

Pensando una Buenos Aires más igualitaria

Matías Barroetaveña
(Coordinador)

Pensando una Buenos Aires más igualitaria

Ejes de la nueva agenda metropolitana

OCTUBRE
EDITORIAL

Barroetaveña, Matías

Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana /

Matías Barroetaveña; coordinación general de Matías Barroetaveña.

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Octubre, 2018.

168 p.; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-3957-32-1

1. Gobierno Metropolitano. I. Barroetaveña, Matías, coord. II. Título.

CDD 352.34

© Matías Barroetaveña, 2018

© Editorial Octubre, 2018

© UMET, 2018

Diseño de tapa: Peter Tjebbes

Diseño de interior: Verónica Feinmann

Corrección: Rosina Balboa

Editorial Octubre

Sarmiento 2037 • C1044AAE • Buenos Aires, Argentina

www.editorialoctubre.com.ar

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11723.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida

sin permiso escrito del editor.

Un desafío clave para el futuro del país

Víctor Santa María*

Buenos Aires es más que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es una metrópoli que incluye a Palermo y Barracas pero también a Berazategui y San Miguel. Va de La Plata a Zárate. De Luján y Cañuelas al Río de la Plata. Esta Gran Buenos Aires contiene a casi la mitad de la población argentina y de su producto bruto. Estudiarla, por ende, resulta clave para comprender nuestro país, la Ciudad de Buenos Aires y cada uno de los distritos que la rodean.

Desentrañar los principales desafíos de esta región es un desafío determinante para el futuro del país. Su sistema político, su régimen fiscal, el eje productivo, el educativo, el desarrollo vinculado a la innovación científica, todos estos factores nacionales en gran medida se explican gracias a deci-

* Secretario general del SUTERH, presidente del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diputado del Parlasur y editor general del Grupo Octubre.

siones metropolitanas. Cualquier proyecto político de carácter nacional necesita pensar el lugar que ocupará en él la región metropolitana de Buenos Aires. El Centro de Estudios Metropolitanos (CEM) busca realizar un aporte en este sentido, generando conocimiento para fortalecer la planificación y la gestión de este territorio.

Además, este libro nos ilustra sobre uno de los nudos centrales de cualquier gestión porteña: gran parte de los problemas de la Ciudad de Buenos Aires son metropolitanos. Lo es el manejo de residuos sólidos urbanos, ya que la disposición final de aquellos que se generan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es en el Conurbano. Lo es también el mercado de trabajo, tan golpeado en los últimos años. Lo es, sin duda, la movilidad, pues cada día entra un millón de bonaerenses a la Ciudad. Son metropolitanos también los problemas del sistema de salud público, y los desafíos ambientales que genera la producción y el consumo diario de millones de personas. Esta dimensión aplica para CABA y también para cada uno de los municipios del Conurbano, distritos que se entrelazan con otros vía diversas redes y flujos.

El proyecto CEM cuenta con nuestro apoyo (Fundación Octubre-UMET) y el de dos universidades del Conurbano bonaerense. Cuando Matías Barroetaveña, su director, nos presentó la propuesta institucional del centro, sus principales lineamientos, sus objetivos, nos sorprendió gratamente. Fijó un plan ambicioso que hasta el momento, a dos años de su conformación, ha cumplido con creces: construir un centro que sea referencia en políticas públicas metropolitanas. El Monitor del Clima Social (MCS), los informes presupuestarios, ambientales, y tantas otras producciones han aportado fuertemente al debate público. El CEM se ha consolidado como una voz de prestigio, y lo hizo en poco tiempo; para ello ha constituido un grupo de trabajo integrado por los autores de este primer libro, que seguramente comenzará el camino de una importante producción.

Por último, no quiero dejar de señalar que en el trabajo del CEM tiene una fuerte presencia la idea de futuro. Es un centro que se propone mirar para adelante, partir desde el diagnóstico del presente para proponer un mejor porvenir para todos los habitantes de la metrópoli. Allí también reside uno de sus principales aportes, pues se torna necesario contar con herramientas técnicas y discursivas que nos permitan definir una nueva utopía de justicia social, un nuevo horizonte donde innovación, tecnología, planificación, empleo, equidad y medio ambiente sean parte de un concepto de justicia social más amplio, moderno e inclusivo.

Una apuesta por lo metropolitano

Jaime Perczyk, Nicolás Trotta y Ernesto Villanueva*

En 2016, nuestras tres universidades conformaron un consorcio de cooperación cuyo objetivo fue darle forma al Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), un centro focalizado en el estudio de las principales problemáticas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Desde su creación hemos pensado al CEM como un centro de investigación interdisciplinario que genere diagnósticos, análisis, propuestas y monitoreos de la amplia región que cobija a las tres instituciones: Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHur). Su proyecto institucional tiene un fuerte

* Rectores de la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHur), de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) y de la Universidad Arturo Jauretche (UNAJ), respectivamente.

componente de articulación universitario-gubernamental. El CEM ha participado de la COCAMBA (Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires). Ha suscrito acuerdos con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y con diversos municipios del Conurbano bonaerense: General San Martín, Avellaneda, Cañuelas, Malvinas Argentinas, Almirante Brown, Hurlingham, Ituzaingó, Florencio Varela y Moreno. También ha cooperado con diversas organizaciones de la sociedad civil y el exterior: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fundación Metropolitana, Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA), New School University, entre otras.

Las tres universidades decidieron que su director sea el licenciado Matías Barroetaveña, un destacado profesional con antecedentes académicos (politólogo de la Universidad de Buenos Aires y magister de la Universidad Nacional de San Martín y la Georgetown University) y extenso recorrido en la función pública (dentro de esa carrera se destaca su nombramiento como secretario de Empleo de la Nación). Su designación expresa claramente lo que se busca en esta primera etapa del CEM: articulación académico-institucional. El CEM tiene como uno de sus objetivos principales generar conocimiento que tenga injerencia en las políticas públicas metropolitanas.

A su vez, el CEM cuenta con un consejo asesor de destacados profesionales y académicos. Nombrados por las distintas universidades, cada miembro de este órgano aporta sus saberes, algunos específicos del mundo académico, otros comprometidos con la gestión universitaria y local. Forman parte del consejo: Germán Lodola, Marta Novick, Rafael Ruffo, Darío Duretti, Nicolás Vilela y Matías Triguboff.

A dos años de su puesta en marcha, el CEM ha alcanzado los objetivos fijados en sus planes de acción anual. Ha realizado siete monitoreos del clima social del AMBA, informes que dieron cuenta del estado de situación socio-económico de la región. Rápidamente, esta herramienta se convirtió en una referencia,

en un termómetro del estado de situación. El MCS ha medido no solo la situación general del AMBA, se ha focalizado también en Hurlingham, CABA, Florencio Varela, Cañuelas y Malvinas Argentinas. Ha medido cuestiones vinculadas a lo laboral, lo económico, lo alimentario, lo habitacional, lo educativo, entre otras.

Además, el CEM se construyó como un espacio de participación y debate. Los Encuentros Metropolitanos –reuniones mensuales donde se convocan especialistas, políticos, referentes, sindicalistas, empresarios– han aportado al debate de nuevas agendas. En ellos se discutió sobre el futuro del trabajo, la política de cuidados de adultos mayores, el voto metropolitano, los presupuestos regionales, la economía colaborativa, etcétera. A su vez, en el marco de la discusión del nuevo Código Urbanístico de CABA, el CEM recorrió la mitad de las comunas de la Ciudad, organizando debates abiertos con amplia participación de ciudadanos. Cientos de vecinos participaron en San Telmo, Palermo, Floresta, Chacarita, Barracas, Saavedra, etcétera.

En estos dos años los equipos de investigación del centro han aportado conocimiento, presentado de manera amena y ágil, con un fuerte énfasis en la divulgación, en diversos temas metropolitanos. En todos hay una misma línea interpretativa: propiciar una menor desigualdad. Se ha trabajado en la gobernanza metropolitana, identidades políticas, presupuestos comparados, coparticipación federal y de las provincias, manejo de residuos sólidos urbanos, cuencas, ciudades inteligentes, empleo, economía colaborativa, entre otros temas. Esta producción se ha traducido en el dictado de seminarios y en la participación de miembros del CEM en diversas instancias, mesas y congresos.

En síntesis, vemos en el CEM un proyecto exitoso y venturoso. La publicación de su primer libro viene a reforzar esa idea. Esta experiencia marca un camino, un camino de colaboración interuniversitaria. Esperemos continúe su crecimiento y sea protagonista de un área metropolitana más justa y desarrollada.

Nueva agenda metropolitana

Matías Barroetaveña* y Marcos Schiavi**

El mayor problema que tiene nuestro país es la desigualdad. Su mayor desafío, modernizar las propuestas de política pública ajustándolas a una nueva agenda de justicia social. Muchos de los problemas que debemos afrontar son viejos, otros son más recientes. Algunos son fruto de nuestros fracasos; otros, resultado de aciertos. Proviengan de donde provengan estos problemas, necesitamos una nueva agenda para afrontarlos. Un primer paso es tratar de delimitarlos. Ese es el aporte del CEM.

* Director del CEM. Ex secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación. Ex presidente de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Licenciado en Ciencia Política de UBA. Master en Políticas Públicas UNSAM-Georgetown.

** Coordinador académico del CEM. Doctor en Historia (UBA-Université Paris 8). Docente en las carreras de Historia y Ciencia Política de la UBA.

La urbanización es una realidad para nueve de cada diez de nuestros compatriotas. La mayoría de ellos viven en grandes áreas metropolitanas, siendo la más numerosa la del AMBA. Por eso esta agenda debe ser metropolitana. Ante esta situación no se pueden seguir planteando agendas restringidas a los espacios políticos jurisdiccionales. La gobernanza metropolitana y las desigualdades que esta enfrenta son, sin duda, un punto nodal de esta nueva agenda. Las problemáticas vinculadas al cambio climático, la economía 4.0, la movilidad, la inseguridad y el manejo de los residuos sólidos urbanos solo son abordables en una agenda integradora y de largo plazo. Partimos de una hipótesis clave: hay un desfase entre la ciudad formal y la ciudad real, y ese desfase impide administrar correctamente los desafíos urbanos y mejorar la calidad de vida.

Veamos algunos de los ejes de esta agenda, una agenda que el Centro de Estudios Metropolitanos hace propia y busca analizar.

El trabajo no registrado, que irresponsablemente se discute en campaña electoral y se presenta de manera facilista como cambiar planes sociales por trabajo, no se soluciona con paliativos fiscales, como la historia demuestra. Tampoco con empleo público. El camino a recorrer es a través de la creación de empleos de calidad. Un camino que necesita de empresas más competitivas y con mayores niveles de productividad.

No podemos oponernos al progreso, la efectividad y la mejora continua. Ahora bien, la gran pregunta es cómo hacerlo sin renunciar a las conquistas sindicales y a los derechos laborales. Mayor inversión productiva, una integración continental inteligente, la formación profesional y una articulación empresarial con los dispositivos de ciencia y tecnología apoyados por el Estado aparecen como las opciones más virtuosas. Necesitamos respuestas modernas a los desafíos de la crisis del empleo global; de eso no caben dudas.

La robótica, la era digital, la economía de plataforma, la velocidad de la economía 4.0 ya impactaron sobre nuestras

vidas y lo harán con mayor fuerza cada día que pase. Su avance es exponencial. Es necesario que seamos protagonistas de este proceso, redistribuyendo oportunidades, facilitando la economía colaborativa sin barrer con el empleo. Hoy todos nosotros realizamos, a través de nuestros celulares, acciones que antes generaban puestos de trabajo: venta de entradas para espectáculos, trámites bancarios, organización de viajes, consultas médicas, e-commerce. Son múltiples los rubros que ya han sido afectados y lo serán aún más. No podemos tapar el sol con la mano. Debemos construir políticas públicas que conviertan estos avances en oportunidades y no en una amenaza. Debemos redistribuir las ventajas que genera el salto tecnológico.

En la historia argentina los gobiernos más progresivos han sido los que modernizaron y ampliaron el abanico de derechos económicos, sociales y culturales de nuestros compatriotas. También fueron los que construyeron un Estado en línea con su tiempo. Así fue a mediados del siglo XX y a comienzos del XXI. En este sentido, una nueva agenda no puede no considerar seriamente la problemática de género, el cuidado de personas, la discusión sobre la despenalización del aborto, o la no criminalización de aquellos que consumen drogas. No se puede seguir poniendo en riesgo sus vidas y sus futuros por no abordarlos desde dispositivos de salud pública, desarrollo social y cultural. Nadie que busque representar a la sociedad argentina puede mirar para otro lado.

Otro tema a analizar es el ambiental, centralmente nuestro manejo de residuos sólidos urbanos. El cambio de paradigma que propician los gobiernos nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires nos interpela y nos obliga a repensar nuestra mirada sobre el tema. La termovalorización y la economía circular deben ser discutidas, analizadas, tener aportes ciudadanos y de especialistas. Estamos ante cambios que tienen traducción no solo ambiental sino también social, económica y presupuestaria. Aquí, otra vez, el desafío es comprender el cambio e injerir de tal manera que sea lo más virtuoso posible.

Los desastres naturales son previsibles y suceden cada vez con mayor frecuencia. El cambio climático y la preparación para catástrofes no son temas del futuro, la gestión del riesgo es un desafío cotidiano. Las ciudades resilientes son aquí, otra vez, las grandes protagonistas. Hoy contamos con herramientas suficientes para afrontar el desafío ambiental, pero usadas de manera espasmódicas, a destiempo y desigualmente. Todas estas posibilidades técnicas y los impactos sobre la vida cotidiana deben administrarse desde una perspectiva equitativa que permita construir metrópolis (y por ende un país) menos desiguales y con más oportunidades.

Si los sectores populares y quienes aspiran a representarlos no son protagonistas de este proceso, serán las víctimas del mismo. El Estado debe ser también protagonista y las instituciones políticas deben tener una estructura que les permita estar a la altura (estructuras que busquen representar a las mayorías y no a corporaciones concentradas). No olvidemos que primero somos ciudadanos; luego trabajadores, clientes o vecinos.

Quienes persiguen un horizonte de justicia social no tienen que bajar sus banderas históricas, tienen que traducirlas a los tiempos que corren. Cualquier proyecto que se precie de distributivo necesariamente debe ser moderno. Si aquellos que lo conforman lo son, seguramente protagonizarán el presente y el futuro será mejor. El Centro de Estudios Metropolitanos busca hacer un aporte en ese proyecto.

Sobre la coincidencia partidaria de los oficialismos

Nicolás Tereschuk*

El debate sobre la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ha sido extenso en el ámbito académico, técnico y político desde la recuperación de la democracia en 1983. A través de distintos enfoques, haciendo hincapié en las políticas públicas, en la cuestión urbana, la del desarrollo local o en el aspecto político-institucional, su despliegue ha ganado en riqueza, profundidad, y ha permitido avanzar en una serie de acuerdos. Incluso cuando se despliegan conflictos urbanos en el territorio, tarde o temprano emerge la “cuestión metropolitana”, como un horizonte al que debe tenderse en función de encarar problemáticas desde una

* Coordinador del Área de Gobierno del CEM. Licenciado en Ciencia Política UBA, Magíster en Sociología Económica IDAES-UNSAM. Docente de la carrera de Ciencia Política de la UBA y de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO.

perspectiva de mediano y largo plazo. A su turno, distintos dirigentes políticos y funcionarios se han expresado sobre la necesidad de avanzar en la línea de dotar a la región de una mayor coordinación en políticas públicas, al menos “a uno y otro lado de la General Paz”.

Sin embargo, en ese contexto han sido escasos los avances concretos para dar forma a las acciones e instituciones que permitan la construcción (colectiva) de esa gobernanza. Como lo señala Pírez,¹ esta falta de avances tiene su origen en una serie de dificultades propias del debate sobre la cuestión metropolitana en la Argentina –lo que se acentúa en el caso de la RMBA–. Por un lado, a pesar de los avances antes mencionados, existe una “falta de reconocimiento social y político de la cuestión metropolitana”. De esta manera, “no es un asunto que integre la agenda pública argentina” en tanto que “su valoración suele quedar limitada a los ámbitos académicos y técnicos, con el riesgo de ser presentado en términos y perspectivas predominantemente tecnocráticas”.

El otro obstáculo central está dado por “la complejidad institucional”, que en el caso de la RMBA involucra cuatro instancias de gobierno: Gobierno nacional, gobierno provincial, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, gobiernos municipales. Pesan aquí no solo la cantidad sino la “complejidad cualitativa, por la importancia relativa (institucional, social y económica) de esos componentes”. Pírez destaca en este aspecto, además, que “el predominio de procesos de acumulación particularizada de poder dentro de los territorios (municipios, provincias) consolida su carácter de unidades autónomas”.

1. Pedro Pírez, “Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina”, en Badía, G. y Carmona, R. (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2008.

Esto contribuye a la “inexistencia política” de lo metropolitano, frente al peso excluyente de cada uno de sus componentes. Prevalece la competencia política entre las unidades que forman parte de un área metropolitana, que desplaza a la necesidad, o conveniencia, de la cooperación. Las posibles actividades metropolitanas son percibidas como competitivas con los procesos de acumulación de poder que se dan en cada uno de los gobiernos particulares.²

Como lo han señalado en un estudio clásico Escolar y Pérez,³ el caso de la RMBA es de mayor dificultad que otros casos de regiones metropolitanas cuando se la compara a nivel mundial, en primer lugar por su importancia: concentra casi una tercera parte de la población y del electorado total del país, y cerca de la mitad de su producto bruto geográfico.

En definitiva, es en ese contexto que, de acuerdo al diagnóstico de Abba⁴ “puede decirse [...] que no existe un espacio político metropolitano en el cual se acuerden o se alcancen decisiones políticas para las problemáticas existentes en su territorio, y que las funciones de administración se desarrollan en forma fragmentada y sin coordinación en los diferentes niveles institucionales que ejercen competencias en el territorio”.

2 Op. cit.

3. Marcelo Escolar y Pedro Pérez, “La cabeza de Goliat. Región Metropolitana y organización federal en Argentina”, en Badía, G. y Pereyra, E. (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Ediciones Al Margen-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2004.

4. Pedro Artemio Abba, “En búsqueda de signos vitales de institucionalidad metropolitana en Buenos Aires”, en Cicioni, A. (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*, Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana), Buenos Aires, 2009.

La experiencia reciente

En este punto, a partir de los triunfos electorales de la alianza Cambiemos en 2015, tanto en la Presidencia de la Nación, como en la Gobernación bonaerense y en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde el propio oficialismo comenzó a hacerse hincapié en la posibilidad de una mayor coordinación en las políticas públicas desplegadas en la región metropolitana. Los principales argumentos en este sentido han sido la coincidencia de colores políticos de las tres administraciones y una vocación de “diálogo” y de “trabajo en equipo” enunciada desde la cúspide del Poder Ejecutivo.

Más allá de que la mayoría de los intendentes del Gran Buenos Aires pertenecen a partidos de oposición, la coincidencia de alineamientos políticos de las mayores unidades estatales –por otra parte, los tres mayores presupuestos públicos– no constituye de por sí un indicador de que la construcción de una agenda y de una institucionalidad metropolitanas vaya a cobrar vigor. Hay múltiples lógicas políticas que van más allá de la “buena voluntad” del partido de gobierno que ponen un signo de interrogación sobre esta dinámica de “coincidencias” en el mediano y largo plazo.

Aun así, la creación en 2016 de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación puede ser considerada como un avance en la colocación de esta cuestión en la agenda política. Si bien se trata de un avance “desde arriba” y que está lejos del debate público, permite poner sobre la mesa una serie de discusiones sobre la cuestión metropolitana a nivel de la dirigencia política y organizaciones no gubernamentales o académicas.

Dado que la Comisión tiene entre sus funciones “proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación entre las jurisdicciones que se asientan” en el AMBA, así como “formular propuestas de políticas públicas de innovación institucio-

nal para el Área”, las cuales “tengan como base el desarrollo humano, económico, tecnológico, ambiental y urbano”, existe una posibilidad concreta de volver a colocar la cuestión de la gobernanza en la agenda política.⁵ Puntualmente, el mandato de la Comisión de “promover un proceso de diálogo y construcción de consensos, consultando, a las autoridades políticas de cada una de las jurisdicciones comprendidas en el área Metropolitana de Buenos Aires, en el ámbito de su competencia” constituye un ejercicio necesario que hace notar, por contraposición, que cualquier esfuerzo de institucionalización puramente “desde arriba” se vería frustrado.

A partir de esta nueva iniciativa, resulta pertinente advertir sobre el peligro siempre latente de priorizar un enfoque “técnico” o “tecnocrático”, cuestión que ha hecho notar Pírez y que también es retomado por Badía:⁶

Los análisis sobre la RMBA han priorizado la perspectiva urbanística, física, y han estado centrados en la mancha urbana y su desarrollo. Poco se ha trabajado la dimensión política, en particular cómo se producen y reproducen los sistemas políticos territoriales. Consideramos importante introducir esta dimensión porque es en ella donde en definitiva se construye el poder político que organizará la relación entre los actores institucionales y los demás actores sociales en dicho territorio. La lógica que guíe dicha construcción –acuerdos, bloqueos, objetivos– caracterizará el estilo de gobierno (clientelar, participativo, governance), dará forma a los distintos aparatos estatales locales, definirá –aunque con límites– el tipo de articulación con los demás niveles estatales y con otros sistemas políticos y, lo más importante, condicionará la acción desde el Estado en cuanto a las formas y objetivos de intervención y/o asignación de recursos.

-
5. Decreto Nacional N° 1126/2016, Buenos Aires, 26 de octubre de 2016; *Boletín Oficial*, 27 de octubre de 2016.
 6. Gustavo Badía, “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, en Cicioni, A. (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*, op. cit.

Así, justamente, el peligro que surge ante la iniciativa del oficialismo de impulsar una comisión que comience a dar forma a un posible esquema de gobernanza metropolitana es el de intentar ocultar o evitar el debate referido a los circuitos de acumulación de poder político en la región.

El contexto político

El período de gobierno iniciado por Mauricio Macri se trata de la tercera experiencia de gestión nacional no peronista desde la recuperación democrática de 1983. Es la primera hegemonizada por un partido “nuevo”, el PRO (Propuesta Republicana), que tiene como característica haber surgido en la Ciudad de Buenos Aires para generar luego un movimiento de extensión territorial exitoso “hacia el interior”. A partir de diciembre de 2015, por primera vez desde la década de 1990, la misma fuerza política gobierna la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la ciudad capital. Pero como no ocurría desde la década de 1980, ahora se trata de gestiones no peronistas. Y, en el caso del Gran Buenos Aires, se da en un territorio que ha estado –y que continúa a nivel de los municipios– hegemonizado por el peronismo.

Las elecciones de 2015 marcaron un avance territorial de la coalición Cambiemos en el Gran Buenos Aires, al ratificar su primacía en Vicente López y San Isidro y arrebatarle al peronismo las intendencias de Tres de Febrero, Morón, Quilmes y Lanús. Este “tercer” avance no peronista en los Ejecutivos locales desde 1983, impulsados todos ellos por el “efecto nacionalizador” de los comicios, fue aun mayor en 2017: a triunfos en las elecciones para concejales en esos seis distritos se sumaron cinco victorias en San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, San Miguel y Tigre. En ese contexto, sin embargo, la cosecha de bancas en los concejos deliberantes del Gran

Buenos Aires ha sido en 2017 para un sector del peronismo (Unidad Ciudadana), la mayor desde 2013.

En ese marco, existe un impulso político natural por parte del oficialismo a consolidarse como una fuerza competitiva en el Gran Buenos Aires, buscando sumar más gobiernos comunales en los comicios de 2019. Es esperable, a su vez, que los candidatos del partido de gobierno cuenten con apoyo del Ejecutivo nacional y del bonaerense, así como de intendentes del mismo signo político, para continuar de esa manera el “avance territorial” desde el centro hacia la periferia.

Este escenario político se completa con una serie de gestos como han sido proyectos presentados en la Legislatura bonaerense para dividir los municipios de La Matanza, Lomas de Zamora y Almirante Brown, en la actualidad gobernados por el peronismo y, por otra parte, la re-creación del Fondo del Conurbano Bonaerense, que destinará fondos a obras de infraestructura en la región con un criterio técnico y político aún no especificado.

Barrer “debajo de la alfombra” el hecho de que este contexto permea los debates y las definiciones de estrategias políticas –y también de gestión– en el Gran Buenos Aires no parece justamente el mejor marco para avanzar en un nuevo tipo de esquema de gobernanza metropolitana. El carácter eminentemente político –en términos de relaciones de poder– de esa tarea implica, como hemos señalado, tomar en cuenta y explicitar la cuestión de los mecanismos y circuitos de acumulación política en la región.

En este sentido, como se ha mencionado, pretender dotar de un carácter puramente “técnico” a la cuestión de la gobernanza metropolitana no solo resulta irreal o inverosímil, sino que es un elemento que ha estado en la base de la falta de avances para lograr acuerdos –o desplegar las necesarias tensiones– político-institucionales de cara a la búsqueda de nuevos arreglos institucionales.

Badía⁷ advierte con precisión que “en el contexto actual, en el que predomina una lógica de construcción del poder político basada en la división/competencia entre unidades políticas territoriales, una autoridad metropolitana, que sustentada solamente en un análisis técnico/institucional busque agregar lo que las lógicas de reproducción política vigentes tienden permanentemente a desagregar, encontrará fuertes limitaciones a su acción y, adicionalmente, tiene una alta probabilidad de reproducir el esquema que pretende cambiar”.

Siguiendo a este autor, no se trata con la noción de gobernanza metropolitana de formalizar un nuevo nivel político-administrativo que se sume al nacional, al provincial y a los municipales, “poniendo en práctica la misma lógica de construcción de las decisiones políticas o jugando el juego político con las mismas reglas de juego hegemónicas, esas que han construido la fragmentación”.

La lógica sectorial y jurisdiccional que ha caracterizado la intervención estatal hasta hoy se muestra, por lo menos, insuficiente para contrarrestar procesos que consolidaron la fragmentación socioespacial del territorio; es más: es una de sus principales causas. La superación de esta fragmentación debería ser uno de los objetivos principales de una autoridad metropolitana en la RMBA, para lo cual será necesario superar esa tensión entre lo sectorial/jurisdiccional y lo integral/articulado, que es condición básica para diseñar políticas públicas en función de lo metropolitano.

Badía apunta de igual modo que “lo metropolitano no ha sido construido, todavía, como eje de acción, como criterio organizador de decisiones de gobierno y gestión de los gobiernos involucrados” y cobra relevancia la dimensión

7. Gustavo Badía, “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, *op. cit.*

política –en sentido amplio, pero también puntualmente de acumulación política–.

Reproducir las mismas lógicas existentes no romperá la inercia que permita avanzar en formular y poner en marcha instituciones que den cuenta de la agenda y de las modalidades específicas de intervención en términos de gestión que requiere la cuestión metropolitana. Tampoco romper “desde arriba” con las lógicas existentes o considerar la institucionalización de la RMBA como una cuestión de contornos técnicos sin disputas de poder en juego llevará a buen puerto a los postergados avances en este sentido.

Una agenda de diálogo y de debate claros en la que estén incluidos cada uno de los actores políticos y sociales involucrados, teniendo en cuenta que estas construcciones se dan en un contexto temporal, territorial y político determinado, aparece como un primer paso necesario. Del mismo modo, resulta esencial tener en cuenta que el despliegue de ese debate requiere de creatividad y compromiso de cara a un desafío inusual como es la cuestión metropolitana específicamente en la RMBA, donde intentos de este tipo se han visto frustrados una y otra vez.

Las cuentas públicas bonaerenses: desequilibrios y desigualdades

Juan Cuattromo*

Históricamente, las cuentas públicas de la Provincia de Buenos Aires (PBA) han estado en el centro de diversos y agrios debates, tanto por su impacto macroeconómico, como por la economía política propia de los diferentes esquemas de coparticipación de los recursos públicos (vgr. Nación-provincias, provincias-municipios).

Resulta importante contextualizar, además, que estos debates se dan en un entorno estructural de déficit en el resultado fiscal de la PBA. En efecto, entre 1991 y 2017 se contabilizan solo seis años con un resultado positivo. Para 2018 se había presupuestado un nuevo déficit aunque cabe destacar que la administración provincial aceleró la tendencia al ajuste fiscal

* Licenciado en Economía (UBA). Director del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación de la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ). Coordinador del Área Fiscal del CEM. Investigador del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala. Ex subsecretario de Programación Macroeconómica y director en el BCRA.

en el marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Si bien esto es cierto, también lo es que con el aumento del tipo de cambio observado desde fines de marzo, se incrementó sensiblemente el peso de los intereses de la deuda en el presupuesto provincial de forma que las necesidades financieras siguen siendo estructuralmente exigentes. Teniendo en cuenta que los Estados provinciales no pueden financiar sus déficits mediante emisión monetaria, este desequilibrio persistente puede generar abruptos ajustes y crisis fiscal.

La naturaleza de este desequilibrio estructural en las cuentas fiscales de la PBA y sus orígenes tienden a presentar un foco de tensión tanto con el Estado nacional como con el resto de las provincias.¹ Esta situación tendió a agudizarse con las diferentes reformas del sistema de coparticipación que implicaron una merma en los ingresos de la PBA. En efecto, la Ley N° 23548 de 1988 redujo del 28% al 22% los fondos coparticipados a la PBA y agudizó la tensión fiscal.

