instancias múltiples de control que se fijaron en el PFEH, la implementación del programa fue descentralizada en funcionarios y dirigentes políticos de envergadura del distrito. Asimismo, muchos dirigentes trasladaron la gestión a dirigentes barriales, por lo que existieron diferentes instancias de control de las cooperativas. A su vez, existieron zonas grises<sup>66</sup> respecto de la injerencia de cada uno de los actores que intervinieron en la implementación del programa.

Lo expresado hasta aquí nos permitió acercarnos a la gestión burguista. Aludimos, por un lado, a la *performance* del intendente y a la importancia en la construcción de la misma de la incorporación de diversos actores (oficialistas, opositores, dirigentes políticos/barriales) a la política y gestión pública a

---

<sup>66</sup> Por citar un ejemplo, los cambios en la gestión constructiva fueron recurrentes, y pasados los años de iniciadas las obras emergieron “espacios grises” en torno a los criterios de realización de las viviendas. Así, un funcionario reconoció que al inicio de la obra (2005) coordinaban el avance de las viviendas alrededor de 50 arquitectos, siendo que dos años después de iniciadas sólo quedaban 10, y en 2008, nuestros entrevistados mencionaron que sólo quedaba un arquitecto, el que centralmente estaba supervisando las terminaciones de las viviendas.

nivel local. Asimismo, dimos cuenta de cómo Burgos concilió los intereses de distintas facciones políticas en el distrito, recuperó valores tradicionales del PJ y revalorizó e incorporó también a líderes barriales, como fue el caso de las manzanas. Por otro lado, las obras emprendidas por el intendente así como la convocatoria a actores a participar de la gestión pública, y en particular del PFEH, son acciones en consonancia con dos ejes priorizados en su *performance* política y ejecutiva: contención y trabajo.

Estos objetivos, sin embargo, en el marco de la gestión del PFEH, colisionaron entre sí. Así, encontramos que desde el programa se propició incorporar a segmentos de población inactiva (mujeres con muchos hijos, ancianos, discapacitados, jóvenes sin experiencia laboral, etc.) que claramente respondían al primer objetivo, pero que cuestionaban el segundo en términos de plazos de concreción de las obras, calidad de las mismas, etc., aspectos que se evidenciaron en el desarrollo de las obras y en la organización del trabajo.

La experiencia que abordamos se sitúa en el contexto post crisis de 2001, prolegómeno que afectó particularmente al distrito elegido. La incorporación de jóvenes, mujeres y desempleados de larga duración al programa se enmarca en un contexto de desempleo sin precedentes (por encima del 20%), crecimiento del empleo no registrado ante la seguridad social, precariedad (para que los nuevos trabajadores pudieran ser contratados en forma temporaria) e inestabilidad laboral (sustitución de trabajadores con contratos por tiempo indeterminado por trabajadores temporales)<sup>67</sup> (Davolos y Perelman, 2005).

A todo esto, la respuesta del Estado fue propiciar la reactivación económica y contribuir a la disminución del desempleo, generando sinergia productiva a partir de programas vinculados al hábitat y la vivienda. El PFEH de construcción de viviendas (objeto de nuestro estudio), surge con este fin y también con el de contener socialmente a sectores excluidos. Según lo detallado en la “letra” del programa, el mismo pretende aportar a los siguientes objetivos: “a) contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con ingreso por debajo del nivel de

---

<sup>67</sup> Salvia et al. (2007: 2) agregan que nos encontramos ante un mercado de trabajo “segmentado y cada vez más polarizado en términos sectoriales y con problemas en la distribución de los ingresos laborales [...] donde la precariedad laboral y la desigualdad social no serían el resultado de una transición, sino que constituirían un componente estructural del funcionamiento del régimen económico y de regulación institucional dominante”.

indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad; b) generar la inclusión social de desocupados y beneficiarios del Programa Jefes/Jefas de Hogar y de la población en emergencia habitacional y laboral, a través de la formación de Cooperativas de Trabajo; c) concretar proyectos sustentables por medio de la construcción de viviendas nuevas con su correspondiente infraestructura; d) dejar instalada una salida laboral a través del Programa; y e) movilizar los mercados locales de materiales, tanto en su comercialización como en su producción”<sup>68</sup>.

La experiencia analizada muestra que una parte de los objetivos propuestos por el programa se neutralizaron entre sí, en tanto existió un objetivo que propiciaba el contener socialmente a diversos grupos (objetivo b), que condicionó fuertemente otro objetivo: el construir viviendas (objetivo c) respetando los lineamientos del programa y los tiempos establecidos en este.