Como mecanismo de compensación, la Ley N° 24073 y el Decreto N° 879 de 1992 establecieron el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB). Esta normativa transfería a la PBA el 10% del monto total recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Sin embargo, en 1996, la Ley N° 24621 fijó un tope nominal de \$650 M. (millones) en los recursos recibidos por la PBA a partir de este fondo. Con el paso del tiempo, este límite tendió a distorsionar el objetivo del FCB y puso nuevamente en tensión las arcas provinciales. Al mismo tiempo, esta realidad reactivó los conflictos interjurisdiccionales en torno a la distribución de los recursos nacionales.

Recientemente, la PBA confirmó su adhesión al Consenso Fiscal (CF) que, entre otras cosas, elimina el FCB y generó una

1. Marcelo Capello, Gustavo Diarte y Néstor Grión, “Finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires en la última década”, en *Monitor Fiscal*, año 8, N° 24, Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Buenos Aires, 2014.

serie de mecanismos de compensación en favor de la provincia. Este acuerdo representará ingresos adicionales para las cuentas provinciales de unos \$40.000 M. solo en 2018 y supone una transformación estructural en la relación Nación-provincia.

En este marco, la relación tributaria entre provincias y municipios aparece en un segundo plano. Esta situación llama la atención dada la creciente demanda que reciben las administraciones comunales de parte del territorio. Nótese que \$9 de cada \$10 que ingresan en las cuentas municipales provienen de ingresos provinciales o de recaudación propia. Sin embargo, la dimensión municipal en general y del Conurbano bonaerense en particular no fue parte del CF.

En este sentido, la (re)definición de las potestades tributarias y el esquema de coparticipación provincial deberían ocupar un espacio central en la agenda del debate metropolitano en la PBA.

¿Cuánto aporta la Provincia de Buenos Aires?

Es usual en el debate público que la administración provincial señale que el sistema actual de coparticipación de ingresos es particularmente inequitativo con la PBA, ya que, se sostiene, la provincia recibe recursos inferiores al aporte impositivo que realizan las actividades radicadas en Buenos Aires.

Al respecto, la literatura suele describir que la PBA es la jurisdicción que más aporta a la recaudación nacional de impuestos. En efecto, Cuattromo² encuentra que, según los estudios existentes, las actividades radicadas en la PBA aportan, en promedio, el 36% del total de impuestos que recauda el Estado nacional.

Respecto de los recursos que recibe la provincia, pueden hacerse dos consideraciones. En primer lugar, la administra-

2. Juan Cuattromo, “El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo”, *Ec-Revista de Administración y Economía*, Año I, N° 1, Universidad Nacional de José C. Paz, 2018.

ción provincial contabiliza en sus ingresos de forma directa los aportes del Estado nacional derivados del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (incluyendo leyes especiales).³ De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda de la Nación, en 2017 la PBA recibió un 18,2% del total girado a las administraciones provinciales.

En segundo lugar, es importante notar que esta cifra no es estrictamente comparable con el aporte que realiza la PBA a la recaudación impositiva estimada previamente, ya que el Estado nacional también realiza gastos en el territorio provincial (vgr. obras, pago de jubilaciones y asignaciones, etc.), que deberían ser imputados dentro el territorio provincial.

En este sentido, Otero⁴ señala que “de manera directa, [las provincias] reciben transferencias adicionales a las previstas en el régimen de coparticipación federal a través de diversos fondos especiales. De manera indirecta, reciben recursos en forma de gasto público, ya sea a través de erogaciones que la Nación lleva a cabo en las distintas jurisdicciones del país (gasto público asignado territorialmente), como de exenciones y deducciones impositivas, y de programas de promoción asignables a los distritos subnacionales”.

Si bien no existe un consenso evidente sobre cómo debe calcularse esta asignación indirecta del gasto, la literatura encuentra que la misma se ubica entre 28%⁵ y 22%⁶ del total del Gasto Primario⁷ que realiza el Estado nacional.

3. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Normativa de interés en la relación fiscal Nación-provincias. Disponible en: <<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/normativa.html>> (consultado 28/6/18).

4. Gerardo Adrián Otero y otros, *Inequidades del Sistema Fiscal Federal argentino*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2004.

5. Gerardo Adrián Otero y otros, *op. cit.*

6. Nadin Argañaraz y Ariel Barraud, *El mapa de la obra pública nacional presupuestada para 2018. Informe Económico N° 400*, Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), Córdoba, 2017.

7. Gasto Corriente más Gasto de Capital menos Intereses Netos de la Deuda.

Así, de la diferencia que surge entre los recursos que genera cada jurisdicción subnacional en la masa de impuestos nacionales y los recursos que recibe (directa e indirectamente), surge el denominado “residuo fiscal” que indica el aporte neto que esa jurisdicción realiza al sistema federal en su conjunto.

En 2017, la Recaudación Bruta de Impuestos Nacionales totalizó \$2.647 M. de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda de la Nación. De ese monto, estimamos que unos \$947 MM los aportó la PBA (el 36% del total). Por otro lado, Buenos Aires recibió \$137 MM por coparticipación federal de impuestos y se estima que recibió entre \$600 MM y \$665 MM de forma indirecta en gasto asignado territorialmente (aplicando los parámetros antes mencionados de 28% y 22% respectivamente).

De este modo, de acuerdo con estos datos, el “residuo fiscal” de 2017 se ubicó entre \$145 MM y \$210 MM. En otros términos, la PBA recibió de forma neta entre un 15% y un 22% menos de lo que aportó al sistema impositivo nacional.

El Fondo del Conurbano: una compensación defectuosa

Como hemos visto hasta aquí, Buenos Aires se encuentra en una posición de desequilibrio estructural al tiempo que realiza un significativo aporte neto positivo al sistema impositivo nacional. Lo anterior caracteriza una relación fiscal conflictiva tanto con la Nación como con el resto de las provincias. Esta realidad ha implicado un foco de permanente tensión política en la discusión respecto de los mecanismos de distribución de los recursos tributarios nacionales.

Como mencionamos anteriormente, al menos desde la vuelta de la democracia, el inicio de esta tensión puede rastrearse en la Ley N° 23548 de 1988 que redujo en 6 p.p. (puntos porcentuales) el coeficiente de coparticipación que aplica a la PBA. Según CIFRA, “dicho mecanismo de distribución no

se realizó en base a criterios objetivos sino sobre la base de la distribución efectiva de recursos registrada entre los años 1985 y 1987”.⁸

Como forma de compensación a la PBA, la Ley N° 24073 y el Decreto N° 879 de 1992 crearon el mencionado FCB por el cual se estableció que Buenos Aires recibiría todos los años un 10% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias con el objetivo de financiar “Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”.

Además, se creó otro fondo para obras de infraestructura básica social, compuesto por el 4% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias, que sería distribuido entre todas las provincias de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (FNBI), excluida la PBA y la CABA.

Sin embargo, a medida que la recaudación por el Impuesto a las Ganancias pasó a cobrar mayor importancia, el monto girado a la PBA comenzó a tensar la relación con el resto de las jurisdicciones subnacionales.

Así, en 1996 mediante la Ley N° 24621 se introdujo una nueva modificación en el marco legal que estableció que el monto resultante de dicho porcentaje del Impuesto a las Ganancias iría a la Provincia de Buenos Aires hasta la suma de \$650 M., en tanto que el excedente de lo recaudado se repartiría entre el resto de las provincias mediante el Sistema de Coparticipación Federal. El tope estuvo determinado en función de lo recaudado por el FCB para 1995 de forma de no afectar de modo fundamental los ingresos de la PBA.

Sin embargo, con el paso del tiempo la participación de la PBA en el FCB tendió a caer dado el crecimiento tendencial observado en la recaudación del Impuesto a las Ganancias. En

8. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, *Coparticipación Federal*, abril 2010. Disponible en: <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/Coparticipacion%20Federal.pdf>> (consultado: 28/6/18).

efecto, hacia finales del modelo de convertibilidad, esta participación ya había caído unos 32 p.p.

La salida del modelo convertible y más de una década de crecimiento nominal han llevado a que la PBA reciba menos del 1,5% del total del FCB. Si a este fondo se suma el FNBI, la PBA recibe menos del 0,9% del 14% que se detrae del Impuesto a las Ganancias para ser girado a las administraciones provinciales.

De esta manera, a mayor recaudación menor el efecto distributivo del FCB. Además, durante la post-convertibilidad, la Provincia de Buenos Aires pasó a percibir un porcentaje del FCB menor que el percibido por el resto de los recursos. Es decir, el FCB no solo perdió la potencia distributiva, sino que por el contrario se ha convertido en un factor adicional que contribuye al deterioro de la participación de esta provincia en la distribución secundaria.

Es apropiado destacar que la dinámica descrita tuvo evidentes implicancias para la Provincia de Buenos Aires: no solo por la reducción en la participación del total, sino porque, al no ser alterada, determinó que año a año el problema tendió a agravarse, haciendo más difícil su solución.

A su vez, conviene resaltar el impacto que tuvo el FCB sobre las arcas provinciales y su relación con las otras administraciones subnacionales. Luego de la creación del FCB, mientras la PBA recibió el 100% de lo aplicado al Fondo, la participación de esta jurisdicción en el total transferido desde el Estado nacional a las provincias (sumando coparticipación y leyes especiales) comenzó a trepar hasta llegar a un máximo de 25% en 1995.

Como dijimos anteriormente, al introducirse el tope en 1996, Buenos Aires empezó a perder peso en el FCB, y retrocedió 1 p.p. su participación en las transferencias totales con relativa estabilidad hasta 2002. Desde ese año, el peso de la PBA en el FCB prácticamente colapsó al tiempo que la participación en las transferencias se retrajo 6 p.p. para ubicarse en un mínimo de 18% en 2016.

La decreciente participación de la Provincia de Buenos Aires en el total de recursos tendió a presionar sobre el Gasto Provincial, lo que generó tres efectos compensatorios para balancear la pérdida relativa de recursos:⁹ incremento de la presión tributaria propia, incremento en el endeudamiento provincial e incremento en las transferencias no automáticas desde el Tesoro Nacional.

El último efecto compensador señalado por Di Gresia¹⁰ fue un menor dinamismo en el gasto per cápita bonaerense respecto del resto de las jurisdicciones. A pesar de los tres efectos compensadores mencionados previamente, ello no fue suficiente para evitar que en términos relativos el gasto per cápita de la Provincia de Buenos Aires quedara rezagado frente al resto de las provincias.

En definitiva, la pérdida de ingresos que experimentó la PBA como consecuencia de los cambios en el Sistema de Coparticipación y de la fallida compensación que supuso el FCB indujo una serie de mecanismos de compensación que, sin embargo, no resolvieron los problemas estructurales de la provincia toda vez que las demandas del territorio son cada vez mayores.

En efecto, en tanto existen argumentos de peso para poner límites sociales, políticos y económicos a un mayor ajuste en el gasto por habitante, la salida mediante deuda pública, mayor presión tributaria o dependencia discrecional del Tesoro Nacional tienen un horizonte temporal acotado e impredecible.

9. Luciano Di Gresia, “El aporte federal de la provincia de Buenos Aires”, en *Voces en el Fénix*, año 3, N° 13, pp. 109-115, 2012, disponible en <<http://www.vocesenelfenix.com/content/el-aporte-federal-de-la-provincia-de-buenos-aires>> (consultado: 28/6/18); Alejandro Arlía, *Las finanzas públicas en la provincia de las paradojas*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/prensa/documentos/documentos/las_finanzas_en_la_provincia_de_las_paradojas_23032010.pdf> (consultado: 28/6/18).

10. Luciano Di Gresia, *op. cit.*

En este contexto, sobre fines de 2017, el Estado Nacional y las administraciones provinciales firmaron el denominado Consenso Fiscal (CF),¹¹ acuerdo que luego fue refrendado por Ley del Congreso Nacional y de la Legislatura Provincial.

La firma de este acuerdo tuvo en el FCB un componente central. En los hechos, el CF implicó cambios en el Impuesto a las Ganancias (IG) y el Impuesto a los Créditos y Débitos (ICyD). Básicamente, se eliminó el FCB y el FNBI pasando a la masa coparticipable el total del IG y transfiriendo el ICyD como ingreso de la ANSES. En términos netos estos cambios representan un incremento de \$19.000 M. en los ingresos por coparticipación para la PBA para 2018.¹² Además, se estableció una compensación para la provincia por la eliminación del FCB de \$21.000 M. en 2018 y \$44.000 M. en 2019, ajustable por inflación a partir de 2020.¹³

De este modo, a partir de 2018 se deroga el FCB y se reestablece un mecanismo de compensación que en términos netos beneficia a la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, cabe destacar que la dimensión municipal del debate ha estado ausente ya que el 92% de los nuevos ingresos serán administrados exclusivamente por la administración provincial.

11. Consenso Fiscal, Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf> (consultado: 28/6/18).

12. Una versión de esta sección se publicó en el Informe Mensual N° 9 del Observatorio de Política Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Política Públicas de la UNPAZ. Disponible en: <<http://depit.unpaz.edu.ar/ObservatorioFiscalPBA>> (consultado: 28/6/18).

13. Aun cuando excede ampliamente los objetivos del presente documento el análisis integral del Consenso Fiscal, puede argumentarse que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) resultó severamente afectada en términos financieros por la aplicación del acuerdo. Un análisis de este punto puede consultarse en: Instituto de Trabajo y Economía Fundación Germán Abdala, Fondo del Conurbano, federalismo y seguridad social. Disponible en: <<http://itegaweb.org/fondo-del-conurbano-federalismo-y-seguridad-social/>> (consultado: 28/6/18).

La cuestión olvidada: municipios y coparticipación

Hemos mencionado anteriormente que los sucesivos cambios en el Sistema de Coparticipación tendieron a incrementar la presión sobre las cuentas públicas provinciales, aun cuando las actividades productivas de Buenos Aires realizan un fuerte aporte neto al sistema impositivo nacional. Asimismo, advertimos que, según la literatura, esta falta de recursos indujo una serie de mecanismos de compensación en la estrategia tributaria provincial que, sin embargo, no implicaban una resolución permanente al desequilibrio fiscal.

Sin embargo, aunque no suele ser parte de este debate, la cuestión fiscal en las comunas de la PBA debería ocupar un lugar relevante toda vez que las demandas de la población llevan a multiplicar las obligaciones del gobierno municipal.

En este sentido, si bien la firma del Consenso Fiscal impuso una redefinición en la relación de la PBA con la Nación y el resto de los Estados subnacionales, las tensiones existentes entre la administración provincial y los gobiernos municipales de la PBA todavía no encuentran una resolución. Lo anterior cobra relevancia cuando se tiene en cuenta que las 135 administraciones municipales en conjunto reciben solo el 16,14% de los recursos coparticipables.

De acuerdo con el presupuesto 2018 de la PBA, en este año se girarán a los municipios unos \$55.910 M. en concepto de coparticipación, lo que representa menos del 9% del gasto total presupuestado para toda la provincia. Además, los municipios de la PBA solo recibirán un 8% de los fondos adicionales que supone el CF.

En particular, la problemática propia de los 24 partidos que componen el Conurbano bonaerense tiende a agravarse ya que reciben solo la mitad de la masa coparticipable pese a tener dos tercios de los habitantes de la provincia, lo que supone una elevada demanda de parte del territorio res-

pecto de la capacidad económica de los municipios para dar respuesta a la misma.¹⁴

Quizás como respuesta a esta realidad es que, a lo largo de los años, ha proliferado la multiplicación de impuestos y tasas a nivel municipal complejizando la densidad tributaria territorial. De acuerdo con el último relevamiento disponible, en 2008 existían a lo largo del territorio provincial aproximadamente 117 tasas diferentes, con un promedio de 20 por cada municipio (con un mínimo de 14 y un máximo de 30).

En general, las comunas de la PBA generan recursos propios a partir de potestades tributarias delegadas por la administración provincial. El marco jurídico está establecido por la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de Municipalidades (Decreto Ley N° 6759/58 y modificatorias) y la Ley de Coparticipación Municipal (Ley N° 10559).

Dentro de los límites que supone este ordenamiento legislativo, las definiciones propias respecto de las tasas, obligaciones, derechos y otros tributos municipales son definidos por las propias comunas, mediante una ordenanza fiscal e impositiva que debe ser aprobada por el respectivo Concejo Deliberante.

En la práctica, esto genera un espacio propio de relativa autonomía municipal, que como se explicó más arriba dio lugar a una proliferación importante de tasas y demás obligaciones. Sin embargo, lo anterior debe matizarse por el hecho de que, de ese total, solo cuatro tasas aportan en promedio el 75% de la recaudación propia de los municipios.

Estos cuatro tributos son: Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH), Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal (RV) y Tasas por Servicios Asistenciales (TA). En particular

14. Leonardo Gola y Marcos Schiavi, *La coparticipación provincial bonaerense*, Serie Documentos CEM N° 6, Centro de Estudios Metropolitanos, 2017. Disponible en: <<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2017/08/La-coparticipación-provincial-bonaerense.pdf>> (consultado: 28/6/18).

para el área del Conurbano bonaerense, las de mayor incidencia en términos de aporte a la recaudación son ABL, en primer lugar, y TISH, en segundo lugar, ya que RV y TA tienden a tener mayor incidencia en municipios del interior provincial.

Por supuesto, la proliferación de tasas y la necesidad de generar recursos propios con el objetivo de atender las demandas de la población puede alejar a la técnica impositiva de las mejores prácticas y recargar la incidencia tributaria en las actividades productivas, sin que necesariamente esto redunde en un mejor y más eficiente servicio a los habitantes de cada municipio.

Como mencionamos más arriba, para los municipios bonaerenses dos tasas concentran la mayor parte de los ingresos propios. Estas son ABL y TISH. En efecto, de acuerdo con la última información disponible, la suma de estas tasas representan el 61% del total de recursos de origen municipal (ABL 31,4%, TISH 29,9%). Las otras tasas municipales generan el 27% (incluye derechos de Construcción, Oficina, Marcas y Señales, SA, Servicios Sanitarios, etc.), mientras que el resto de los ingresos explican el 12% del total.

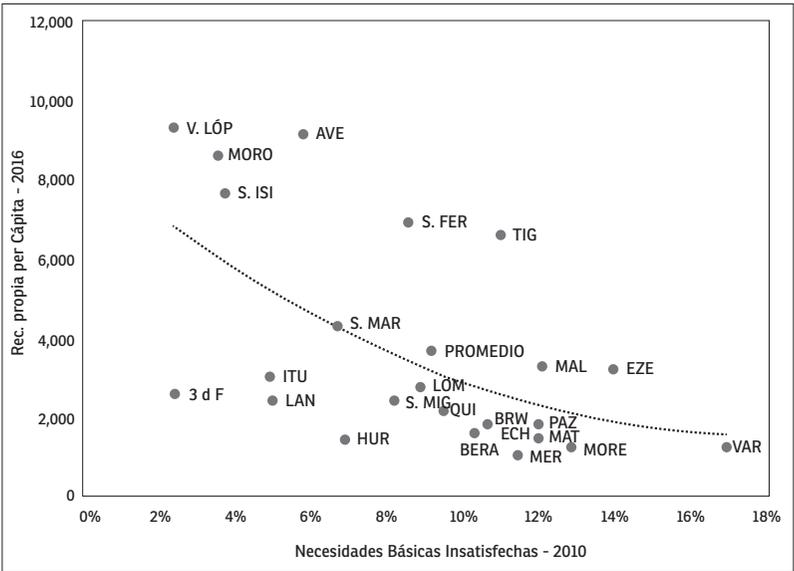
Sin embargo, estos niveles promedio esconden algunas heterogeneidades importantes que, como fue dicho, explican las diferentes estrategias tributarias que desarrollan las administraciones en su territorio. Por ejemplo, para Lomas de Zamora o San Martín la principal tasa en términos de incidencia recaudatoria es la TISH (representa 40% y 38% del total respectivamente) con una baja participación de ABL en relación con el promedio regional (25% y 24% respectivamente).

En términos per cápita, el promedio de los municipios recaudó aproximadamente \$3.700 en 2016, con valores máximos en Vicente López (\$9.300), Avellaneda (\$9.200) y Morón (\$8.600) y mínimos en Merlo (\$1.000), Moreno (\$1.300) y Florencia Varela (\$1.300). Por supuesto, las disparidades observadas entre comunas no pueden atribuirse exclusivamente a la estrategia fiscal de la administración municipal, sino que deben también relacionarse con las condiciones socioprodutivas del territorio.

Como muestra el gráfico que sigue, parece existir cierta evidencia que sugiere que parte de estas disparidades se explican por las condiciones de vida de la población, con menor incidencia de los tributos propios en las comunas con mayores niveles de pobreza estructural (medidas por el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–).

Desde ya que la evidencia presentada en el gráfico debe considerarse como preliminar y otorga un amplio espacio para el estudio detallado de las estrategias fiscales en los diferentes territorios de modo de vincular el marco institucional, la gestión tributaria y la construcción de capacidades municipales.

Gráfico 1. Recursos municipales propios per cápita y NBI



Fuente: Honorable Tribunal de Cuentas de la PBA e INDEC.

Lo anterior se deriva de que municipios como Vicente López, Morón, Avellaneda o San Isidro presentan niveles de

NBI inferiores al promedio y elevados niveles de recaudación per cápita, en tanto Ituzaingó, Tres de Febrero, Lanús o Hurlingham tienen niveles similares de NBI pero una muy baja tributación por habitante. En el otro extremo, la situación no es simétrica. Esto es, si bien existen diferencias en la relación entre variables, no es posible encontrar comunas con niveles de NBI inferiores al promedio y recaudación per cápita superiores, con la única excepción de Tigre.

En definitiva, la composición de los recursos que generan los municipios de la PBA muestra las presiones a las que están expuestas las comunas y la falta de una estrategia común para desarrollar las mejores prácticas tributarias. El desequilibrio implícito en el sistema actual de distribución de los recursos impositivos ha convivido con una situación de déficit fiscal crónico y bajo nivel de gasto por habitante.

Es fácil argumentar que este desequilibrio se origina en la inexistencia de criterios objetivos a la hora de fijar los coeficientes de coparticipación para la relación provincia-municipios. Al respecto, Barberis y otros¹⁵ sugieren que estos parámetros deberían considerar tanto criterios “redistributivos” (para garantizar la prestación de servicios esenciales independientemente de los recursos propios que pueda recaudar cada jurisdicción), como “devolutivos” (proporcionales a recursos en proporción con su aporte a la masa coparticipable).

Sin embargo, la redefinición en el marco institucional que define las potestades tributarias no parece tarea sencilla ni evidente, aunque la generación de recursos que supone el Consenso Fiscal debería dar espacio para un nuevo marco de discusión.

15. Julián Barberis y otros, *Aporte provincial a la recaudación de impuestos nacionales*, Documento de Trabajo, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios_proyecciones/documentos/DT%2013%20Aporte%20provincial%20a%20la%20recaudaci%C3%B3n%20de%20impuestos%20nacionales.pdf> (consultado: 1/3/2014).

Los determinantes individuales de las inseguridades sociales

Germán Lodola*

La región metropolitana del AMBA se caracteriza por albergar profundas disparidades sociales, económicas y territoriales que condicionan seriamente las oportunidades y el bienestar de sus habitantes. ¿Cómo condicionan estas desigualdades las percepciones y experiencias de los ciudadanos acerca del funcionamiento de la economía personal y nacional, la dinámica del mercado de empleo en tiempos de crisis, y la capacidad de las personas de alimentarse apropiadamente? Este artículo intenta responder estos interrogantes a partir de un análisis cuantitativo que se basa en los datos de opinión recolectados por la encuesta telefónica Monitor del Clima Social (MCS) elaborado por el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM).¹

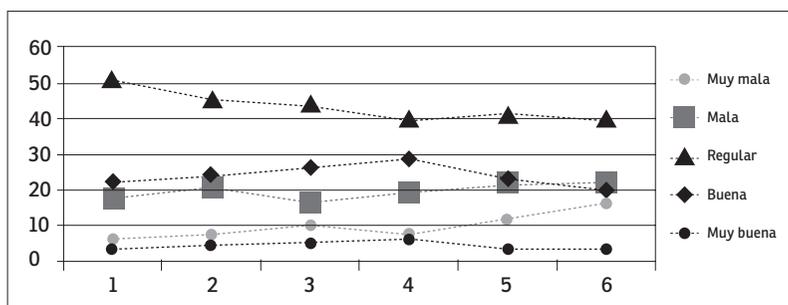
* Investigador del CEM. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Becario CONICET. Investigador Centro de Políticas Públicas y Territoriales Aplicadas (CIPTA- UnaHUR). El autor agradece la asistencia de Sofia Vidotto.

1. Para detalles técnicos del MCS, consultar <<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/monitor-clima-social/>>.

Las inseguridades en el AMBA

Para medir inseguridad económica en el AMBA se consideraron las preguntas del MCS que indagan a los ciudadanos respecto de sus percepciones sobre el funcionamiento de la economía personal (visión egotrópica) y nacional (visión sociotrópica). Concretamente, las consignas del cuestionario establecen: “¿Cómo considera Ud. su situación económica personal actualmente?” y “¿Cómo evalúa Ud. la situación económica actual del país?”. En el promedio de las seis rondas del MCS, el 28,7% de los encuestados manifestó tener una percepción positiva de su economía personal (“buena” o “muy buena”), el 42,5% regular, y el restante 28,8% declaró poseer una evaluación negativa (“mala” o “muy mala”). Como se aprecia en el gráfico 1, estos valores se han mantenido relativamente estables a lo largo de las diferentes rondas de la encuesta, con un leve aumento de las opiniones pesimistas a partir de fines de 2017 cuando se administró la cuarta ronda del monitor.

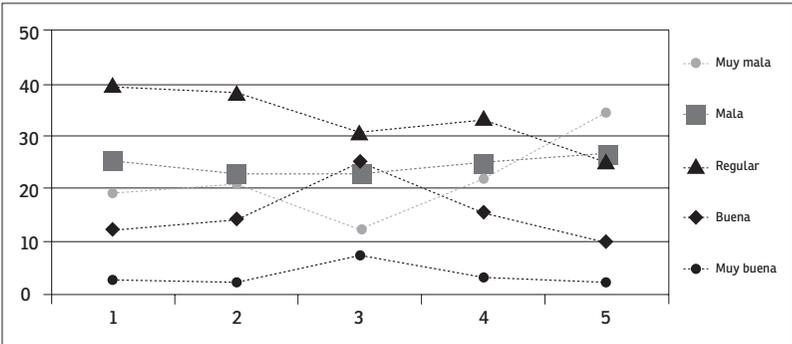
Gráfico 1. Evaluación egotrópica en AMBA



En cuanto a las evaluaciones sobre el desempeño de la economía nacional, el 20,9% de los encuestados afirmó que la situación económica del país era positiva, el 33,5% regular, y un

considerable 45,6% entendió que era mala o muy mala. El gráfico 2 muestra cierta estabilidad de las percepciones sociotrópicas con un aumento/descenso más pronunciado de las lecturas negativas/positivas en los últimos seis meses de gobierno.

Gráfico 2. Evaluación sociotrópica en AMBA



Para indagar en profundidad acerca de los factores que potencialmente influyen sobre la formación de estas percepciones de la economía, se estimaron una serie de modelos de regresión lineal multivariados corregidos por el diseño complejo de la muestra en el que la variable dependiente alternativamente asume un rango de 1 a 5, con valores más altos indicando una evaluación superior y valores más bajos una evaluación inferior del desempeño de la economía personal y nacional.²

Con relación a los predictores, los modelos incluyen un conjunto de variables que permiten estimar el impacto de factores sociodemográficos y ocupacionales que, en gran medida, refle-

2. Debido a las características de las variables dependientes (categórica ordenada) también fueron estimados modelos logísticos ordenados con virtualmente idénticos resultados.

jan la profunda disparidad en el Área Metropolitana. Primero, para explorar el efecto de la dimensión territorial de la heterogeneidad se construyeron variables dicotómicas que identifican a los habitantes de la CABA (distrito que es utilizado como categoría de referencia) y a los residentes de los municipios que componen el “primer cordón” y el “segundo cordón” del Conurbano bonaerense.³ Debido a que, en promedio, las condiciones materiales de vida son mejores en la CABA que en el Conurbano, se espera que ambas variables tengan signo negativo reflejando una evaluación desfavorable sobre la situación económica, tanto personal como nacional. Además, puesto que los municipios del segundo cordón tienen un ingreso promedio más bajo y niveles más altos de pobreza e informalidad, un crecimiento demográfico acelerado y mayores déficits de infraestructura social urbana, la expectativa es que el coeficiente de esta variable sea mayor que el de la variable “primer cordón”.

Segundo, con el propósito de analizar el impacto de la empleabilidad sobre la evaluación de la economía, se incorporó inicialmente una variable dicotómica que captura si el entrevistado declaró tener un empleo formal o informal en el mercado de trabajo.⁴ Naturalmente, la expectativa es que los trabajadores informales tengan, en promedio, una peor evaluación de la economía (personal y nacional) dada la situación de vulnerabilidad e inestabilidad que caracteriza a este tipo de empleos.

-
3. El Conurbano está integrado por 24 municipios que se disponen en tres anillos o “cordones” que rodean a la CABA. El primer cordón, y el más cercano a la CABA, incluye los municipios de Vicente López, San Isidro, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, parte de La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda. El segundo cordón incluye San Fernando, Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, Moreno, Merlo, parte de La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Florencio Varela, Quilmes y Berazategui. La encuesta no se realiza en los municipios del tercer cordón ya que no forman parte de la región metropolitana.
 4. La pregunta dice: “En su ocupación principal, ¿se encuentra Ud. registrado o en blanco?”.

Por último, todos los modelos incluyen el nivel educativo (esto es, primario, secundario, terciario o universitario, completo o incompleto) del entrevistado, su edad y sexo.