Las características de implementación del programa, de descentralización de los recursos, y los cambios en el contexto económico en el período 2005-2009<sup>69</sup> propiciaron que fueran incongruentes dichos objetivos y que no se concluyera con las obras, tal como había sido previsto<sup>70</sup>. Creemos que lo mencionado permite revelar otros aspectos, en tanto los responsables de la ejecución del proyecto (la red política del PJ) tenían sobrada experiencia en contención social de grupos vulnerables; mientras que el segundo objetivo (construir viviendas por cooperativas) puso en cuestión los mecanismos relacionales existentes en las facciones.

---

<sup>68</sup> Ver <[www.vivienda.gov.ar/](http://www.vivienda.gov.ar/)>.

<sup>69</sup> En el transcurso de esos años, las cooperativas habían mutado en su composición, en tanto muchos integrantes habían dejado el programa por diversos motivos (centralmente, en búsqueda de un trabajo mejor remunerado a partir del proceso de reactivación económica). Así, algunas cooperativas se encontraban “diezmadas” cuando iniciamos el trabajo de investigación, por lo que sólo hallamos, en general, a quienes iban a ser adjudicatarios de una vivienda.

<sup>70</sup> Cabe mencionar que a fines de 2008 se entregaron algunas viviendas sin terminar y el resto se siguen construyendo. La demora en la entrega de las mismas motivó que algunos integrantes de las cooperativas solicitaran autorización en 2009 para vivir en las viviendas que aún no fueron terminadas, en algunos casos, por miedo a la ocupación.

## Reflexiones finales

*En pleno proceso de descenso y precarización, fueron múltiples las respuestas que en diversos planos (político, familiar, religioso, etc.) articularon los sectores populares, en parte como estrategias de adaptación y resistencia a un contexto de carencias, pero también aprovechando el espectro de posibilidades que les abría la disponibilidad de recursos novedosos, aun en un contexto de restricciones relativas.*

Daniel Míguez y Pablo Semán (2006: 234).

Hace varios años, especialistas en programas sociales focalizados advertían que la gestión de programas incluye numerosas mediaciones no contempladas suficientemente en el proceso de formulación. Así, concluían que “estas mediaciones de todo tipo constituyen cajas negras en el momento de la [implementación] que se abren en sus propios campos de actuación y reinventan a los programas y las personas” (Cardarelli y Rosenfeld, 2000: 48). Nuestro trabajo partió de esta cisura. La gestión del PFEH en el distrito de Peñaloza descansó en la coordinación/gestión de dirigentes políticos y barriales, quienes intentaron sumar a la racionalidad instrumental del programa la lógica política del PJ peñalocense.

Demostramos que en la implementación del PFEH participaron otros actores locales (manzaneras, dirigentes barriales, representantes de organizaciones sociales) así como en otros espacios de gestión local, mostrando que existe una variedad de situaciones en el conurbano bonaerense que no remiten sólo a las prácticas del PJ y que es necesario pensar en la coexistencia de numerosas redes sociales, políticas y de gestión, muchas de ellas imbricadas.

Podemos afirmar que la gestión del PFEH guarda relación con las *performances* de los dirigentes (Moreno, 2009b), en particular, la del intendente objeto de análisis en esta oportunidad. En lo que respecta a la construcción de la *performance* política burguesa, éste incorporó a los espacios de poder a dirigentes oficialistas y opositores de amplias tradiciones políticas (PJ, radicalismo, FREPASO, Frente Cívico, Unión Pro) así como a actores con presencia territorial en el distrito de Peñaloza. Además, se observa la imposibilidad de aludir a un patrón o forma de gestión política, pues aún dentro del PJ local existen diversas modalidades políticas que se corresponden con las facciones existentes y con las “familias políticas” que dirigen las mismas.

Sin embargo, evidenciamos que esta experiencia no se agota en un estudio de caso de la gestión de un programa habitacional en un barrio, sino que la perspectiva adoptada (las redes de relaciones y sociabilidad) nos permitió acercarnos a la dinámica política de gestión municipal, en tanto encontramos que la distribución de poder al interior del predio donde se gestionó el PFEH tenía su correlato en la distribución del poder en el municipio de Peñaloza y en la dinámica de sus facciones.

En la construcción simbólica de Burgos (el intendente de Peñaloza) existió una reapropiación de ciertos valores del pasado. Por un lado, la apelación a valores tradicionales y religiosos en sintonía con “la forma de hacer política” del duhaldismo. Por otro lado, la evocación de símbolos propios del peronismo. Así, el burguismo creó una grieta para situarse y “fundar su diferencia” en términos de ruptura con el gobierno anterior. También procuró resignificar la imagen de los sectores populares peñalocenses (recordemos que Peñaloza, en 1999, cuando asumió el intendente, era uno de los distritos con más pobres dentro del conurbano) mediante obras de envergadura que generaron trabajo, la mayoría producto de la gestión de programas sociales focalizados, y amplió significativamente el sistema de capacitación técnica oficial por medio de la creación de diversas instituciones. En cuanto a su *performance* ejecutiva, representó una muy fuerte renovación en la gestión del distrito, debido a que reorganizó la administración pública, generó recursos propios y transformó el municipio a partir de obras públicas de mucha notoriedad, en gran parte a la luz de los acuerdos y recursos obtenidos a través del gobierno provincial y nacional.

Estas dos cuestiones centrales en la *performance* del principal dirigente del municipio se encuentran entre las políticas más activas en el distrito. Esto es, promover contención social y empleo a los vecinos de Peñaloza, ambas problemáticas contempladas en el PFEH. Así, encontramos que desde el programa se propició la incorporación de segmentos de población activa desempleada e inactiva, con el propósito de contener socialmente a desocupados, ancianos, discapacitados, jóvenes sin experiencia laboral y mujeres, objetivo que claramente respondía a los saberes previos de los dirigentes políticos y barriales. Sin embargo, la gestión del PFEH tensionó dicho objetivo, en tanto que el programa requería de un desempeño de los receptores-obreros (en términos de plazos de concreción de las obras, calidad de las mismas, etc.) difícil de sostener con los perceptores que participaron mayoritariamente del programa.

## Bibliografía

### **Ariza, Marina y Oliveira, Orlandina de**

2003 “Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica”, en Wainerman, Catalina (comp.), *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, Buenos Aires: UNICEF/Fondo de Cultura Económica, 19-54.

### **Auyero, Javier**

1997 (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires: Losada.

2001 “El punto de vista clientelar. La manera en que los habitantes de la villa perciben y evalúan el clientelismo político”, en *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*, Buenos Aires: Manantial.

### **Balbi, F.**

2007 *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción política en el peronismo*, Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

### **Cardarelli, G. y Rosenfeld, M.**

2000 “Con las mejores intenciones: acerca de la relación entre el estado pedagógico y los agentes sociales”, en Duschatzky, S. (comp.), *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós.

### **Davolos, Patricia y Perelman, Laura**

2005 “Respuestas al neoliberalismo en Argentina: el fenómeno de la recuperación de empresas”, *Política y Cultura*, N° 24, México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

### **Dabas, Elina**

2003 “¿Quién sostiene a las familias que sostienen a los niños? Redes y restitución comunitaria”, Taller Cómo ayudar a los niños, niñas, jóvenes y sus familias cuando el Estado cambia de función, Buenos Aires.

### **Frederic, S.**

2004 *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Prometeo.

**Gené, M.**

2005 *Un mundo feliz. Imágenes de los trabajadores en el primer peronismo, 1946-1955*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Lomnitz, Larissa**

1975 *Cómo sobreviven los marginados*, México DF: Siglo XXI Editores.

**Martuccelli, D. y Svampa, M.**

1997 *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires: Losada.

**Masson, L.**

2004 *La política en femenino. Género y poder en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

**Mauss, M.**

1991 “Ensayo sobre los dones. Razón y forma del cambio en las sociedades primitivas”, en *Sociología y antropología*, Madrid. Tecnos.

**Míguez, Daniel y Semán, Pablo**

2006 “Diversidad y recurrencia en las culturas populares actuales”, en Míguez, D. y Semán, P. (eds.), *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*, Buenos Aires: Biblos.

**Moreno, V.**

2007 “Receptores y organizaciones sociales mediadoras en barrios objeto o no de procesos de implementación de programas de hábitat”, Proyecto de investigación “Hábitat y programas públicos de inclusión social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2207). Su implementación y las condiciones sociales, urbanas y ambientales en el territorio”, UNGS.

2008 “Género y trabajo en cooperativas de autoconstrucción de viviendas en el Gran Buenos Aires (2006-2008)”, Seminario Ciudad y Programas de Hábitat, UNGS, Buenos Aires, 4 y 5 de diciembre.

2009a “Cooperativas de trabajo y vivienda entre facciones políticas. Análisis de la implementación del Programa de Emergencia Habitacional en un municipio del Gran Buenos Aires (2005-2009)”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, UNGS-IDES.