Los resultados de este ejercicio se muestran en la tabla 1. Los dos modelos son exactamente iguales con la única diferencia que el Modelo 1 utiliza como variable dependiente la evaluación individual egotrópica de la economía y el Modelo 2 la evaluación sociotrópica. Como puede verse, prácticamente todas las variables independientes alcanzan niveles de significancia estadística en la dirección esperada.

Primero, quienes viven en el Conurbano –en particular, los residentes del segundo cordón– tienen peor percepción de su propia condición económica que los habitantes de la CABA. En el Modelo 1, los coeficientes de las variables “primer cordón” y “segundo cordón” tienen el signo negativo predicho y son estadísticamente significativos en los valores esperados. Sustantivamente, y dejando el resto de las variables constantes, la evaluación de la economía personal es 0,16 y 0,11 puntos más baja para los habitantes de los municipios del segundo y primer cordón respectivamente, en comparación con los residentes de la CABA. Como indica el Modelo 2, el impacto de la dimensión territorial es algo menos contundente en el caso de las percepciones individuales sobre la marcha de la economía nacional. Si bien los coeficientes de ambas variables son negativos, la magnitud de los mismos es menor y su incidencia no es significativa a medida que nos alejamos espacialmente de la CABA.

Segundo, los resultados sugieren que los trabajadores formales manifiestan, en promedio, una mejor evaluación de su propia situación económica y de la del país que los trabajadores informales. Esto puede deberse al hecho de que los primeros tienen en general mayores ingresos y un régimen de protección más estable que los segundos.⁵

5. De hecho, se estimaron modelos alternativos donde las personas que declaran tener algún tipo de cobertura médica perciben un mejor desempeño de la economía nacional y de la suya propia.

Tabla 1. Determinantes de la evaluación sobre la economía personal y nacional en AMBA

VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo 1 (Economía personal)	Modelo 2 (Economía nacional)
Primer cordón	-0.114** (0.037)	-0.085* (0.049)
Segundo cordón	-0.158*** (0.035)	-0.037 (0.047)
Trabajador formal	0.285*** (0.041)	0.165*** (0.052)
Nivel educativo	0.050*** (0.007)	-0.011 (0.009)
Edad	0.126*** (0.016)	0.170*** (0.021)
Sexo (mujer)	-0.055* (0.029)	-0.022 (0.039)
Constante	2.358*** (0.077)	2.155*** (0.052)
F	46.26	13.95
R ²	0.073	0.025
N	3824	3297

Errores estándar robustos entre paréntesis. *** p<.01, **p<.05, *p<0.1

Para arrojar más claridad sobre este último resultado, la tabla 2 presenta las estimaciones de un modelo alternativo de regresión que incluye una batería de categorías ocupacionales (siendo jefe o dueño de empresa la categoría de referencia) en lugar de la variable trabajador formal-informal. Las estimaciones muestran que el tipo de ocupación es un importante predictor de la percepción que expresan los ciudadanos sobre el funcionamiento de la economía. En concreto, los trabajadores por cuenta propia declaran tener una peor imagen egotrópica de la economía que los trabajadores formales tanto del sector público como del privado. En cuanto a la imagen sociotrópica, las magnitudes de los coeficientes sugieren que los empleados estatales perciben la situación económica del país en peores términos que los otros trabajadores.

Finalmente, surge de manera consistente que las personas menos educadas, las mujeres, y los adultos jóvenes declaran peores niveles promedio de evaluación económica personal y nacio-

nal. El primer hallazgo es muy razonable habida cuenta de que la educación es un indicador de calidad del empleo y del ingreso. Por otro lado, el hecho de que las mujeres perciban un mayor nivel de inseguridad económica puede explicarse porque típicamente tienen trabajos más precarios, peor remunerados, y que perpetúan los estereotipos de género. En cuanto al impacto de la edad, las variables dicotómicas que identifican diferentes franjas etarias en los modelos de la tabla 2 sustancian que son precisamente los sectores más jóvenes (16 a 29 años) quienes perciben con mayor intensidad las dificultades de la situación económica.

Tabla 2. Determinantes de la evaluación sobre la economía personal y nacional en el AMBA, según tipo de ocupación y rango etario

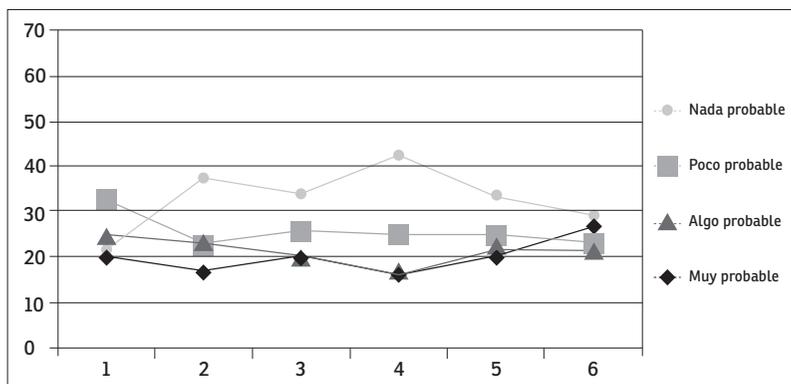
Variables independientes	Modelo 1 (Economía personal)	Modelo 2 (Economía nacional)
Primer cordón	-0.116** (0.037)	-0.059 (0.049)
Segundo cordón	-0.158*** (0.036)	-0.014 (0.048)
Cuentapropista	-0.275*** (0.054)	-0.199*** (0.071)
Sector privado	-0.208*** (0.536)	-0.169** (0.069)
Sector público	-0.151** (0.059)	-0.246** (0.076)
Nivel educativo	0.058*** (0.007)	-0.004 (0.009)
16 a 29 años	-0.343*** (0.065)	-0.436*** (0.085)
30 a 44 años	-0.315*** (0.042)	-0.416*** (0.057)
45 a 59 años	-0.207*** (0.037)	-0.255*** (0.051)
Sexo (mujer)	-0.055* (0.030)	-0.013 (0.040)
Constante	3.292*** (0.071)	3.145*** (0.093)
F	26.05	8.23
R ²	0.063	0.023
N	3787	3271

Errores estándar robustos entre paréntesis. *** p<.01, **p<.05, *p<0.1

Luego de haber establecido quiénes perciben más intensamente la inseguridad económica, interesa examinar ahora si estas mismas personas también padecen inseguridades en el ámbito laboral y experimentan dificultades alimenticias. Con el objetivo de atender estas cuestiones, se estimaron una serie de modelos de regresión que, con algunas variantes menores, son similares en su composición a los analizados más arriba.

Para medir inseguridad laboral se utilizó la pregunta del MCS que indaga acerca del riesgo percibido a perder el empleo. Esta consigna puntualmente dice: “¿Cuán probable cree Ud. que es el riesgo de que pueda perder el trabajo en los próximos meses?”. El 19,8% de los encuestados manifestó que el riesgo era muy alto, el 20,9% que era algo probable, el 25,6% que era poco probable, y el 33,8% declaró que era nada probable. Estos valores, como se ilustra en el gráfico 3, han demostrado ser considerablemente estables en el tiempo que cubre la encuesta. A partir de esta pregunta se creó una variable dependiente que asume un rango de 1 a 4, con valores más altos indicando un mayor riesgo a perder el empleo y valores más bajos expresando un riesgo menor. La variable tiene una media de 2,27 y una desviación estándar de 1,13.

Gráfico 3. Percepción sobre el riesgo de desempleo



Los modelos estadísticos son iguales a los anteriores con la única diferencia que el Modelo 1 utiliza cordones y el Modelo 2 incorpora la zona de residencia de los encuestados (Oeste, Sur y Norte) para capturar heterogeneidad territorial. Es de esperar que los residentes del corredor Norte, que en los últimos veinte años ha tenido un fuerte proceso de inversión privada que mejoró en términos generales las condiciones socioeconómicas del área, expresen menores niveles promedio de inseguridad que quienes viven en la Zona Sur y especialmente en la Zona Oeste, que no han tenido acceso a inversiones privadas de magnitud. Los resultados del modelo de regresión lineal multivariada se muestran en la tabla 3.⁶

Tabla 3. Determinantes de la percepción de inseguridad laboral en AMBA

Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2
Primer cordón	-0.016 (0.043)	
Segundo cordón	0.080* (0.040)	
Zona Oeste		0.080* (0.047)
Zona Sur		0.045 (0.043)
Zona Norte		-0.029 (0.052)
Trabajador formal	-0.378*** (0.047)	-0.384*** (0.047)
Nivel educativo	-0.045*** (0.008)	-0.046*** (0.008)
Edad	-0.139*** (0.018)	-0.140*** (0.018)
Sexo (mujer)	-0.117** (0.034)	-0.116** (0.034)
Constante	3.241*** (0.082)	3.254*** (0.081)
F	45.29	38.64
R ²	0.060	0.059
N	4247	4247

Errores estándar robustos entre paréntesis. *** p<.01, **p<.05, *p<0.1

6. También se estimaron modelos logísticos ordenados con iguales resultados.

Nuevamente se observa que quienes viven en el Conurbano –en particular, los residentes de la Zona Oeste (Modelo 2) del segundo cordón (Modelo 1)– perciben con mayor intensidad la posibilidad de perder su trabajo que los habitantes de la CABA. Dicho de otra manera, la inseguridad laboral es consistentemente mayor entre los ciudadanos que viven en los municipios de Moreno, Merlo, La Matanza, Ituzaingó y Hurlingham, que entre los residentes de otros distritos de la región metropolitana.

Además, como era de esperar, el Modelo 1 documenta que quienes declaran estar ocupados en el mercado formal, y por lo tanto están organizados en sindicatos y reciben la protección de sus obras sociales, manifiestan un riesgo menor a perder el empleo que los trabajadores informales que no gozan de tales beneficios. Puntualmente, un empleado formal obtiene 0,38 puntos menos en la escala de inseguridad laboral que un trabajador informal.

Los resultados presentados en la tabla 4 también muestran que el miedo a quedarse sin empleo es mayor entre los trabajadores por cuenta propia que entre las personas formalmente empleadas en el sector privado y público: 0,24 versus 0,18 puntos más en la escala de inseguridad laboral. La razón puede, al menos en parte, estar vinculada al hecho de que el perfil social del cuentapropista suele corresponderse con el de un trabajador relativamente precarizado. Asimismo, cabe aclarar que la medición de cuentapropismo puede incluir un porcentaje de trabajadores informales que a la hora de responder se autoidentifican como trabajadores por cuenta propia. Por otro lado, es interesante enfatizar que los empleados del Estado no parecen percibir un alto nivel de inseguridad laboral dado que la variable que los identifica no alcanza los niveles mínimos de significancia estadística. Es posible que parte de la explicación de este hallazgo radique en el hecho de que las leyes laborales vigentes ofrecen mayor protección a los empleados públicos que a los privados frente a posibles despidos.

Tabla 4. Determinantes de la percepción de inseguridad laboral en AMBA, según categoría ocupacional y grupo etario

VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo 1
Primer cordón	-0.013 (0.043)
Segundo cordón	0.103** (0.041)
Empleado en el sector público	0.061 (0.063)
Empleado en el sector privado	0.179** (0.057)
Cuentapropista	0.241*** (0.059)
Nivel educativo	-0.055*** (0.008)
16 a 29 años	0.469*** (0.067)
30 a 44 años	0.280*** (0.050)
45 a 59 años	0.163*** (0.047)
Sexo	-0.095** (0.034)
Constante	2.249*** (0.081)
F	20.97
R ²	0.046
N	4218

Errores estándar robustos entre paréntesis. *** p<.01, **p<.05, *p<0.1

Por último, vuelve a notarse que las personas jóvenes y los hombres declaran mayores niveles promedio de inseguridad laboral, mientras que los más educados afirman percibir un riesgo menor. El hecho de que los hombres perciban

un riesgo mayor tal vez se deba a que estos suelen interactuar con mayor frecuencia en el mercado laboral que las mujeres, muchas veces confinadas a las tareas del hogar y el cuidado de los niños. Con relación al impacto de la edad, los resultados que se presentan en la tabla 4 sugieren que el problema del riesgo a perder el empleo es significativamente más acuciante para los adultos jóvenes que para los adultos mayores. En concreto, los jóvenes entre 16 y 29 años obtienen 0,47 puntos más en la escala de inseguridad laboral, los adultos entre 30 y 44 años 0,28 puntos, y los adultos entre 45 y 59 años apenas 0,16 puntos más (con relación a lo que obtienen los mayores de 60 años que actúan como categoría de referencia).

Pasando al examen de las experiencias (en lugar de las percepciones) de los habitantes del AMBA, se estimó un modelo logístico donde la variable dependiente dicotómica, inseguridad alimentaria, se construyó a partir de la siguiente pregunta de la encuesta: “En los últimos 12 meses, ¿disminuyeron Ud. u otra persona en su hogar la porción de sus comidas porque no había suficiente dinero para comprar alimentos?”. En el total de las seis rondas del MCS, el 35,5% de los encuestados manifestó haber reducido la porción de alimentos en su hogar por razones económicas.

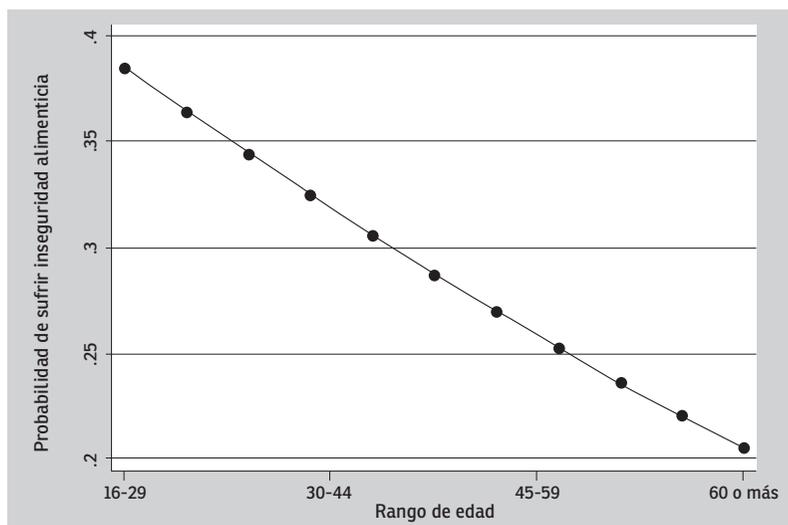
Los resultados que se muestran en la tabla 5 son contundentes. Los residentes del Conurbano, tanto del primer como del segundo cordón, los trabajadores informales, las personas menos educadas y los jóvenes tienen una probabilidad mayor de sufrir inseguridad alimentaria en el transcurso de los últimos meses. Para comprender sustantivamente el impacto de estos factores, el gráfico 4 presenta las probabilidades predichas de sufrir algún tipo de déficit alimenticio para las cuatro categorías de edad identificadas en la muestra. Como se aprecia, esta probabilidad es cercana al 40% para los jóvenes entre 16 y 29 años, casi el doble que para las personas mayores de 60 años.

Tabla 5. Determinantes de la percepción de inseguridad alimenticia en AMBA

VARIABLES INDEPENDIENTES	MODELO 1
Primer cordón	0.406*** (0.109)
Segundo cordón	0.565*** (0.101)
Trabajador formal	-0.413*** (0.099)
Nivel educativo	-0.168*** (0.018)
Edad	-0.293*** (0.044)
Sexo (mujer)	0.010 (0.080)
Constante	0.887*** (0.202)
Wald Chi ²	249.74
Pseudo R ²	0.068
N	3386

Errores estándar robustos entre paréntesis. *** p<.01, **p<.05, *p<0.1

Gráfico 4. Probabilidad de sufrir inseguridad alimentaria según rango de edad en AMBA



Conclusiones

En este artículo se examinaron los factores de naturaleza individual que afectan las percepciones y experiencias de las personas con la economía, el mercado laboral y el consumo de alimentos. Los resultados de los modelos de regresión estadística confirman que la región metropolitana del AMBA es un espacio donde conviven profundas disparidades territoriales, económicas y sociales.

Para decirlo en pocas palabras, los ciudadanos que viven en el Oeste del segundo cordón, los menos educados, las mujeres y los adultos jóvenes menores de 30 años son quienes están más expuestos a las decisiones de política económica de los gobiernos y los avatares del mercado. Solamente si se adopta una visión integral (metropolitana) de estas disparidades es posible avanzar soluciones que mejoren las condiciones de vida y el bienestar de nuestros compatriotas.

Antecedentes y mirada prospectiva sobre la gestión de residuos sólidos urbanos

Pablo Mesa*

La generación de residuos sólidos urbanos (RSU) ha sido sin duda uno de los grandes desafíos de la gestión ambiental urbana tanto en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como en la Ciudad Autónoma (Metrópoli). Desde la Buenos Aires colonial hasta la actualidad, se han implementado diversos sistemas de tratamiento que fueron cambiando conforme se establecían distintas prioridades en materia de gestión y de posibilidad de acceso a tecnologías.

Así, se aplicaron diferentes técnicas en la región, como el sistema de quema controlada con recuperación de materiales, para dar luego paso a la incineración, técnica que ocasionaba

* Coordinador Área Territorio y Acceso a Derecho del CEM. Biólogo, Magister Internacional en Políticas Sociales - FLACSO. Docente UBA y UNLP.

múltiples dificultades en cuanto a la contaminación atmosférica producto de humos y hollines, principalmente en la entonces Capital Federal.

Con la creación de la CEAMSE (Decreto N° 911/1978) la gestión de los residuos adquiere escala metropolitana, extendiéndose la disposición final bajo la implementación de la técnica de relleno sanitario a 22 municipios del conurbano bonaerense y la Capital Federal. Desde el punto de vista ambiental, se impuso una metodología controlada de disposición, pero abortó la posibilidad de minimizar, recuperar y/o reciclar residuos.

En la actualidad el ámbito geográfico de acción de la CEAMSE¹ es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos bonaerenses de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Magdalena, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. En conjunto suman cerca de 14 millones y medio de habitantes (según el censo 2010); más del 36% de la población argentina, distribuida en una superficie de 8.800 km². Esta región produce unas 17.000 toneladas diarias de residuos que representan el 40% del total generado en el país y allí están radicadas el 40% de las industrias.

Actualmente, se podría definir a la gestión de los residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana como en estado de

1. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), *Gestión integral de residuos sólidos urbanos*. Disponible en: <<http://www.ceamse.gov.ar/gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos/>> (consultado: 25/6/18).

transición, propendiendo a salir del enterramiento de residuos (adoptado como método estructurante), para alcanzar una gestión integral que contemple los principios de *economía circular*.

Otro aspecto que puede caracterizarla como en transición es que, si bien se han realizado esfuerzos para la erradicación de basurales, no se ha logrado eliminarlos en su totalidad, y sus desvíos impactan negativamente en la salud de la población circundante y en el ambiente.²

Por otra parte, la recuperación de materiales para reinsertarlos como materia prima en un circuito virtuoso tendiente a lograr una política que persiga los lineamientos de una economía circular aún se encuentra muy lejos de conseguir resultados. La recolección diferencial está circunscripta mayoritariamente al territorio de la CABA, mientras que en los demás distritos integrantes de la Metrópoli solo se evidencian algunas acciones tendientes a la recuperación de materiales.

Nuevos escenarios

El análisis prospectivo cumple un rol primordial a efectos de tomar decisiones presentes y futuras, ejecutar estrategias y políticas con el propósito de mejorar su desempeño. Asimismo, el concepto resulta una herramienta idónea posibilitando (en este caso) a las instituciones visualizar y construir escenarios para adelantarse a cambios tecnológicos y sociales.

Al desarrollar este análisis en materia de gestión de residuos sólidos urbanos en la región resulta conveniente obser-

-
2. Un “basural” es un foco de contaminación que a través de distintos vectores (ratas, aves, perros, caballos, moscas) o por su contacto directo con la población circundante, puede originar más de 30 patologías de origen viral y/o bacteriana. Fuente CEAMSE.

var las consecuencias que traerá aparejada la instalación de la tecnología de valorización térmica de los RSU.³

Ante el colapso de los actuales rellenos sanitarios, los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA están analizando desarrollar una estrategia para la gestión de residuos que incluye la incineración como forma de tratamiento para las más de 17.000 toneladas de residuos diarios que se generan en el AMBA. La propuesta prevé que la CABA y los partidos bonaerenses se dividirán en 4 corredores o regiones: Norte, CABA Norte, ACUMAR (en la cuenca Matanza Riachuelo) y Sur. “Las plantas se instalarán en predios ya impactados, predios ofrecidos por intendentes en años anteriores o en lugares cercanos adonde hay algún tipo de disposición final”, según surge de la información periodística citada.

Entre los argumentos a favor que esgrime el plan oficial se encuentra la disminución de pasivos ambientales (ya que los rellenos sanitarios agotados implican treinta años de mantenimiento post cierre y costos derivados) y la disponibilidad de energía. En tal sentido, para que el proyecto resulte viable será necesario reformar la ley de energías renovables a nivel nacional para incorporar esta tecnología, conocida como *Waste to Energy* y modificar la Ley N° 1854 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conocida como Ley de Basura Cero, ya que la norma prohíbe la incineración hasta tanto no se recupere el 75% de los RSU. En este último caso el ejecutivo porteño presentó la modificación a dicha norma a través del proyecto 696-J-2018.

3. Laura Rocha, “Buenos Aires evalúa nuevamente incinerar la basura”, en *Infobae*, 21 de octubre de 2017, disponible en: <<https://www.infobae.com/sociedad/2017/10/21/buenos-aires-evalua-nuevamente-incinerar-la-basura/>> (consultado: 25/6/18); Fabiola Czubaj, “Alertan sobre proyectos para volver a incinerar basura en el área metropolitana”, en *La Nación*, 9 de noviembre de 2017, disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/2080579-alertan-sobre-un-proyecto-para-volver-a-incinerar-basura-en-el-area-metropolitana>> (consultado: 25/6/18).

Si bien la valorización térmica es una tecnología fuertemente utilizada en Europa y algunas ciudades de Estados Unidos, por citar algunos ejemplos, es dable destacar que su eficiencia está directamente vinculada con la composición de los RSU. En Europa los residuos tienen una clasificación por la cual son previamente separados y solo van a incineración la porción de rechazo que no puede ser valorizada de otra forma.

Como se mencionó anteriormente, un aspecto a tener en cuenta es el grado de avance en materia de compostaje y recuperación de materiales en la región (definido como en estado embrionario). Esto implicaría que de materializarse esta iniciativa abortaría cualquier programa de recuperación, ya que para generar energía se necesitan materiales con alto poder calorífico que son precisamente los reciclables, y que en la actualidad generan una cantidad considerable de puestos de trabajo.

De acuerdo a la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA),⁴ el reciclado y la manufactura generan 36 puestos de trabajo por cada 10.000 toneladas de RSU, 6 empleos para la operación de rellenos sanitarios y tan solo 1 (un) empleo para la incineración.

Otro aspecto a tener en cuenta son los costos que este nuevo sistema demandaría y quién absorbería este incremento. Aunque esta tecnología estuviera pensada para generar energía eléctrica, debe considerarse que la electricidad generada por la termovalorización de RSU es más costosa que la generada por otras fuentes como carbón, hidráulica e incluso nuclear.⁵ Como

4. Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, Boletín Informativo 2009. Disponible en: <<https://archive.epa.gov/wastes/conservation/tools/payt/web/pdf/spring09.pdf>> (consultado: 25/6/18).

5. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), *Valorización Energética de RSU. Estudio de Prefactibilidad. Situación Nacional e Internacional. Propuesta para el Desarrollo Local*, 2010. Disponible en: <<http://www.inti.gov.ar/e-renova/erBI/pdf/AnalisisRSUenergia.pdf>> (consultado: 25/6/18).

es sabido, para los municipios la gestión de los residuos sólidos urbanos es uno de los ítems más costosos en su presupuesto actual y difícilmente podrían sostener un incremento.

Tendencia a la promoción de la incineración en el marco de una *economía circular*

En la Argentina y en la región se está promoviendo una ambiciosa agenda para cambiar el paradigma en materia de gestión de residuos que exige pasar de un modelo lineal de desarrollo en el que se extraen los recursos, se industrializan y sus sobrantes se desechan, a un modelo circular en el que la extracción, la producción, el diseño y el consumo se reciclan. Maximizar la utilización de recursos naturales en la generación de energía y minimizar las pérdidas en su uso son las claves de una *economía circular*.

Ahora bien, resulta importante conocer cuáles son las tendencias y las recomendaciones de otros países que ya cuentan con una nutrida experiencia en el desarrollo de procesos vinculados al aprovechamiento de RSU en el marco del desarrollo de una política que incorpore los principios de la *economía circular*; a sabiendas de que, en nuestro país y en la región, los programas de recuperación de materiales producto de la recolección diferencial se encuentran poco desarrollados. Desde este punto de partida es recomendable atender algunas directivas y documentos de la Unión Europea en la materia.

En diciembre de 2015, la Unión Europea (UE) adoptó un plan de acción para la *economía circular*:⁶ programa de

6. Comisión Europea, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, COM, 614 Final, 2015. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF> (consultado: 25/6/18).

transformación que contiene un gran potencial para generar crecimiento y nuevos puestos de trabajo, y cuyo objetivo es fomentar modelos sostenibles de consumo y producción, en consonancia con los compromisos contraídos por la UE en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.⁷

En el plan de acción se hace hincapié en que la transición a una economía más circular requiere intervenir a lo largo del ciclo de vida de un producto: desde la producción hasta la creación de mercados para las materias primas secundarias; es decir, derivadas de residuos. En cuanto al papel de la transformación de los residuos en energía, expresa que “la gestión de residuos es uno de los principales ámbitos en los que se debe mejorar aún más y está a nuestro alcance hacerlo: aumentar la prevención, la reutilización y el reciclado de residuos son objetivos fundamentales tanto para el plan de acción como para el paquete legislativo en materia de residuos”.

Algunas conclusiones del documento

Los procesos de transformación de residuos en energía pueden desempeñar un papel en la transición a una *economía circular*, siempre y cuando se utilice la jerarquía de residuos⁸ de la UE como principio rector y las decisiones adoptadas no sean óbice para unos niveles mayores de prevención, reutilización y reciclado.

-
7. Comisión Europea, “El papel de la transformación de los residuos en energía”, COM, 34 Final, 2017. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0034&from=ES>> (consultado: 25/6/18).
 8. La Unión Europea, al establecer una jerarquía de los residuos, clasifica las opciones según su sostenibilidad y concede la máxima prioridad a la prevención y el reciclado de los mismos.

La finalidad principal de la presente comunicación es garantizar que la recuperación de energía a partir de residuos en la UE respalde los objetivos del plan de acción para la *economía circular* y esté firmemente orientada por la jerarquía de residuos mencionada.

La transición a una *economía circular* requiere alcanzar un equilibrio adecuado en lo que respecta a la capacidad de transformar residuos en energía para el tratamiento de los residuos no reciclables, para evitar posibles pérdidas económicas o la creación de barreras de infraestructura que impidan alcanzar tasas de reciclado más altas. Los Estados miembros en esta situación deberían priorizar la continuidad de sistemas de recogida selectiva e infraestructuras de reciclado en consonancia con la legislación de la UE.

Una opción atractiva para gestionar los residuos podría ser el desarrollo de la capacidad combinada de recuperación de energía y reciclado de materiales en forma de digestión anaeróbica.

El documento de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, enmienda de fecha 20 de julio de 2017,⁹ hace referencia a la incineración y la co-incineración como prácticas que resultarían contrarias al concepto de *economía circular* y expresa que los planes de apoyo para la electricidad generada a partir de fuentes renovables han demostrado ser una forma efectiva de fomentar el despliegue de electricidad renovable. En caso de que los Estados miembros decidan aplicar regímenes de ayuda, la misma deberá prestarse sin distorsionar el funcionamiento de los mercados de la electricidad.

9. Parlamento Europeo, Comité para el Medio Ambiente, la Salud Pública y la Seguridad Alimentaria, *Enmienda 84-287*. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BPARL%2BPE-608.009%2B01%2BDOC%2BPDF%2BVo%2F%2FEN>> (consultado: 28/6/18).

Esos regímenes de ayuda deberían concederse en consonancia con la jerarquía de residuos, tal como se define en la Directiva 2008/98/CE y el principio del uso en cascada de la biomasa.

Posibles impactos de la aplicación de la valorización térmica

A partir de la hipótesis sobre una posible instalación del método de valorización térmica (*Waste to Energy*) en el AMBA y la CABA, surgen una serie de interrogantes acerca de las posibles consecuencias que implicaría desarrollar un esquema intensivo de tratamiento de RSU a través de este proceso. Estos interrogantes se abordarán siguiendo los principios rectores del desarrollo sostenible que se exponen a continuación.

Desde una perspectiva ambiental, entre los argumentos que se esgrimen a favor, es correcto que se disminuyen pasivos ambientales, ya que los rellenos sanitarios cerrados implican treinta años de mantenimiento post cierre y que es posible la generación de energía a través de este proceso. Aquí es oportuno analizar cuáles serán las tecnologías a tener en cuenta¹⁰ y la eficiencia de las mismas conforme a las características de los residuos de nuestra región, dicho de otro modo: ¿cuál será la ganancia real de energía en el proceso?; y si el mismo terminará siendo endergónico o exergónico, producto de las características y alto contenido de agua de los residuos.

Otro aspecto significativo es el potencial desaliento en políticas de recolección diferencial y la promoción de acciones

10. En cuanto a que estas tecnologías contemplen todas las salvaguardas ambientales que garanticen los límites de emisiones de gases y partículas que no afecten la salud de la población y que no contribuyan significativamente a la generación de gases termoactivos comparados con otras técnicas de tratamiento al cambio climático.

que propendan al uso y la producción de envases y embalajes amigables con el ambiente.

Además, debe considerarse que el proceso de valorización energética no termina con la problemática de la disposición final, dado que la incineración de RSU genera entre un 20% y 27% de cenizas, muchas de ellas tóxicas y que requieren una disposición segura.

Desde una perspectiva social, la incineración termina absorbiendo mayoritariamente las corrientes de residuos que pueden ser recuperadas y en el AMBA tiene dos implicancias; la primera, cercana y concreta, está relacionada con la población de recuperadores urbanos que vive de la búsqueda de parte de estos materiales que tendrán otro destino, ya que esta tecnología competiría directamente con su labor. El otro aspecto a analizar es la pérdida de potencialidad en cuanto a la generación de empleo que implican las políticas de *economía circular*, políticas que no se han llevado adelante integralmente en la región y que con la adquisición de una tecnología de alto capital intensivo terminarían desalentando cualquier futura acción.

Desde una perspectiva económica, resultará clave identificar cuáles serían los costos asociados a la incorporación de la nueva tecnología y quiénes los responsables de asumir esos costos operativos. La realidad de los distritos de la región (exceptuando a la CABA, que dispone de un presupuesto asimilable a distritos europeos) es que no cuentan con suficiente presupuesto para afrontar las actuales necesidades en materia de saneamiento y gestión de residuos.

Ante este escenario de cambio tecnológico será necesario considerar las dimensiones sociales, económicas y ambientales que una reconversión tan profunda como esta traerá aparejada. El acceso a la información actualmente disponible y la participación activa de todos los estamentos gubernamentales y la sociedad civil en su conjunto resultarán claves en el diseño y en la aceptación de este cambio.

Finalmente, aclarar que las condiciones actuales, en cuanto a las autonomías municipales, distan de ser las mismas de los años setenta, cuando se modificó abruptamente el paradigma de gestión. De implementarse esta propuesta será necesario incluir en el debate a todos los actores claves del circuito de gestión de RSU de manera que, de materializarse esta nueva etapa, cuente con un amplio consenso y, en tal sentido, con licencia social.

Hacia un modelo de integración del Sistema de Salud

Arnaldo Medina* y Patricio Narodowski**

En el presente artículo analizamos los desafíos y las perspectivas de la vida en un área compleja como es el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para el caso de la salud, este espacio territorial toma una importancia superlativa porque en el mismo se expresan gran parte de las dinámicas y tensiones que se reproducen en el resto del país. Sin embargo, al mismo tiempo, estos procesos se potencian y se complejizan por la

* Investigador del CEM. Vicerrector de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Director del Instituto de Ciencias de la Salud de UNAJ. Ex director del Hospital El Cruce/Néstor Kirchner.

** Economista, Master en Desarrollo y doctor en Geografía del Desarrollo, Università L'Orientale (UNIOR), Napoli. Director de la Maestría de Políticas de Desarrollo y docente de los departamentos de Economía y Geografía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y del Departamento de Salud de la UNAJ.

crisis de la matriz económica y productiva en un contexto de alta concentración demográfica y de complejidad institucional. Realizamos el análisis en el marco de una escasa consideración de la opinión pública por las políticas de salud. Es posible esbozar distintas teorías para explicar esta circunstancia, pero más allá de las hipótesis disponibles partimos con una relativa desventaja respecto a otros aspectos de las políticas del Estado.

La salud es considerada como la más relevante expresión de las diferencias entre niveles de vida y bienestar. Los principales problemas son la distribución desigual de las riquezas y la masificación de la pobreza, fenómenos asociados al patrón de desarrollo. Esta realidad también se expresa en las áreas metropolitanas: en sus centros y en sus periferias. El nivel de vida puede medirse mediante indicadores de resultado, de insumo o de acceso. Desde nuestra perspectiva, el estado de salud de las personas es la dimensión que mejor refleja los niveles de calidad de vida de las poblaciones.

No se puede abordar el análisis del sector salud en el AMBA sin entender la configuración del Sistema de Salud en la Argentina, su segmentación y su fragmentación. Estas características son la consecuencia de la coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios de salud. Cada uno de ellos está “especializado” en diferentes segmentos de la población de acuerdo con su inserción laboral, nivel de ingreso, capacidad de pago y posición social, en un contexto de una marcada desigualdad. Este tipo de organización institucional consolida y profundiza la inequidad en el acceso a la atención de salud entre los diferentes grupos de población.¹ Es así que coexis-

1. Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Sistemas Integrados de Servicios de Salud. Conceptos, Opciones y Hoja de Ruta para su implementación en las Américas*, Washington DC, Estados Unidos, 2008.

ten distintas entidades públicas pertenecientes a diferentes jurisdicciones administrativas (nacional, provincial y municipal); la seguridad social está representada por varias entidades (obras sociales nacionales, provinciales, Programa de Atención Médica Integral-PAMI y obras sociales de las fuerzas de seguridad) y los seguros privados en sus diversas modalidades. La fragmentación se asienta sobre la segmentación porque las diversas unidades no están integradas dentro de la red sanitaria asistencial.² En realidad, sucede lo contrario, las unidades están superpuestas y compiten entre sí, lo que produce una serie de efectos negativos: utilización ineficiente de los recursos, dificultades de escala económica y baja calidad en los servicios prestados. De esta manera, podemos explicar la inequidad en salud en el AMBA como una consecuencia de la fragmentación y segmentación.

Resulta difícil sustraerse de la direccionalidad que han tomado las políticas de salud en nuestro país. Las ideas originarias de Perón y Carrillo concebían al sistema como público, centralizado y con fines sociales. Luego pasó mucha agua bajo el puente, se implementaron políticas liberales y conservadoras, que se desarrollaron fundamentalmente durante los gobiernos *de facto*. Estas políticas definieron la configuración actual dominada por la segmentación y la fragmentación citadas. Dadas las políticas de salud actuales, bajo el gobierno neoliberal de la alianza Cambiemos y los mandatos con posiciones extremas que provienen de organismos internacionales, es necesario afrontar el debate que se ha suscitado en torno a la Cobertura Universal de Salud (CUS). Si hacemos referencia a esas políticas tampoco se puede soslayar la propuesta oficial del Sistema de Atención Médica de Emergencias (SAME) como el programa estrella para el Área Metropolitana del actual gobierno.

2. *Ibidem.*

Por último, resulta interesante rescatar aquellas propuestas y experiencias que han originado alguna dinámica contrahegemónica. En ese sentido nos interesa comentar la experiencia del Hospital El Cruce/Néstor Kirchner y de la Red Sudeste del Conurbano bonaerense que se organizó bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

Modelo de desarrollo y tensión entre periferia y centro en gobiernos de signo diverso

En general, no se suele discutir políticas de salud a la hora de pensar modelos de desarrollo, y viceversa. La cuestión no es menor porque en el período de la globalización las periferias –a nivel mundial, nacional y urbano– solo tienen el destino de las funciones residenciales (ciudades dormitorio) o productivas de poco nivel. Dentro de este esquema, los barrios humildes e incluso espacios de la clase media trabajadora son lugares olvidados. El dinamismo está en otro lado, el fenomenal cambio tecnológico y la complejización de los procesos se verifican en los centros, sobre todo de los países centrales. Y los gobiernos –en particular de los países periféricos– parecen llevar adelante políticas que reproducen esas asimetrías territoriales. Su accionar se limita a aplicar paliativos en los márgenes.

En la actualidad coexisten en el AMBA tres subsistemas de centros: a) las centralidades tradicionales; b) las nuevas centralidades de las clases altas y las oficinas de las economías globalizadas, con grandes niveles de consumo; y c) los centros de la economía informal en las periferias críticas. En este contexto, los centros en donde se verifican procesos reales de complejización productiva son escasos. Esta diferenciación evidencia y refuerza un proceso de segregación social, los espacios de integración también cada vez son menos. Se genera un esquema de “tres ciudades” con distintas capaci-

dades materiales y modelos culturales, que atenta contra el desarrollo y las políticas públicas.

Este proceso ya empezaba a observarse en la posguerra. El primer peronismo intentó sentar las bases del desarrollo nacional y –al mismo tiempo– territorial. Hizo énfasis en una región metropolitana de Buenos Aires que comenzaba a poblarse, pero también mantenía un enfoque regional general. Por eso, mientras el gobierno nacional establecía una nueva institucionalidad, Carrillo ponía de relieve la necesidad de construir un sistema de salud integrado en el marco de la conformación del Gran Buenos Aires, la “ciudad real”. La justicia social en una versión territorializada, con fuerte planificación e intervención estatal en un sentido amplio, para brindar vivienda, agua corriente, cloacas, recolección de basura, etcétera. En esa dirección estaba plantado su Plan Nacional de Salud. Los objetivos se lograron de manera parcial y luego de décadas. Durante las dictaduras militares, los gobiernos civiles inconstitucionales –proscripción del peronismo mediante– consolidaron la fragmentación. Las ofensivas de 1976-1982, los años noventa, sumadas a la crisis de los ochenta, significaron un gran retroceso.³ Ese infortunado derrotero se produjo en el sector de la salud por el debilitamiento del subsector público y por el anárquico y caótico crecimiento del sector privado. A su vez, se transfirieron a las provincias responsabilidades de manera indiscriminada y sin los recursos correspondientes. A estos fenómenos, se suma la creciente incidencia de la industria del medicamento. Y dentro de este sector productivo los poderes fácticos y corporativos cada día aumentan su poder hegemónico mediante la acumulación y distribución de bene-

3. Este diagnóstico, las problemáticas y algunas de las propuestas de este artículo fueron inicialmente planteadas en: Arnaldo Medina y Patricio Narodowski, *Estado, integración y salud. La gestión en red de un hospital público*, 1ª ed., Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, 2015.

ficios con una lógica contraria a los intereses de los sectores populares. Luego, las posibilidades de integración están fuertemente afectadas y condicionadas, cuando no imposibilitadas, por aquellos intereses, y las propuestas parciales muchas veces terminan consolidando el statu quo existente.

Por eso, en los años 2000 se lograron revertir algunas políticas y se instrumentaron programas inclusivos que hoy son eliminados. Sin embargo, no se pudo modificar la matriz analizada. Los gobiernos peronistas de Néstor y Cristina Kirchner mejoraron el nivel de salud de la población gracias a las políticas implementadas. Lograron elevar los índices de inclusión a nivel social y económico de la población, merced a la ampliación de derechos sociales y a las transferencias de recursos a los sectores populares. En materia de salud crearon y sostuvieron los programas nacionales que favorecieron el primer nivel de atención en todo el país. Ampliaron el calendario de vacunación y mejoraron sustancialmente la infraestructura sanitaria pública. A pesar de esto, quedó pendiente la profundización de políticas integradoras. No se lograron implementar propuestas de fortalecimiento del primer nivel de atención a nivel nacional a través del financiamiento de equipos interdisciplinarios de salud comunitaria y otras medidas tendientes a mejorar los servicios.

El sistema de salud a escala nacional en los gobiernos de signo diverso

El sistema de salud actual, entonces, adolece de una serie de problemas que –además de los particulares– son consecuencia de un desarrollo nacional errático. Como se ve en los próximos párrafos cada gobierno tuvo distintos enfoques que contribuyeron a incrementar el grado de fragmentación.

a) Una demanda de hábitat desigual entre las regiones de nuestro país. En el caso de la Región Metropolitana de Buenos

Aires en detrimento de la tercera corona. Esto puede observarse en los fuertes diferenciales de indicadores sociales y de cobertura de servicios públicos.

El AMBA tiene unos 15,8 millones de habitantes: el 35% de la población del país o el 38% del padrón electoral. Su territorio produce el 48% del PBI de la Argentina. El índice de NBI registrado en el censo 2010 –al igual que otros indicadores sociales– no se distribuye de manera homogénea.⁴ Para este indicador, CABA tiene un 7% con variaciones que alcanzan un 15% en la zona sur (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución). Los indicadores de esta región porteña son incluso peores que los que se observan en las jurisdicciones más postergadas del segundo cordón del Conurbano. En el lado norte de la Ciudad de Buenos Aires los indicadores de NBI son inferiores al 2%. Por ejemplo, en Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón apenas alcanza el 1,7%, y en Núñez, Belgrano y Colegiales, 1,9%. Mientras tanto, en el Conurbano bonaerense el promedio indica que un 9,2% de la población tiene NBI. En esta región encontramos diferencias notables entre el primer cordón, cuyo indicador está por debajo del 10%, y el segundo cordón, que supera el promedio. Para graficar esta disparidad entre los distritos se pueden destacar dos casos extremos: en el segundo cordón, Florencio Varela tiene 17% de la población con NBI. Mientras tanto, en el primer cordón, Vicente López apenas tiene el 2,4%.⁵

4. CIEE y FLACSO, Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Programa de Salud Pública y Comunitaria, Buenos Aires, 2011. Disponible en: <http://salud.ciee.flacso.org.ar/files/flacso/AMBA/Man_AMBA/Manual_AMBA_1.pdf> (consultado: 25/6/18).

5. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Información censal del año 2010*, Buenos Aires, 2014. Disponible en: <<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/din-rep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>> (consultado: 25/6/18).

La tasa de mortalidad infantil en el AMBA es de 10,9 nacidos cada mil nacimientos. Una serie 2000-2014 de este indicador para los 40 municipios del Conurbano y la Ciudad muestra grandes diferencias entre ambas regiones, que superan los dos puntos por cada mil nacidos vivos. Además, hay 1,7 millones de habitantes que viven con discapacidad. En los 40 municipios bonaerenses del primer cordón viven 1.437.873 personas con entre una y tres discapacidades; en la Ciudad habitan 316.844 personas en la misma situación.⁶

Una dimensión que corresponde incluir al análisis es la oferta de servicios públicos de salud. En este punto también es posible identificar diferencias significativas. Si analizamos la relación de camas agudas públicas encontramos diferencias muy notorias entre los distritos. Mientras el primer cordón del Conurbano tiene una relación de 1,1 camas por cada 100 habitantes, en el segundo cordón esa proporción se reduce a 0,7.⁷ Otros dispositivos relevantes son los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS). Su presencia no es homogénea y su composición varía entre uno y otro. La denominación de CAPS puede agrupar recursos y contenidos programáticos muy diversos que dificultan un análisis global. No obstante lo dicho, se pueden encontrar partidos con un número insuficiente de CAPS. Uno de los casos es el municipio de La Matanza, que tiene una relación de 24.000 habitantes por cada establecimiento sin internación. Esta proporción es notablemente

-
6. Fabiola Czubaj, “Piden regionalizar el sistema de salud del Área Metropolitana”, en *La Nación*, 10 de abril de 2017. Disponible en: <<https://www.lanacion.com.ar/2007798-piden-regionalizar-el-sistema-de-salud-del-area-metropolitana>> (consultado: 25/6/18).
 7. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, *Promedio de Camas Agudas y Crónicas por Partido y Dependencia*. Disponible en: <<http://catalogo.datos.gba.gob.ar/datasets/175666/rendimientos-de-establecimientos-de-salud/>> (consultado: 25/6/18).

mayor a la de San Fernando, que tiene poco más de 7.000 habitantes por cada establecimiento.⁸

Resulta apropiado también tener en cuenta la distribución de la cobertura de salud de los habitantes del AMBA. En este sentido, en la Ciudad de Buenos Aires está bajo cobertura pública el 17,6% de sus casi tres millones de residentes (510.117 personas). Por otro lado, en los 40 municipios vecinos del Conurbano recurren a la cobertura pública el 37,7% de sus 11,9 millones de habitantes (4.507.736 personas). Como se dijo, el uso del sistema de salud público varía según la cobertura: las cifras son más altas en municipios del segundo y tercer cordón del Conurbano, con Florencio Varela (51,2%) y Presidente Perón (49,2%) a la cabeza.⁹

Naturalmente esta cuestión se logra morigerar en un modelo popular pro consumo interno, pero su reversión no es sencilla y demanda mucho tiempo. La presencia de transferecias focalizadas colabora y por eso proponemos su implementación en paralelo a un proceso de mejora de los ingresos de la población y de la infraestructura.

b) Un nivel de gasto público en salud consolidado y por nivel de gobierno per cápita muy bajo. Para tomar perspectiva a nuestra región conviene que recordemos que el gasto europeo superó los 5.000 euros y el promedio latinoamericano no alcanza los 800 euros.¹⁰ Esta desfinanciación atenta

8. Ana Ariovich y Javier Moro, ICO-UNGS, elaboración con base en Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Información Sistematizada, INDEC; Estimaciones de población total por departamento y año calendario. Período 2001-2010, e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

9. Fabiola Czubaj, *op. cit.*

10. Patricio Narodowski y Arnaldo Medina, "Salud: coincidencias sobre el acceso universal", en *Revista Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, disponible en: <<http://www.iade.org.ar/noticias/salud-coincidencias-sobre-el-acceso-universal>> (consultado: 25/6/18); The

contra los niveles salariales del personal del sector, al tiempo que se perjudica la inversión en infraestructura social, el uso de tecnología y la garantía de acceso a los medicamentos. Esta conjunción de problemas limita la posibilidad de programas especiales, sobre todo territoriales. El actual gobierno está realizando sobre esta ya delicada situación un ajuste que, a nivel mundial, no tuvo buenos resultados. Quizás los casos que mejor explican el fracaso de estas políticas son Canadá y el Reino Unido.

En los primeros dos años de gobierno de la coalición Cambiemos, los salarios perdieron un 8% de poder adquisitivo. Existe también una disminución presupuestaria, producto de la subejecución de partidas o el crecimiento del gasto por debajo de la pauta inflacionaria. Este ajuste se produce fundamentalmente por la transformación presupuestaria regresiva generada por el alto nivel de endeudamiento. A modo de ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, la política de financiar gasto mediante la emisión de títulos públicos –la deuda se duplicó en los primeros 18 meses del gobierno– aumenta el porcentaje destinado a costear los servicios de deuda. En concreto, para 2018 el incremento interanual en este rubro será del 29,6% (\$28.546 millones), lo que equivale al 70,6% del presupuesto de Salud.

Debido a estas decisiones, los intereses pasarán de representar el 2,9% del gasto total en 2015 al 4,5% en 2018.¹¹ Como contrapartida, las áreas del gasto social –y entre ellas Salud–

Global Economy, *Gasto en salud per cápita. Clasificaciones*, disponible en: <https://es.theglobaleconomy.com/rankings/Health_spending_per_capita/> (consultado: 25/6/18).

11. Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires, Informe presupuestario y fiscal N° 4: Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires 2017. Disponible en: <https://www.ctabsas.org.ar/IMG/pdf/idesba_-_informe_presupuesto_provincia_de_buenos_aires_2017.pdf> (consultado: 28/6/18).

pierden gravitación, lo que evidencia una pérdida de jerarquía en las prioridades de estas áreas. Solo un gobierno pro consumo puede mejorar esta circunstancia, aunque, como vimos en el período 2003-2015, las pujas por el gasto –aun en fases expansivas– son enormes.

c) Desde hace tiempo verificamos un aumento de los seguros privados junto a un proceso de desceme (por el cual las obras sociales más importantes atraen a los asegurados de mayor nivel socioeconómico) atenuado parcialmente durante los años 2000. Este proceso concentra la atención de los grupos más humildes y desprotegidos en el sector estatal desfinanciado. Este modelo confía en la competencia en un contexto de pérdida de capacidad rectora del Estado y con mercados estructuralmente rentistas. Por estas condiciones la eficiencia del sistema no mejora y lo que crece es la renta de los sectores concentrados. Si bien no podemos entrar en particular, vemos este mecanismo con especial intensidad en el mercado de medicamentos. Por eso proponemos mecanismos de regulación para el uso de genéricos, de precios y de garantías de acceso para los sectores vulnerables.

Por otro lado, los modelos con tan alta participación del seguro privado no generan los estímulos necesarios para mejorar la calidad de la atención y aún menos la atención primaria que garantiza la integración y la prevención. Sin embargo, a nivel mundial podemos encontrar algunas excepciones.

En el debate reciente en torno a la cobertura universal quedó claro cómo el gobierno de Cambiemos adhiere a una connotación estrechamente vinculada al aseguramiento con retiro del Estado. Desde esta perspectiva, no explicita con claridad el modelo de atención ni la situación de acceso a los servicios de salud. Por lo contrario, lo que propone es una asistencia desigual y racionada, para los más humildes. Por ende, no garantiza los principios de integralidad, equidad y justicia social. En concreto, su reforma va en sentido opuesto ya que

estructura un modelo desigual, con una oferta prestacional diferenciada según la capacidad de pago.

La Cobertura Universal de la Salud (CUS) ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud¹² como un objetivo de desarrollo para todos los sistemas de salud. La CUS es conceptualizada como una variable de múltiples dimensiones relacionadas con tres ámbitos: la cobertura poblacional, la garantía de servicios y la protección financiera. *Desde un comienzo ha existido una discusión respecto a los alcances de este término.* Para algunos es continente de todos los principios y los alcances que deben guiar el desarrollo de los sistemas de salud. Para otros, tiene una connotación muy vinculada al aseguramiento. Por eso, *debido a que no explicita claramente el modelo de atención ni la situación de acceso a los servicios de salud, no garantiza los principios de integralidad, equidad y justicia social.* En el 53° Consejo Directivo de la OPS, en octubre de 2014,¹³ se definió la estrategia para el Acceso Universal a la Salud y la Cobertura Universal de Salud. El primero explicita las garantías necesarias para resguardar el principio de accesibilidad; este es un concepto central en el AMBA, ya que en la región *todos los ciudadanos tienen el derecho a los tratamientos y lo ejercen, pero con inequidades importantes.* Las deficiencias de la Atención Primaria de la Salud (APS) y de la red pública en general contribuyen a este problema.

El desafío de la integración se deberá afrontar a partir de la reconfiguración de los sistemas vigentes, con el desarrollo de

12. Organización Mundial de la Salud (OMS), *Cobertura sanitaria universal*, 2017. Disponible en: <[http://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](http://www.who.int/es/news-room/factsheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))> (consultado: 28/6/18).

13. Organización Panamericana de la Salud (OPS), 53° Consejo Directivo, Washington, 2014. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9774%3A2014-53rd-directing-council&catid=8811%3Adc-documents&Itemid=41062&lang=es> (consultado: 28/6/18).

nuevas políticas públicas, y con el fortalecimiento del rol del Estado y del sector público. Sin embargo, debemos tener muy presentes los intereses corporativos que enfrentamos, donde se destaca la industria farmacéutica. Este sector se favorece con la fragmentación y con las políticas que priorizan la atención de la enfermedad por sobre las de prevención. Se apropia, de acuerdo a diversos autores, de más del 31% del gasto total en salud.¹⁴ No se trata de retornar a la arraigada costumbre de promover iniciativas puntuales, que se expresan en acciones o programas aislados, sino de hacer propuestas de carácter sistémico. En este recorrido es fundamental *el fortalecimiento de la APS y el desarrollo de redes integradas de servicios de salud. Esta estrategia requiere del ejercicio de un potente rol del Estado como garante del derecho a la salud y, en este caso sí, de importantes reformas en el sistema.*

El AMBA y las políticas públicas de salud

El financiamiento y la inversión

En este contexto, en la Provincia de Buenos Aires, en el Primer Nivel de Atención la autoridad gubernamental por excelencia son los municipios. Estos también han avanzado en el desarrollo de servicios hospitalarios que se financian con la coparticipación municipal. A pesar de algunos casos específicos, los hospitales continúan, en su mayoría, bajo la órbita provincial. Por lo expuesto, el gasto en salud depende de dos factores: del presupuesto provincial –y específicamente el gasto en la finalidad “Salud”– y la coparticipación municipal.

14. José Charreau, “Medicalización en Argentina”, en Instituto de Estudios Sobre las Políticas de Salud (IEPS), *Segundo Informe de Investigación*, 2010. Disponible en: <http://www.ieps.com.ar/es/template.php?file=notas/2010/04/10_04_01-medicalizacion-en-argentinahtml> (consultado: 28/6/18).

El gasto provincial en salud ha evolucionado con un comportamiento errático bajo el signo del escaso debate existente. El gasto público por habitante, sumando el gasto de las tres jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) fue de \$797, para la Región VI (Conurbano Sur) en el año 2011.¹⁵ Este número está condicionado por la inexistencia de una entidad administrativa de la RMBA. Esto genera que su centro –la CABA– disponga de un gasto per cápita muy superior a su periferia –los municipios de las tres coronas–.

El gasto municipal y, por ende, la posibilidad del gobierno local de lograr un nivel aceptable de territorialidad, depende de la coparticipación municipal. En este sentido, como antecedente importante encontramos la reforma del período 1988-1991 que fue impulsada por Ginés González García, entonces ministro de Salud bonaerense. Esta reestructuración se basó en indicadores de oferta y productividad y, gracias a ella, los municipios aumentaron su participación en la masa coparticipable, del 7% al 35%. El modelo es problemático por diversos motivos, pero en especial por la no obligatoriedad de utilizar los fondos del régimen de salud y porque no genera incentivos para invertir en CAPS y redes u otras necesidades del sistema de salud, como lo relativo a la prevención. A pesar de esta situación, todos los municipios que integran el AMBA aportan por encima de lo recibido. Y a pesar de estos problemas, el incremento de las transferencias explica el crecimiento espectacular del primer nivel de atención que creció en más de un 150% en pocos años.

El modelo tiene otro problema: la falta de controles produce distorsiones estadísticas que sobreestiman la producción de los establecimientos. En general, los municipios del Conurbano, a diferencia del resto de la Provincia de Buenos

15. Arnaldo Medina y Patricio Narodowski, *Estado integración y salud. La gestión en red de un hospital público*, op. cit.

Aires, aportan recursos propios para financiar los servicios de salud. Esto implicó, por ejemplo, para un municipio con pocos recursos como Florencio Varela, aportar 26 millones de pesos durante el año 2011. Al igual que otros partidos de la segunda corona, Florencio Varela destina más recursos propios que los que recibe en concepto de coparticipación.

De todo esto se desprende que no solo surge la necesidad de aumentar el gasto, sino que también se deben instrumentar mecanismos para adecuar los mismos a las necesidades vigentes. Es fundamental reformar el sistema de coparticipación y de asignación de fondos provinciales y municipales. Se debe tomar como eje a la red de salud a fin de coordinar fuentes de financiamiento y de servicios, en base a la necesidad y a través de proyectos. La red de servicios públicos –a la cual se podrían adherir servicios de seguridad social y privados en forma voluntaria y bajo diversas modalidades de adhesión– constituirá una unidad territorial con mecanismos explícitos de coordinación. Estas redes deberían coordinar distintas modalidades de costeo y financiamiento adicional bajo proyectos que tiendan a igualar y asegurar el acceso universal a los servicios.

La gestión sistémica

En la actualidad los gobiernos nacional y provincial han abandonado los territorios. Esto se vislumbra con claridad en el debilitamiento de los programas nacionales como Remediar, Médicos Comunitarios y SUMAR. Esta desatención debilita al primer nivel de atención de la salud.

En otro orden, al hacer referencia al nivel hospitalario, no podemos soslayar los tres hospitales SAMIC y los Hospitales del Bicentenario. Estas construcciones –que el anterior gobierno dejó finalizadas o en un estado muy avanzado– aún no fueron puestas en marcha luego de dos años de gobierno de Cambiemos.

En paralelo, a nivel provincial se desincentiva el trabajo de las redes regionales. La Región Sanitaria dejó de existir como

la autoridad que promovía la coordinación entre municipios y hospitales. Por ejemplo, la Red Sudeste está en franco retroceso con el debilitamiento de los acuerdos de trabajo. Incluso los hospitales –como el Evita Pueblo de Berazategui– se retiran de los mecanismos formales de derivación, lo cual no hace más que perjudicar a los pacientes.

En este sentido es muy cuestionable la iniciativa de salud estrella del actual gobierno: la llegada del SAME provincial al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La ampliación del SAME porteño a 11 municipios bonaerenses en una primera etapa –serían 33 en cuatro años– se implementa mediante convenios con las intendencias. Esta es otra política fragmentaria que no tiene en cuenta la cuestión sistémica. Por supuesto que debe atenderse el derecho de las personas a recibir una asistencia rápida. Sin embargo, también deberíamos preguntarnos: ¿con qué profesionales contarán?; ¿cuál será el apoyo disponible?; ¿cuáles serán los lugares de derivación?; ¿cómo continuarán el tratamiento los pacientes?; ¿y cuánto representan las emergencias sobre los problemas de salud? En este punto debemos extender la crítica a la campaña presidencial de Daniel Scioli, quien imponía a las Unidades de Pronta Atención (UPA) como propuesta de salud, y cometió el mismo error.

Por todo lo expuesto, nos resulta evidente la necesidad de dejar de lado las políticas fragmentarias y hacer propuestas de carácter sistémico, podemos rescatar iniciativas inconclusas de distintos gobiernos. Nosotros rescatamos la experiencia de la Red Sudeste y del Hospital El Cruce porque nos pueden brindar un buen ejemplo. Se llevaron adelante en paralelo a la implementación de un modelo pro consumo interno y a la creación y desarrollo de una red integrada de servicios e instituciones asistenciales. Todas estas acciones contaron con el apoyo de la Región Sanitaria VI, el compromiso de una universidad nacional (Universidad Nacional Arturo Jauretche) y el consenso de mecanismos de derivación entre niveles de

atención. El ámbito geográfico de aplicación fue la segunda y la tercera corona del sur del Gran Buenos Aires. De este modo, la periferia, junto a otras políticas y no exenta de graves problemas, atravesó un proceso –inconcluso– de transformación a una periferia activa.