- 2009b “La implementación del Programa de Emergencia Habitacional por facciones políticas en un distrito del conurbano bonaerense”, 1° Seminario Internacional Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Miradas desde la Sociedad y desde el Estado, UNGS, Buenos Aires, 10 y 11 de septiembre.

**Plotkin, M**

- 2007 “Primero de mayo y 17 de octubre: el origen de dos rituales”, en *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946-1955)*, Buenos Aires: Universidad de Tres de Febrero.

**Puex, N.**

- 2006 “Política y prácticas clientelistas en las villas del conurbano bonaerense”, en Míguez, D. y Semán, P. (eds.), *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*, Buenos Aires: Biblos.

**Salvia, Agustín; Stefani, Federico y Comas, Guillermina**

- 2007 “Ganadores y perdedores en los mercados de trabajo en la Argentina de la post devaluación”, *Laboratorio/n line*, Año VIII, N° 21, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

**Sigal, Silvia**

- 2006 *La Plaza de Mayo. Una crónica*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**Soprano, G.**

- 2009 “Recorriendo el espinel de la política. Identidades, redes y escenarios políticos nacionales, provinciales y municipales en el peronismo”, en Frederic, S. y Soprano, G. (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

**Soprano, G.**

- 2004 “El marketing político y la dinámica de facciones partidarias del peronismo durante una campaña electoral municipal”, *Anuario de Estudios en Antropología Social*, N° 1, Buenos Aires: IDES.

**Viguera, A.**

- 1991 “El primero de mayo en Buenos Aires, 1890-1950: evolución y usos de una tradición”, *Boletín de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Tercera Serie, N° 3, primer semestre.

**Williams, Raymond**

1997 “La hegemonía”, en *Marxismo y literatura*, Barcelona: Ediciones Península.

**Wolf, E.**

1980 “Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas”, en Banton, M. (comp.), *Antropología social de las sociedades complejas*, Madrid: Alianza.

**Woods, M.**

1998 “Redes clientelares en el conurbano bonaerense: usos del espacio y formas de estructuración del poder local”, 3º Jornadas Internacionales Estado y Sociedad. La Reconstrucción de la Esfera Pública, CEA-UBA.

**Yin, R.**

1993 “Investigación con estudios de caso. Diseño y métodos”, *Applied Social Research Methods Series*, Vol. 5, Thousand Oaks/Londres/Nueva Delhi: Sage Publications/Internacional Educational and Professional Publisher.

**Fuentes**

**Burgos, P.**

2003 “Estas son las obras de cuatro años de gestión”, material de divulgación, Peñaloza.

2007 “Un pueblo de trabajo”, material de divulgación, Peñaloza.

2009 “Diez años de gestión”, material de divulgación, Peñaloza.

s/f Municipalidad de Peñaloza. Material de divulgación, Peñaloza.

s/f Programa Nacional de Vivienda, Ministerio de Planificación e Infraestructura Federal, material de divulgación, Peñaloza.





El presente libro resume los principales resultados del proyecto de investigación "Escalas del desarrollo en la Región Metropolitana de Buenos Aires", recientemente llevado a cabo en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. El propósito de este estudio fue profundizar en el conocimiento de las dinámicas sociales y políticas que pueden sostener procesos de desarrollo en el conurbano bonaerense, concentrando el foco en cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón.

Esta indagación sobre las condiciones sociales y políticas se apoya en un enfoque que jerarquiza la dimensión espacial de estos procesos. Tal perspectiva, que asume al territorio como construcción social, lleva a estudiar las particulares potencialidades y dificultades que presentan estas localidades para el desarrollo territorial.

Entre estas condiciones, se analizaron en profundidad dos campos problemáticos: las condiciones socioeconómicas y los procesos sociopolíticos, con el supuesto de que estos dos planos de la vida social permiten comprender buena parte de la dinámica socioterritorial de los municipios considerados. Así, los trabajos que componen este volumen se detienen en algunas problemáticas específicas, como las condiciones de vida y las formas de movilidad de la población, las interacciones entre el Estado y la sociedad civil, los modelos de gestión pública y las modalidades de implementación de programas sociales en los partidos de la región.

Creemos que estos estudios permiten conocer mejor algunas realidades locales en el conurbano bonaerense, y aportan al análisis de las dinámicas de construcción y transformación de estos espacios en una perspectiva de desarrollo.

Colección **Cuestiones metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 

[www.ungs.edu.ar/publicaciones](http://www.ungs.edu.ar/publicaciones)

ISBN 978-987-630-086-5



9 789876 300865