Al momento de escribir este artículo, las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad están anunciando la financiación de la Red Pública de Salud del AMBA. Esta propuesta, que prioriza como aspecto integrador el fortalecimiento del Primer Nivel de Atención brindado por los CAPS, parece tener un correcto diseño técnico. No obstante, el peso de la proyección del financiamiento recaerá sobre los municipios, lo que implica problemas de equidad y de sustentabilidad.

La reforma debe incluir un proceso de descentralización donde la red pueda ser la unidad de coordinación. De este modo es posible resolver la fragmentación que surge de las asimetrías entre los diversos programas nacionales y provinciales que operan como ventanillas múltiples: el financiamiento provincial, la coparticipación, el aporte de los municipios y los recursos de la propia gestión de los hospitales. El fin es lograr un aumento generalizado del gasto per cápita y una coordinación desde las redes. En este sentido, para planificar la oferta de servicios –entre ellos la salud– y ordenar el desplazamiento de la población entre CABA y el resto del AMBA, parece fundamental la creación de una institucionalidad fuerte en esta área geográfica. El gobierno de Cambiemos tiene la oportunidad histórica de hacerlo, ya que gobierna en las tres jurisdicciones que intervienen en el AMBA; para ello debería producirse un giro en las políticas desarrolladas hasta este momento.

El caleidoscopio del cuidado: fragmentación, segmentación y desigualdades*

Vilma Paura**

Sandra sale corriendo de su casa, con Fede casi colgando de su mano. Se le hace tarde para ir a trabajar y todavía tiene que dejar a su hijo de tres años en el jardincito comunitario que lo recibe recién a las 9.

Victoria tiene una reunión impostergable en el trabajo. Espera a Sandra para que cuide a Camila: le duele la panza y hoy no puede ir al jardín. Javier está de viaje y si Sandra no llega, tendrá que llamar a la abuela...

Hablando de abuelos, Miguel tiene que pasar por la casa de sus padres. Su hermana, que siempre se ocupa, le dijo que no puede acompañarlos al super. Verá cómo se las arregla esta vez.

* Este artículo es resultado de un trabajo colectivo en el que participaron Mariel Arancio, Luciana Arauz, Valeria Chorny, Bárbara García y Fernanda Miguel, todas miembros del Programa de Estudios sobre la Ciudad de Buenos Aires, dirigido por Vilma Paura en el Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas, Universidad Nacional Tres de Febrero (CEIPSU-UNTREF).

** Investigadora del CEM. Coordinadora Académica de la Maestría en Políticas Sociales Urbanas UNTREF. Docente investigadora CEIPSU-UNTREF.

Elena también tiene que hacer las compras, ya no tiene nada en la heladera, pero no tiene hijos que la acompañen. Desde que quedó viuda se las arregla bastante bien con la jubilación y la pensión para los gastos, pero le cuesta salir; tiene temor de caerse, las veredas están rotas en el barrio...

Y las escenas podrían continuar de distintas formas, mostrando situaciones diversas para resolver *el cuidado*, es decir, cómo ciertas personas se hacen cargo de la atención de otras que por el momento de vida en el que están o por alguna situación de discapacidad son dependientes, de manera temporal o permanente. Las escenas también muestran que el Estado está poco presente en esas estrategias, lo que deja a las personas expuestas a depender de sus familias o a tener que pagar por ciertos servicios indispensables para la vida.

Seguramente estas imágenes nos resultan familiares, cercanas, nos reconocemos en alguna de ellas o, lo que puede hacer más complicada nuestra vida diaria, en varias de ellas al mismo tiempo. Seguramente encontraremos una constante: la mayor responsabilidad y cantidad de tareas para resolver la atención de los niños y niñas y de las personas mayores o con discapacidades que necesitan cuidado recaen sobre las mujeres, en todos los sectores sociales.

En diversos y múltiples aspectos vinculados al sostén cotidiano de la vida humana se ponen en juego necesidades y formas de provisión de los cuidados que unas personas brindan a otras en situación de dependencia. La dependencia puede estar asociada a una etapa de la vida, como la niñez y la adolescencia, o la vejez, o a una condición de enfermedad crónica o discapacidad. Esta diversidad de situaciones implica posibles diferentes necesidades.¹ A su vez, la noción de cuidado

1. La definición de las necesidades implica una lucha de sentidos. Por su parte, las respuestas estatales a través de las políticas implican una de-

es polisémica, incluye dimensiones y significados varios y, en cierta medida, su definición depende de los ámbitos en los que circula. Valeria Esquivel plantea que esta polisemia convierte al “cuidado” en un concepto un tanto resbaladizo porque es usado por visiones que feminizan, e incluso “maternalizan” el cuidado, naturalizándolo como lo propio de las mujeres/madres, en relación con el amor y el sacrificio, o con el trabajo no remunerado de ellas.²

En efecto, la dificultad para definir conceptualmente el “cuidado” expresa representaciones sociales diferentes, valores en pugna, disputas de sentido en torno a las relaciones que con esa noción buscan definirse y su enunciación da curso a propuestas de políticas públicas que ofrecen respuestas también diversas.

Hasta hace pocos años, resultaba “natural” que fuesen las mujeres de las familias quienes se ocuparan de “cuidar” a los demás. Pero en las últimas décadas esta idea ha sido puesta en discusión gracias a las voces de los movimientos de mujeres y feministas que mostraron con insistencia la división sexual del trabajo³ en la sociedad y hacia el interior de los hogares e hicieron visible la sobrecarga que implica para las mujeres.

Estos señalamientos cobraron fuerza en un contexto de cambios demográficos y socioculturales significativos al que

finición de las “necesidades de la población” elaborada por los decisores políticos y al mismo tiempo una forma de construir esas necesidades. Se trata de un proceso de disputa política, como señala Nancy Fraser, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “post-socialista”*, Siglo del Hombre Editores/Universidad de Los Andes, Bogotá, 1997.

2. Valeria Esquivel, “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”, en Esquivel, V. (ed.), *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, ONU-Mujeres, Santo Domingo, 2012.
3. Como concepto, la división sexual del trabajo expresa la subordinación económica, social y política de las mujeres.

contribuyeron a definir, cuyos fenómenos principales han sido la reducción sostenida de las tasas de mortalidad y de fecundidad y sus efectos de envejecimiento de las sociedades, por un lado, y, en simultáneo, el ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral. Se produjo así un desplazamiento en tanto la preocupación por el cuidado de las personas ha pasado de la esfera privada, doméstica, a la esfera pública.

Al mismo tiempo, se ampliaron los debates y acuerdos sobre los derechos de los niños y las niñas, de los jóvenes, de las personas mayores, de las personas con discapacidad, entre otras formas de reconocimiento de derechos apoyados en tratados internacionales y en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Impulsadas por esas agendas, las demandas por la participación del Estado en la resolución del cuidado como parte de la provisión de bienestar y componente clave de los sistemas de protección social se han ampliado en los últimos años en los países de América Latina. El concepto de cuidado adquiere así una entidad política, esos planteos lo hacen público y politizable.⁴ Su operacionalización implica tensiones entre agendas diversas, con actores políticos específicos que participan en cada una de ellas y en forma transversal, por lo que parte del desafío es hacer dialogar esas agendas de reconocimiento de derechos para que la atención de unos no signifique peores condiciones para otros, reproducción de patrones androcéntricos ni solidificación de las desigualdades.

En estrecha relación, según cómo se distribuya socialmente la resolución del cuidado tendrá efectos diferentes sobre la estructura de la sociedad. Como señalan los estudios de la sociología del bienestar, y entendiendo al cuidado como uno de sus pilares, su satisfacción se logra en cada sociedad según la mayor o menor participación del Estado, de las fami-

4. Valeria Esquivel, “El cuidado: de concepto analítico a agenda política”, en *Nueva Sociedad*, N° 256, marzo-abril de 2015, pp. 63-74.

lias y la comunidad, y del mercado y según la combinación de provisión entre esas esferas de la vida social.⁵ Claro que estos arreglos no son uno y para siempre, son cambiantes y se apoyan en las arquitecturas institucionales, los relativos consensos entre actores y, en forma significativa, en los proyectos políticos que llevan adelante las políticas públicas. La forma que adquiera la organización social del cuidado, lo que se ha denominado el “régimen de cuidado”, define, entonces, la mayor o menor posibilidad de que las agendas de reconocimiento de derechos intersectadas puedan ser atendidas y operen en la reducción de las desigualdades.

Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin⁶ se preguntan si en sociedades como las latinoamericanas es adecuado hablar de *un* régimen de cuidado o *un* “diamante de cuidado”⁷ o si, en cambio, deberíamos reconocer una variedad de “diamantes”, definidos según los niveles de estratificación y fragmentación social, que se reproducen mediante la oferta de políticas segmentada y de diversa calidad según las clases sociales.

-
5. Referentes a nivel internacional son los trabajos de Gosta Esping Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000; y Chiara Saraceno y Wolfgang Keck, “Can We Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?”, en *European Societies* 12(5) 2010: 675/696, entre otros. Para América Latina, obra de referencia es la de Juliana Martínez Franzoni, *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, Editorial UCR, Instituto de Investigaciones Sociales, Costa Rica, 2008; y la de Karina Bathyanny, *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*, Serie Asuntos de Género, CEPAL, Santiago de Chile, 2015. En el medio nacional, es de consulta indispensable Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, IDES, UNFPA, UNICEF, Buenos Aires, 2012.
 6. Ver nota 5.
 7. Figura que expresa la participación de las cuatro esferas: mercado, familias, comunidad y Estado, según Shahra Razavi, en la provisión multisectorial del cuidado, ubicada en determinados regímenes de bienestar.

Con este interrogante como eje, en estas páginas presentamos algunas consideraciones sobre la situación actual del cuidado en la Ciudad de Buenos Aires. Ponemos el foco en lo que reconocemos como las principales tensiones que se registran en el acceso a servicios directos de dos de las poblaciones dependientes: niños y niñas en la primera infancia y las personas mayores.

Los datos y el análisis que presentamos se apoyan en una investigación diagnóstica sobre el cuidado en la Ciudad de Buenos Aires elaborada en 2017 a pedido de la Comisión de Trabajo del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.⁸ Los datos estadísticos que presentamos corresponden, en general, a la Encuesta Anual de Hogares (EAH) realizada por la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a la Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS), desarrollada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en ambos casos en sus relevamientos de 2015. Se indicará de manera puntual el uso de otras fuentes. También se ha analizado documentación oficial correspondiente a la normativa que regula la provisión de cuidado, información periodística y bibliografía especializada, así como informes técnicos de organismos públicos y privados.

Especificidades de la CABA de cara a pensar el cuidado

La CABA es la jurisdicción más rica de la Argentina. Su producto PBG per cápita es de U\$S 33.966, mientras que el de

8. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, *Diagnóstico sobre la situación del cuidado en la Ciudad de Buenos Aires: necesidades potenciales y provisión para la primera infancia, las personas mayores y las personas con discapacidad*, Buenos Aires, 2017. Disponible en: <<http://www.bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/441%20>> (consultado: 19/2/2018).

la Argentina es de U\$S 10.776.⁹ Se trata de “una sociedad de clases medias”: el 69,9% de su población corresponde a clases medias, con alta proporción de profesionales y técnicos.¹⁰ El 90,6% de los ingresos fiscales de la Ciudad proviene de fuentes propias (impuestos locales) y solo el 9,4% de la coparticipación federal de impuestos, un aspecto clave en términos de evaluar la capacidad económica de la jurisdicción.¹¹ Estos rasgos permiten suponer que cuenta con recursos suficientes para desplegar políticas de cuidado.

También es una sociedad envejecida. La tendencia desde mediados del siglo pasado ha sido el crecimiento de la proporción de población mayor de 65 años; actualmente el 16% de su población está en ese tramo etario y el 5% es mayor de 80 años. Y todo indica que el envejecimiento se sostendrá.

Entre estas personas mayores, el índice de masculinidad es de seis varones por cada diez mujeres, lo que señala la sobrevida femenina. El alto porcentaje de personas mayores se corresponde con los sectores de mayores ingresos, que tienen mejor acceso a servicios de salud, mejor alimentación y, entonces, una esperanza de vida más alta. Entre los sectores más vulnerables, la proporción de personas mayores disminuye y se registra un alto porcentaje de niños y niñas. Por ejemplo, mientras que en el total de la Ciudad los niños y niñas de 0 a 4 años representan alrededor del 7 %, en la Comuna 2 esa proporción es de 4,6% y en la Comuna 8, de 11 %.

-
9. Vilma Paura, Valeria Chorny y Bárbara García, *La cuestión social en la Ciudad de Buenos Aires, 1980-2010. Delimitación analítica y transformaciones situadas*. En evaluación para ser publicado.
 10. Gabriela Benza, “La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013”, en Kessler, G., *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2016.
 11. Dirección de Estadísticas y Censos del GCBA, *Recaudación Impositiva de la Ciudad de Buenos Aires. Marzo de 2016*. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2016/04/ir_2016_989.pdf> (consultado: 25/6/18).

Indicadores de condiciones de vida como el hacinamiento crítico, la tasa de mortalidad infantil y la proporción de hogares en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) señalan una acumulación de desventajas de la población de las comunas del sur de la Ciudad. La Ciudad presenta así rasgos comunes a otras metrópolis de América Latina, con procesos de segregación más aguda al interior de espacios ya segregados. Los “territorios en insularización” como los casos de las villas y asentamientos son enclaves de pobreza y vulnerabilidad concentrada con efectos concretos en la subjetividad de sus habitantes, reproduciendo mecanismos que retroalimentan el aislamiento y, por ende, la vulnerabilidad.¹²

El reconocimiento de las diversas condiciones de vida y de reproducción de la vida en la Ciudad de Buenos Aires constituye una base indispensable para proyectar políticas de bienestar a su población, incluyendo las que refieren particularmente al cuidado de las poblaciones dependientes. En esa línea, un informe reciente del Consejo Económico y Social de Buenos Aires (CESBA) basado en una encuesta de uso del tiempo, trabajo no remunerado y economía del cuidado,¹³ muestra que las tareas del hogar demandan 30% más de tiempo en el sur de la CABA que en el norte: en barrios como Villa Soldati, Villa Lugano, La Boca o Nueva Pompeya, entre otros, la gente necesita 33% más de tiempo para realizar actividades domésticas que en otros sectores de la Ciudad como Recoleta, Belgrano,

12. Daniela Soldano, “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en Ziccardi, A. (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. CLACSO/Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2008, p. 10.

13. Mauricio Giambartolomei, “En el Sur, las tareas del hogar ocupan un 30% más de tiempo que en el Norte”, en *La Nación*, 20 de agosto de 2017. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/2054898-en-el-sur-las-tareas-del-hogar-ocupan-un-30-mas-de-tiempo-que-en-el-norte>> (consultado: 25/6/18).

Palermo o Saavedra. En la zona sur el 14% de los hogares recibe ayuda de personal doméstico, mientras que en las comunas de la zona norte esa cifra asciende al 31%, lo que les permite a quienes viven allí contar con más tiempo para trabajo remunerado, estudio, descanso y consumo de medios, según se señala.

A la trama compleja de condiciones de vida desiguales es necesario sumar que la Ciudad no puede ser pensada sin tener en cuenta sus prolongaciones en los municipios lindantes, que conforman el Conurbano bonaerense. Desde la perspectiva que nos interesa, esta relación se expresa en demandas de servicios de cuidado tanto de la población residente en la CABA como de quienes habitan los partidos bonaerenses vecinos pero, en muchos casos, desarrollan actividades laborales en la Ciudad o forman parte de sus familias.

Diversidad de acciones, solapamiento y fragmentación en la provisión de cuidado

Una amplia normativa regula y establece las formas de provisión de cuidado en la Ciudad, contemplando las recomendaciones de los organismos internacionales, los acuerdos internacionales y la legislación nacional, instrumentos anclados en el reconocimiento de derechos humanos. El amplio corpus legal vinculado al cuidado de niños y niñas y de personas mayores se acompaña por un extenso y polimorfo conjunto de agencias que proveen o regulan estas actividades, tanto de jurisdicción nacional como local, desde entes descentralizados como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral), acciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación para regular las modalidades de contratación y la protección de los y las trabajadores y trabajadoras del cuidado, hasta los órga-

nos locales como el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la CABA, la Secretaría de Tercera Edad y las subsecretarías de Hábitat e Inclusión, de Promoción Social y de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, en el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

Estos diversos espacios forman el abanico institucional vinculado al cuidado. En algunos casos, sus acciones se complementan pero en muchos otros sus funciones y alcances se solapan y tensionan. La población no recibe información clara y suficiente sobre los mecanismos de protección que proveen estos organismos, lo que obstaculiza el acceso, y los resultados son la insuficiente provisión, la fragmentación y segmentación y, según entendemos, los efectos de segregación entre quienes pueden pagar por el cuidado, las familias que lo resuelven sobrecargando a sus mujeres y quienes “solo” pueden acceder a la provisión del Estado demostrando condiciones de vulnerabilidad social. Estas posiciones, asimismo, operan recursivamente en la reproducción de las desigualdades.

Por economía de espacio, nos detendremos en dos de las tensiones que consideramos clave, cada una referida a una de las dos poblaciones dependientes: en relación con los niños y niñas de primera infancia, la configuración desarticulada, desigual y desigualizadora entre servicios educativos y de “cuidado y desarrollo integral”; en relación con las personas mayores cuya autonomía está limitada, la tendencia hacia la institucionalización y el predominio de la provisión mercantil de cuidado.

Los niños y niñas de 0 a 4 años, definidos como “primera infancia”, representan un 7% de la población de la CABA. El 45% de los niños y niñas de esta edad no asiste a guarderías, centros de desarrollo infantil o jardines de infantes.¹⁴ Los moti-

14. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social de 2015. Disponible en: <<http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/enapross/2015.asp>> (consultado: 25/6/18).

vos por los cuales estos niños/as no asisten a establecimientos de ningún tipo son elocuentes: el 75% de las respuestas refiere que se “prefiere el cuidado del niño/a en el hogar”, mientras que un 18% invoca la falta de vacantes como motivo principal. Estos datos convocan varias alertas. Por un lado, la “opción” por el cuidado en casa encierra representaciones sociales diversas y posibles efectos que habrá que analizar. Cabe preguntarse, por ejemplo, quiénes de los/las que cuidan están efectivamente en condiciones de decidir y cuántos en verdad no conocen otras opciones, no reciben información sobre posibles servicios,¹⁵ o no acceden y terminan desalentados/as por las múltiples trabas que deben enfrentar. Pero una de cada cinco respuestas relevadas expresa que “no manda a sus hijos a jardines o establecimientos de cuidado porque no cuenta con vacantes”. Esta situación refleja una limitación estructural del cuidado en la CABA.

En efecto, las vacantes en espacios educativos estatales son insuficientes.¹⁶ Frente a la insuficiencia de provisión estatal, gratuita y “universal”, la oferta privada se expande: la cantidad de establecimientos educativos privados, en su conjunto, duplica la de los establecimientos estatales; es mayor la

15. De consulta preferencial, la investigación de Eleonor Faur, *El cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2014.

16. A modo de ejemplo, en relación con la persistencia del problema, ver notas en diversos diarios de alcance nacional de los últimos años: María Ayuso, “Se renueva la polémica por la falta de vacantes en escuelas de nivel inicial de la ciudad”, en *La Nación*, 10 de abril de 2017, disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/2007631-se-renueva-la-polemica-por-la-falta-de-vacantes-en-escuelas-de-nivel-inicial-de-la-ciudad>> (consultado: 25/6/18); Nahuel Lag, “El riesgo de esconder la falta de vacantes en las escuelas”, en *Página/12*, 24 de mayo de 2017, disponible en: <<https://www.pagina12.com.ar/39795-el-riesgo-de-esconder-la-falta-de-vacantes-en-las-escuelas>> (consultado: 25/6/18); Ricardo Braginski, “El principal déficit está en los jardines maternos”, en *Clarín*, 15 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.clarin.com/sociedad/jardin-infantes-vez-necesario-salas_o_SJXwluGKx.html> (consultado: 25/6/18).

disponibilidad de salas en todas las edades y en los jardines maternos en el sector privado.

Esta expansión se traduce en la matrícula de nivel inicial, que ha venido aumentando de manera considerable en la última década, con un marcado protagonismo de la provisión privada: entre 2005 y 2010, en el sector estatal aumentó de 46.303 a 47.555 niño/as (2,6%) mientras que en el sector privado pasó de 53.225 a 65.073 (18,2%); la tendencia continúa hasta 2015.

En relación con la asistencia, la sala de 5 alcanza altos niveles de cobertura mientras que las salas inferiores muestran disparidades según la edad: asiste el 86% de los niños y niñas de 3 y 4 años y solo el 31,8% de los que tienen entre 0 y 2 años. Esta asistencia es más baja en las jurisdicciones del sur que también son las áreas con más hacinamiento crítico y población en situación de pobreza.

Ahora bien, más allá de la esfera estrictamente educativa, existe otra forma de provisión de cuidado en la CABA, mediante los Centros de Desarrollo Infantil (Cedis), los Centros de Primera Infancia (CPI), los Centros de Atención Familiar (CAF) y las Escuelas infantiles, todos dependientes del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Los Centros de Primera Infancia (CPI), creados en 2011, son los que más han crecido en los últimos años. Son gestionados por organizaciones sociales,¹⁷ y están destinados a niños y niñas de familias vulnerables. Así, el 64% de los asistentes se concentra en tres comunas del sur de la Ciudad.

17. La Dirección de Infraestructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aprueba la locación de cada CPI propuesta por las organizaciones sociales y realiza propuestas de reforma. No obstante, están exentos de habilitación edilicia y existe una lista de espera de organizaciones para ingresar al programa. Ver CIPPEC-UNICEF-FLACSO, *Análisis de los Centros de Primera Infancia. Principales resultados. Informe preliminar*, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/MONITOREO_analisis_CPI.pdf>.

Más allá de que este servicio puede representar una ayuda importante para las familias y sobre todo para las mujeres, en tanto brinda un espacio para los niños y niñas y ha permitido mejores formas de organización de los tiempos en los hogares, la escasa intervención del Estado en su regulación en algunos aspectos deriva en diferencias importantes entre los centros en cuanto a los recursos y la capacidad de gestión, que se ponen de manifiesto en las disímiles trayectorias y niveles de profesionalización del personal, las bajas remuneraciones de los trabajadores y las relaciones contractuales precarias, además de la falta de controles adecuados frente al funcionamiento cotidiano.¹⁸

Mientras la demanda de cuidado para la primera infancia crece, las instituciones educativas de gestión estatal resultan escasas y se habilita el crecimiento de las instituciones de gestión privada. Desde nuestra perspectiva, esta tendencia afecta los procesos de igualdad social. No obstante, en ambos casos se cuenta con la atención de personal profesionalizado y regulación y supervisión del Ministerio de Educación. Frente a ello, un conjunto de centros dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, entre los que se destacan los CPI, están destinados a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad social, mostrando poca claridad en la oferta, con bajos niveles de regulación y personal en condiciones laborales diversas, con riesgo de precariedad y menor calificación.

Esta configuración bifronte podría interpretarse como resultado de una controversia vigente que no es exclusiva de la Ciudad en relación con cuál es el área de gobierno que debe responsabilizarse del cuidado/educación y desarrollo integral de los niños y niñas más pequeños y sobre las dimensiones del

18. Según estudios del Ministerio Público Tutelar (2011), del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género-ELA (2014) y de UNICEF, FLACSO y CIPPEC (2016).

cuidado que se ponen en juego desde cada ámbito de intervención.¹⁹ Pero entendemos que expresa otra discusión: la de una provisión educativa universal, de regular o mejor calidad y privatizada frente a otra forma de provisión cogestionada entre Estado y organizaciones comunitarias, destinada a población vulnerable, como una oferta bifurcada con intención de perpetuarse.²⁰

En relación con las personas mayores (PM), son un 16% de la población de la CABA; quienes tienen de 65 a 79 años representan el 11,4% y las personas mayores de 80, el 4,5%. Entre las necesidades de cuidado de esta población y las formas y niveles de provisión se abre un conjunto amplio de cuestiones, desde cómo determinar los niveles de autonomía y dependencia de las personas hasta el sostenido fenómeno de “feminización de la vejez”, expresada en el mayor porcentaje de mujeres en relación con los varones mayores;²¹ desde el debate sobre la responsabilidad de los hijos frente a la dependencia de los padres mayores hasta las recomendaciones internacionales sobre la

19. Esta discusión puede seguirse en Ernesto Blanck, *Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis estructural de las políticas educativas desde un enfoque de derechos humanos*, Eudeba, Buenos Aires, 2013; Maya Gruszka, “Políticas sociales y derecho a la educación en la CABA: el caso de los Centros de Primera Infancia”, ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires, Argentina, 2015; Gabriela Marzotto, “Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados”, Documento de Trabajo CIEPP N° 95, 2016; y Fabián Repetto, Gala Díaz Langou y Carolina Aulicino, “Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía?”, Documento de Trabajo N° 93 CIPPEC, Buenos Aires, 2012.

20. En tal sentido, cabe destacar que el modelo CPI se está replicando a nivel nacional, según el Plan Nacional para la Primera Infancia establecido en 2016.

21. En CABA, en 2015, en el segmento de 65 a 79 años, las mujeres alcanzaban el 60,5%; en el segmento de 80 años y más, las mujeres representaban el 70,3%.

conveniencia de vivir en el propio hogar mientras la autonomía lo permita y evitar institucionalizaciones permanentes.

Existe en la Ciudad un entramado de leyes, acciones y dispositivos, de origen nacional o local, que provee ingresos, servicios de atención directa, bienes y tiempo, en los que participan diferentes esferas de provisión con grados de responsabilidad diversos. En este tejido institucional y de dispositivos, se reconocen algunos solapamientos y superposiciones, puntos y áreas de intersección y amplias áreas vacías, que expresan, en lo general, una vacancia en la atención de esta población. Pero los problemas mayores, a nuestro juicio, se expresan en la fuerte tendencia a la institucionalización de las personas mayores, muy vinculada a la expansión de la oferta privada mediante las residencias de larga estadía y a la escasa provisión estatal, destinada solo a población vulnerable socioeconómicamente. Frente a la expansión de residencias privadas de larga estadía, cuya regulación es un tema de aparición frecuente en el ámbito legislativo, solo existen cinco residencias de larga estadía estatales, dos de ellas localizadas en la Provincia de Buenos Aires. La cantidad de alojados en estos centros se ha mantenido hasta 2014 con un promedio de 1.400 residentes, registrándose una disminución en 2015. Resulta llamativo que en una sociedad en la que la proporción de PM aumenta año a año, este servicio mantenga el mismo número de residentes, aspecto sobre el que debería indagarse. Más allá de la información estadística, una serie de denuncias por parte de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires en relación con la situación de uno de estos centros de residencia permanente, el Hogar Guillermo Rawson, marca una alarma sobre las características de este servicio.²²

22. Entre otros aspectos, uno de los informes de este organismo, de 2012, señala que el 45% de los residentes padece patologías psiquiátricas y que se cuenta con la atención de un solo médico psiquiatra para atender a 91

Frente a esta escasez, en 2015, el sector privado contaba en la Ciudad con 592 residencias y un total de 22.470 camas habilitadas, ocupadas al 95% de su capacidad y prestando servicios a 17.460 personas mayores –14.022, mujeres–, y con relación a la condición psicofísica, en mayor proporción, semidependientes. Se podría señalar que el mercado ha “tomado control” de la demanda de este tipo de cuidados, concentrándose principalmente en el norte de la Ciudad.²³

Sobre la sociedad en la que queremos vivir

Si lo que predomina es una baja provisión estatal de cuidado, como hemos registrado, en términos de cobertura y de calidad, las familias con más altos ingresos y mayor capital social y cultural resuelven el cuidado por vía del mercado, pagando servicios como centros de atención para sus miembros dependientes o personal de asistencia doméstica. Las familias –y, sobre todo, las mujeres– de menores recursos dependen

personas. Asimismo, da cuenta de la carencia de personal capacitado para atender a las PM allí alojadas; de la falta de registro periódico de los medicamentos, entre otras faltas graves. Una información más reciente, de julio de 2017, refiere a la intimación por parte del Poder Judicial al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para que no se permita el ingreso de nuevos residentes en el mencionado hogar, que presenta serios problemas de infraestructura, como salidas de emergencia cerradas con llave, mala instalación de gas y eléctrica y luminarias insuficientes. Según información periodística existen otras intimaciones en los últimos años, con respecto al estado de los otros establecimientos de este tipo: el Hogar Alejandro Raimondi, ubicado en la ciudad de Necochea; el Hogar Ituzaingó y la Residencia Martín Rodríguez-Viamonte.

23. Para una amplia descripción y análisis de legislación sobre el cuidado de las personas mayores en CABA, ver especialmente Bárbara García, *El cuidado de las personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde la legislación, sus transformaciones, sus alcances y sus límites*. Trabajo Integrador Final de la Especialización en Políticas Sociales Urbanas/UNTREF, 2018. Inédito.

en mayor medida de la provisión estatal de cuidado; por lo tanto, si esta es baja, insuficiente o inexistente, no tienen otra opción. Esta limitación afecta la forma en que quienes lo necesitan –niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad– accedan a mecanismos de cuidado suficientes, adecuados, convenientes y de calidad; condiciona y mucho la posibilidad de ingreso al mercado laboral de las mujeres más pobres y, en consecuencia, tiene efectos ampliados de reproducción de la vulnerabilidad social y de la desigualdad socioeconómica y de género.

El conocimiento de las necesidades y las características de la población dependiente debería permitir tomar decisiones de políticas que contribuyan con su bienestar, como sujetos de derechos, y el de sus familias. Por ejemplo, considerar la sobrevivida femenina debería conducir a diseñar políticas que contrarresten las cortas o intermitentes trayectorias laborales y las más precarias condiciones de trabajo de las mujeres en edades más jóvenes, por la incidencia que podrían tener en la vejez, como fue el caso del Plan de Inclusión Previsional aplicado en la Argentina desde 2005, que permitió que un número importante de mujeres mayores que se habían desempeñado como “amas de casa” o habían tenido actividad laboral discontinua accedieran al beneficio jubilatorio. Revisar si la bifurcación de servicios para la primera infancia contribuye a disminuir o aumenta las brechas educativas y de desarrollo de niños y niñas iría en el mismo sentido. El conocimiento de las políticas desarrolladas en la CABA y de las vacancias actuales en torno a la resolución del cuidado abre vías para pensar nuevas intervenciones que consideren las particularidades de cada jurisdicción del Área Metropolitana y las necesarias articulaciones para proveer mejores recursos institucionales, de tiempo, transporte, información, que contribuyan a formas de redistribución de cuidado con efectos de igualdad social y de género y efectivización de derechos ciudadanos.

Del mercado al territorio: el rumbo del trabajo en nuestras sociedades

Mónica Sladogna*

Los cambios que afectan al mundo del trabajo han producido un efecto similar al castigo que Jehová impuso a los hombres por la construcción de la Torre de Babel, en términos de pérdida de un lenguaje común, de confusión y de dispersión. Fenómenos heterogéneos, conceptos diversos para explicar una misma realidad, perspectivas sobre la evolución del

* Coordinadora del Área de Trabajo y Producción del CEM. Licenciada en Psicología por la Universidad Argentina John F. Kennedy. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO. Docente en el Centro Turín OIT para referentes de formación profesional de la región latinoamericana. Diseño, desarrollo y gestión de recursos en programas de financiamiento internacional: BID-FOMIN, Banco Mundial.

empleo y el crecimiento del “empleo atípico”,¹ pueden producir un efecto paralizante al analizar el impacto que tienen en nuestras sociedades y diseñar políticas que tengan como objetivo resolver las inequidades generadas.

El AMBA alberga a un tercio de la población nacional (15 millones de personas), produce el 48% del Producto Bruto Argentino y fue el epicentro del proceso de sustitución de importaciones y su consiguiente industrialización, lo que ha constituido a la región en el centro económico, cultural y político del país. Sin embargo, esta área es la segunda región más pobre de la Argentina, siendo la primera el Noroeste.

El mercado de trabajo de la región, según cifras del tercer trimestre de 2017,² cuenta con una tasa de desempleo del 9,6% y una tasa de subocupación del 11,6%. La tasa de subocupación está a su vez constituida por un 8,1% de subocupados demandantes de empleo y un 3,5% de subocupados no demandantes. Esta sintética caracterización de la región muestra el impacto de los cambios que nos proponemos afrontar.

La construcción del territorio metropolitano estuvo estrechamente ligada a los ritmos y formas que asumió la acumulación del capital en la Argentina y la intervención social del Estado. Los períodos de cambio de los procesos de estructuración espacial interna de

-
1. “Durante las últimas décadas, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, se ha producido una marcada transición del empleo típico al empleo atípico. Las formas atípicas de empleo agrupan distintas modalidades de empleo que no se ajustan al empleo típico, entre ellas, el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas; y las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente”, en Organización Internacional del Trabajo (OIT), *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas. Presentación resumida del Informe*, Ginebra, 2016.
 2. INDEC, Informes Técnicos. Vol. 1, N° 227. *Trabajo e ingresos*. Vol. 1, N° 9. Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH) Tercer trimestre de 2017, Buenos Aires, 2017.

la Gran Buenos Aires guardan relación con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que afectan el desarrollo metropolitano en su conjunto. En este contexto, los distintos períodos políticos y económicos del país en general, explican la estructuración territorial y social del área metropolitana. [...] En términos espaciales, la desindustrialización y la mortandad de empresas involucraron una crisis de las antiguas zonas industriales ubicadas fundamentalmente en el área central y en el primer cordón, e impactaron negativamente sobre los barrios en los que residía la fuerza de trabajo inserta en la manufactura. Los emprendimientos industriales de los años noventa –ciertamente de entidad menor– se ubicaron en aglomeraciones y parques industriales en áreas del periurbano, articulados preferentemente a los accesos del norte metropolitano. *La profundización de la terciarización de la economía se observó especialmente en la zona central del Área, aunque dibujó un corredor terciario expandido también en orientación norte.* Contrastando con el declive de la estructura de centros tradicionales, generalmente cabeceras de municipios, que se había desarrollado a lo largo de las cabeceras del ferrocarril, se observó entonces el relativo dinamismo de una nueva red de centralidades organizadas en torno a grandes centros comerciales (orientados al consumo de estratos medio altos) y comunicada a través de las autopistas y del transporte privado, desarrollándose asimismo áreas de servicios (como educación, salud, hotelería, etc.) vinculadas a los fenómenos de segregación residencial.³

Lo que acontece en el mercado de trabajo no solo incide en los actores (empresarios, sindicatos y trabajadores) y en el Estado; también lo hace en la percepción de deberes y derechos de los ciudadanos en general, e impacta en la configuración territorial y de la sociedad. Estos cambios inciden en la forma de gestionar la cultura y el medio ambiente institucional

3. Verónica Viviana Maceira, *Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, 2012. [El destacado en la cita es propio.]

en el cual individuos y organizaciones participan de lo público, impactando en las nociones de legitimidad, representatividad, seguridad jurídica, eficiencia, equidad y responsabilidad para gestionar las aspiraciones individuales y colectivas.⁴

“Las actuales tendencias de formas de trabajo flexible dentro y al margen de las empresas, muestran la disolución de las fronteras bien definidas de las sociedades, dado el surgimiento de una *nueva mano de obra más flexible que en cierto modo está vinculada a las sociedades, pero no plena y permanentemente integrada a ellas.*”⁵ Los nuevos modelos laborales cuestionan las formas tradicionales de integración social del territorio y con ello la capacidad de intervenir de la política territorial.

Los cambios en el mundo del trabajo, el avance tecnológico, las exigencias de la globalización, las identidades “fluidas”, el cambio climático y la importancia del cuidado del medio ambiente se van transformando en ejes del diseño de políticas públicas y factores claves para analizar su gestión y su impacto en el presente inmediato y en el futuro próximo.

Sobre las formas de organizar la producción

El crecimiento a partir de los años ochenta de formas tradicionales de organizar la producción –tercerización, subcon-

-
4. María Luz Vega Ruiz, “Los desafíos del futuro del trabajo. Del concepto económico productivo a una visión axiológica: el trabajo como necesidad o como fuente de felicidad”, en *Revista IDEIDES*, N° 17, UNTREF, noviembre, 2017.
 5. Werner Eichhorst, “Las instituciones del mercado de trabajo y el futuro del trabajo ¿buenos empleos para todos?”, en Bensusán, G., Eichhorst, W. y Rodríguez, J.M., *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*, Documentos de Proyectos CEPAL-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Santiago de Chile, 2017. [El destacado en la cita es propio.]

tratación, precarización, flexibilidad, informalidad– impacta en su dinámica novedosa sobre los intereses de los trabajadores en particular y de los ciudadanos en general. Los grandes colectivos de trabajo se fragmentan y la desigualdad hace pie.

Sin pretender ser exhaustivos en la descripción, nos proponemos analizar el concepto de tercerización, como una decisión empresarial realizada sobre la evaluación acerca de que un “tercero” (de nivel nacional o internacional) podría realizar determinadas tareas –que hasta el momento se realizaban en la propia empresa– de manera más eficiente (y con menor costo). Es decir, es una decisión cuyo resultado es, según Basualdo, la “desintegración vertical de la organización empresarial sin que ello implique necesariamente una mayor horizontalidad en las relaciones ni la anulación de las jerarquías”.⁶

La misma autora nos aclara que, además, la tercerización modifica la “relación entre un empleador y un colectivo laboral, introduciendo un tercero en la ecuación, a quien se le delega parte de las tareas antes a cargo de la empresa principal”.⁷ Esta externalización quiebra el límite geográfico de la empresa verticalmente integrada –y atraviesa estados nacionales, provinciales y municipales en el marco de cadenas de valor–, introduce la figura de un tercero para la ejecución de las tareas externalizadas desdibujando la figura del empleador y fragmenta el colectivo de trabajadores. Este

6. Victoria Basualdo y Diego Ramón Morales (coords.), *La tercerización laboral. Orígenes, impactos y claves para su análisis en América Latina*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2014.

7. Victoria Basualdo, “Tercerización laboral en Argentina y América Latina: debates y desafíos para una agenda de investigación”, en *Épocas, Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural*, N° 3. Disponible en: <<http://revistaepocas.com.ar/tercerizacion-laboral-en-argentina-y-america-latina-debates-y-desafios-para-una-agenda-de-investigacion/>> (consultado: 25/6/2018).

cambio en la búsqueda de racionalidad y eficacia introduce en las relaciones que se generan los procesos de subcontratación entre las nuevas empresas constituidas, y entre ellas y sus trabajadores.

Si a estos cambios le sumamos el uso de las nuevas tecnologías, estamos afrontando una modificación mayor en el vínculo entre trabajadores y gestores/empleadores. Al cambiar la naturaleza y los problemas de la relación de trabajo, ligados a formas de subcontratación por el uso de plataformas digitales, las relaciones del trabajo se “atomizan”⁸ al ser entre el individuo y la plataforma. Podemos observar el pasaje de un colectivo de trabajo a la conformación de individuos, autónomos y responsables, verdaderos emprendedores capaces de manejar sus destinos laborales conectados a la red.

El uso de nuevas tecnologías de la información impactará favoreciendo ciertos procesos de tercerización internacional en un contexto marcado por la globalización y el cuestionamiento al rol del Estado en la regulación de los mercados.

Sobre la revolución tecnológica: construcción de identidades laborales y políticas

Los cambios tecnológicos que se establecen en la Cuarta Revolución Industrial inciden en las formas de detectar necesidades y establecer demandas, introduciendo la posibilidad de desarrollar un vínculo directo entre el ciudadano y las políticas estatales. El uso extendido del celular favorece el acceso a la tecnología de la información, cómo se usa y para qué se usa es aún una parte ciega en el diseño de las políticas que requiere de intervenciones institucionales de diverso tipo, que

8. María Luz Vega Ruiz, *op. cit.*

cuestiona la aparente vinculación individuo-Estado sin intermediación que estas tecnologías favorecen.⁹

Los cambios técnicos que afrontamos introducen modificaciones radicales en toda actividad económica, provocando el crecimiento en la producción y la productividad y transformando el trabajo¹⁰ y la sociedad en su conjunto, de allí que estas modificaciones sean descritas por algunos autores como “disruptivas”. Estos cambios afectan el mundo del trabajo, los modos de gobierno (la mayor demanda de transparencia y el acceso a la información) y el sentido que las personas le dan a sus actividades.

Al igual que lo hicimos con las formas de organizar la producción y tercerización, nos interesa analizar el desarrollo de plataformas tecnológicas que han favorecido el cambio de un proceso de “analógico”, con relaciones sociales que se desarrollaban en una empresa física concreta, a la “digitalización” de las relaciones entre individuos y organizaciones.

Globalización, redes e instituciones transparentes y flexibles son pilares de lo que se denomina *gig-economy*¹¹ o *economía digital*, o su versión más políticamente correcta de denominación en términos de “economía colaborativa, compartida

-
9. Fundación Friedrich Ebert, “Digitalización y el Futuro del Trabajo. Sinopsis del estudio ‘Trabajar 4.0’ elaborado por el Ministerio Federal de Trabajo de Alemania”, en *Análisis*, N° 20, 2017. Disponible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13617.pdf>> (consultado: 26/6/2018).
 10. Juan Manuel Rodríguez, “Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo”, en Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, *op. cit.*
 11. Situación laboral en la que seremos *contratados puntualmente* para trabajos esporádicos en los que contribuiremos todo lo necesario para la actividad. Algunos países lo asimilan con el “free lance” o el “trabajo autónomo”. Algunos lo traducen como “changas” o “economía de los pequeños encargos”. Sobre esta modalidad de trabajo, ver: <<http://www.mercado.com.ar/notas/8020905>>.

o según la demanda, economía de pares”.¹² El Comité Económico y Social Europeo definió la economía colaborativa como “un sistema económico basado en el uso compartido de bienes o servicios infrautilizados, de forma gratuita o mediando un precio, directamente por particulares”.¹³ Mercados autorregulados y usuarios de redes que creen en la liberación de la tutela del Estado y de los empresarios, reemplazando la primera por la meritocracia y los segundos por plataformas virtuales y procesos cada vez más digitalizados.

La economía colaborativa, originada como un esquema de trabajo voluntario, se transforma con el uso de las plataformas al optimizar el empleo de activos subutilizados y generar “nuevas oportunidades de trabajo”. Estas oportunidades adquieren una modalidad que no está prevista en la legislación laboral, al no ser evidente la relación de dependencia, las obligaciones a cumplir, los derechos adquiridos. ¿Estaríamos afrontando en la región un avance de la precarización vía tecnológica? El vínculo laboral es con la plataforma, no en condición de trabajador, sino como un “usuario”, un “socio”, un “par”.

El uso de las plataformas y su expresión en nuevas formas de relaciones, difíciles de encuadrar aún como relaciones laborales –crowdworking, crowdsourcing, work-on-demand–, derivan del uso de algunas de estas tecnologías. Su efecto: la transformación del colectivo de trabajadores en una “red de usuarios”. El concepto de “asalariado” vinculado

12. Christophe Degryse, *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*, Working Paper. European Trade Union Institute, Bruselas, 2016. Disponible en: <<https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Digitalisation-of-the-economy-and-its-impact-on-labour-markets>>.

13. Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen exploratorio sobre “La economía colaborativa y la autorregulación”* (2016/C 303/05), 2016. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016AE0933>> (consultado: 25/6/2018).

a la presencia del trabajador en un lugar concreto se difumina, mientras que el trabajo en red, a pesar de su pretensión de igualdad, parece promover poco el trabajo solidario y más el competitivo.¹⁴

Pero ¿qué sucede cuando esta forma de trabajo llega a la función pública en lo que algunos especialistas llaman “la uberización de la función pública”, es decir “cuando el funcionario es reemplazado por personas que a partir de su actividad independiente pueden participar de este tipo de actividades”?¹⁵ Se desdibujan las fronteras, se reducen las distancias, los lugares de “trabajo” se desdibujan, los tiempos de trabajo invaden los tiempos privados, y el colectivo de trabajo se compone de personas-profesionales-usuarios que “colaboran” en red.¹⁶

Con relación al tema del crowdworking y crowdsourcing, tienen en común que son actos por los cuales “los empleadores pueden acceder a través de la red a un pool de trabajadores convertidos de esta forma en crowdworkers”.¹⁷ El crowdsourcing “no tiene un sitio fijo y se ejecuta y compensa en el ciberespacio bajo las condiciones impuestas a los usuarios de las plataformas, que deben ser aceptadas antes de utilizar el software, en conexiones muy breves”.¹⁸ La empresa gana virtualidad, el trabajador deviene en usuario y además surge con fuerza la figura del cliente-consumidor.

14. María Luz Vega Ruiz, *op. cit.*

15. André Lamarche, “El trabajador uberizado”, entrevista de Javier Lewkowicz en Suplemento *Cash, Página/12*. Disponible en: <<https://www.pagina12.com.ar/92007-el-trabajador-uberizado>> (consultado: 25/6/18).

16. Graciela Bensusán, “Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo”, en Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, *op.cit.*

17. Graciela Bensusán, *op. cit.*

18. Graciela Bensusán, *op. cit.*

La tecnología de la información favoreció un vínculo más amplio con el cliente, integrándolo a través de las políticas de calidad y el uso de dispositivos móviles

que permitió contar con información vinculada entre producción y cliente, producción, venta y circulación [...] *fue la gran revolución tecnológica y organizativa que impactó tanto a las empresas manufactureras como a las de servicios, y que involucró y visibilizó la importancia del cliente final para la producción y el servicio, como un nuevo sujeto laboral encubierto, al pasar a formar parte del layout en la producción; su inclusión como trabajador en el proceso de producción, como parte del control y vigilancia de la producción y servicio (control ampliado) y con incidencia en las relaciones laborales (relaciones laborales ampliadas), sin costo alguno para la empresa [...]* Pero, además, *el cliente pasó a formar parte del inventario, del stock de servicio-datos, información que le permite a la empresa interactuar con él, conocer y evaluar el mercado a futuro, la calidad de sus productos y a sus trabajadores. Así, la informatización adquiere una connotación, no sólo en los procesos productivos (tecnología dura), sino también, con relación al cliente final en interacción con las compañías en sus diferentes niveles (interacción cliente-trabajador, cliente-departamento de evaluación de la calidad, con el centro tecnológico, etc.).*¹⁹

El acceso y uso de la plataforma dependerá de las evaluaciones que porten los usuarios, un panóptico virtual con múltiples vigías. Relación consumidor/cliente con la producción y su reflejo en la relación entre los individuos y el Estado, las “relaciones laborales ampliadas” se extienden a las relaciones políticas. Nos empodera como clientes para evaluar un servicio, pero también como ciudadanos para evaluar la gestión de las políticas territoriales.

19. Enrique De la Garza y Marcela Hernández (coords.), *Configuraciones productivas y relaciones laborales en empresas multinacionales en América Latina*, Gedisa/UAM, México D.F., 2017. [El destacado en la cita es propio.]

Sobre democracia y ciudadanía en la era de la información

El impacto que estas tecnologías tendrán, y tienen, en el conjunto de la sociedad condiciona la construcción de relaciones sociales, incidiendo en las expectativas sobre estilos de vida y valores que las personas tienen, aun cuando estén más allá de sus posibilidades por alcanzarlos. ¿Cuáles serán las condiciones para que la política pueda interpretarlas y representarlas?

A esta situación debemos sumar la deslegitimación de las políticas estatales producto de:

- Los procesos de individualización y una percepción meritocrática y diferenciadora de procesos igualitarios colectivos anclados territorialmente; el pasaje del ciudadano al consumidor.
- La pluralización de proyectos de vida y las prioridades sobre nuevos temas que ello abarca: desde consumo, a calidad de vida, ambiente urbano, transporte, ecología, impactando en los intereses y formas de representación. La diferenciación como eje en la demanda de políticas y su evaluación pública a través de las TICs.
- Los cambios en las exigencias laborales en términos de autonomía, creatividad, disposición de organizar el tiempo y lugar de trabajo y su impacto en la subjetividad. Una nueva percepción sobre las motivaciones, expectativas y proyectos.

Cuando el espacio laboral es virtual, cuando la relación depende de la “conectividad” y cuya finalización depende de la decisión de “desconectar”, que depende a su vez de la evaluación que sobre su desempeño realicen los usuarios, ¿quién y cómo puede regular esta relación desigual y desterritorializada?, ¿cuáles son las prioridades e inversiones que requieren las economías digitales?, ¿cómo afecta a la configuración de

las funciones del Estado?, ¿será el empleo público afectado por estas modalidades?

Para finalizar, retomamos un debate abierto hace más de veinte años por Norbert Lechner:

Más allá de las transformaciones políticas, cambia la política misma. Están cambiando tanto las formas institucionalizadas de hacer política como las ideas e imágenes que nos formamos de la política. Por tratarse de transformaciones en marcha, todavía sabemos muy poco acerca de lo que implica el proceso de globalización, el nuevo protagonismo del mercado o la llamada cultura posmoderna. [...] Anteriormente, existía una distinción relativamente nítida entre la política, delimitada por el marco acotado del sistema político, y la no política. Hoy en día, tal delimitación se ha vuelto fluida. La política se despliega a través de complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y sociales. Estas redes políticas son de geometría variable según las exigencias de la agenda y desbordan el sistema político. La política se extralimita institucionalmente.²⁰

20. Norbert Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática. Conferencias magistrales. Temas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México D.F., 1995.

Comunidades inteligentes e inclusivas: la necesaria reconfiguración del Estado

Pablo Peirano* y Fernando Peirano**

Habitamos una revolución digital, que está cambiando la manera de estudiar, de trabajar, de hacer negocios; de ofrecer, acceder y hacer seguimiento a servicios; en definitiva, está cambiando nuestra manera de vivir. Este nuevo ecosistema digital ofrece grandes oportunidades para el desarrollo social y económico. ¿Cómo debemos prepararnos?

Sin duda, el desarrollo de las TICs ha abierto en un plazo muy corto de tiempo una nueva cartera de herramientas con fuerte impacto en tres dimensiones claves para la dinámica de una ciudad:

* Arquitecto (UBA). Maestría en Estudios Urbanos en curso (UNGS). Docente.

** Economista (UBA). Ex subsecretario de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Profesor e investigador en DEyA-UNQ y FCE-UBA.

- *La dimensión del Estado*, el cual enfrenta una transformación digital que lo lleva a un nuevo paradigma, con nuevos alcances, pero también con nuevas exigencias y expectativas.
- *La dimensión de la ciudadanía*, por otro lado, donde la transformación digital también potencia otros cambios culturales en su construcción, con un ciudadano que es esperable que pueda estar dispuesto a revisar la delegación de responsabilidades que encierra la democracia, interesado en asumir un rol más participativo y comprometido, con nuevas capacidades para articularse con otros actores, para impulsar iniciativas o ejercer un control sobre los asuntos públicos y/o privados.
- *Y la dimensión del mercado*, donde la transformación digital también está revolucionando la forma de producir y consumir, existiendo una fuerte reconfiguración en el mercado de trabajo y en la oferta de bienes y servicios. Se avanza hacia entramados donde se agudizan los extremos: se amplían las empresas pequeñas y trabajadores autónomos al mismo tiempo que crece el protagonismo de grandes grupos empresarios de escala global.

Todo esto encierra desafíos y oportunidades para las ciudades/municipios desde la adecuación de las infraestructuras necesarias, variaciones en dinámicas de movilidad, una transformación acelerada en las prácticas de la gestión pública, modificaciones profundas en los esquemas tributarios, desarrollo de nuevos criterios para el uso del suelo y del espacio, el acceso a bienes comunes y la gestión del impacto ambiental, nuevos roles de regulación y fiscalización, en definitiva, una reconfiguración de los contratos sociales que ordenan y estructuran al ámbito urbano.

El paradigma de *smart cities*, la transformación digital que supone y que modifica profundamente pilares institucionales, sociales y productivos, implica una exigencia redoblada hacia

la dirigencia pública y privada. Las ciudades/municipios que no resuelvan bien el acertijo que conlleva esta transformación verán incrementar la fragmentación, la exclusión y la inequidad. El equilibrio entre los actores que hacen a la ciudad se verá trastocado: unos incrementarán su capacidad de imponer condiciones sobre los otros.

Así, el pasaje hacia el nuevo paradigma, para que resulte virtuoso, redobla la apuesta, impone mayor exigencia, requiere de políticas públicas más sofisticadas, de mayor capacidad de planificación, de mejores acuerdos sociales sobre el sendero del progreso colectivo. Y esta condición involucra a un número muy amplio de ciudades, no solo a las centrales. En la actualidad, las nuevas dinámicas globales llevan a un intendente de una ciudad periférica y pequeña a tener que lidiar con empresas globales y definir reglas sobre servicios que antes se resolvían enteramente en el ámbito provincial o nacional.

En definitiva, se trata de rediseñar el Estado, no de reducirlo o apartarlo. Se trata de reconfigurar acuerdos sociales, no de disolverlos o reemplazarlos por vínculos comerciales apoyados en intercambios digitales. Se trata de aprovechar las nuevas tecnologías para seguir construyendo sociedades más justas, equitativas, respetuosas de la diversidad e integradas. Los avances tecnológicos y la ampliación de herramientas refuerzan anhelos y desafíos que colocan una vez más a la política y lo social en el centro de la escena.

Dentro de esta lógica, no podemos abordar esta y otras temáticas para un área como la Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), sin reconocer la desigualdad como una de sus características intrínsecas y como un objetivo primordial a subsanar.

Surgen entonces una serie de interrogantes sobre la transformación digital en curso y su impacto en el AMBA, ¿reducirá o aumentará la desigualdad? ¿Es posible direccionar el cambio tecnológico de esta época, para la construcción de una sociedad más igualitaria?

Para intentar comprender estos interrogantes analizaremos por un lado la brecha digital en AMBA, lo que nos permitirá visualizar y concluir acerca de la desigualdad específica de la temática y su correlato con las cuestiones estructurales y, por otro lado, sumarnos al debate sobre lo que debe entenderse por Ciudad Inteligente en el AMBA, donde pregonamos por la construcción de una Ciudadanía Inteligente, donde un número mayor de ciudadanos puedan acceder a los bienes y servicios que posibilitan el acceso a la vida urbana plena.

Por último, y a modo de conclusión en formación, proponemos la producción de ciertas acciones concretas en el territorio para retroalimentar la cuestión de una forma transversal.

Transformación digital en el AMBA

En la nueva economía digital en marcha, el conjunto de servicios, infraestructuras y plataformas y servidores que forman la nube ofrece a los gobiernos, a las empresas y a las personas grandes posibilidades de almacenamiento, procesamiento y acceso a infraestructura, software y plataformas utilizando internet.¹ Pero no todos tienen las mismas oportunidades, hay grupos que, por distintas razones (geográficas, socioeconómi-

-
1. Las principales tecnologías que permiten el acceso a internet y a la nube son: 1) la fibra óptica, que permite transmitir grandes cantidades de datos a cualquier punto del planeta a gran velocidad, pero tiene un costo muy elevado, que dificulta lograr una cobertura que alcance a todas las poblaciones y regiones; 2) los radioenlaces de microondas y las conexiones satelitales, que son tecnologías de transmisión de datos alternativas a la fibra óptica, que operan a través de antenas, pero son sensibles a las condiciones meteorológicas y/o a las condiciones del terreno; 3) la banda ancha móvil de tercera o cuarta generación es la que permite la conexión inalámbrica a computadoras y teléfonos móviles.

cas, de género, etc.), tienen dificultad en el acceso, uso y/o apropiación de las tecnologías.²

Esta brecha digital produce desigualdad en las oportunidades de desarrollo. La cobertura tecnológica de calidad es clave para lograr una economía digital inclusiva, pero no es lo único. Además de dicha cobertura tecnológica, debe asegurarse el acceso a una internet de calidad, así como también es necesario promover la interacción efectiva entre redes y contenidos en la nube, en condiciones transparentes y no discriminatorias, en busca de la inclusión, la eficiencia y la innovación.

Gobiernos, empresas y ciudadanos pueden y deben contribuir con el logro de una mayor y mejor cobertura tecnológica y acceso a internet de calidad. Los gobiernos, priorizando políticas públicas que promuevan la expansión y mejora de infraestructura, regulando los servicios de telecomunicaciones y fomentando la integración de los sectores más vulnerables; las empresas, mejorando tanto el precio como la calidad que ofrecen a sus clientes; y los ciudadanos/consumidores, utilizando y demandando más y mejores servicios.

Según la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA, 2017),³ en los partidos del Conurbano bonaerense que con-

-
2. Tipos de brechas digitales: 1) por acceso: cuando las personas no tienen la oportunidad de contar con servicios de internet en sus lugares de residencia y/o trabajo; 2) por habilidades: cuando las personas, a pesar de tener acceso a internet de calidad y de alta velocidad, no saben cómo utilizar las tecnologías en su beneficio; 3) por adopción: cuando las personas, aun contando con acceso a internet de calidad y de alta velocidad, se resisten a utilizar la tecnología; 4) por género: se refiere a las diferencias de acceso y uso de las tecnologías entre hombres y mujeres; también se refleja en la escasa presencia de mujeres dedicadas a las carreras del área STEM (acrónimo en inglés de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas). Tomado de Antonio García Zaballos y Enrique Iglesias Rodríguez, *Economía digital en América Latina y el Caribe. Situación actual y recomendaciones*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2017.
 3. Observatorio de la Deuda Social de la UCA, *Brechas digitales y de acceso a recursos de información en la infancia urbana del Conurbano bo-*

forman el Área Metropolitana junto a la CABA, existe todavía una proporción significativa de niños/as y adolescentes de entre 3 y 17 años que no accede a una computadora en su hogar y/o no accede a servicio de internet (47,9% y 53,6%, respectivamente). Asimismo, conforme desciende el estrato social, aumenta el déficit en ambos recursos. Mientras el estrato medio alto accede en su totalidad a ambos, el estrato muy bajo no accede a computadora en un 69,2% y/o a internet en un 74,3%.

Según Intal-BID y su investigación “Compás Millennial. La generación Y en la era de la integración 4.0”,⁴ en cuanto al uso de tecnología, si bien el 93% de los jóvenes *millennial* tiene celular con acceso a internet, el 54% no lo emplea en su trabajo diario. La tecnología –en particular internet, telefonía móvil y redes sociales– está fuertemente internalizada en los jóvenes de todos los segmentos socioeconómicos, que la usan principalmente como una herramienta de entretenimiento y socialización. “Pero se atenúa su aplicación en el ámbito laboral, la capacitación, el acceso a información y en el uso de e-commerce y de plataformas colaborativas, con excepción de los jóvenes de nivel socioeconómico alto”.

Es decir, los individuos con entorno socioeconómico alto tendrán muchas más posibilidades de insertarse en nuevos escenarios dominados por la tecnología que aquellos que habitan entornos medios y bajos. Esta diferencia, entonces, no es solo de acceso a la infraestructura, sino que refleja déficits sociales más profundos. Además, tiene gran incidencia la

naerense, Informe Técnico para la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017. Disponible en: <<http://biblioteca-digital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/brechas-digitales-acceso-recursos-informacion.pdf>> (consultado: 25/6/18).

4. Ana Inés Basco y Marita Carballo, *Compás Millennial. La generación Y en la era de la integración 4.0*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Sector de Integración y Comercio (INT). 2017.

exposición en edad temprana a entornos creativos en el desarrollo de individuos capaces de convertirse en innovadores, elemento central en la transformación laboral digital.

Nos encaminamos hacia un modelo social no sustentable, ya que la mayoría de los ciudadanos del Área Metropolitana no podrán articular de manera óptima su desarrollo con los nuevos escenarios que proponen las TICs. Se nos presenta, así, un futuro donde el desarrollo de lo digital profundizará diferencias estructurales en vez de cerrarlas. Este punto es fundamental visualizarlo en estos términos, porque nos obliga a pensar hacia dónde debe ir el desarrollo digital del Área Metropolitana.

Comunidad inteligente versus ciudad inteligente

Adherimos a la definición que entiende que “la ciudad inteligente es aquella que, a través de diferentes herramientas y recursos, no necesariamente TICs, es capaz de proporcionar las condiciones para asegurar el bienestar y la felicidad de su comunidad y hacer frente a los desafíos globales, ambientales, económicos y sociales”.⁵ Es decir, “aquella comunidad que toma una decisión consciente para implementar innovaciones como catalizadores de la solución de sus problemas sociales y económicos”.⁶

Intentar definir lo que creemos que debe ser una “ciudad inteligente” es primordial para establecer prioridades y poder abordar la cuestión con más pertinencia. “La inteligencia ciu-

5. Lilian Guan, “Smart steps to a better city”, en *Government News*, Vol. 32, N° 2, 2012.

6. John Eger, “Smart Growth, Smart Cities, and the Crisis at the Pump a Worldwide Phenomenon”, en *I-Ways*, Vol. 32, N° 1, 2009.

dadana debe estar orientada a la democratización y la redistribución radical del diseño de las ciudades.”⁷

Se trata de lograr que la tecnología mejore la calidad de vida, la productividad y sostenga un entorno agradable, sin perder la identidad de cada ciudad/municipio, que su uso esté subordinado al cambio social necesario en la transformación urbana. Debe estar a favor de construir igualdad y servir para fortalecer una identidad metropolitana, desde la integración.

En esta línea es importante ver a la innovación como una oportunidad para potenciar las economías urbanas. La innovación no se resume simplemente en los avances tecnológicos. Para poder pensar en ciudades inteligentes debemos modificar aspectos estructurales que parten desde la educación, el incentivo a los emprendimientos y nuevas ideas, hasta la planificación de los espacios y servicios en función de los requerimientos de los ciudadanos. Los gobiernos deben asumir un rol protagónico y evitar que los monopolios frenen y/o controlen las innovaciones. Las acciones deben estar direccionadas hacia una gestión más democrática del territorio. Se debe alentar la participación activa y protagónica de los ciudadanos, desarrollando políticas que tiendan a anular asimetrías y posibiliten un acceso pleno a toda información. Este objetivo se puede conseguir, no solo con un alto nivel tecnológico, sino también empoderando a los ciudadanos para que contribuyan a crear un entorno más democrático. El impacto de una mayor participación ciudadana también se verá reflejado en un Estado permeable a los mensajes, a las demandas, capaz de entender y responder a los ciudadanos.

El Estado, sobre todo en su nivel local, debe guiar este proceso brindando a los sectores de menores recursos la máxima

7. Martín Tironi y Tomás Sánchez Criado, “Of Sensors and Sensitivities. Towards a Cosmopolitics of ‘Smart Cities’?”, en *Tecnoscienza, Italian Journal of Science & Technology Studies*, Vol. 6, N° 1, pp. 89-108, 2015.

cantidad de herramientas posibles para su inclusión. Será un error caer en el escenario del reduccionismo tecnológico en donde el sector privado asume un rol protagónico en la conducción de estos cambios, con la consecuente despolitización de dichos procesos.

Precisamente, para posibilitar el mayor acceso de la población de forma óptima a la nueva economía digital, es indispensable politizar la temática e incentivar las prácticas emergentes ciudadanas y colectivas, las cuales van construyendo usos y apropiaciones de las tecnologías en función de experiencias, necesidades y deseos.

¿Por dónde empezar?

Proponemos la conformación del Taller Público de Innovación Social (TAPIS) para la construcción de una ciudadanía con un protagonismo mayor. El TAPIS⁸ es la construcción de un espacio público de democratización tecnológica para la innovación. Otra forma de definir este colectivo sería decir que es “un ecosistema de innovación ciudadana centrado en el usuario, con un enfoque que facilita la participación de este y otros actores de la ciudad en los procesos de innovación, con el fin de generar valores sostenibles”.⁹ El taller es concebido como

-
8. Se toma como una referencia al “Exploratorio” de Medellín, que funciona como un laboratorio ciudadano de carácter público dispuesto para que las personas puedan compartir saberes, acceder al conocimiento, experimentar, desarrollar ideas y proyectos de forma colaborativa, libre y abierta y bajo la filosofía del aprender haciendo.
 9. Birgitta Bergvall-Kåreborn y Anna Ståhlbröst, “Living Lab: an open and citizen-centric approach for innovation”, en *International Journal of Innovation and Regional Development*, 2009.

un espacio físico o digital de experimentación, en el que la tecnología se adapta a contextos reales y los usuarios son considerados, antes que meros consumidores, coproductores de contenido. Deriva de una alianza entre lo público, lo privado y la ciudadanía, y se espera que allí, de manera conjunta, se lleven a cabo procesos de creación, prototipado, validación y ensayos de nuevas tecnologías, servicios productos y sistemas, pero en contextos de la vida real, no en laboratorios artificiales alejados de las personas. En síntesis, son laboratorios usados por las comunidades con el fin de innovar.¹⁰

Este espacio, en su definición, contexto, públicos, actividades y metodologías, encierra las reflexiones y principios a los que el CEM alienta para la construcción de la agenda *smart* del AMBA:

- De abajo hacia arriba.
- Construcción colectiva, saberes transversales.
- Apuesta por lo público. Fomentar las diferencias.
- Empoderamiento de diferentes actores sociales, relegados del discurso oficial *smart*.
- Inclusión social a través del conocimiento. Apropiación social.

Metodología y objetivos

EL TAPIS es un espacio de educación no formal y su objetivo es el empoderamiento de los diferentes públicos participantes, al no reconocer por su modalidad y propuesta para la gestación de conocimientos categorías verticales ni saberes disciplinares excluyentes. Es un contenedor que pondrá a disposición de los diferentes públicos sus espacios, herramientas y materiales. Brindará asesorías y acompañamiento. Asimismo, apoyará el proceso de convocatoria y difusión de las actividades en las

10. Alejandro Uribe Zapata, “El Exploratorio, un laboratorio ciudadano en Medellín-Colombia”, en *trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, Vol. 10, N° 18, pp. 117-131, 2018.

redes sociales, y la divulgación de los contenidos, prototipos, archivos e instrucciones de los proyectos.

El objetivo del proyecto es contribuir a la difusión de una forma de entender y poner en práctica la innovación para que sea inclusiva y con carácter social, con expectativas de construir condiciones más justas para un conjunto mayor de ciudadanos y actores. Se pretende “acercar” herramientas, a la vez que interactuar y producir conocimiento con sectores de la población para un desarrollo social de la innovación que permita aportar a la construcción de un nuevo paradigma digital.

Modernidad y acceso a internet en el AMBA

Martín Silva Valent* y Martín Morales**

“La Argentina se convertirá en un ejemplo que los países latinoamericanos deben seguir para sacarnos más rápidamente del subdesarrollo e introducirnos en la modernidad, que creo que es la gran aspiración de todos los pueblos latinoamericanos.”¹ Este extracto de Mario Vargas Llosa, difundido por el propio presidente de la Nación, Mauricio Macri, expresa la obsesión

* Abogado y maestrando en el Executive MBA, en la Universidad Torcuato Di Tella, director de la ONG Datas [www.dat.as], profesor de la Universidad de Palermo de Derecho y Gobernanza de Tecnología, GNSO Councilor en ICANN por la Sociedad Civil.

** Investigador del CEM. Licenciado en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Investigador del Consejo Económico y Social de la CABA.

1. Mario Vargas Llosa en video subido a la cuenta oficial de Twitter del presidente Mauricio Macri, @mauriciomacri, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <https://twitter.com/mauriciomacri/status/727914610070724608?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E727914610070724608&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.sitioandino.com.ar%2Fn%2F197452-elogio-a-la-modernidad-el-video-de-vargas-llosa-sobre-macri%2F>.

de la coalición Cambiemos *de delimitar y apropiarse la noción de modernidad*.

Esta motivación se puede rastrear en la administración del Estado: gerentes, expedientes y pagos electrónicos, integración horizontal y vertical de bases de datos del Estado y desarrollo de tecnologías para capturar datos de forma masiva y procesarlos. Su defensa de la gestión se basa en decisiones tecnológicas. En los discursos de los líderes de Cambiemos es posible identificar una presencia constante de ciertas palabras: *viejo, nuevo, futuro, pasado*, etcétera. Estos conceptos se utilizan para plantear una retórica que sitúa a su partido en la modernidad, más allá de que la mayoría de sus propuestas ya fueron implementadas o concebidas hace más de dos décadas en el país.²

Cambiemos ha generado una agenda digital amplia, desde temas de infraestructura hasta el Plan Alfabetización Digital, País Digital y digitalización de la administración, como los Trámites a Distancia.³ Por otro lado, ha desmantelado muchos de los logros de la gestión anterior como Argentina Conectada, Conectar Igualdad, Satélite Arsat-1 o Ley Argentina Digital.⁴ Si bien la evolución de estos programas es natural en un entorno tan dinámico, resta saber si la agenda actual del gobierno tiene como consecuencia el

2. Desirée Jaimovich, “9 definiciones de Marcos Peña sobre las TIC en la Argentina”, en *Infobae*, 9 de octubre de 2017. Disponible en: <<https://www.infobae.com/tecnologia/2017/10/09/9-definiciones-de-marcos-pena-sobre-las-tic-en-la-argentina/>>.

3. Desirée Jaimovich, “Las 6 claves del Plan de Modernización del Estado: ¿es la Argentina un país digital y conectado?”, en *Infobae*, 9 de octubre de 2017. Disponible en: <<https://www.infobae.com/tecnologia/2017/10/09/las-6-claves-del-plan-de-modernizacion-del-estado-es-la-argentina-un-pais-digital-y-conectado/>>.

4. Alfredo Moreno, “Desconectando igualdad”, en *Nuestras voces*, 30 de mayo de 2018. Disponible en: <<http://www.nuestrasvoces.com.ar/mi-voz/desconectando-igualdad/>>.

progreso social y la igualdad de oportunidades. En especial, habría que tener en cuenta que en muchos casos sus programas no fueron implementados de manera masiva o no dieron una solución concreta, sino más bien aspiracional con mucho esfuerzo en la comunicación.⁵

El problema central es la definición de modernidad de Cambiemos. *No es una modernidad inclusiva*. Se plantea a la modernidad como una carrera, una transformación a la que llegarán los más aptos. Esta mirada no tiene en cuenta las desigualdades estructurales del punto de partida y las que se generan o reproducen con relación a cómo y a qué tipo de modernidad se aspire. El desafío de la academia, de los decisores de políticas públicas y de los empresarios locales es entender hacia dónde va la “modernidad” y promover un acceso equitativo a las herramientas y conocimientos necesarios para hacer ese recorrido como sociedad. En definitiva, se debería evitar entender ese proceso como la difusión selectiva de nuevas herramientas a una estructura social que reproduce sus desigualdades.

Sería un grave error regalarle la idea de futuro, de modernidad, de progreso, a aquellos que tienen una mirada restrictiva y mercantilista, excluyente y desinteresada por el acceso igualitario a los bienes y servicios que son imprescindibles en el siglo XXI. Esta mirada tiene pocos matices diferentes respecto a la concepción de derechos de las elites conservadoras de comienzos del siglo XX. En Cambiemos está muy presente la noción de “futuro”. Frente a la sociedad se postula como el vehículo político ineludible para arribar a esa modernidad de conceptos difusos. Sin embargo, en su discurso no plantea ni

5. César Dergarabedian, “¿Cuál es la ‘herencia tecnológica’ que dejará el kirchnerismo?”, en *iProfesional*, 9 de octubre de 2015. Disponible en: <<http://www.iprofesional.com/notas/220841-tic-kirchnerismo-ana-mara-andrada-Cual-es-la-herencia-tecnologica-que-dejara-el-kirchnerismo>>.

ejecuta políticas que expliquen el trayecto elegido, y cuando lo intenta, deja entrever que su mirada no contempla el estado de desigualdad imperante, ni muestra una preocupación en torno a sus resultados.

Uno de los principales ejes actuales del concepto de modernidad es el del acceso a internet como facilitador del disfrute de derechos y condiciones de progreso y desarrollo. El desarrollo de internet y su uso pleno tiene muchos factores e involucra a un sin fin de actores. Uno de esos factores es el de la conectividad, entendida como la capacidad de las personas de conectarse a internet. La conectividad contiene su propio conjunto de condiciones; está la infraestructura, los dispositivos, el contenido y la educación. Si alguna de esas condiciones no está presente de manera adecuada, el acceso a internet, y sus beneficios, son limitados.⁶ El problema de tener acceso limitado es la pérdida de capacidad de desarrollo, de disfrute de derechos y la reproducción o creación de desigualdades en la sociedad.⁷

La infraestructura como piedra fundamental es la red física que conecta los dispositivos de internet. En un comienzo fueron los cables de cobre de telefonía y cable, luego móvil y en última generación la fibra óptica, junto a sus cables submarinos, satélites, postes, módems, switches, etcétera. Si bien no es la única, la infraestructura es una condición necesaria. Su presencia tampoco es binaria. Cada infraestructura, y cómo llega a las personas, admite un gran abanico de gradientes. De

6 Peter Micek, *The Human Rights Principles for Connectivity and Development*, Global Policy and Legal Counsel-Access Now, 2017. Disponible en: <<https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/04/Connect2Rights-Principles-march-2017.pdf>>.

7. Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue*, mayo de 2011. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf>.

extensión, calidad, competencia, velocidad, precio, capacidad de actualización y desarrollo, entre otros.⁸

Las principales características de la infraestructura se pueden medir por:⁹

- La velocidad de conexión que ofrece.
- Los precios a los que se ofrece dicha conexión.
- La cobertura geográfica.
- El tipo de tecnología que utiliza.

Las implicancias de estar conectado son abrumadoras en todos los aspectos de la vida, casi no hay aspecto que internet no haya penetrado y revolucionado. No tener acceso significa estar en condiciones de desigualdad, en el caso de que no implique directamente una ausencia de derechos total, como la posibilidad de expresarse, educarse u organizarse. Una infraestructura de calidad asimétrica reproduce otras asimetrías, y en general las refuerza, pues quienes se encuentran en los márgenes del sistema también tienen peor calidad de conexión, si es que la tienen. En el mundo, la ITU (International Telecommunication Union) estima que un 50% de la población está conectada, y en América Latina ese número es superior al 67%, un 88,4% entre jóvenes de 24 y 17 años.¹⁰

Más allá de las diferentes lecturas que se puedan realizar de estos números, son indicadores poco desagregados que no explican cómo está distribuida la calidad de esa conexión. A

8. Access Now, *Access Now response to ITU Consultation: Building an enabling environment for access to the Internet*, febrero de 2016. Disponible en: <<https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2016/10/ITUConsultation.pdf>>.

9. Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, *Carta sobre derechos en internet. Internet para la justicia social y el desarrollo sustentable*, noviembre de 2006. Disponible en: <<https://www.apc.org/node/5677#1>>.

10. International Telecommunication Union, *Measuring the Information Society Report 2017*. Disponible en: <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>>.

pesar de esto es posible aventurar que la desconexión y las asimetrías de calidad reproducen las asimetrías preexistentes de otras esferas. En el caso de la infraestructura de internet, se da un fenómeno potenciador: la desigualdad social de base reproduce una asimetría en la infraestructura y, al mismo tiempo, la conectividad tiene la capacidad de reducir la desigualdad social. Por ejemplo, en las áreas rurales y en los barrios precarios de ingresos bajos, las compañías invierten menos y, en consecuencia, tienen peores condiciones de conectividad. Sin embargo, si se hicieran las inversiones necesarias, las zonas rurales y los barrios precarios podrían mejorar su conectividad. Esto tendría impactos positivos inmediatos como la generación de nuevos emprendimientos, la mejora de las condiciones de seguridad, la democratización de herramientas que ayudan a comunicar sus problemáticas, a educarse y ampliar su presencia en los debates de la vida pública. En última instancia, la conectividad es una herramienta que brinda mejores oportunidades para desarrollarse. Esto implica que trabajar sobre las asimetrías de la infraestructura no implica solo trabajar sobre los síntomas de la desigualdad, sino también sobre las causas.

Retomando la meta de modernidad, el Estado tiene el rol de garante de derechos fundamentales, algunos de los cuales demandan la intervención activa sobre la realidad. Si se tiene en cuenta que el acceso a internet de calidad y en condiciones adecuadas e igualitarias tiene un efecto crucial sobre muchos derechos fundamentales, no es descabellado pensar que la conectividad debería tener un lugar central en la agenda de cualquier gobierno comprometido con su mandato constitucional.¹¹ Hoy en día nadie discute que el acceso a la red

11. Organización de las Naciones Unidas (ONU), *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, junio de 2016. Disponible en: <https://www.article19.org/data/files/Internet_Statement_Adopted.pdf>.

eléctrica o de agua potable son condiciones básicas del pacto social. Esto se comprueba en el hecho de que existen disposiciones públicas que impiden operar sin electricidad o sin agua a empresas, escuelas y otras instituciones en protección de quienes están adentro. Así como hoy nadie concibe el acceso a la educación o a la salud si las instituciones y los profesionales no tienen acceso al agua o a la electricidad, con internet debería suceder lo mismo. Hoy tiene un grado de relevancia en la vida de las personas y de la sociedad que obliga al Estado a atender sus condiciones para cumplir con las metas que el mandato social y constitucional le demanda.¹²

La historia de desarrollo de infraestructura en la Argentina tiene un antes y un después en la década de 1990 con la privatización masiva de todas las redes y operaciones telefónicas. Hasta esa década reinaba la suposición de que estas redes, típicas de economías de escala, eran monopolios naturales.¹³ El resultado fue que por mucho tiempo hubo pocas empresas compitiendo en condiciones oligopólicas a través de regulaciones y desregulaciones amistosas. Sin embargo, la comoditización de los servicios y el hecho de que la red y la operación se fueran desgranando en contenidos y redes locales cambió el panorama. En la actualidad es evidente la necesidad de un

-
12. Pablo Bello y Andrés Sastre, “Re-pensar las políticas públicas para el cierre de la brecha digital en América Latina”, en Belli, L. y Cavalli, O. (coords.), *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina: análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School on Internet Governance* (prefacios por V.G. Cerfy y R. Echeberría; posfacio por E. Lanza), Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 2018 [en adelante: *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina: análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas*].
 13. Bruno Ramos, “Las comunicaciones invisibles: inclusión y desarrollo social por medio de las telecomunicaciones/TIC”, en *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina: análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas*, op. cit.

ambiente competitivo, con estructuras abiertas e incentivos que a su vez permitan el desarrollo estatal, comunitario o no lucrativo de operaciones y redes cuando fuera necesario. Es deseable evitar restricciones artificiales al acceso, producto de monopolios o de administraciones estatales arbitrarias en sus concesiones, permisos, licencias y recursos.

La infraestructura de internet es una de las puertas de entrada a la modernidad, y el concepto de modernidad no es monolítico. Como sociedad tenemos la capacidad y el deber de velar por un futuro más justo, y parte de esa lucha en el día de hoy comienza por desarrollar infraestructuras de conectividad y acceso a internet inclusivas y abiertas.

Análisis de la infraestructura de conectividad en el AMBA

Si se analiza la disponibilidad de tecnologías de acceso a internet en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se advierten notables disparidades entre las distintas jurisdicciones.¹⁴ Una de las características que atraviesa a la región es la desigualdad en torno al acceso a bienes y servicios. Por esta razón no es llamativo que la conectividad respete esta lógica. En este sentido, los datos de ENACOM distinguen diferentes opciones tecnológicas que permiten acceder a internet e identificar la disponibilidad de cada una en las localidades censales que conforman la Ciudad de Buenos Aires y los 24 municipios del AMBA.

14. Ente Nacional de Comunicaciones, Portal de Datos Abiertos, *Conectividad al servicio de Internet*. Disponible en: <<http://datosabiertos.enacom.gov.ar/visualizations/29951/conectividad-al-servicio-de-Internet/>> (consultado: 6/6/18). Para el cálculo de población actual por localidad el ENACOM considera la misma con una estimación que tiene en cuenta la variación intercensal 2001-2010.

Es apropiado recordar la definición de localidad que realiza el INDEC como “la concentración espacial de edificios conectados entre sí por una red de calles”.¹⁵ Cada municipio suele estar integrado por varias localidades. Esta mayor segmentación del universo nos permite tener una idea más acabada de la conectividad metropolitana. Como señala el ENACOM,¹⁶ la posibilidad de contratar distintas modalidades de acceso a internet depende de las ofertas de los operadores en su zona geográfica y también de su disponibilidad y posibilidades técnicas dentro de dicha zona.

Acceso por telefonía móvil

Este apartado incluye a las tecnologías 3G y 4G que fueron las primeras que facilitaron la transferencia de datos a través de las redes de celulares. Si bien con las tecnologías móviles previas (GSM y EDGE) también era técnicamente viable, su baja velocidad y costo elevado eran un obstáculo para el tráfico masivo de datos. El 3G y el 4G brindan la posibilidad de conectarse tanto a equipos móviles de telefonía como a computadoras que dispongan de un módem adaptado. A pesar de estos beneficios el sistema plantea inconvenientes como los considerables retrasos que surgen entre el cliente y el servidor y su elevada relación precio y tamaño de los paquetes traficados.

De acuerdo a los datos de ENACOM, advertimos que, en el AMBA, tanto la red 3G como la 4G están presentes en las localidades donde vive el total de la población. Es decir, se trata de la tecnología con mayor despliegue territorial y que alcanza al mayor porcentaje de los habitantes metropolitanos.

-
15. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Unidades Geoes-tadísticas*. Disponible en: <<https://geoservicios.indec.gov.ar/codgeo/index.php?pagina=definiciones>>.
 16. Ente Nacional de Comunicaciones, *Internet. Tipos de conexiones*. Disponible en: <https://www.enacom.gob.ar/tipos-de-conexion_p112> (consultado: 6/6/18).

Esta información se encuadra en el diagnóstico realizado por el Sistema de Información Cultural Argentina (SINCA).¹⁷ El relevamiento muestra que en la Argentina, entre 2013 y 2017, el uso de internet aumentó 15%. A su vez señala que “cada vez más, hablar de internet es hablar de celular. El uso de la PC descendió en los últimos años y ya no es el soporte más usado para navegar en internet; fue reemplazado por el celular en casi todos los consumos culturales digitales”.

Esta situación, en la que la red de telefonía móvil es la más expandida y el celular es el medio más utilizado para conectarse, nos obliga a observar la calidad y la velocidad de la conexión de estas tecnologías en el AMBA. A pesar de la importancia de este servicio, no existen datos públicos disponibles y debemos recurrir a la información procesada por la empresa OpenSignal. Esta compañía se especializa en el mapeo de la cobertura inalámbrica a partir del relevamiento colaborativo de datos. Los datos que allí se informan muestran una profunda disparidad entre las distintas regiones del AMBA. Para graficar la situación podemos resaltar, por ejemplo, que en Tapiales (La Matanza) la velocidad de bajada promedio de los tres operadores es un 31% menor a la relevada en el barrio porteño de Belgrano, 7,4 y 9,7 Megabytes por segundo, respectivamente.

Acceso por fibra óptica

El ENACOM explica que “a nivel mundial se ha dado un vuelco considerable hacia la implementación de servicios por fibra óptica por sobre los sistemas de cobre”.¹⁸ El Ente también

17. Sistema de Información Cultural Argentina (SINCA), *Encuesta Nacional de Consumos Culturales 2017*. Disponible en: <<https://www.sinca.gob.ar/VerDocumento.aspx?IdCategoria=10>> (consultado: 6/6/18).

18. Ente Nacional de Comunicaciones, *Internet. Tipos de conexiones*. Disponible en: <https://www.enacom.gob.ar/tipos-de-conexion_p112> (consultado: 6/6/18).

resalta que esta tecnología permite prestaciones y velocidades superiores a las otras alternativas. Como única desventaja de la fibra óptica destaca que el manejo del cable puede ser un inconveniente debido a que se trata de un hilo de vidrio frágil y de poca maleabilidad. Sin embargo, la fuerte resistencia a ruidos externos y el bajo costo de fabricación colocan a la fibra óptica a la vanguardia de las tecnologías disponibles para el transporte de datos.

Las innovaciones en equipos y tecnologías hacen posible que hoy sea viable instalar fibra óptica hasta el hogar a un menor coste que hace unos años. A su vez, una vez hecha la conexión de fibra, los proveedores pueden ofrecer paquetes de comunicación que incluyen teléfono de línea fija, televisión por cable, video bajo petición (video on demand), servicios de pago por visión (pay per view) y acceso de banda ancha a internet.

Las ventajas y el futuro promisorio de la fibra le otorgan una centralidad notoria al análisis de su disponibilidad en el AMBA. *A priori* se destaca que se encuentra disponible en las 48 localidades que conforman la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, al observar el Conurbano bonaerense la situación varía. En esta región es posible acceder a internet por fibra óptica en dos de cada tres localidades (65%) que nuclean al 81% de la población del Conurbano. Como es de esperar, la expansión de esta tecnología se concentró en las zonas con mayor cantidad de población. A pesar de esta tendencia todavía quedan localidades con gran número de habitantes donde, de acuerdo a datos oficiales, la fibra no ha llegado. Este es el caso, por citar algunos ejemplos, de Lanús Este (160 mil personas), Grand Bourg (95 mil) y Berazategui Oeste (88 mil personas). En base al relevamiento de ENACOM se desprende que en el AMBA resta brindar acceso por fibra óptica a 70 localidades en donde viven 1,8 millones de personas.

Por otro lado, al mirar hacia el interior de los municipios vemos que, en general, en las localidades con población

con menores ingresos es donde se posterga la llegada de la fibra óptica. Para realizar este cruce se tuvo en cuenta como variable proxy del nivel de ingresos al nivel educativo de los jefes de hogar por localidad.¹⁹ En su artículo Maresca demostró, mediante cálculos econométricos, la correlación positiva entre educación e ingresos dentro de la población argentina: “Para cada individuo, a medida que va completando sus estudios va aumentando su ingreso. Para ejemplificar esto, se puede observar que con relación a una persona con estudios primarios incompletos, una persona con secundario completo obtiene un ingreso 30% superior y una persona con estudios universitarios o terciarios completos su ingreso es superior en un 80%”.²⁰

En concreto, de los 23 municipios del AMBA con fibra se destaca que en 10 de esos municipios la localidad sin fibra es la que tiene mayor porcentaje de jefes de hogar con secundario incompleto. Por el contrario, las localidades más ricas tienen mayor acceso a la fibra óptica. Dentro de los 23 municipios con fibra, hay 14 cuya jurisdicción no está completamente conectada pero sí lo está la localidad más rica. Este cuadro puede explicar que si bien –como mostramos– la expansión de la fibra se centró en las localidades más pobladas, también existe una cierta segregación digital de las zonas más pobres hacia el interior de cada municipio.

19. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo 2010, Buenos Aires.

20. Luciana Maresca, “El mercado de trabajo y las variables que determinan el ingreso per cápita familiar”, Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/pdf_eimtm/informes/ipc-familiar.pdf> (consultado: 6/6/2018).

El camino a la modernidad

El concepto de modernidad depende, en gran parte, del cariz ideológico que se elija, del tipo de sociedad al que se aspira. A nivel internacional existe un amplio consenso en torno a la idea de que la modernidad deberá ser inclusiva. El discurso compartido plantea que la revolución social y productiva de las nuevas tecnologías requiere inclusividad para garantizar prosperidad y que, en caso de no serlo, puede ser peligroso para el mantenimiento de la democracia.²¹

Como la conectividad ya es un pilar fundamental de la sociedad y la economía en el presente –y lo será aún más en el futuro– requiere que también sea inclusiva y potencie a los individuos, colabore a romper las barreras de clase y físicas que generan desigualdad. Al analizar el estado actual de la conectividad en el AMBA encontramos que si bien la penetración es superior a la media mundial o de la región, todavía existen grandes regiones desconectadas o con niveles de conectividad marcadamente desiguales que las pone en una desventaja competitiva y de disfrute de derechos. A su vez, pareciera que las tecnologías que dominan el panorama argentino están muy cerca de quedar desactualizadas, con infraestructuras que no son fácilmente adaptables. Esto provoca que ante cada cambio tecnológico requieren un nivel desproporcionado de reinversión que, por su lenta implementación, también acorta el tiempo de vida útil o fuerza a las comunidades a continuar con tecnologías viejas por más tiempo.

Para poder ofrecer y desarrollar una infraestructura actualizada, adaptable e inclusiva no existe una receta única ni probada. Está claro que en el caso de la Argentina el desarrollo

21. Objetivos de desarrollo sostenible de la ONU <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

está en manos de empresas privadas y de un mercado que lidera la inversión y el desarrollo. Por otra parte, se advierte una minuciosa y extensa regulación estatal como en pocos rubros en el mundo tienen. Sin embargo, esta conjunción de factores ha generado una infraestructura de conectividad subóptima. Pareciera que ni liberar al mercado ni ampliar la regulación son soluciones obvias, ya que parte de las desigualdades en la infraestructura se deben a las rentabilidades asimétricas de la red por factores de escala, densidad, geografía o clase económica. De la misma manera, hoy la regulación eleva tanto las barreras de entrada que genera concentración y falta de competencia.

La propuesta central de toda fuerza política inclusiva debería centrarse en la mejora de la regulación existente para fomentar la aparición de nuevos actores, más chicos o de nicho, que encuentren soluciones y planes de negocios en lugares donde para los jugadores más grandes no hay rentabilidad. Las redes de iniciativa comunitarias, cooperativas o que traen nuevas tecnologías son un buen ejemplo de ello. Este tipo de proyectos cubren sectores de la sociedad que de otra manera no tendrían infraestructura y obligan a los grandes a mejorar sus servicios. Si sostenemos un modelo de pocos jugadores, entonces deberíamos también exigir que la rentabilidad extraordinaria de algunos sectores subvencione la baja rentabilidad de otros. La alternativa de sostener un modelo que no es inclusivo ya no parece una salida viable en el siglo XXI. A su vez, el Estado debería tener una política eficiente de licencias de espectros y de infraestructura accesoria, como postes de luz. Esta fragmentación de derechos también genera un problema de anti-comunes²² donde cada inversión se ve coartada por negociaciones con múltiples

22. Heller, M. A. (1998): "The Tragedy of the Anticommons" Harvard Law Review, Enero 1998.

actores que dilatan los procesos y elevan innecesariamente los costos de desarrollo.

Para concluir, sabemos que la infraestructura no es una condición suficiente por sí sola, la conectividad requiere de dispositivos actualizados, de contenido relevante y de educación. Por lo cual, son imprescindibles programas como lo fue Conectar Igualdad y talleres en la currícula escolar –como en centros comunitarios–. La clave de estas iniciativas es que no se limitan a enseñar cómo ser usuarios sino que también ayudan a que las personas se involucren en el desarrollo, la programación, el diseño y la construcción de redes, políticas públicas, programas y de hardware. Se subestima y mal entiende que estas habilidades son de nicho o reservadas a una elite. En realidad, son la lengua y la matemática de este milenio. Estos tópicos en los barrios más pobres y con los chicos más jóvenes tienen un poder transformador descomunal sobre la desigualdad social.

Comunicación gubernamental: estrategias digitales para contar lo local

Luciano Galup*

Las redes sociales –por cercanía, economía, y frecuencia y tipo de uso– son un lugar estratégico para la comunicación local y municipal. Al mismo tiempo son una herramienta clave para disminuir brechas y desigualdades de acceso a información, derechos y servicios.

Presentan a la comunicación gubernamental una serie de desafíos y oportunidades que presionan a los equipos de comunicación de una forma novedosa. Por empezar, inauguran canales de comunicación con la ciudadanía que conllevan a un incremento exponencial de las consultas y demandas, sin muchas veces contar con los recursos para dar respuesta. Las

* Miembro del área de Gobierno del CEM. Columnista en C5N. Consultor en medios digitales y comunicación política. Director de la agencia Menta Comunicación.

demandas de transparencia, acceso a la información y rápida respuesta que presuponen los medios de comunicación colaborativos, sumados a miles de ojos observando la cotidianidad de la gestión y de la actividad de los gobernantes, generan un universo novedoso y desafiante para los equipos de comunicación de los gobiernos locales.

Por otra parte, es en las redes sociales por donde hoy pasa la mayor parte de la conexión ciudadana con lo local. Lo que pasa en la esquina del barrio no accede a medios masivos de comunicación más que un puñado de veces, y es en los medios sociales donde lo local es contado y relatado. Así lo demuestran estudios de opinión pública sobre consumos de medios. La elección de medios sociales para conocer lo que pasa localmente supera en el Área Metropolitana no solo a la radio y los medios on-line sino también a la TV. Es en las calles de los municipios y en las redes sociales donde están los ciudadanos, y por lo tanto el lugar desde donde se realiza una parte importante de las interacciones simbólicas entre los gobiernos y sus votantes.

Todo esto en una coyuntura en la que la comunicación de gobierno tiene por objetivo dialogar con un mundo fragmentado. En lo colectivo, debido al debilitamiento de los grandes dadores de sentido del siglo pasado (instituciones públicas, partidos políticos, organizaciones sociales, sindicatos); y desde lo individual, por ciudadanos convertidos en audiencias cada vez más fraccionadas en su atención. Intentamos dialogar con personas que se encuentran hiperestimuladas a partir de ese volumen de información sin precedentes. Es en este contexto, aún en evolución y lleno de interrogantes, donde se intenta desarrollar la tarea de conectar y convocar a la ciudadanía.

El territorio del Área Metropolitana, sobre el que trabajamos para este capítulo, es sumamente desigual en la distribución y acceso a bienes materiales y simbólicos. Estas desigualdades no se registran solamente a nivel de la población sino incluso entre los propios municipios, realidad que sin

dudas afecta lo posible y las prioridades. A esa desigualdad territorial ya señalada debemos también sumarle, para este caso, diferencias en torno a personalidades muy restringidas a lo territorial, algunas incluso en primeras gestiones, con otras que no solo pueden acumular más de una gestión, sino que han tenido o buscan una proyección tanto sea a nivel nacional como provincial. En este sentido, las cuentas de los municipios presentan grandes diferencias de desarrollo. Más allá de estas salvedades, generar buenas estrategias en medios sociales debería alcanzar a todos los que toman la decisión de formar parte de esas comunidades. Por eso la intención de este capítulo es abrir hipótesis de trabajo con relación a estrategias de comunicación de gobierno que permitan mejorar y hacer más efectiva la comunicación local.

Podemos hablar de “datos” y “relatos” para dividir en dos grandes grupos el acceso al tema de comunicación de gobierno y medios sociales. Por “datos” nos referimos al almacenamiento, análisis y generación de estrategias basadas en el procesamiento de grandes volúmenes de información provenientes de los medios sociales. Por “relatos” entendemos la dimensión vinculada a la generación de contenidos.

Los datos están haciendo repensar gran parte de las estrategias de comunicación de gobierno. Toda acción digital de los ciudadanos deja una huella en internet que es almacenable y analizable. Ya sea voluntaria –interacciones, contenidos, ubicaciones, suscripciones– o involuntaria –cookies, búsquedas, registros, consumos–, esta huella habla –o puede hablar a través de los análisis adecuados– de los gustos, intereses, tiempos, recorridos y actividades de cada uno de los millones de personas que acceden a diario a la web. Para enriquecer más las posibilidades, estos datos cruzados con variables demoscópicas y demográficas permiten generar niveles de conocimiento de los ciudadanos inimaginables hace apenas unos años.

Las bases de datos están generando un nuevo tipo de desigualdad en las campañas que excede a la económica. En

este sentido asistimos a gobiernos ricos y pobres en datos, lo que es toda una novedad. Si durante mucho tiempo los recursos de la campaña se contaban en función del presupuesto disponible, hoy esa no es la única variable.

Interactuamos con ciudadanos que tienden a abandonar los consumos dirigidos a grandes audiencias y que encuentran cada vez más satisfechos sus consumos culturales en propuestas diferenciadas, que permiten construir identidades de tribu, de fans y no ya grandes identidades colectivas. Los usuarios pueden elegir entre cientos de miles de canciones en servicios de streaming de música para generar recorridos musicales personalizados, los servicios de video on demand ofrecen cientos de series destinadas a cada target de suscriptores, esos públicos también esperan que la comunicación de gobierno les hable de cuestiones relevantes para su vida cotidiana y la de sus grupos de pertenencia.

La importancia de los datos en estos contextos es evidente, en tanto nos permiten generar mensajes de gobierno relevantes para públicos microsegmentados por intereses, gustos, aspiraciones o preocupaciones. La relevancia del contenido es la herramienta con la que contamos para poder generar mensajes que conecten con los ciudadanos, con sus necesidades, problemas y preocupaciones.

Las redes sociales son espacios colaborativos, nodales y jerárquicos. Los contenidos no son tales hasta que no se propagan, no tienen vida por fuera de la que asigna la red. Están conformadas por ciudadanos y ciudadanas móviles y audiovisuales, a ellos/as nos dirigimos, pero también con ellos/as contamos. Son ellos/as los que tienen que dar vida a los contenidos, propagarlos, distribuirlos, reproducirlos entre sus redes de contactos con el valor agregado de que están siendo recomendados por alguien conocido y a quien escuchamos. “Si no se propaga, está muerto” fue la sentencia de Henry Jenkins, en su ya clásico libro *Convergence culture: la cultura de la convergencia de los medios de comunicación*.

En contextos de una atención escasa, la posibilidad de romper el grado cero que establece la sobreabundancia de estímulos e información no está en empujar con más fuerza materiales de venta sino en lograr construir confianza con sectores amplios de las comunidades digitales para que sean ellas las que distribuyan, curen y recomienden nuestra comunicación. Si la comunicación de gobierno llega recomendada por un contacto de WhatsApp –y WhatsApp es una de las redes sociales a las se debe prestar atención– se ha dado un paso enorme en romper esa barrera de la intrascendencia.

El objetivo de los equipos de comunicación para campañas de comunicación gubernamental en redes sociales no debería ser cómo “vendo mi gestión” sino cómo lograr que los ciudadanos la cuenten, interactúen con ella y lo compartan. No es recomendable pensar la comunicación política o de gobierno en redes sociales con conceptos básicos como frecuencia, visualizaciones e impresiones, no aportan nada y muchas veces esos números engañan.

A la hora de evaluar la comunicación de gobierno en el Área Metropolitana el balance no es bueno. La mala gestión de los medios sociales explica en gran medida malos resultados en alcance y penetración de las cuentas institucionales de los municipios. La mayoría de cuentas no invitan a la creación de contenidos colaborativos, no cuentan historias ni convocan desde sus contenidos a la interacción. Por lo tanto, el diálogo es distante e institucional. Hablan del “Municipio”, de la “Municipalidad” o del “Intendente”, pero no hablan casi nunca de los ciudadanos.

La estrategia de intervención de todas las cuentas cumple funciones de prensa y difusión, por lo que no invitan a interactuar ni generan identificación, mucho menos emoción. Ese techo se podría romper si se deja de pensar a las redes sociales como simples amplificadores de la comunicación institucional y se las asume como medios sociales en donde los contenidos tienen que contar historias, invitar a la colaboración y participación e incentivar la escucha.

La teoría de que mostrar mucho (muchas obras, muchas actividades) implica lograr la atención del ciudadano es errada y afecta el rendimiento de las publicaciones en particular y de la comunicación de gobierno en general. Si no se logra una identificación entre lo que se quiere comunicar y el destinatario, las posibilidades de lograr atención –en entornos hiperestimulados donde la atención está tensionada a niveles máximos– son muy bajas.

Otra de las limitaciones que se encuentran es una tendencia a ser “conservadores” a la hora de comunicar en redes debido al temor a no controlar lo que sucede una vez que el contenido es puesto a disposición del público. Sin embargo, se puede innovar sin asumir riesgos, siempre y cuando se sea honesto en lo que se comunica y se eviten las poses o la sobreactuación. La base para lograr esto es generar equipos de comunicación digital que se animen a crear y dotarlos de las herramientas y la confianza necesarias. El contenido es el rey de las comunidades digitales, sin buenos contenidos no hay buenos rendimientos. Esto también implica elegir los contenidos adecuados para cada red, para cada soporte, para cada momento.

Las posibilidades son en cierta medida infinitas, y dependen de la creatividad y de los recursos disponibles. Desde el desarrollo de aplicaciones móviles para fomentar la participación, el compromiso y la recolección de datos hasta la utilización de videojuegos. Se trata de llegar a nuevos públicos, transmitir ideas mediante soportes novedosos, conectar lo lúdico con lo político y generar bases de datos de usuarios. Existen una multiplicidad de herramientas, técnicas y soportes sobre los que generar contenidos que se sumen a las estrategias de comunicación de gobierno.

Las redes sociales también obligan a reorganizar una de las mediaciones clásicas de la política: la militancia o el activismo. Se abre toda una serie de desafíos y terrenos en los que extender la actividad comunicativa, la militancia o el activismo en la sociedad, que también se debe pensar digitalmente. El

centro de atención al vecino, las delegaciones, la presencia en el territorio tienen ahora una nueva sede, y está en las redes. La esquina del barrio queda ahora en la esquina del barrio, pero también en los medios sociales. La plaza del municipio está también en Facebook. Si la organización de las campañas tiene sus instancias de organización territorial, las redes son un nuevo territorio de participación que se debe organizar.

Las redes pueden multiplicar la participación territorial, el caso de los “timbres” de Cambiemos en la Argentina es característico de la interacción redes/territorio. Una acción pensada desde lo digital y ejecutada territorialmente, en la que la militancia hace lo que históricamente hizo la militancia –estar en la calle y dialogar con los ciudadanos– pero con una puesta en escena digital que la potencia, universaliza, convierte en relato. En lo territorial hay timbres, en las redes se construye el storytelling de los timbres.

Las redes como instancias de intermediación pueden también ser espacios autónomos de difusión e interacción con los ciudadanos, de suma de voluntades, de participación y compromiso.

La comunicación de gobierno en tiempos de convergencia es un recorrido aún exploratorio por una serie de herramientas y técnicas novedosas y en desarrollo. Más que una oportunidad para la improvisación, la convergencia y los medios sociales obligan a una sistematización de prácticas y conocimientos que permitan llevar adelante estrategias medidas y analizadas con técnicas históricas –como los estudios de opinión pública– y novedosas como la analítica de datos. No existen conflictos entre lo viejo y lo nuevo, porque en ningún ámbito de la cultura y la política la convergencia vino a cerrar capítulos o tecnologías sino a fragmentarlas. Trabajar sobre ciudadanías múltiples y sobre participaciones políticas “líquidas” (Zygmunt Bauman) es parte del problema al que se enfrenta cualquier estrategia de comunicación política.

Identidades sociales, representaciones y ciudadanía en el AMBA

Nicolás Freibrun*

El presente artículo intenta ofrecer algunas ideas para pensar los modos posibles que asumen las identidades sociales en la sociedad contemporánea. En efecto, la formación de identidades en el espacio público –que, en rigor, habría que llamar *procesos identitarios*– son un aspecto fundamental de la democracia en el siglo XXI que permiten observar cuestiones relacionadas con el campo de las representaciones sociales, los valores y las ideologías políticas. El abordaje de esta problemática en el marco del Área de Gobierno articula la elaboración teórica y conceptual con elementos de análisis como la recolección de testimonios, las encuestas de opinión y

* Investigador del CEM. Doctor en Ciencias Sociales UBA. Diploma de Estudios Avanzados de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Ciencia Política UBA.

la metodología de focus group. Ello se menciona en el segundo apartado del presente texto, destacando los principales recursos para realizar esos objetivos. En el primer apartado se hace una breve incursión sobre algunas posiciones que adoptamos como propias al momento de reflexionar más profundamente sobre el significado de las identidades y brindamos resultados de estudios que hemos venido haciendo en el AMBA. Además, listamos una serie de temas sobre los que deberíamos trabajar para comprender con mayor rigurosidad los procesos identitarios. Por último, también en el segundo apartado, planteamos algunas ideas sobre la construcción de una agenda futura y la necesidad de un trabajo colectivo y estratégico entre las distintas áreas que componen el CEM.

¿Por qué las identidades sociales?

Los estudios sobre las identidades son clave para explicar la dinámica política y social de la democracia. Atravesadas por cambios sustanciales de la vida en común (trabajo, representación política, género, ideología, valores, comunicación, espacio urbano), las democracias contemporáneas asisten a una redefinición de sus características, cuestión que involucra a la conformación de las identidades, tanto desde un punto de vista de los actores sociales y políticos, así como con relación a los valores y a las ideologías expresadas por la ciudadanía. Asimismo, no existe una única posición ni un consenso general sobre los significados de la noción de identidad, sujeta a distintos marcos de interpretación y posiciones políticas. Por otro lado, con la acentuación del proceso de la globalización en la Modernidad tardía debe situarse un nuevo momento de la formación de las identidades, asociado a la reaparición de un conjunto de discursos fundados en la idea de “cultura nacional” sobre la base de un debilitamiento en los contornos de los Estados nacionales. Pero en su gran mayoría estos tipos

de discursos arraigan en perspectivas culturalistas que, de un modo predominante, comprenden a las identidades como realidades más o menos fijas que los efectos del proceso de la globalización estarían erosionando y socavando.¹

Aquí dejaremos de lado estas visiones centradas en la “cultura nacional” por considerarlas un poco rígidas de acuerdo a los propósitos que orientan nuestro trabajo y a los objetivos que buscamos al indagar en estos procesos. Hay otras problemáticas que también ponen en juego algunas referencias a la identidad en clave de *políticas del reconocimiento*,² vinculadas a las cuestiones de género o al multiculturalismo étnico que –por enumerar solamente dos importantes que pueden detectarse en distintos territorios y latitudes– vienen ocupando claramente un lugar significativo en las agendas académicas y políticas.

Sin embargo y sin desconocer el carácter relevante que presentan todas estas posiciones señaladas, que suponen aportes sustanciales al debate, es un paso necesario delimitar los criterios con los que aquí trabajaremos. En este sentido, el camino por emprender no es sencillo, pues: ¿cómo definir el concepto de identidad?, ¿a qué universo conceptual preciso nos estamos refiriendo cuando apelamos a esa entidad un poco evanescente y siempre difícil de capturar, pero que sin embargo forma parte de nuestra experiencia social y política?, ¿es la identidad, tal como ha dicho el antropólogo Claude Lévi-Strauss destacando su función simbólica, “un lugar virtual antes que una existencia real”?, ¿existe una sola forma

-
1. La forma política en que esos discursos encarnan podemos verla hoy en día en algunos movimientos políticos europeos o en Estados Unidos con el ascenso de Donald Trump al gobierno. En general este tipo de mirada sobre las identidades refuerzan una perspectiva de tipo esencialista, asociada con las tendencias ideológicas conservadoras.
 2. Charles Taylor, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2009.

de pensar la identidad o por el contrario podemos hablar de múltiples articulaciones? Posibles respuestas a estas preguntas pueden ser respondidas si se ponen en diálogo las teorías, las prácticas y los procesos de identificación. Como parte del trabajo que hemos venido realizando nos parece importante, aunque no sea más que brevemente y a efecto ejemplificador, mostrar algunos resultados obtenidos. Nos focalizaremos en dos trabajos llevados adelante.

En base a la encuesta realizada por el CEM en el AMBA en 2017, “¿En qué sociedad queremos vivir?”³ hicimos preguntas vinculadas con conceptos e ideas que estructuran las representaciones sociales y políticas de la experiencia ciudadana, y que eventualmente pueden incluso orientar ciertos comportamientos en el espacio público. Las principales ideas puestas en juego fueron las de “orden”, “libertad”, “seguridad”, “igualdad” y “justicia”, sobre la base de dos preguntas orientadoras: *De las siguientes ideas, ¿cuál cree que es más importante para el desarrollo y el bienestar de la sociedad?* y *si tuviera que optar, ¿qué tipo de sociedad elegiría?* En ambos casos las opciones eran casi idénticas; una planteada en forma más abstracta, la otra, como modelo de sociedad. El resultado general de las dos preguntas promediadas para todo el AMBA coloca en primer lugar “la igualdad” con el 32% y en segundo lugar “la justicia” con el 28%, reafirmando en algún sentido el horizonte igualitario que persigue una sociedad democrática. Llama la atención, sin embargo, el lugar subordinado que ocupa la idea “la libertad” frente a las otras opciones, con solo el 6%. En efecto, la menor valoración de la idea de *libertad* frente a la idea de *orden* plan-

3. Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), *¿En qué tipo de sociedad queremos vivir?* Disponible en: <<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2017/04/14/en-que-tipo-de-sociedad-queremos-vivir/>> (consultado: 28/6/18).

tea una dimensión de la actualidad democrática que exige su necesaria profundización en el actual contexto.

Por otro lado, y siempre en el AMBA, hemos realizado algunas indagaciones en torno a las percepciones de clase en un contexto de fragmentación social, utilizando la base de datos de la Encuesta Nacional sobre Estructura Social (ENES) del programa PISAC.⁴ Entre las principales conclusiones se advierte que la autopercepción y la identificación con alguna clase o posición de clase es alta (84%). El reconocimiento de pertenencia a una clase o grupo social determinado permite formular algunas ideas que contrastan con ciertos criterios sociales establecidos desde cierto sentido común (i.e: “somos una sociedad individualista”; “la sociedad se compone de individuos”; “las identidades son dispersas y débiles”; “el mundo social está totalmente fragmentado”). En síntesis, analizar con estos elementos las percepciones de clase permite comprender que un abordaje de este tipo no puede agotarse en un significado meramente socioeconómico o economicista de las explicaciones sociales, y que la necesidad de realizar un planteamiento sobre cómo inciden las dimensiones ideológicas y subjetivas es un nivel fundamental para explicar la articulación de los *procesos de identificación social*.

En este sentido, se pueden encontrar diferencias respecto a las autopercepciones de clase en CABA y GBA. Así, y para señalar los porcentajes más importantes, quienes se consideran de “clase obrera” son el 28,1% en el Gran Buenos Aires y solo el 5,2% en CABA. De “clase baja” se considera apenas el 3,6% en la Ciudad de Buenos Aires, proporción que aumenta al 8,9% en el GBA. Y en la otra punta de la pirámide, quienes

4. Centro de Estudios Metropolitanos (CEM), *Fragmentación social y percepción de clase en el AMBA*. Disponible en: <<http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2017/11/14/fragmentacion-social-y-percepcion-de-clase-en-el-amba-2/>> (consultado: 28/6/18).

se ubican en la “clase alta” muestran una similar proporción a uno y otro lado de la General Paz (0,2% en la Ciudad y 0,3% en el Gran Buenos Aires).

Finalmente, no queremos dejar de plantear ciertos elementos más conceptuales, referidos a la necesidad de contar con autores fundamentales en la reflexión del tema. Dar cuenta de las identidades en el marco de procesos sociales y en contextos específicos es un principio fundamental para enfatizar la constitución de *procesos identitarios*. Quien ha producido algunas interesantes ideas al respecto ha sido el sociólogo brasileño Renato Ortiz, al abordar las relaciones entre procesos identitarios y territorios como espacios de relaciones de poder. Señala:

No tiene mucho sentido la existencia de “una” identidad; sería más correcto pensarla a partir de su interacción con otras identidades, construidas según otros puntos de vista [...] Por otro lado, al decir que es una construcción simbólica, estoy afirmando que es un producto de la historia de los hombres. Esto me permite indagar acerca de los artífices de esta construcción, los diferentes grupos sociales que la sostienen, los intereses que oculta, las relaciones sociales que prescribe.⁵

Esta referencia que ofrece Renato Ortiz tiene además el valor de aportar una perspectiva para la vida social y política democrática, comprendiendo que la formación de las identidades es relacional y dinámica y que se construyen a través de las diferencias. Como criterio y horizonte conceptual, una identidad no se puede definir por sí misma si no hay un otro social que esté funcionando como referencia. Como termina por afirmar Ortiz, la identidad es “una construcción simbólica

5. Renato Ortiz, *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2005.

que se hace relación con un referente”.⁶ Es en este marco que las identidades adquieren significación en calidad de *representaciones sociales, creencias colectivas, valores e ideologías*, resultado de la interacción de lo social y político en contextos territoriales precisos. Ninguna identidad flota en el aire, sino que es producida en contextos políticos, institucionales y territoriales atravesados por relaciones de poder asimétricas que producen inclusiones y exclusiones. Como bien lo ha señalado Stuart Hall, “las identidades, en consecuencia, se constituyen dentro de la representación y no fuera de ella”.⁷ Así, las identidades se construyen en el interior de discursos que, como hemos dicho, funcionan en marcos institucionales e históricos precisos.

La construcción de una agenda futura

La agenda a desarrollar sugiere un campo de intervención delimitado que abarca el Conurbano bonaerense y la Ciudad de Buenos Aires (AMBA), espacio social y político central por la trascendencia que tiene en la definición de los destinos del país y en la construcción territorializada de identidades sociales y políticas. Es clave en este sentido establecer puentes de diálogo y de entendimiento con las otras áreas que integran el CEM. A diferencia de otros momentos históricos, las identidades sociales contemporáneas se estructuran en torno a una pluralidad de discursos que van desde la vida pública en común hasta el consumo —pasando por la felicidad personal, las aspiraciones individuales de progreso, los problemas asociados a la organización del trabajo—. Es por eso que puede

6. Renato Ortiz, *op. cit.*

7. Stuart Hall y Paul du Gay (comps.), *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu, Buenos Aires, 2011, p. 18.

resultar interesante incorporar algunas dimensiones que indaguen sobre cómo aparece el futuro y el nivel de expectativas con relación al presente. Algunos de los temas sobre los que consideramos indagar como potenciales articuladores de los procesos de construcción de identidades y ciudadanía, son los siguientes: mundo laboral – actividad política – instituciones estatales – valores democráticos – vida privada y esparcimiento – orden y seguridad – igualdad y libertad – género – percepción y pertenencia de clase – autoritarismo y jerarquías sociales.

Al respecto, también vale la pena detallar algunos aspectos metodológicos que serán tomados para la realización: método de focus group (grupo focal) – encuestas de opinión – análisis del discurso de los actores – identificación de perfiles de identidades predominantes – clasificación de representaciones sociales y valores – identificación de demandas emergentes – articulación de conceptos con técnicas empíricas.

Los recursos a disposición que utilicemos permitirán establecer comparaciones, identificar problemas relevantes y generar nueva información sobre las cuestiones que están relacionadas con el espacio público y la formación de identidades sociales. Además, detectar los “climas de opinión” de acuerdo a la adhesión o al rechazo y a la conformidad o disconformidad que existen en la sociedad, es otro de los registros a problematizar. Aquí simplemente deseamos dejar planteadas algunas ideas de cara al armado de una agenda de trabajo programática desde el Área de Gobierno. Por un lado, un aspecto se relacionará con la producción de saberes e información cuantitativa y cualitativa que nos permita aumentar los conocimientos a partir de los objetivos que nos proponemos. Entender en profundidad la formación de las identidades y los cambios en la ciudadanía requiere de marcos conceptuales amplios y herramientas novedosas que nos aproximen hacia una comprensión de las subjetividades. Asimismo, es importante mencionar que los procesos identitarios en las socie-

dades democráticas del capitalismo periférico las más de las veces se desenvuelven de un modo enteramente diferente al de los países desarrollados. Es por eso que la noción de territorio es central en el armado de esta agenda, al tiempo que se inscribe como un eslabón de producción entre las distintas áreas del CEM.

El territorio es en ese sentido tanto un espacio geográficamente delimitado como un ámbito simbólico de pertenencia, donde las representaciones, los valores y las creencias cristalizan en prácticas e instituciones diversas. El territorio es un campo de fuerzas a través del cual las relaciones sociales se articulan, *ya sea de una forma más fragmentada o más integrada, ya sea más inclusiva o excluyente*. Al adoptar un análisis que toma como criterio la existencia de las identidades como una construcción plural, esa pluralidad se expresa bajo una doble condición del mundo social y de la ciudadanía: como heterogeneidad y fragmentación. En este sentido, la obtención de diagnósticos será parte de la construcción de una agenda con eje en el presente y de cara hacia el futuro. Por último, una agenda de trabajo supone también un conjunto de prioridades e implica asimismo la posibilidad de confeccionar en el tiempo un “mapa de las identidades sociales en el AMBA”, que permite al Área de Gobierno acumular información para la elaboración de nuevas investigaciones y la toma de decisiones en ámbitos institucionales.

ÍNDICE

- 7 **Un desafío clave para el futuro del país**
Víctor Santa María
- 11 **Una apuesta por lo metropolitano**
Jaime Perczyk, Nicolás Trotta y Ernesto Villanueva
- 15 **Nueva agenda metropolitana**
Matías Barroetaveña y Marcos Schiavi
- 19 **Sobre la coincidencia partidaria
de los oficialismos**
Nicolás Tereschuk
- 29 **Las cuentas públicas bonaerenses:
desequilibrios y desigualdades**
Juan Cuattromo
- 43 **Los determinantes individuales de las
inseguridades sociales**
Germán Lodola

- 57 **Antecedentes y mirada prospectiva sobre
la gestión de residuos sólidos urbanos**
Pablo Mesa
- 69 **Hacia un modelo de integración
del Sistema de Salud**
Arnaldo Medina y Patricio Narodowski
- 87 **El caleidoscopio del cuidado: fragmentación,
segmentación y desigualdades**
Vilma Paura
- 105 **Del mercado al territorio: el rumbo del trabajo
en nuestras sociedades**
Mónica Sladogna
- 117 **Comunidades inteligentes e inclusivas:
la necesaria reconfiguración del Estado**
Pablo Peirano y Fernando Peirano
- 129 **Modernidad y acceso a internet
en el AMBA**
Martín Silva Valent y Martín Morales
- 145 **Comunicación gubernamental:
estrategias digitales para contar lo local**
Luciano Galup
- 153 **Identidades sociales, representaciones
y ciudadanía en el AMBA**
Nicolás Freibrun

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2018, en Latingráfica,
Rocamora 4161, Buenos Aires, República Argentina.